Politiques et généraux en Israël aux 20e et 21e siècles

Samy Cohen

▶ **To cite this version:**

Samy Cohen. Politiques et généraux en Israël aux 20e et 21e siècles. Vingtième siècle. Revue d'histoire, 2014, 124, pp.99 - 110. 10.3917/vin.124.0099 . hal-03460213

HAL Id: hal-03460213
https://sciencespo.hal.science/hal-03460213

Submitted on 1 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Politiques et généraux en Israël aux 20e et 21e siècles

Samy Cohen

On disait de la Prusse que ce n'était pas un État qui disposait d'une armée, mais le contraire. On le dit également d'Israël, tant les cadres militaires semblent omniprésents dans les structures du pouvoir civil, comme les exemples d'anciens généraux devenus ministres ou Premiers ministres semblent l'attester. Derrière cette apparence se cache une réalité plus nuancée, plus complexe. En rendant compte de nombreuses études sur le sujet et en s'appuyant sur ses propres recherches, Samy Cohen propose une interprétation se démarquant des clichés les plus répandus.

Le problème des rapports entre le pouvoir civil et les militaires est dans toute démocratie une préoccupation majeure. Cette préoccupation est particulièrement prégnante en Israël en raison du conflit prolongé qui oppose ce pays à ses voisins[1]. Tsahal (acronyme pour « Armée de défense d'Israël ») a livré sept guerres en six décennies[2]. Son histoire est chargée de symboles contradictoires. Objet d'un consensus pendant les deux premières décennies de la fondation de l'État, Tsahal est devenue une institution comme une autre, n'échappant pas à la critique publique. Perçue d'abord comme la « petite armée d'un État héroïque », elle est aujourd'hui vue comme l'« armée la plus puissante du Proche-Orient ». Son image d'« armée de la nation », creuset de générations successives d'immigrants, demeure vivace. La société civile et l'armée restent encore étroitement imbriquées. Le corps social lui fournit la quasi-totalité de ses effectifs et dépend entièrement d'elle pour sa survie. Cette image ne reflète néanmoins plus aujourd'hui toute la réalité et ces transformations ne vont pas sans doutes ni interrogations. Parmi les questions qui ressurgissent régulièrement : les généraux sont-ils une menace pour la démocratie israélienne ? Est-ce l'État qui « dispose d'une armée » ou l'armée qui « dispose d'un État » ?

Pouvoir politique et armée

Tsahal se crée à partir de forces peu disciplinées, comme la Haganah (« défense » en

(1) De nombreuses publications ont été consacrées au problème des relations entre civils et militaires en Israël depuis une vingtaine d'années. On ne citera ici que quelques-uns des principaux auteurs : Moshe Lisssak, « Paradoxes of the Israeli Civil-Military Relations : An Introduction », *Journal of Strategic Studies*, 6 (11), 1983, p. 1-12 ; Yoram Peri, *Generals in the Cabinet Room : How the Military Shapes Israeli Policy*, Washington, United States Institute of Peace, 2006 ; Yehuda Ben Meir, *Civil-Military Relations in Israel*, New York, Columbia University Press, 1995 ; Uri Ben-Eliezer, « Rethinking the Civil-Military Relations Paradigm : The Inverse Relations Between Militarism and Praetorians Through the Example of Israel », *Comparative Political Studies*, 30 (3), 1997 ; Stuart Cohen, « Changing Civil-Military Relations in Israel : Towards an Over-Subordinate IDF ? », *BESA Center*, 64, Bar-Ilan University, 2006, p. 769-788 (en hébreu) ; Barukh Kimmerling, « Patterns of Military in Israel », *Archive European Sociology*, 34, 1993, p. 196-223 ; Daniel Maman, Eyal Ben-Ari et Zeev Rozenhek, *Military, State and Society in Israel*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2001.

(2) Les guerres d'Indépendance (1948), du Sinaï (1956), des Six Jours (1967), d'Usure (1968-1970), du Kippour (1973), du Liban (1982-1985) et la « deuxième guerre » du Liban (juillet-août 2006).

hébreu), fondée au début des années 1920 et le Palmach (acronyme pour « Plougot Mahatz », « compagnies de choc »), créé en 1941, auxquels seront adjointes les unités de l'Irgoun Tsvaï Leumi (« Organisation militaire nationale » dont l'acronyme est « Etsel »), dirigées par Menahem Begin, leader de la droite nationaliste. Créée par des leaders de la droite révisionniste sioniste, elle sera très vite investie par des militants de gauche et c'est du reste un des partis de la gauche sioniste, l'Achdout Avoda (« Union du travail »), qui en prendra les rênes [1]. La Haganah avait pour but de protéger les communautés juives installées en Palestine contre les attaques déclenchées par les forces arabes comme celles de 1920 puis lors de la grande révolte de 1936-1939. La Haganah et les forces armées arabes s'affrontèrent violemment à l'approche de la fin du mandat britannique.

Cette structure, très légère au départ, ne va pas cesser de s'étoffer. Elle est placée ultérieurement sous le contrôle de la Histradrout, le syndicat de la gauche sioniste, avant de se retrouver sous l'autorité de l'Agence juive, l'organisation représentant les différentes forces juives en Palestine. Censée être non partisane, elle est de fait sous l'emprise de son actif dirigeant, David Ben Gourion, futur Premier ministre d'Israël. À la fin de la Seconde Guerre mondiale, la Haganah compte trente mille membres, hommes et femmes, sans compter son groupe de choc, le Palmach. C'est de cette dernière pépinière qu'émergent la plupart des futurs commandants de Tsahal. En 1946, Ben Gourion crée un embryon de ministère de la Défense dont il détient seul le portefeuille, écartant sans ménagement tous ses concurrents potentiels à ce poste. C'est donc le même homme, à la fois ministre de la Défense et chef de l'Agence juive, qui a autorité sur le chef d'état-major, celui-ci comptant parmi ses proches partisans. Cette organisation est maintenue lorsque l'exécutif de l'Agence juive est remplacé par le gouvernement de l'État d'Israël en 1948 [2].

Dans les années 1930, la Haganah connaît une scission importante. Sous l'impulsion de Jabotinski, ses éléments les plus à droite la quittent pour fonder ce qui devient l'Irgoun Tsavaï Leumi, la branche armée du parti révisionniste, commandée par Menahem Begin. L'Irgoun connaît à son tour une scission qui donne naissance au LEHI (Lohamei Herout Israel, Combattants pour la liberté d'Israël), organisation plus radicale et plus violente que ne l'était l'Irgoun et auteure de plusieurs attentats terroristes. Tsahal fut créée par décret le 28 mai 1948. Elle se devait d'intégrer toutes les milices combattantes. Étant déjà très proches idéologiquement de David Ben Gourion, la Haganah et le Palmach, dont les hommes formaient un groupe très soudé, ne posèrent pas de problèmes. Le 2 juin, Menahem Begin se résolut à conclure un accord avec le gouvernement provisoire israélien au terme duquel les hommes de l'Irgoun (beaucoup moins nombreux que ceux de la Haganah) furent versés dans la nouvelle armée.

Cette dernière intégration ne se fait toutefois pas sans heurts. L'épisode de l'*Altalena* mérite d'être ici rappelé. David Ben Gourion a donné, en juin 1948, l'ordre de couler au large de Tel-Aviv l'*Altalena*, bateau chargé d'armes que les unités de l'Irgoun voulaient garder pour elles seules. Le commandant de l'unité sur le terrain qui exécuta l'ordre de tir n'était autre qu'un jeune capitaine nommé Yitzhak Rabin.

(1) Sur l'histoire de la construction de Tsahal, voir Zeev Schiff, *A History of the Israeli Army, 1870-1974*, New York, Simon & Schuster, 1974 ; Martin Van Creveld, *Tsahal : histoire critique de la force de défense israélienne*, Monaco, Éditions du Rocher, 1998 ; Pierre Razoux, *Tsahal : nouvelle histoire de l'armée israélienne*, Paris, Perrin, 2006.

(2) Martin Van Creveld, *Tsahal…*, *op. cit.*, p. 110-111.

Le fondateur de l'État signifiait ainsi que seul le pouvoir civil avait le monopole de la violence légitime. Des hommes comme Yigal Yadin vont en faire une armée dotée d'une remarquable cohésion, commandée par des officiers dévoués et habitués à se porter en première ligne. Dans les années 1950, elle se mécanise, se dote de chars et d'une aviation très performante constituée notamment de *Mirage* français, puis, à la suite de la « rupture morale » entre le général de Gaulle et Israël, d'avions livrées par l'industrie aéronautique américaine et d'armements produits par son industrie nationale. Elle est actuellement constituée de 161 000 hommes et femmes sous les drapeaux, 425 000 réservistes mobilisables dans les trois jours, plus d'un millier d'aéronefs et de 2 600 chars de combat. Grâce aux succès de son industrie d'armement, Israël s'est doté d'armes sophistiquées : satellites d'observation, drones, missiles balistiques sol-sol[1] et aurait également une capacité de frappe nucléaire évaluée à 100-200 têtes[2].

La loi fondamentale sur l'armée dispose que le chef d'état-major est « soumis à l'autorité du gouvernement et subordonné au ministre de la Défense[3] ». Cette formulation pour le moins ambiguë ne mentionne même pas le Premier ministre. De fait, il est admis que le Premier ministre a le dernier mot dans tout ce qui touche à l'armée et à la politique de défense. David Ben Gourion a exercé une autorité sans faille sur l'armée, dont les chefs lui ont voué une grande admiration. Son influence s'est étendue non seulement aux décisions à caractère politique mais aussi à la stratégie générale.

Vivant dans un sentiment d'extrême insécurité dû à l'exiguïté des vingt et un mille kilomètres carrés qui constituent le territoire de l'État dans ses frontières de 1948, encerclés par plusieurs armées arabes et confrontés à un discours systématiquement hostile de la part des dirigeants des pays voisins, les dirigeants civils et militaires d'Israël ont dès le début mis en place une stratégie fondée sur quelques postulats simples. Le premier d'entre eux reposait sur la croyance en l'« irréductibilité » de l'hostilité du monde arabe à l'égard d'Israël qui exigeait une attitude attentiste jusqu'à ce que ces pays en viennent à reconnaître l'existence d'Israël. Le second postulat était, et est toujours, qu'Israël ne pouvait se permettre de perdre une seule guerre, qu'une défaite signerait sa disparition. David Ben Gourion ne cessait de répéter qu'« Israël pouvait gagner une centaine de batailles, ses problèmes ne seraient pas pour autant résolus ; mais si les Arabes remportaient une seule victoire, cela signifierait notre fin[4] ». Dès 1948, il affirmait que la géographie exigeait d'Israël d'appliquer la règle suivante : « Qui frappe le premier gagne la bataille. Sinon, Israël serait anéanti[5]. »

Cette perception du monde arabe a conduit Israël à porter une attention particulière aux problèmes de sécurité nationale. Elle a également conduit Israël à développer une capacité militaire capable de surpasser celle de ses voisins. En cas de menace majeure, Tsahal devait être capable de lancer une opération préventive, brutale et dévastatrice (à la manière d'une *Blitzkrieg*), interdisant ainsi à l'ennemi de prendre l'initiative. La bataille devait se dérouler au plus loin des frontières de l'État sur le territoire de l'ennemi et se conclure par une victoire écrasante : « Du fait du manque de profondeur de notre territoire, nous avions érigé en règle absolue que les combats devaient

(1) Pierre Razoux, *Tsahal…*, *op. cit.*, p. 594-595.

(2) Avner Cohen, *Israel and the Bomb*, New York, Columbia University Press, 1998.

(3) Yitzhak Rabin, *Basic Law*, *The Army*, 31 mars 1976, http://www.mfa.gov.il/MFA/MFAArchive/1970_1979/Basic+Law-+The+Army.htm.

(4) Moshe Dayan, *Story of my Life*, Londres, Weidenfeld and Nicolson, 1976, p. 369.

(5) David Ben-Gourion, *Recollections*, Londres, Macdonald Unit, 1970, p. 73.

se dérouler sur le territoire ennemi et que les forces adverses devaient être détruites aussi rapidement que possible[1]. » C'est conformément à cette conception, que l'armée lança des attaques éclair, en 1956, lors de la guerre du Sinaï et, en juin 1967, lors de la guerre des Six Jours[2].

Le poids politique des généraux israéliens

Petit à petit et particulièrement à la suite de la victoire de 1967, les généraux israéliens gagnèrent en influence et s'imposèrent comme des personnages respectés dans la société israélienne, au point qu'on s'interrogea sur leur influence « excessive ». Qu'en est-il vraiment ? Les généraux sont-ils devenus une force autonome, échappant au contrôle du pouvoir civil ? De tous les pays démocratiques, Israël est celui dont l'armée dispose de la plus grande capacité d'influence au sein de la société. Tsahal jouit d'une popularité exceptionnelle au sein de la population, non seulement en raison de l'état de guerre prolongé, mais aussi parce qu'elle est perçue comme l'ultime rempart contre la destruction de l'État et parce qu'elle représente l'« armée de toute la nation ». Même si cette notion, très ancrée dans la conscience des Israéliens pendant les premières décennies de l'existence de l'État, s'est érodée en raison de la baisse de motivation de nombreux jeunes qui tentent de se faire exonérer du service militaire obligatoire. Tsahal demeure un acteur essentiel de la scène nationale[3].

Les généraux sont des figures promises aux plus hautes fonctions au sein du gouvernement dès l'instant où ils retrouvent la vie civile, même si leur statut de quasi intouchables est de plus en plus contesté par une partie de la société civile (organisations non gouvernementales des droits humains, mères de soldats, refuzniks, activistes de mouvements de la paix, médias). Leur popularité dans l'opinion publique est globalement supérieure à celle des hommes politiques, souvent discrédités en raison de leur médiocrité et de divers scandales. L'armée est le corps constitué le plus populaire en Israël, avant le gouvernement, le Parlement et la haute cour de justice[4]. Elle est perçue comme une institution dont les membres sont désintéressés, loyaux et dévoués. Un différend entre le Premier ministre et le chef d'état-major général de l'armée (*Ramatkal*) se solde rarement par l'éviction de ce dernier. On ne limoge pas un personnage de cette envergure sans prendre le risque d'ouvrir une crise politique et sans que les partis d'opposition ne cherchent à instrumentaliser cette situation.

Les généraux israéliens jouent un rôle prépondérant dans le débat public, contrairement à ce qui se passe en France, par exemple. Ils n'hésitent pas à faire part de leur point de vue, même quand il s'oppose à celui du Premier ministre. Les chefs d'état-major peuvent critiquer les décisions du gouvernement, y compris celles qui relèvent de la compétence exclusive des responsables politiques, sans encourir de réprimande. En février 2006, le commandant de la région Centre, le général Yaïr Naveh, s'est ouvertement interrogé sur les chances de survie politique du roi de Jordanie : sa déclaration a mis en difficulté le gouvernement israélien mais n'a pas valu à cet officier de blâme sévère. Dan Haloutz, le chef d'état-major général, s'est

(1) Ytshak Rabin, *Mémoires*, Paris, Buchet-Chastel, 1980, p. 85.

(2) Au sujet de la guerre de 1956, voir Michael B. Oren, *Origins of the Second Arab-Irsaeli War*, Londres, Frank Cass, 1993 ; au sujet de la guerre des Six Jours, voir M. B. Oren, *Six Days of War. June 1967 and the Making of the Modern Middle East*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

(3) Yagil Levy, *The Other Army of Israel : Materialist Militarism in Israel*, Tel-Aviv, Yediot Aharonot, 2003 (en hébreu) ; Martin Van Creveld, *Tsahal…*, *op. cit.*, p. 516.

(4) Tamar Hermann *et al.*, *The Israeli Democracy Index*, Jerusalem, The Israel Democracy Institute, 2011.

contenté d'adresser à tous les généraux un rappel à l'ordre leur demandant de « faire preuve de prudence et de sensibilité ». Dans la France de la Cinquième République, ce type de comportement serait impensable. Les quelques généraux téméraires qui ont osé prendre des positions publiques sans l'aval de leur hiérarchie civile ont le plus souvent été limogés.

Les évaluations stratégiques du chef d'Aman (le renseignement militaire, l'« évaluateur national[1] »), pèsent d'un grand poids dans le débat public sans pour autant que cette influence soit systématique ni toujours déterminante. Aman définit publiquement la nature des menaces et les priorités stratégiques. Son ascendant sur le débat public est important et cela en dépit de l'échec subi par ce service lors de la guerre du Kippour (Aman avait mal évalué en temps voulu la menace d'une offensive de l'armée égyptienne). Plusieurs de ces chefs ont terminé leur carrière comme chef d'état-major général.

L'ennui est qu'il n'existe aucun « pôle civil » comparable à ceux qui ont émergé en France ou aux États-Unis. Les instruments de contre-expertise face à Tsahal sont très faibles. La commission des Affaires étrangères et de la Sécurité de la Knesset joue un rôle marginal[2]. Les militaires n'ont pas beaucoup d'égards pour les parlementaires. Les instituts de recherche universitaires sont, eux aussi, très peu impliqués dans le processus de décision. Il n'y a pas, comme c'est le cas en France, d'instances telles que les conseils de Défense ou les conseils restreints, réunissant civils et militaires au plus haut niveau de l'État. Le Conseil de sécurité nationale (une structure civile-militaire, dirigée le plus souvent par un général à la retraite, censée formuler des propositions indépendantes à l'intention du Premier ministre), créée du temps où Benyamin Netanyahu était Premier ministre, a été marginalisé par l'armée[3]. La commission Vinograd, chargée d'enquêter sur les responsabilités militaires et la médiocre performance de l'armée face au Hezbollah en juillet 2006, a recommandé un usage plus intensif de cette structure mais cet avis est resté sans effet significatif.

L'interdépendance entre le pouvoir civil et l'armée

Dans son livre, *The Israël Army*, Ofer Shelah affirme que Tsahal est un corps monolithique qui n'offre au gouvernement que des propositions déjà « ficelées[4] ». Qu'est-ce qui assure, en effet, que les militaires ne fournissent pas aux responsables politiques des informations biaisées ? Cette question mérite d'être replacée dans une réflexion plus large. Toute expression d'un besoin par l'armée tend à être assimilée, de manière souvent abusive, à un acte de pression intolérable ; de même, toute suite positive donnée par les dirigeants civils à une proposition des militaires est interprétée comme une « déroute » du pouvoir politique et comme un signe de la « militarisation » de la société. En vérité, il y a, en Israël comme en France ou aux États-Unis, des généraux qui excellent (quand ils le veulent) dans l'art de freiner un processus qui leur déplaît ; de dissimuler des informations ; de ne proposer qu'une seule option alors que plusieurs sont possibles ; ou encore de jouer sur les nerfs de dirigeants politiques peu expérimentés pour obtenir plus de crédits. Dans un pays comme Israël où la population vit avec un sentiment permanent de menace existentielle, il est très facile aux généraux d'alarmer le public en lui expliquant que toute coupe

(1) Ofer Shelah, *The Israeli Army : A Radical Proposal*, Tel-Aviv, Dvir-Publishing House, 2003, p. 69 (en hébreu).
(2) Aviezer Yaari, *Civil Control of the IDF*, Jaffee Center for Strategic Studies, publications, 72, octobre 2004 (en hébreu).
(3) *Ibid.*
(4) Ofer Shelah, *The Israeli Army*…, *op. cit.*, p. 70.

budgétaire affaiblirait la capacité de l'armée à protéger le pays[1].

Ce risque de manipulation existe dans toute démocratie mais il ne faut pas l'exagérer. Par sa nature et par ses fonctions, l'armée est un « groupe de pression » qui tend à préserver sa sphère de compétence du regard des civils. C'est une caractéristique propre à tous les pays développés[2]. Cet état de fait ne rend pas pour autant le pouvoir politique prisonnier des militaires. L'importance du corporatisme militaire ne doit pas être surestimée. Les chefs de l'armée peuvent avoir des idées et des convictions sincères sur la meilleure manière d'assurer la sécurité du pays. Ils sont généralement capables de comprendre les motivations du gouvernement et les contraintes qui pèsent sur lui, et savent s'y adapter. Ils se disputent entre eux non seulement pour obtenir la plus grosse part du budget mais, aussi, sur des questions d'ordre stratégique. Que leur fonction les conduise à exagérer la menace et à demander davantage de moyens gît dans la nature de ce que Samuel P. Huntington, spécialiste reconnu des rapports entre civils et militaires, appelle l'« esprit militaire » : la gravité de la menace étant toujours difficile à apprécier, mieux vaut la surestimer que la sous-estimer[3]. Leur intérêt est de se préparer à aborder une crise éventuelle dans les meilleures conditions possibles, en ayant envisagé tous les risques imaginables. Ne seront-ils pas les premiers accusés en cas d'échec ?

Quant au problème de la « complexité » de la chose militaire à laquelle le pouvoir civil est confronté, il s'agit d'un problème réel mais souvent mal posé. Il est d'ailleurs moins aigu en Israël que dans d'autres démocraties puisque, traditionnellement, de nombreux hauts gradés de l'armée participent au gouvernement. Le pouvoir civil n'a pas besoin de « tout savoir ». Il doit acquérir une vision globale qui lui permet d'opérer une synthèse entre différentes contraintes : politiques et économiques, diplomatiques et militaires, industrielles et technologiques. Il doit arbitrer entre le possible et le souhaitable, entre le risque politique et l'avantage stratégique. Il a besoin d'avoir une vision claire des objectifs politiques et stratégiques à atteindre, et non de connaître le moindre détail de chaque manœuvre que les troupes sont amenées à effectuer.

La prééminence du pouvoir civil malgré tout

À cela s'ajoute le fait que l'armée de l'État hébreu n'est pas un corps monolithique. Ce n'est pas une caste fermée[4]. Il n'est pas rare de voir les chefs militaires s'exprimer sur des sujets brûlants sans coordonner leurs points de vue, et même de les voir porter leurs différends sur la place publique. Depuis que les hostilités au Liban ont pris fin, un débat très ouvert s'est engagé au sein de la société israélienne, mais aussi entre les généraux. Des responsables qui ne dépendent pas de l'armée – comme le patron du Shabak (le service de sécurité intérieure, équivalent de la DST en France) ou celui du Mossad (l'équivalent de la DGSE) – interviennent régulièrement dans les débats. Dans le même temps, le Premier ministre et le ministre de la Défense peuvent aller sur le terrain interroger directement des commandants

(1) Zalmann F. Shiffer, « The Debate Over the Defence Budget In Israel », *in* Gabriel Sheffer et Oren Barak, *Militarism and Israeli Society*, Bloomington, Indiana University Press, 2010.

(2) Voir Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State : The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge, Harvard University Press, 1985 ; Amos Perlmutter, *The Military and Politics in Modern Times*, New Haven, Yale University Press, 1977 ; Samuel Finer, *The Man on Horseback : The Role of the Military in Politics*, Boulder, Westview, 1988 ; Peter D. Feaver, « The Civil-Military Problematique : Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control », *Armed Forces and Society*, 23 (2), hiver 1996, p. 149-178.

(3) Samuel P. Huntington, *The Soldier…*, *op. cit.*, chap. 3.

(4) Stuart Cohen, « Changing Civil-Military Relations in Israel… », *op. cit.*

de brigades, court-circuitant ainsi la haute hiérarchie militaire. Les responsables politiques ont, dans leur proche entourage, des officiers qui leur sont personnellement dévoués. Ils ont donc la capacité d'obtenir des informations diversifiées. Enfin, comme dans toute armée démocratique, les militaires pensent aussi en termes de carrière et savent que leur accession à des fonctions ministérielles dépend de la loyauté qu'ils manifestent envers le pouvoir civil et de leur capacité à se déterminer selon des critères professionnels et non idéologiques.

Aucun des grands chefs de l'armée israélienne n'a, à notre connaissance, refusé le principe de subordination du militaire au politique [1]. Le degré de contrôle du gouvernement sur Tsahal dépend plus de la qualité du leadership politique que du comportement de l'armée. Certains Premiers ministres, comme Lévy Eshkol, étaient des personnalités prudentes, mais non inconsistantes comme certains l'ont laissé croire [2]. D'autres éprouvaient pour les militaires une admiration sans limites, comme Menahem Begin, qui parlait de ses généraux comme de héros bibliques. Au moment où la décision de pénétrer au Liban fut prise, en 1982, celui-ci fut d'ailleurs berné non par l'armée mais par son ministre de la Défense, Ariel Sharon, lui-même militaire, qui lui donna des informations inexactes sur la profondeur de l'incursion de Tsahal en territoire libanais.

La plupart du temps, les Premiers ministres ont imposé leur volonté dans les débats à caractère stratégique. L'armée, certes, pèse d'un grand poids, mais le pouvoir politique demeure l'acteur dominant. Jamais un chef de gouvernement israélien n'a affirmé, comme Albert Sarraut, président du Conseil au moment de la réoccupation de la Rhénanie par l'Allemagne nazie en 1936, au sujet des relations entre le gouvernement français et l'armée sous la Troisième République : « Nous n'avions pas le droit de nous immiscer » dans les affaires de l'armée [3]. Aucun d'entre eux n'a purement et simplement abdiqué pour s'en remettre aux militaires.

Bon nombre de Premiers ministres israéliens étaient eux-mêmes des militaires prestigieux, à l'instar de Yitzhak Rabin, Ehud Barak, Ariel Sharon. De nombreux ministres de la Défense étaient des généraux, comme Moshé Dayan, Benyamin Ben Eliezer, Shaul Mofaz ou Moshé Yaalon. Les généraux Haïm Bar-Lev, Raphaël Eytan et Mordechaï Gour ont également occupé des postes importants au sein du gouvernement. On a souvent affirmé, à cet égard, que les militaires de haut rang reconvertis dans la chose publique s'y comportaient comme des représentants de l'armée et renforçaient la « militarisation » de la société israélienne. Rien n'est plus inexact. L'expérience montre que, une fois au pouvoir, ils se conduisent comme des dirigeants politiques à part entière.

L'histoire de l'État d'Israël fourmille d'exemples de différends entre le Premier ministre ou le ministre de la Défense et le chef d'état-major : ce dernier a toujours fini par plier. En 1956, David Ben Gourion retira l'armée du Sinaï en dépit de l'opposition de Moshé Dayan. Lorsque Anouar El-Sadate, proposa, en 1977, de se rendre à Jérusalem pour discuter de paix avec les Israéliens, le Ramatkal (le général Mordechaï Gour) et le chef du renseignement militaire (le général Shlomo Gazit) affirmèrent publiquement que cette visite n'était qu'un

(1) Yoram Peri, *Generals in the Cabinet Room…*, *op. cit.*, p. 25.

(2) Le livre d'Ami Gluska réhabilite une image sérieusement écornée de l'ancien Premier ministre : Ami Gluska, *The Israeli Military and the Origins of the 1967 War : Government Armed Forces and Defence Policy, 1963-1967*, Londres, Routledge, 2007.

(3) Albert Sarraut, *Les Événements survenus en France de 1933 à 1945 : témoignages et documents recueillis par la Commission d'enquête parlementaire*, Paris, PUF, 1947, t. III, p. 671, cité par Jean Doise et Maurice Vaïsse, *Politique étrangère de la France : diplomatie et outil militaire, 1871-1991*, Paris, Éd. du Seuil, 1992.

« piège ». Le Premier ministre, Menahem Begin, les somma promptement de mettre leur désaccord en sourdine. L'évacuation du Sinaï en 1982, en vertu des accords de paix avec l'Égypte, a été, elle aussi, imposée à un état-major réticent. En 1993, Yitzhak Rabin omit délibérément d'informer ses généraux des préparatifs des négociations d'Oslo. C'est seulement après la signature des accords passés dans la capitale norvégienne que les militaires ont été réintroduits dans le jeu des négociations avec les Palestiniens. Le chef de l'état-major, le général Ehud Barak, fit alors part de sa désapprobation, mais Rabin passa outre. L'armée n'en a pas moins loyalement mis en œuvre les directives du Premier ministre.

La décision de retirer les forces de Tsahal du Sud-Liban, en mai 2000, fut prise par le même Ehud Barak, devenu entre-temps Premier ministre, contre l'avis du chef d'état-major des armées, le général Shaul Mofaz. Et lors du sommet de Camp David, en juillet 2000, le Premier ministre ordonna de poursuivre les contacts avec l'Autorité palestinienne malgré les mises en garde du chef d'Aman, qui avertissait que Yasser Arafat ne signerait pas les accords négociés à ce sommet.

Plus récemment, le général Moshé Yaalon, chef d'état-major général de 2002 à 2005, ne fut que tardivement mis au courant de la décision du Premier ministre, Ariel Sharon, de retirer l'armée de la bande de Gaza. Il tenta de s'y opposer. Non seulement il ne fut pas écouté, mais sa demande d'être maintenu dans ses fonctions pendant une année supplémentaire, comme le veut l'usage, fut rejetée par le ministre de la Défense, Shaul Mofaz, un précédent humiliant pour un chef d'état-major général. Dans tous ces cas de désaccord, Tsahal a plié et appliqué sans rechigner les décisions du gouvernement. Moshe Arens, ministre de la Défense en 1983-1984, puis de 1990 à 1992, affirma un jour qu'il ne s'était jamais heurté à une résistance insurmontable de l'armée et que Tsahal décidait seulement dans le cas où l'autorité politique cherchait à fuir ses responsabilités[1]. Plus récemment encore, le général Gaby Ashkénazi, chef d'état-major de 2006 à 2011, se vit refuser par le ministre de la Défense sa demande de prorogation de ses fonctions pour un an.

L'épreuve de la deuxième Intifada

Certains spécialistes estiment pourtant que, pendant la seconde Intifada (2000-2006), l'armée s'est émancipée de la tutelle des politiques et a imposé ses vues, à savoir la nécessité de « gagner cette guerre », par la force. Elle aurait convaincu le gouvernement que Yasser Arafat ne voulait pas d'un compromis et que, par conséquent, la voie militaire était la seule option possible. Certains auteurs en ont conclu à un « relatif affaiblissement du contrôle civil sur l'armée » pendant cette période[2]. Cela mérite une explication un peu poussée. Notons d'abord que depuis l'accession au pouvoir d'Ariel Sharon, en février 2001, le pouvoir politique a été puissant et respecté par l'armée. Son prédécesseur, Ehud Barak, quant à lui, dans une période où il tentait de sauver « Oslo », a hésité entre la poursuite des négociations avec l'Autorité palestinienne et la riposte dure contre les activistes armés qui tiraient contre des civils et des soldats dans les territoires occupés. C'est à défaut d'une ligne de conduite politique claire que l'armée s'est sentie investie d'une plus grande marge de manœuvre[3].

Il faut ensuite distinguer, au cours de cette Intifada, différents types d'opérations. Le *modus operandi* des arrestations d'activistes

(1) Ofer Shelah, *The Israeli Army*…, *op. cit.*, p. 67.

(2) Yoram Peri, « The Political-Military Complex : The IDF's Influence over Policy towards the Palestinians since 1987 », *Israel Affairs*, 11 (2), avril 2005, p. 324-344, p. 342.

(3) Pour plus de détails, voir Samy Cohen, *Tsahal à l'épreuve du terrorisme*, Paris, Éd. du Seuil, 2009.

palestiniens recherchés est élaboré par l'armée, en étroite collaboration avec le Shabak. Le pouvoir civil et même le haut commandement militaire n'exercent pas de contrôle quotidien sur ces interventions. La décision d'ouvrir le feu est prise par les commandants des unités de terrain en fonction du contexte local[1]. Le chef d'état-major général n'est pas tenu au courant des détails de ce type d'opération. Le caractère particulier des opérations de lutte antiguérilla a inévitablement conduit l'autorité civile, et même la plus haute autorité militaire, à laisser une grande liberté opérationnelle aux unités spéciales. Mais c'est le pouvoir politique qui autorise le principe des arrestations et le choix des activistes à interpeller.

Dans le cas d'opérations à caractère politiquement « sensible », comme les assassinats ciblés, le pouvoir politique garde la haute main sur les décisions[2]. Tout assassinat ciblé doit être approuvé par le Premier ministre et le ministre de la Défense. Quand les cibles sont des personnalités palestiniennes importantes, le chef du gouvernement réunit le Cabinet restreint de sécurité[3]. Après cette décision de principe, le ministre de la Défense doit, dans tous les cas, donner le feu vert définitif. Il s'agit d'une procédure étroitement contrôlée qui n'échappe à aucun moment au pouvoir civil.

La guerre du Liban ou le politique en quête de légitimité

Lors de la « deuxième guerre » du Liban, qui a opposé Tsahal au Hezbollah à l'été 2006, qui de l'armée ou du pouvoir politique a le plus influencé l'autre ? Il est communément admis que les deux responsables civils, Ehud Olmert et Amir Peretz, respectivement Premier ministre et ministre de la Défense, deux hommes sans expérience militaire notoire et occupant leurs postes respectifs depuis seulement deux mois, se sont contentés d'avaliser les propositions de l'état-major sans les avoir réellement examinées.

Les faits sont un peu plus compliqués. Les politiques n'ont pas purement et simplement renoncé à leurs prérogatives au profit de l'armée[4]. Ce sont eux qui ont décidé qu'Israël n'engagerait pas de troupes au sol, pour éviter un nouvel enlisement dans le bourbier libanais. Personne n'a oublié que la guerre décidée en 1982 afin de chasser l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) du Liban et d'aider Béchir Gemayel à y établir un régime ami s'était soldée par la montée en puissance du Hezbollah et la perte de plusieurs centaines de soldats israéliens au cours de l'occupation du Sud-Liban, une occupation qui a duré dix-huit ans. Certes, l'OLP fut chassée de Beyrouth, mais cette guerre a permis au Hezbollah de s'affirmer comme une force politique et militaire de premier plan au Liban, hostile à Israël. Ensuite le cabinet de guerre formé par Ehud Olmert a, en outre, exigé et obtenu des militaires que tous leurs plans lui soient soumis pour aval, et ce afin d'éviter, toujours à cause du spectre de la première guerre du Liban, que l'armée ne s'engage pas dans des opérations sans en informer au préalable le pouvoir politique. Lorsque le Premier ministre a estimé, à la mi-août, que les opérations devaient être suspendues pour laisser au Conseil de sécurité le temps d'élaborer un accord de cessez-le-feu,

(1) Selon l'organisation non gouvernementale israélienne B'Tselem, « Take no Prisoners : The Fatal Shooting of Palestinians by Israeli Security Forces during "Arrest Operations" », *Information Sheet*, mai 2005.

(2) Voir Samy Cohen, *Tsahal…*, *op. cit.* ; Daniel Byman, *A High Price : The Triumph & Failures of Israeli Conterterrorism*, New York, Oxford University Press, 2011.

(3) Steven R. David, « Fatal Choices : Israel's Policy of Targeted killing », *BESA Center for Strategic Studies*, 51, 2002, p. 111-126.

(4) Amos Harel et Avi Isacharoff, *34 Days : Israel, Hezbollah, and the War in Lebanon*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008.

l'armée, réticente mais disciplinée, a suivi ses instructions. Enfin, c'est encore Ehud Olmert qui, contre l'avis de plusieurs membres importants de l'état-major[1], a décidé de pousser l'avantage sur le terrain (avant l'entrée en vigueur du cessez-le-feu) en ordonnant la reprise des combats. Le chef du gouvernement espérait atteindre le fleuve Litani (considéré comme la limite au-delà de laquelle, pour des raisons de sécurité, il fallait repousser les forces du Hezbollah) alors qu'il restait à l'armée très peu de temps pour mener à bien une pareille mission. L'avancée s'est faite dans les pires conditions imaginables pour Tsahal, qui a perdu plus d'une trentaine de soldats en trois jours sans réussir, pour autant, à contrôler la zone s'étendant de la frontière israélo-libanaise au Litani. Le Premier ministre a été sévèrement critiqué pour avoir ordonné cette mission inutilement périlleuse.

Contrairement à ce que l'on a dit, il n'a pas laissé l'armée totalement libre de ses choix. C'est le gouvernement et l'armée qui ont, ensemble, (mal) conduit cette guerre. Il n'y a pas eu de débat contradictoire avant l'ordre de bombarder le Sud-Liban. Le pouvoir politique s'est décidé en un temps record sur la foi des propositions de Dan Haloutz, qui se faisait fort de débarrasser Israël de la menace du Hezbollah et de récupérer les soldats enlevés en ramenant le Liban, selon son expression, « vingt ans en arrière[2] ». Le plan du chef d'état-major était d'autant plus séduisant pour les responsables politiques que le général Haloutz entendait se contenter de bombardements et limiter au minimum l'engagement des troupes au sol. Le problème est que le Premier ministre et le ministre de la Défense n'ont pas cherché à vérifier sérieusement la capacité de Tsahal à atteindre ces objectifs. À aucun moment les responsables politiques n'ont discuté des conséquences qu'une telle guerre aurait sur la population du Nord d'Israël et ne se sont demandés si celle-ci bénéficiait d'une protection suffisante contre les Katiouchas tirées par le Parti de Dieu. Aucune option alternative aux attaques aériennes n'a été évoquée. Mais voir dans cette hâte la preuve de la toute-puissance de l'armée face au gouvernement serait réducteur. Ce serait sous-estimer les calculs politiques qui ont influencé cette décision.

Ni Ehud Olmert ni Amir Peretz n'ont voulu prendre le risque de se faire accuser par la droite de « tergiverser avec la vie des soldats et avec la sécurité du pays ». Dans la compétition politique israélienne, il n'y a pas reproche plus grave. Des généraux prestigieux comme Yitzhak Rabin, Ehud Barak ou Ariel Sharon n'avaient pas à apporter la preuve de leur courage et de leur détermination dans les moments périlleux pour le pays, à la différence des civils comme Olmert et Peretz. En Israël, qu'on le veuille ou non, la légitimité politique s'acquiert souvent sur le champ de bataille ou en démontrant des qualités de commandement exceptionnelles, comme sut le faire David Ben Gourion. Avoir derrière soi un passé de combattant courageux est une ressource politique souvent déterminante, car les Israéliens font davantage confiance aux hommes ayant démontré leur courage au front. Même les électeurs de gauche ou de centre-gauche, qui se disent partisans de négociations de paix avec les Palestiniens, font plus confiance à un général auréolé d'un passé militaire glorieux qu'à un civil pour mener à bien ces négociations. Un militaire peut plus facilement se permettre de faire des concessions, de repousser l'heure de l'entrée en guerre, voire de rejeter pareille option.

Ehud Olmert et Amir Peretz ont voulu saisir l'occasion de se présenter comme de véritables chefs de guerre dont la détermination allait

(1) *Haaretz*, 7 septembre 2006.
(2) Déclaration faite le 26 août 2006.

permettre de restaurer la dissuasion de l'armée et de « ramener les soldats à la maison » (un calcul similaire avait été fait par Shimon Peres, en 1996, quand il déclencha l'opération *Raisins de la colère* pour faire cesser les tirs de Katiouchas du Hezbollah contre le Nord d'Israël, ce qui ne l'empêcha pas d'être battu électoralement par Benyamin Netanyahu). Ils ont été séduits par les bénéfices politiques qu'ils pensaient engranger à la suite de cette guerre. L'armée leur a offert sur un plateau l'illusion d'une victoire facile et à faible prix. Le moins que l'on puisse dire est qu'ils ont manqué de discernement politique.

Le poids croissant des soldats religieux

À l'heure actuelle, l'armée comprend dans ses rangs plus d'une douzaine de brigadiers-généraux (Tat Alouf) portant une « kippa tricotée » (celle des religieux nationalistes) servant dans des unités de terrain et quatre affectés à l'état-major général. Le nombre des soldats et des jeunes officiers religieux, dont beaucoup sont nés dans les colonies de Cisjordanie, n'a cessé de croître au fil des ans et leur présence est plus visible[1]. Les soldats issus de milieux religieux constituent-ils une menace pour la démocratie israélienne ?

La crainte de voir ces soldats, dans des circonstances extrêmes, refuser des ordres qui seraient contraires aux lois divines, telles que les interprètent leurs rabbins, s'est accrue depuis l'assassinat de Yitzhak Rabin par un réserviste, Ygal Amir, formé dans une yeshiva prestigieuse. Au moment du désengagement de la bande de Gaza, certaines autorités religieuses, tel Abraham Shapira, ancien grand rabbin d'Israël, adjurèrent les soldats religieux de refuser de participer à l'évacuation des colonies de la bande de Gaza. Mais contrairement aux pronostics les plus pessimistes, les soldats religieux ne se sont pas opposés massivement au désengagement mis en œuvre en août 2005. L'armée a su habilement doser l'engagement, menacer de lourdes sanctions tout soldat qui refuserait d'obéir et, en même temps, dispenser ceux d'entre eux qui avaient de la famille dans ces colonies de faire partie du « premier cercle » formé par ceux qui allaient entrer en contact physique avec les colons pour les évacuer. L'absence de consensus dans les milieux religieux concernant l'évacuation de ces colonies lui a facilité la tâche.

Enfin, bien que la colonisation revête une grande importance aux yeux des jeunes soldats religieux, ceux-ci ne la placent pas au sommet de la hiérarchie de leurs valeurs religieuses. Il leur importe davantage de pouvoir remplir leur obligation religieuse quotidienne, tel le respect du Shabbat, et obtenir de servir dans des unités « homogènes » leur épargnant la promiscuité avec des soldates qui ne respecteraient pas la règle de la *tzniout* (pudeur, modestie). Bien plus que l'avenir des colonies, ces derniers éléments ont constitué une pierre d'achoppement constante dans leur relation avec l'armée. Le danger viendrait non d'une mainmise des religieux sur l'armée mais d'une possible désaffection de ces jeunes soldats qui préféreraient éviter d'embrasser la carrière militaire plutôt que de renoncer à vivre selon leurs convictions religieuses les plus profondes.

Mais, depuis cette évacuation, les colons sont devenus plus déterminés à s'opposer à l'évacuation de la Cisjordanie. Beaucoup d'entre eux ont été encouragés par leurs rabbins à s'enrôler dans les unités combattantes pour accroître le poids des opposants à l'évacuation au sein de l'armée. Le gouvernement dispose cependant de suffisamment d'unités capables d'effectuer ce travail qui ne concerne pas l'ensemble des colonies. De toute évidence,

(1) Stuart Cohen, « Tensions Between Military Service and Jewish Orthodoxy in Israel : Implications Imagined and Real », *Israel Studies*, 12 (1), 2007, p. 103-126, p. 104.

une partie d'entre elles (qu'on appelle le « bloc des colonies ») resterait sous souveraineté israélienne. Mais le spectre d'une opposition importante dans l'armée est très présent. Celui-ci pourrait d'ailleurs servir de prétexte commode à un gouvernement de droite pour retarder autant que possible cette échéance [1].

Le cas israélien tient une place particulière parmi les démocraties. Les généraux balancent constamment entre soumission au pouvoir civil et libre expression publique. Tsahal n'est pas l'armée française, la « grande muette », mais plutôt la « grande bavarde ». La liberté d'expression dont dispose les généraux leur permet de peser sur le débat public, sans que cette liberté prive le pouvoir civil de décider en dernier ressort. Le cadre légal, qui est celui de la démocratie, est respecté. Toutes les décisions à caractère stratégique sur l'emploi de la force armée sont prises par le gouvernement et en particulier par le Premier ministre. L'armée étant investie de la responsabilité écrasante de préserver la survie du pays, l'opinion publique trouve normal que des généraux s'expriment publiquement. Cette situation n'est pas sans inconvénient. Il est malsain qu'un militaire de haut rang définisse publiquement les priorités stratégiques du pays, alors que ce militaire, aussi respectable soit-il, ne détient pas entre ses mains toutes les données de politiques intérieure et internationale nécessaires en vue d'intervenir sur un sujet aussi global et important pour l'avenir d'une nation. Une erreur de sa part pourrait avoir des conséquences graves, comme on l'a vu au moment de la guerre du Kippour. C'est un travail qui relève de la responsabilité du pouvoir politique.

En Israël, comme dans beaucoup d'autres démocraties, c'est l'attitude du pouvoir politique qui est décisive. C'est de lui que dépend l'influence de l'armée. Or, les hommes politiques, alors même qu'ils ont les moyens de limiter cette influence, qu'ils pourraient se doter d'instruments d'analyse indépendants de l'armée, n'en font rien. Il y a une raison à cela : à leurs yeux, la fiabilité des généraux est supérieure à celle des civils. L'institution militaire reste en Israël, malgré ses déboires, une des mieux organisées, celle en laquelle les Israéliens et les dirigeants politiques ont le plus confiance pour s'occuper des problèmes de sécurité.

Samy Cohen, Sciences Po, Centre d'études et de recherches internationales (CERI), CNRS, 75006, Paris, France.

Samy Cohen est directeur de recherche au Centre d'études et de recherches internationales de Sciences Po (CERI). Politiste, spécialiste des questions de politique étrangère et de défense, il a publié une douzaine d'ouvrages, dont six sous sa direction. Il est notamment l'auteur de *Tsahal à l'épreuve du terrorisme* (Éd. du Seuil, 2009, Palgrave MacMillan, 2010). (samy.cohen@sciencespo.fr)

(1) Yagil Levi, « The Israeli Military : Imprisoned by the Religious Community », *Middle East Policy*, 18 (2), 2011, p. 67-83.