

L'amitié américano-israélienne au travers de leurs liens d'assistance

Thibault Breton de la Baronnière
Israel Institute

Février 2011
International

Israël Institute est une association loi 1901 à but non lucratif, présidée par Thibault Breton de la Baronnière, fondée par des étudiants et jeunes actifs de confessions et trajectoires diverses, visant à la création, l'animation et le développement d'un groupe de réflexion offrant une analyse des thèmes économiques, intérieurs et internationaux liés à l'Etat d'Israël.

Par un regard jeune, innovant, tendant vers l'objectivité et indépendant de toute orientation religieuse ou partisane, ce groupe de réflexion vise à apporter un éclairage différent sur ce pays fortement médiatisé mais finalement méconnu.

Israël Institute ne promeut pas de doctrine mais constitue un vecteur d'idées dont l'ambition est de multiplier les angles de vue et de perpétuellement élargir le champ de réflexion.

Les auteurs, membres d'Israël Institute, adoptent une démarche rationnelle, faisant autant que faire se peut abstraction de toute émotion et pour cela, s'appuient sur des analyses rigoureuses.

Cette démarche à vocation scientifique est toutefois soutenue par une écriture et un style accessibles rendant le message intelligible au plus grand nombre. Les articles combinent la précision des ouvrages spécialisés et la concision des articles de presse. L'auteur rapproche toujours la source de chaque citation/information et privilégie un angle d'analyse original sur le sujet traité.

Les articles expriment l'opinion de leurs auteurs et en aucun cas celles de l'Israël Institute, ou de sa direction, qui ne garantit que le respect de la démarche.

En soutenant la création de l'Etat d'Israël et en reconnaissant le premier son indépendance le 14 mai 1948, les Etats-Unis avaient souhaité afficher leur soutien appuyé à cette nouvelle démocratie. Plus de 60 ans après sa création, après de multiples conflits régionaux qui ont vu l'échiquier politique régional être régulièrement bouleversé, Israël apparaît comme un oasis de prospérité au sein des pays développés.

Israël est désormais la 22^{ème} puissance de la planète pour son Produit Intérieur Brut (PIB) en parité de pouvoir d'achat par habitant¹ devant des pays comme l'Espagne et la Grèce et le 27^{ème} pays pour son Indice de Développement Humain². Le chemin parcouru n'a pas été de tout repos. Force est de constater que le soutien de nombre de pays occidentaux a contribué au développement d'Israël dans son ensemble tant sur le plan économique que militaire. Israël a pu compter, au cours de sa jeune histoire, sur le soutien indéfectible de pays alliés pour assurer sa pérennité, au premier rang desquels l'on compte notamment les Etats-Unis.

Cette amitié s'est traduite dans les faits par la mise en place d'aides et de programme d'assistance contribuant à bâtir la réputation de l'infailible soutien des Etats-Unis à Israël. Ce document a l'ambition de mettre fin aux lieux communs sur l'importance de l'aide américaine à Israël, notamment sur le plan militaire, en détaillant les différents aspects de ce soutien et en analysant leurs impacts et conséquences. En quoi ces liens d'assistance retranscrivent-ils l'existence de liens d'amitié « uniques³ » et « vitaux⁴ » entre les Etats-Unis et Israël ?

C'est ce que nous tenterons de comprendre et décrypter en analysant dans un premier temps les formes, les justifications et l'ampleur de l'aide américaine à Israël avant de nous intéresser à l'impact de celles-ci pour Israël ainsi qu'à leur caractère différenciant et unique par rapport aux aides accordées à d'autres pays.

Dans l'ensemble de ce document, à chaque fois qu'il est fait référence à une année budgétaire de l'Etat fédéral américain, il est à noter que l'exercice budgétaire s'étend du 1^{er} octobre au 30 septembre de chaque année après 1973. Avant 1973, l'exercice budgétaire américain s'étendait du 1^{er} juillet au 30 juin. Par simplification, lorsqu'il est fait référence au budget de l'année N, cela signifie que le budget concerné s'étend du 1^{er} octobre N au 30 septembre N+1.

Ce document ne se veut pas exhaustif sur le sujet mais suffisamment développé pour permettre à nos lecteurs de mieux appréhender le sujet. Nous invitons évidemment nos lecteurs à se référer directement aux sources indiqués dans ce document pour plus d'informations sur un point particulier.

¹ Fonds Monétaire International - *World Economic Outlook Database* - Avril 2007 - <http://imf.org/external/pubs/ft/weo/2007/01/data/index.aspx>

² *Human Development Report 2009* - Programme des Nations Unies pour le Développement

³ The Obama Administration's Approach to U.S.-Israel Security Cooperation: Preserving Israel's Qualitative Military Edge - 16 juillet 2010 - Andrew J. Shapiro - Assistant Secretary, Political-Military Affairs - Intervention au Brookings Saban Center for Middle East Policy - Washington, DC

⁴ Ibid.

1. L'aide américaine : aperçu et synthèse

Israël est, depuis sa création, le premier bénéficiaire, en cumulé, des programmes d'aide à des pays étrangers du gouvernement américain. Sur la période 1976-2004, Israël était également le premier bénéficiaire annuel de ces dites aides, le montant annuel dépassant même systématiquement les 3 milliards de dollars annuels de 1985 à 2000. Depuis 1949, ce sont finalement près de 110 milliards de dollars qui ont été accordés comme aide à Israël par le gouvernement des Etats-Unis.

1.1. Typologie

Les formes prises par l'aide américaine à Israël ont sensiblement évolué depuis 1949 et illustrent bien les principales préoccupations des administrations successives. D'abord principalement économiques, les aides militaires ont progressivement pris de l'ampleur pour finir par représenter actuellement la quasi-intégralité du soutien américain à Israël.

1.1.1. L'assistance militaire

Le soutien militaire américain à Israël passe principalement par le programme *Foreign Military Financing* (FMF). Ces financements prennent la forme de subventions pour l'achat de produits et services militaires fournis par des entreprises américaines. Depuis l'apparition des premières aides militaires à Israël vers le milieu des années 1970, le montant total accordé par les Etats-Unis a dépassé les 70 milliards de dollars, représentant plus de 66% du montant total des aides. En août 2007, l'administration Bush a annoncé son souhait de voir l'aide militaire accordée à Israël augmenter de 6 milliards de dollars sur 10 ans passant de 2,55 milliards en 2009 à 3,09 milliards par an de 2012 à 2018. L'*Under Secretary of State for Political Affairs* de l'époque, Nicholas Burns, qualifia ce montant « d'investissement pour la paix, une paix de longue durée »⁵. Les subventions à titre militaire étaient très souvent sous la forme de prêts avec renonciation au remboursement, permettant ainsi à Israël de ne pas avoir à accueillir de contingent militaire en Israël à ce titre.

1.1.2. Le soutien à l'économie

Première forme de soutien mise en œuvre par les Etats-Unis au bénéfice d'Israël, l'*Economic Support Fund* (ESF) consiste principalement en un transfert de liquidités d'Etat à Etat pour soutenir économiquement Israël. Depuis la mise en place de ces aides au début des années 1950, Israël a bénéficié de plus de 30 milliards de dollars d'aide économique, soit près 30% du montant total des aides.

Plus globalement, le soutien à l'économie israélienne s'est traduit par des aides majoritairement sous forme de subventions dans les différents domaines soutenus. Ainsi, cela bénéficiait directement à Israël. Sur les 90 milliards de dollars d'aides à Israël accordées jusqu'en 2003, près de 75 milliards étaient des subventions, venant directement soutenir Israël, et près de 15 milliards étaient des prêts. En 1987, sur ces 15 milliards, Israël en avait d'ores et déjà remboursé 5 milliards, lorsque le Congrès américain adopta la *Foreign Military Sales Debt Reform*⁶ permettant aux Etats de

⁵ R. Nicholas Burns, *Under Secretary of State for Political Affairs*, "Remarks and Press Availability at Signing Ceremony for Memorandum of Understanding on U.S. Military Assistance," publié par l'Ambassade des Etats-Unis en Israël - 16 août 2007.

⁶ Réforme votée au sein de la *Foreign Aid Appropriations Bill* (P.L. 100-202)

refinancer leur dette vis-à-vis des Etats-Unis lorsque les taux d'intérêts étaient supérieurs à 10%. Dans les deux années suivantes, Israël refinaça la quasi-intégralité des prêts à titre militaire restants, 5,5 milliards de dollars sur un total de 6 milliards, auprès de contreparties privées à des taux plus intéressants. Ainsi, à la fin de l'année 2001, Israël ne devait plus que 1,9 milliards de dollars aux Etats-Unis et 2,9 milliards au titre de prêts refinancés à des contreparties commerciales.

1.1.3. Le soutien aux programmes d'*alya*⁷

Initiée en 1973, cette mesure de soutien vise depuis l'origine à intégrer les nouveaux arrivants juifs en Israël au travers d'un Fonds d'Assistance aux Migrations & Réfugiés⁸ (MRA) qui versent l'aide annuelle à l'organisation non gouvernementale américaine United Israel Appeal qui à son tour reverse les fonds à l'Agence Juive pour Israël. Depuis 1973, plus de 1,6 milliard de dollars a été donné pour soutenir les programmes d'*alya*. Les montants annuels versés sont directement liés au nombre de juifs émigrant en Israël.

Le vocabulaire employé par le Congrès américain pour qualifier cette aide illustre bien d'ailleurs les évolutions dans l'origine des émigrants juifs. A l'origine de cette mesure de soutien, les fonds étaient destinés à financer « l'installation en Israël des réfugiés en provenance de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques (URSS) et des pays communistes d'Europe de l'Est.⁹ » En 1985 cependant, en pleine crise éthiopienne, le Congrès élargit les objectifs du financement à « l'installation de réfugiés en Israël¹⁰ » sans plus de précision sur leurs origines. C'est ainsi que l'Agence Juive pour Israël put se servir notamment de ses fonds pour financer les opérations d'exfiltration, Moïse de novembre 1984 à janvier 1985 puis Salomon en mai 1991.

Israël ne différenciant quasiment pas les émigrants juifs vers Israël réalisant leur *alya* de ceux qui fuient des pays ou régions à risque, la notion de réfugiés n'est pas vraiment prise en compte pour l'orientation des financements. Les financements apportés par le Congrès américain dans le cadre de ce programme apportent donc un soutien global aux juifs du monde entier décidant de venir s'installer en Israël, que cela soit le fruit d'une réflexion personnelle ou plus déterminé par des problématiques géopolitiques locales.

1.1.4. Les autres programmes

En plus de ces trois formes d'aides, qui représentent l'écrasante part du soutien accordé à Israël avec plus de 96% du montant total des aides depuis la création d'Israël, le soutien américain à Israël a également pris la forme de garanties d'emprunts d'Etats, de subventions dans le cadre du programme *American Schools and Hospitals Abroad* (ASHA) ainsi que des programmes de coopération scientifique américano-israéliens notamment dans les domaines agricoles, énergétiques, de la

⁷ L'*alya*, ascension, élévation spirituelle en hébreu, désigne l'acte d'immigration en Israël par un juif, ce dernier est alors appelé *oleh*.

⁸ *Migration & Refugee Assistance Fund* (MRA)

⁹ « *resettlement in Israel of refugees from the Union of Soviet Socialist Republics and from Communist countries in Eastern Europe.* »

¹⁰ « *refugees resettling in Israel* »

défense et des nouvelles technologies et la mise en place et enfin par la mise en place de dépôts américains d'armement en Israël.

Si les garanties d'emprunts d'Etats sont une aide peu onéreuse pour les Etats-Unis, elles n'en ont pas moins constitué une aide précieuse pour Israël, ainsi assuré en permanence de pouvoir emprunter sur les marchés internationaux. Initié en 1972, le programme de garantie des emprunts d'Etat avait d'abord vocation à soutenir la construction de logements pour les immigrants de l'URSS. Puis progressivement, ces garanties d'emprunt ont eu vocation à soutenir Israël dans son processus d'intégration des immigrants juifs venant d'URSS et d'Ethiopie ainsi que dans redressement de l'économie au début des années 2000. Lorsque l'Etat d'Israël fait appel à ces garanties, celui-ci n'emprunte pas auprès de l'Etat fédéral américain mais sur les marchés mondiaux avec une garantie de l'Etat américain en soutien. Tant que l'Etat d'Israël ne fait pas défaut sur ces emprunts, cette aide ne coûte rien aux Etats-Unis. Israël n'a en outre pas eu recours à ces garanties depuis 2004.

L'ASHA accorde annuellement des subventions à des universités et établissements privés secondaires à but non lucratif, des librairies et des centres médicaux à l'étranger pour permettre aux habitants des pays concernés de bénéficier :

- des idées des Etats-Unis ainsi que de ses pratiques en termes d'éducation et de médecine,
- de servir de lieu d'exemple et d'études promouvant les échanges, la compréhension mutuelle et les relations favorables aux Etats-Unis et qui
- font la promotion de la société civile.

Le montant des aides accordées à l'ASHA, qui a subventionné 48 établissements en Israël depuis l'existence de ce programme, atteint 151 millions de dollars en cumulé depuis 1967, première année de versement d'une subvention pour un établissement israélien.

Le développement de la coopération américano-israélienne a vu le jour dans le courant des années 1970 avec la mise en place de plusieurs fondations :

- La fondation BIRD¹¹ : créée en 1977, elle vise à faciliter la convergence et la mise en commun des programmes de recherche et développement entre sociétés israéliennes et américaines avec l'objectif d'étendre la collaboration dans le secteur des hautes technologies.
- La fondation BS¹² : créée en 1972, elle promeut la coopération et les échanges dans la recherche scientifique et technologique.
- La fondation BARD¹³ : créée en 1978, elle soutient la coopération américano-israélienne dans le domaine de la recherche agricole.

Dans le cadre du développement des énergies renouvelables, les gouvernements américain et israélien ont récemment débloqué en 2009 et 2010 plusieurs millions de dollars pour lancer de nouveaux projets de coopération dans ce domaine au travers de

¹¹ *Israel-U.S. Binational Research & Development Fondation (BIRDF)*. La dotation fut portée à 60 millions en 1977 puis à 90 millions de dollars en 1985 à parité entre les Etats-Unis et Israël.

¹² *U.S.-Israel Binational Science Fondation (BSF)*. La dotation fut portée à 60 millions en 1972 puis à 100 millions de dollars en 1984 à parité entre les Etats-Unis et Israël.

¹³ *Binational Agriculture and Research and Development Fund (BARD)*. La dotation fut portée à 80 millions en 1979 puis à 110 millions de dollars en 1985 à parité entre les Etats-Unis et Israël. Récemment, le Congrès a fourni au fonds 500 000 dollars de subventions annuelles supplémentaires.

la fondation BIRD. En outre, le gouvernement israélien a injecté 55 millions de dollars dans les fondations BIRD, BS et BARD en janvier 2010.

Mis en place au début des années 1990, les Etats-Unis ont installé en Israël un dépôt de munitions demeurant propriété exclusive des Etats-Unis mais pouvant être utilisé par Israël en cas d'urgence et après accord du gouvernement américain. De 100 millions de dollars à la mise en place de ce dépôt, la valeur du stock d'armement a récemment atteint 800 millions de dollars. Israël a eu l'autorisation d'utiliser ce stock d'armement lors de son intervention militaire en territoire libanais en 2006.

1.2. Les raisons de ces aides

1.2.1. Donner à Israël les moyens de battre toute menace militaire conventionnelle crédible¹⁴

La raison d'être historique des aides militaires américaines à Israël est de lui permettre de maintenir un avantage militaire qualitatif contre toute menace potentielle. Depuis la création d'Israël, aucune administration américaine n'a remis en cause cette valeur fondamentale : le droit d'Israël à se défendre et assurer sa sécurité. Ce n'est toutefois qu'en 2008 que la loi américaine a défini « l'avantage militaire qualitatif d'Israël » comme la capacité à contrer et battre toute menace militaire conventionnelle crédible provenant d'un Etat, d'une coalition d'Etats ou d'organisation non-étatiques, tout en enregistrant des dégâts et pertes en vies humaines minimaux grâce à l'utilisation de moyens militaires supérieurs, possédés en quantité suffisante, incluant les armes et l'ensemble des moyens de commandement, de contrôle, de communication, d'intelligence sur l'ennemi, de surveillance et de reconnaissance qui, par leurs aspects techniques, sont supérieurs en capacité aux entités à l'origine des menaces.

Les administrations américaines successives le rappellent d'ailleurs régulièrement, l'existence de l'Etat d'Israël n'est pas discutable. Pour l'administration américaine, la solidité des liens entre ces deux pays trouve ses racines dans leurs valeurs communes, leurs cultures entrelacées ainsi que des intérêts communs¹⁵. Donner à Israël, l'une des rares démocraties de la région, les moyens de se défendre constitue donc pour les Etats-Unis l'une des meilleures manières de promouvoir la paix dans la région. Car si Israël, trop puissant militairement pour ses quelques voisins belliqueux, n'est pas attaqué, c'est toute la région qui gagne en stabilité et vice-versa.

1.2.2. Soutenir le développement économique d'Israël

Contrairement à l'assistance militaire, les Etats-Unis ont apporté leur soutien à l'économie israélienne dès les premières années de sa création. D'abord ciblées sur des programmes précis, notamment de développement de l'agriculture, les aides économiques prirent ensuite la forme d'un Programme d'Importation de Matières Premières¹⁶ (CIP), arrêté en 1979, pour être enfin transformées en transferts

¹⁴ NAVAL VESSEL TRANSFER AUTHORITY - PUBLIC LAW 110-429—OCT. 15, 2008 - Section 201.

<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-110publ429/pdf/PLAW-110publ429.pdf>

¹⁵ The Obama Administration's Approach to U.S.-Israel Security Cooperation: Preserving Israel's Qualitative Military Edge - 16 juillet 2010 - Andrew J. Shapiro - Assistant Secretary, Political-Military Affairs - Intervention au Brookings Saban Center for Middle East Policy - Washington, DC

¹⁶ *Commodity Import Program - CIP*

unilatéraux de devises. Le CIP, géré par l'organisme USAID, autorisait les entreprises privées locales d'un pays étranger à accéder à des dollars américains pour importer des biens américains. En échange de ces dollars, les devises locales payées par ces entreprises vont sur un compte spécifique du gouvernement dudit pays et sont ensuite utilisées pour des projets de développement décidés conjointement par le pays concerné et les Etats-Unis.

1.3. Evolution et tendances

Si aujourd'hui le soutien militaire américain à Israël représente la quasi-intégralité des aides qui lui sont accordées, cette tendance est relativement récente. Il faut en effet attendre 1966 pour voir les aides militaires représenter, pour la première fois, plus de la moitié du montant total des aides américaines à Israël. En outre, ce n'est qu'au milieu des années 1970 que le soutien militaire américain prit sa véritable ampleur amenant en 1974 le montant d'aide total à Israël à plus de 2,6 milliards de dollars. Enfin, il faut attendre 1992 pour que l'aide militaire annuelle représente systématiquement plus que les aides économiques accordées.

La tendance de fond de montée en puissance des aides militaires par rapport aux aides économiques ne semble pas près de s'inverser, plusieurs éléments venant soutenir cette analyse.

1.3.1. Les aides économiques arrivent à échéance

L'intégration d'Israël au sein de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) en 2010 est une illustration supplémentaire de la puissance économique qu'est devenue Israël. Avec un PIB de près de 28 400 dollars par habitant en 2009, Israël se classe à la 22^{ème} place sur 31 membres de l'OCDE, derrière l'Italie mais devant le Portugal. Depuis les années 1980, Israël a réussi un formidable redressement de son économie, réduisant sensiblement l'inflation et faisant du remplacement de l'ancien shekel par le nouveau, en 1985-1986, un succès exemplaire. Assez logiquement, les aides économiques à Israël ont ainsi enregistré un pic de 1985 à 1991 à cause de la crise économique israélienne, de l'opération Tempête du Désert ainsi que de la dissolution de l'URSS.

En juillet 1996, Benjamin Netanyahu, déjà premier ministre à l'époque, annonça à la tribune du Congrès américain que « dans les quatre prochaines années, nous commencerons le long processus de réduction graduelle de votre généreuse assistance économique à Israël. »¹⁷. C'est ainsi qu'un an et demi plus tard, en janvier 1998, le ministre israélien des Finances, Yaacov Neeman, négocia avec certains membres de la Chambre des représentants une réduction de l'aide annuelle globale de 600 millions de dollars. La suppression progressive sur une période de 10 ans de l'aide économique annuelle de 1,2 milliard de dollars devait être partiellement compensée par l'augmentation de l'aide militaire de 600 millions de dollars sur la même période. Depuis, après avoir connu des vagues successives de diminution et d'un commun accord entre Israël et les Etats-Unis, le Fonds de Soutien aux Economies¹⁸ a arrêté tout versement à Israël à partir du budget fédéral 2008.

¹⁷ « In the next four years, we will begin the long-term process of gradually reducing the level of your generous economic assistance to Israel. »

¹⁸ ESF - Economic Support Fund

Dans le même temps, le programme de garantie d'emprunts de l'Etat israélien que l'Etat américain avait mis en place doit s'achever à la fin de l'exercice fiscal fédéral 2011. L'Etat israélien aura ensuite une dernière année pour recourir aux lignes non utilisées s'il le souhaitait. Compte tenu du fait qu'Israël n'a pas une seule fois eu recours à ces garanties depuis la fin de l'exercice budgétaire 2004, il est hautement improbable qu'il les utilise avant leur fin annoncée. Ainsi, Israël, 70 ans après sa création, a-t-il prouvé sa capacité à développer son économie de telle sorte que la croissance s'autoalimente. C'est donc assez logiquement que les aides purement économiques sont en train de disparaître.

1.3.2. Maintenir « l'avantage militaire qualitatif » d'Israël

Donner à Israël les moyens de se défendre et de gagner, voilà comment l'on pourrait résumer le concept « d'avantage militaire qualitatif » introduit par les Etats-Unis pour expliquer sa politique de soutien sur ce plan. A chaque conflit régional qu'a connu Israël, celui-ci a dû faire face à deux problèmes majeurs : la nécessité de limiter les pertes en vies humaines et la multiplicité des adversaires.

L'un des moyens pour faire face à une telle diversité de menaces tout en protégeant, dans le même temps, ses troupes revient évidemment à disposer d'une armée technologiquement plus avancée que ses adversaires. L'aide apportée par les Etats-Unis à Israël dans ce domaine a grandement contribué à développer ses industries. Force est de constater cependant que les derniers conflits ont vu Israël subir des pertes en vies humaines sensiblement plus lourdes que dans le passé en proportion du nombre d'hommes engagés par l'adversaire et des succès militaires obtenus. L'évolution du type de belligérant avec la montée en puissance des mouvements terroristes comme opposant militaire a rendu les interventions militaires traditionnelles plus compliquées et plus coûteuses en vies humaines dans des milieux urbains denses et propices à toutes sortes de pièges.

Consciente de cela, l'administration Bush a sensiblement augmenté, en août 2007, le montant de l'aide militaire annuelle à Israël, un élément de plus venant conforter la tendance de fond voyant l'aide militaire prendre le dessus sur les aides économiques.

L'expression de l'amitié américano-israélienne au travers des liens d'assistance existants ne passe pas seulement par la mise en place de programmes standards pour lesquels des dizaines d'autres pays dans le monde sont éligibles. Israël bénéficie en effet de nombreux avantages uniques et exceptionnels qui illustrent bien les relations hors du commun qui unissent ces deux pays.

2. Des aides au service d'une amitié indéfectible

L'ambassade d'Israël aux Etats-Unis a bien illustré la teneur des liens tissés entre ces deux pays dans une publication intitulée « Israël et les Etats-Unis : amis, partenaires, alliés¹⁹ » dans laquelle la relation existante est ainsi qualifiée « d'unique et spéciale ».

2.1. Quand on aime, on ne compte pas - les mesures dérogatoires dont bénéficient Israël

¹⁹ *Israel and the United States : friends, partners, allies* -Israeli embassy in the United States of America - http://www.mfa.gov.il/NR/rdonlyres/EDC6CB3D-73EE-43BD-9CDC-ED4EFF8A4008/0/usisrael_pub.pdf

Tant au niveau des aides militaires que des aides économiques et financières, Israël dispose d'un traitement spécial, comparable à aucun autre pays dans le monde. Dans le cadre des formes d'aide déjà analysées dans la première partie de cette étude, Israël bénéficie de certains passe-droits à la mesure de la qualité des relations américano-israéliennes.

2.1.1. La gestion des finances de l'Etat d'Israël

Israël est le seul pays bénéficiaire d'aides gouvernementales américaines, notamment dans le cadre du programme *Foreign Military Financing*, à recevoir dès le premier mois de l'exercice budgétaire annuel l'intégralité de la somme allouée sans nécessité de justifier l'usage qui en est fait. En attendant d'être dépensées, ces sommes sont placées sur des comptes ségrégués du Trésor américain et investis en bons éponymes, les intérêts perçus servant exclusivement à réduire la dette israélienne vis-à-vis des Etats-Unis. Indirectement, le coût de telles aides est donc accru pour les Etats-Unis puisque ces derniers se retrouvent obligés d'emprunter plus et plus tôt dans l'année, compte tenu d'un budget annuel en déficit chronique, pour financer ses subventions. Israël réalise donc un carry-trade positif sur la dette américaine pour des montants significatifs. Les Etats-Unis²⁰ estiment que le versement anticipé à Israël des aides en début d'année à la place de versements trimestriels leur coûte de 50 à 60 millions de dollars par an en moyenne. Dans le même temps, Israël a déclaré avoir touché 86 millions de dollars d'intérêts sur les bons du Trésor américain placés sur les comptes ségrégués au titre des aides de l'année 1991. Une analyse²¹ indépendante de la fondation américaine *American Educational Trust* publiée dans sa publication annuelle, *Washington Report on Middle East Affairs*, a estimé le coût cumulé de cet avantage depuis sa mise en place à plus de 2 milliards de dollars jusqu'à la fin de l'exercice fiscal 2008.

Le gouvernement d'Israël est également le seul gouvernement d'un pays bénéficiaire des *ESF* à se voir verser le montant des aides économiques directement sous forme de transfert de fonds. L'Etat d'Israël n'est pas tenu de justifier précisément de l'utilisation faite des sommes accordées, qui représentaient pourtant historiquement des montants significatifs. Israël n'est tenu qu'à la rédaction d'une lettre annuelle décrivant l'état des remboursements de dette effectués auprès des Etats-Unis.

Enfin, toujours sur le plan financier, Israël a bénéficié de 1984 à 1998 de l'amendement Cranston, du nom du sénateur l'ayant proposé. Voté annuellement, cet amendement précisait que la politique et le souhait du gouvernement des Etats-Unis était que le montant des aides économiques (hors garanties d'emprunts d'Etat) accordées à Israël soit au moins égal au montant du service de la dette (principal et intérêts) qu'Israël devait aux Etats-Unis. En 1998, le montant total des aides économiques à Israël prises en compte par cet amendement représentait près de quatre fois le service de la dette d'Israël vis-à-vis des Etats-Unis. Il apparut dès lors évident que l'amendement était depuis longtemps superfétatoire et celui-ci ne fut logiquement pas renouvelé.

²⁰ *Congress Research Service - Israel : U.S. Foreign Assistance - Clyde R. Mark - 10 juillet 2003*

²¹ *A Conservative Estimate of Total Direct U.S. Aid to Israel: Almost \$114 Billion - Shirl McArthur - novembre 2008 - <http://www.washington-report.org/component/content/article/245-2008-november/3845-congress-watch-a-conservative-estimate-of-total-direct-us-aid-to-israel-almost-114-billion.html>*

2.1.2. Le développement d'une industrie militaire indépendante

Israël est le seul pays bénéficiaire d'aides militaires américaines :

- **à pouvoir dépenser une partie des sommes allouées dans son propre pays²²** : Les rapports du gouvernement américain ainsi que les analystes indépendants s'accordent pour dire qu'un tel soutien a permis à Israël d'arriver plus facilement à une certaine taille critique de son industrie militaire et à développer des expertises dans des niches technologiques. Dans le même temps, l'importance des importations militaires israéliennes depuis les Etats-Unis, à la faveur des aides accordées, a amené l'industrie militaire israélienne à se tourner vers les marchés de l'export, compte tenu de la saturation du marché intérieur. C'est ainsi que 75%²³ de la production de l'industrie militaire israélienne doit être exportée pour que le secteur demeure bénéficiaire chaque année. Favoriser et soutenir une industrie militaire nationale forte participe pour les Etats-Unis, comme nous avons déjà pu le voir, du maintien de l'avantage militaire qualitatif d'Israël.
- **à en disposer comme il le souhaite²⁴** : Ainsi, Israël n'est pas tenu de passer par le *Department of Defense* pour procéder à l'achat de matériel militaire auprès de sociétés américaines et dans 99% des cas d'ailleurs, il négocie ses achats directement avec les entreprises fournisseuses. De surcroît, Israël n'est pas contraint à un montant minimum par commande de 100 000 dollars contrairement aux autres pays bénéficiaires de ces aides. Ainsi, rien que pour l'année fiscale 1989, Israël a passé 15 000 commandes de matériel militaire aux Etats-Unis pour des montants inférieurs à 50 000 dollars à chaque fois.

2.2. Une amitié sincère et franche

Si l'amitié indéfectible entre Israël et les Etats-Unis a amené ces derniers à accepter de nombreuses dérogations aux programmes d'aide existants, les Etats-Unis n'en gardent pas moins une marge de manœuvre assez significative quant aux formes prises par ces aides et à leurs montants.

2.2.1. Ce que les Etats-Unis reprochent à Israël²⁵

Bien que les Etats-Unis soutiennent militairement Israël, ils ne manquent pas de garder un œil vigilant sur l'usage qui est fait des armements subventionnés. Et ce d'autant plus que l'*Arms Export Control Act* prévoit explicitement que les Etats-Unis puissent arrêter toute aide militaire à un pays qui l'utiliserait pour des raisons autres que dans des cas de légitime défense ou dans le maintien de la sécurité intérieure.

Dès 1978, puis à de multiples reprises, le Congrès américain a été sensibilisé par les membres du programme d'aide militaire aux potentielles violations par Israël des

²² 26,3% des montants alloués dans le cadre du programme *Foreign Military Financing* depuis 1988 et l'arrêt du programme de développement de l'avion militaire Levi en 1987 en Israël.

²³ *Congress Research Service - U.S. Foreign Aid to Israel - Jeremy M. Sharp - 16 septembre 2010*

²⁴ *Congress Research Service - Israel : U.S. Foreign Assistance - Clyde R. Mark - 10 juillet 2003*

²⁵ *Congress Research Service - U.S. Foreign Aid to Israel - Jeremy M. Sharp - 16 septembre 2010*

règles d'utilisation des armes subventionnées. Cependant, hormis à de rares exceptions, le Congrès américain n'a pas donné suite à ces signalements.

A au moins deux reprises depuis la mise en place de ces programmes d'aide cependant, les Etats-Unis se sont opposés à l'usage qu'avait fait Israël de bombes à sous-munitions (*cluster bombs*) de fabrication américaine. En 1982 en effet, Israël a été suspecté d'avoir utilisé des bombes à sous-munitions contre des cibles civiles lors de son intervention militaire au Liban. En conséquence, l'administration Reagan avait interdit l'exportation de toute bombe à sous-munitions vers Israël pendant 6 ans. En 2006, lors de l'intervention militaire israélienne au Liban, Tsahal a de nouveau été suspecté d'avoir utilisé des bombes à sous-munitions contre des cibles civiles. Sans qu'aucune sanction ne soit prise par les Etats-Unis en réaction à cette possible violation d'accords internationaux, Israël a annoncé peu de temps après que son armée se fournirait désormais en bombes à sous-munitions de fabrication israélienne et réputées plus fiables que celles de fabrication américaine.

En outre, si les Etats-Unis ont accepté de nombreuses dérogations sur l'utilisation par Israël des aides économiques, ils n'ont pas transigé sur un dossier très sensible diplomatiquement : la colonisation israélienne. Pour des raisons facilement compréhensibles, les Etats-Unis ne veulent pas que leur soutien à Israël puisse être utilisé au développement de la colonisation israélienne. A de multiples reprises, les administrations américaines successives ont réduit leur aide à Israël du montant dépensé par celui-ci dans les territoires de l'Autorité Palestinienne, notamment pour financer des constructions de colonies.

Ce fut notamment le cas dans le milieu des années 1990. En effet, à la suite de l'implosion du bloc soviétique et de la guerre du Golfe, les parlementaires américains avaient accordé à Israël 10 milliards de dollars de garanties d'emprunts d'Etat pour les années 1993 à 1997, soit 2 milliards de dollars par an. L'administration Clinton fit réduire annuellement les garanties accordées du montant dépensé par Israël pour le développement des colonies. Ces diminutions furent cependant compensées par un surplus de garantie justifié par les besoins sécuritaires d'Israël durant cette même période. Finalement, sur 10 milliards de dollars accordés initialement, 1,36 milliard fut supprimé à cause du développement des colonies par Israël et 585 millions furent ajoutés pour des raisons sécuritaires, ramenant le total des réductions à 774 millions de dollars, soit un total de garanties accordées de 9,23 milliards de dollars. Israël n'utilisa de toute façon sur la même période que 6,6 milliards de dollars de garanties.

Une situation comparable se renouvela en 2003. Sur les 3 milliards de dollars de garanties d'emprunts d'Etats accordées par les Etats-Unis à Israël au titre de l'année fiscale 2003, le Département d'Etat annonça le 26 novembre 2003 que ce montant était diminué de 289,3 millions de dollars. Les Etats-Unis se refusèrent cependant toujours à diminuer les aides économiques et militaires à cause du développement de la colonisation.

2.2.2. Un dialogue ouvert sur la situation régionale

En contrepartie de son aide militaire, les Etats-Unis ont gardé un droit de veto sur l'exportation par Israël de toute technologie militaire contenant des composants de fabrication américaine. A de nombreuses reprises là encore, les autorités américaines ont constaté ou suspecté des violations de l'accord préalable des Etats-Unis pour exporter du matériel militaire de fabrication américaine.

En 1982 notamment, Israël a été accusé par des personnes témoignant sous serment devant le Congrès américain d'avoir transféré illégalement des armes à l'armée du Sud Liban et, ironie de l'histoire, à l'Iran. En 1992 à nouveau, des témoignages, confortés par un rapport officiel américain, ont rapporté l'existence de transferts d'équipements militaires non autorisés vers différents pays.

A l'inverse, en 2008, les Etats-Unis ont acté²⁶ la nécessité de vérifier, avant chaque exportation d'armes américaines vers un pays du Moyen-Orient, que celle-ci n'affecte pas significativement l'avantage militaire qualitatif d'Israël contre toute menace militaire potentielle. Ainsi, les Etats-Unis se limitent-ils volontairement dans leur capacité à exporter des équipements militaires à des pays du Golfe Persique tels que l'Arabie Saoudite notamment. Depuis plusieurs années cependant, la montée en puissance du risque nucléaire iranien a tendu à partiellement aligner les intérêts de ces deux pays, rendant Israël moins réticent à voir des équipements militaires américains exportés vers l'Arabie Saoudite. A la fin 2010, le dernier exemple en date, les Etats-Unis ont ainsi signé un contrat d'une valeur de 60 milliards de dollars avec l'Arabie Saoudite après avoir négocié point par point avec le gouvernement israélien nombre d'éléments du contrat dont les équipements militaires en question. Finalement, Israël n'a émis aucune opposition à cette transaction, l'Arabie Saoudite a notamment acheté 84 avions F-15 américains supplémentaires, un système de missiles ayant cependant été omis, et Israël est susceptible de pouvoir acheter en compensation des avions F-35 américains plus puissants que les modèles saoudiens.

Il est intéressant de noter que ni le non-respect des règles d'utilisation des équipements militaires subventionnés par les Etats-Unis ni l'exportation non-autorisée de matériel de fabrication américaine par Israël n'ont substantiellement et durablement affecté les liens d'amitié entre les Etats-Unis et Israël.

2.3. Quel impact ont ces aides ?

Le premier impact évident du soutien américain à Israël a été d'assurer la pérennité de cette jeune démocratie et de contribuer au développement de cette économie, frêle hier, prospère aujourd'hui.

2.3.1. Un soutien indispensable pour Israël

C'est dans les trente dernières années qu'Israël a reçu l'écrasante majorité du soutien américain, accumulant 91 milliards de dollars d'aide sur les 109 milliards reçus depuis sa création. Ces aides ont représenté en moyenne sur cette même période près de 5% du PIB de l'Etat d'Israël²⁷. Culminant au milieu des années 1980 en pleine crise économique, le poids des aides américaines atteignit alors plus de 13% du PIB israélien, faisant de ce soutien un élément vital pour le gouvernement israélien. Depuis, grâce à la forte croissance de l'économie israélienne, le poids des aides a fortement diminué atteignant 3,9% du PIB israélien en moyenne dans les années 1990 et 2,1% dans les années 2000.

²⁶ Naval Vessel Transfer Authority - PUBLIC LAW 110-429—OCT. 15, 2008

²⁷ Calcul réalisé en divisant le montant total officiel des aides accordées par les Etats-Unis à Israël, tel qu'indiqué dans le rapport *U.S. Foreign Aid to Israel* du *Congressional Research Service* réalisé par Jeremy M. Sharp et publié le 16 septembre 2010, par le PIB de l'Etat d'Israël en dollars courants tel qu'indiqué par le Fonds Monétaire International sur la période 1980-2010.

Durant les années 2000, ces aides ont représenté en moyenne chaque année plus de 4% du budget annuel du gouvernement israélien, que l'on rapporte celles-ci aux recettes ou aux dépenses. L'enjeu économique et financier de ces mesures de soutien cumulées à des dérogations bien avantageuses est donc exceptionnellement important pour Israël.

Il est évidemment bien compliqué de savoir ce qu'Israël serait devenu sans ces aides. En revanche, il est indéniable que le soutien américain à Israël dans sa globalité a probablement été l'un des éléments indispensables à l'autonomie économique et militaire d'Israël.

2.3.2. Les Etats-Unis ont-ils atteint leur objectif au niveau régional ?

En dépit de ce soutien sans égal à Israël, force est de constater que ces aides n'ont que partiellement permis la stabilisation tant économique que diplomatique du Proche Orient. Certes, Israël a signé des accords de paix avec certains de ses voisins au premier rang desquels l'Egypte et la Jordanie. Mais la principale pomme de discorde et le catalyseur de tous les conflits, les territoires dépendants de l'Autorité Palestinienne, cristallisent l'opposition des différents interlocuteurs arabes. Les Etats-Unis ont beau avoir mis en place des pénalités sur les garanties d'emprunts d'Etats accordées à Israël liées aux dépenses dans les territoires occupés, les gouvernements israéliens successifs ont toujours gardé les coudées franches pour continuer leur programme de développement des colonies lorsqu'ils le souhaitent.

L'avantage militaire qualitatif d'Israël, cher aux Etats-Unis, a probablement contribué à calmer les velléités belliqueuses de pays tels que la Syrie. Pour autant, la montée en puissance d'organisations militaires parallèles aux Etats en place et les conflits que celle-ci a engendrés (intervention militaire israélienne au Liban en 2006 contre le Hezbollah et intervention militaire israélienne dans la Bande de Gaza contre le Hamas) ont révélé au grand jour les nouvelles menaces régionales. Le terrorisme induit par le fanatisme religieux est particulièrement difficile à combattre avec des techniques militaires traditionnelles et l'on atteint ici l'une des limites de ces aides.

C'est dans la multiplicité des avantages annexes et dérogations attachées à chacune de ces aides que la force des liens d'amitié entre les Etats-Unis et Israël se révèle vraiment. Aucun autre pays dans le monde qu'Israël n'a autant été aidé par les Etats-Unis depuis 1948 et aucun autre pays dans le monde que les Etats-Unis n'ont autant aidé Israël.

Malgré des hauts et des bas inhérents à toute amitié, cette relation unique a résisté à tous les gouvernements américains et israéliens successifs. Aucun gouvernement américain n'a accepté de revenir durablement sur des mesures prises par les précédents et aucun président américain non plus n'a souhaité remettre en cause cette amitié historique. Par son histoire et sa situation géographique, Israël constitue, aux yeux de l'administration américaine, un allié essentiel dans la stabilisation d'une région où la population ne manque pas de régulièrement afficher son hostilité à l'égard des Etats-Unis. En maniant habilement l'instrument des aides avec Israël et certains de ses voisins, au premier rang desquels l'Egypte, les Etats-Unis sont parvenus pendant des années à pacifier le Proche-Orient. Si les menaces contre Israël sont toujours présentes, notamment avec la menace nucléaire iranienne et la montée en puissance du Hezbollah libanais, aucun doute ne subsiste quant à l'implication des Etats-Unis dans le soutien à Israël. Avec des valeurs communes et des intérêts globalement alignés, le seul point majeur d'achoppement demeure la colonisation illégale au regard du droit international. C'est également l'une des principales pommes de discorde du processus de paix israélo-palestinien, prélude espéré à une paix régionale, espoir qui s'incarne jusque dans l'hymne national israélien.

Israël Institute
contact@israel-institute.com