

## Entre les mains du président

En politique étrangère, et intérieure, les USA ne font pas de miracles. Lorsqu'ils essayent d'en faire, c'est parce que leurs intérêts stratégiques sont en jeu. Tout le reste dépend du président.

Jordi Pérez Colomé

Il y a quelques semaines, j'ai participé à une vidéoconférence, organisée par le Consulat des États-Unis à Barcelone, avec John Avlon, directeur du *Daily Beast* et collaborateur de la CNN. Une journaliste le questionnait au sujet de l'ambiance qu'a créée le président Barack Obama dans le monde avec sa politique étrangère, une ambiance plus calme, pacifique qu'avec son prédécesseur, George W. Bush. La journaliste voulait savoir si ce calme allait persister au-delà de l'élection de son successeur, en 2016.

Avlon répondait avec un seul mot : « Non ». Cela suffisait. La politique étrangère des USA dépend du président, de son équipe à la Maison Blanche et de son gouvernement dans les départements d'État et de Défense. Lorsque ceux-ci vont changer, le nouveau leader de l'« organisation la plus puissante du monde, le gouvernement des États-Unis », selon les paroles d'Obama, sera libre de modifier les critères et les objectifs précédents.

Chaque président apporte deux facteurs qui vont marquer la politique étrangère du pays au cours de leur mandat : leur caractère et leur équipe. Il n'est pas nécessaire de suivre la politique nord-américaine en détail pour savoir qu'Obama est plus réfléchi que George W. Bush, ou que Bush père avait plus de connaissance en politique étrangère que son fils. De là l'importance de l'équipe. Le meilleur portrait que l'on puisse trouver de la présidence de Bush se trouve dans *Days of Fire*, de Peter Baker. Baker décrit les positions de Bush en politique étrangère lorsqu'il préparait sa campagne présidentielle ainsi : « S'il est vrai que Bush débutait avec des idées claires en ce qui concerne la politique nationale, il ne présentait virtuellement qu'une table rase en ce qui concerne la politique étrangère. Mais il existait un bon groupe de factions qui voulaient attirer son attention, des néoconservateurs tels que Paul Wolfowitz et Richard Perle jusqu'aux républicains plus traditionnels comme Richard Armitage et Robert Zoellick ».

C'est ainsi que se fait la politique étrangère aux USA : les grandes décisions ou les virements de bords dépendent au fond du critère du président après avoir entendu un groupe de conseillers qui peut varier. L'un des secré-

taires d'État les plus légendaires, Henry Kissinger, affirmait que l'influence sur le président dépendait d'une chose : « Lieu, lieu, lieu ». Il faisait référence à l'importance d'avoir un bureau proche du Bureau Oval. (Kissinger a été plus longtemps conseiller de Richard Nixon et Gerald Ford que secrétaire d'État.) Le département d'État, loin de la Maison Blanche, a donc généralement moins de poids que les conseillers du Conseil de sécurité nationale. Ce Conseil dispose actuellement de 370 employés, 10 fois plus que pendant les années soixante-dix. Découvrir quelles sont les voix que le président écoute le plus est une tâche évidente pour les journalistes qui travaillent à la Maison Blanche. Il s'agit souvent d'un jeu de devinettes.

Dans les récentes décisions sur la Syrie, l'on peut voir les différences entre les institutions de politique étrangère les plus importantes aux USA. En 2011 et 2012, la secrétaire d'État, Hillary Clinton, le secrétaire de Défense, Robert Gates, et le directeur de la CIA, David Petraeus, misaient sur armer les rebelles syriens. De ce fait, tous trois – et ensuite le successeur de Gates, Leon Panetta, aussi – étaient souvent alliés dans les débats internes de l'administration et ils s'opposaient aux instincts plus pacifiques du viceprésident, Joe Biden. Parmi les autres personnes proches d'Obama, avec un poste moins important que les secrétaires mais dont le poids apparent est plus élevé, l'on retrouve Ben Rhodes, le jeune écrivain de discours de politique étrangère dont le rôle va au-delà de cette tâche, ou l'actuel chef de cabinet, Dennis McDonough.

Ni Biden ni Rhodes ne voulaient armer les rebelles syriens au début du conflit. Rhodes misait aussi sur laisser tomber Moubarak en Égypte et freiner Mouammar Kadhafi dans son avancée vers Bengazi. Le chef de cabinet est une autre figure qui marque un président. Obama en a eu quatre, pour l'instant. McDonough était auparavant le second du Conseil de sécurité nationale. Lors de sa désignation, Obama a affirmé qu'« il avait participé dans chaque décision importante concernant la sécurité nationale ».

En tant que chef de cabinet, il participe encore plus. Comme cela a été le cas dans l'une des plus importantes,

Jordi Pérez Colomé, journaliste, professeur à la Faculté de Sciences de la Communication, Universitat Internacional de Catalunya et du département de Communication, Universitat Pompeu Fabra, auteur du blog *Obamaworld*.



**Rencontre du président Obama, accompagné de Susan Rice, John Kerry et Samantha Power, avec des représentants des cinq pays arabes – Jordanie, Arabie saoudite, Émirats arabes unis, Qatar et Bahreïn – qui participent dans les attaques aériennes en Syrie et en Irak. Washington, septembre 2014./SAUL LOEB/AFP/GETTY IMAGES**

en septembre 2013 : la décision de ne pas bombarder la Syrie après son attaque avec des armes chimiques un mois auparavant. Obama optait, à ce moment-là, par demander l'autorisation du Congrès au lieu d'ordonner l'action militaire, ce que la loi lui permettait. Il prit cette décision après une longue promenade, déjà célèbre, dans les jardins de la Maison Blanche avec McDonough. À la fin de la présidence d'Obama, nous saurons plus précisément, qui a eu plus d'importance et à quel moment.

La conseillère de Sécurité nationale, Susan Rice, et l'ambassadrice aux Nations unies, Samantha Power, sont deux autres figures clés dans les relations extérieures de cette Maison Blanche. Toutes deux misent sur un gouvernement plus actif dans les actions humanitaires. Power a remporté le prix Pulitzer de non-fiction en 2003 avec un livre sur la réponse aux génocides, *A Problem from Hell*. Son débat intérieur et au sein de l'administration au sujet de ce qu'il faudrait faire face à la plus grande catastrophe humaine de notre ère, en Syrie, doit être énorme.

### La réaction, tout aussi importante que le plan

Il serait injuste de limiter la politique étrangère des USA à des facteurs contrôlables par le président. « À la vérité, l'héritage de la politique étrangère de chaque président dépend de la chance, d'aspects externes, de ten-

dances cycliques et des héritages préalables », affirme le directeur de *Foreign Policy*, David Rothkopf. Johnson a été le président du Vietnam ; Carter, celui de la crise des otages après la révolution en Iran ; Reagan, celui de la perestroïka ; George H.W. Bush, celui de la fin de la guerre froide ; Clinton, celui de Bosnie et du Rwanda ; George W. Bush, celui du 11-S ; et Obama, celui de la fin des guerres, du *Printemps arabe* et de la Syrie.

Aucun de ces événements n'a été provoqué seulement par le président du moment, mais ils ont tous dû faire face à leurs conséquences. La personnalité et l'équipe du président sont tout aussi fondamentales au moment de réagir que de planifier. Il est probable qu'Obama se sente à l'aise avec ce positionnement réactif. Les deux grandes expressions populaires qui ont résumé sa politique étrangère sont « diriger de l'arrière » et « ne pas faire de bêtises ». Elles proviennent toutes deux de ses conseillers à la Maison Blanche. La première a été publiée dans le *New Yorker* lors de son premier mandat ; la seconde dans *Los Angeles Times*, lors du second mandat. Le président lui-même a apparemment utilisé « ne pas faire de bêtises » en tant que devise de sa politique étrangère.

Pour comprendre la différence entre la précaution d'Obama et celle de Bush, une phrase concernant le vice-président Dick Cheney est fort utile. Lors de son second mandat, alors que Bush voulait calmer l'ardeur guerrière

re de l'administration et qu'il renvoyait le secrétaire de Défense, Rumsfeld, ses conseillers affirment que Cheney « voulait continuer à casser la porcelaine » à travers le monde. Il s'agit de deux approches clairement différentes.

### Les lignes rouges au Moyen-Orient

**L**es USA – comme tous les pays – suivent des directives qui se maintiennent au-delà de la personne qui occupe la Maison Blanche. Mais ces lignes rouges incluent des variables. Au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, les USA présentent trois grands intérêts stratégiques : un, maintenir le flux de pétrole et de gaz sans interruptions pour que l'économie mondiale ne souffre pas ; deux, réduire la menace du terrorisme jihadiste contre les intérêts américains et occidentaux ; trois, limiter la prolifération d'armes de destruction massive.

Aux côtés de ces trois grands intérêts, il en existe deux autres qui, bien que stratégiques, présentent une nuance morale : tout d'abord, la défense d'Israël, dont l'importance s'est vue réduite suite à la croissante capacité militaire du gouvernement israélien ; deuxièmement, la promotion de systèmes de gouvernement plus démocratiques et des droits de l'Homme. Il est évident que ce point est celui qui dépend le plus des quatre autres. Avec Israël, les deux autres grands alliés des USA dans la région ont été l'Arabie saoudite et l'Égypte de Moubarak, dont les systèmes de gouvernement et défense des droits de l'Homme laissaient à désirer. Ces lignes rouges sont prouvées par des données plus concrètes : l'Arabie saoudite était jusqu'à 2014 le principal acheteur d'armes nordaméricaines. Maintenant il s'agit de l'Inde. Parmi les cinq pays qui ont reçu le plus d'aide extérieure des USA, trois se trouvent dans la région : Israël, Égypte et Jordanie. Les deux autres sont l'Afghanistan et le Pakistan. Ces alliances vont au-delà des présidents.

Cependant, la façon dont elles s'expriment et l'importance donnée à chacune peuvent varier énormément entre administrations. Lorsque George W. Bush a quitté la présidence, il a demandé – le verbe est important, il n'a ni exigé, ni ordonné, ni supplié – à Obama de poursuivre deux programmes classifiés : les attaques informatiques contre l'industrie nucléaire iranienne et les bombardements avec des drones au Pakistan. Obama a accepté. Mais au fil des années, les sabotages et les sanctions contre l'Iran sont devenus un tremplin pour un hypothétique accord et, par contre, le programme de drones s'est élargi vers d'autres pays où Al Qaida grandissait, surtout au Yémen et en Somalie. Chaque président suit son chemin.

### Qu'est-ce qui a changé avec Obama dans ce contexte

**L**e discours du Caire de l'été 2009 représentait son premier grand pari afin de changer le ton des relations extérieures avec la région. Le discours avait pour titre « Un nouveau départ ». Obama ne voulait pas

que le passé le marque : « Quelle que soit notre opinion du passé, nous ne devons pas en être prisonniers. Nous devons régler nos problèmes par le biais du partenariat et partager nos progrès ». Il a ensuite établi sept sources de tension dans la région qui coïncident, en partie, avec les intérêts nationaux des USA. Les variantes qu'apporte Obama représentent leurs nuances : une, la violence extrémiste ; deux, la paix entre Israéliens et Palestiniens ; trois, les armes de destruction massive ; et les quatre autres représentent des chapitres de l'intérêt moral des USA : démocratie, droits des femmes, liberté religieuse et développement économique.

Obama n'a fait mention du pétrole et du gaz qu'une ou deux fois. Il voulait les écarter des bases dans les relations : « Et à la différence du passé pendant lequel l'Amérique se concentrait sur le pétrole et le gaz, s'agissant de cette partie du monde, nous chercherons désormais une relation plus engagée ». Un an et demi plus tard, le *Printemps arabe* représentait au début le clou parfait pour cette liste de désirs. Mais comme il est arrivé en d'autres occasions, le premier coup de pouce provenait de l'administration précédente. Le premier mini *Printemps arabe* s'était effectué en Égypte en 2005, lorsque Moubarak a cédé une certaine ouverture sous la pression de Washington. Bush avait ensuite abandonné cet effort, après la victoire du Hamas lors des élections palestiniennes de 2006.

En 2011, son successeur, le président Obama, a trop misé sur la force de la démocratie pour changer en quelques années des pays qui auront besoin de générations pour changer d'avenir. Depuis le début, l'administration Obama a joué un double jeu en appuyant la révolution en Libye, en Tunisie, en Égypte ou en Syrie, et en dissimulant au Bahreïn et au Yémen. Tout cela est tombé à l'eau.

La contre-révolution a replacé le *Printemps arabe*, tout au plus, en tant que première étape d'un long processus vers d'autres systèmes politiques dans le monde arabe. Personne ne le sait. Pendant ce temps, les USA agissent au ralenti. Début novembre, le département d'État a aidé à organiser une conférence d'investisseurs au Caire, malgré la répression contre des groupes indépendants qui promeuvent les droits de l'Homme.

Au Yémen, les pays du Golfe espèrent maintenant que les USA vont faire quelque chose contre les houthis qui, selon eux, sont sur le point de prendre le contrôle du pays. Mais tant que la situation n'empire pas et qu'Al Qaida ait de quoi se distraire, il est peu probable que Washington aille au-delà des sanctions. La réalité se heurte souvent à une de ces lois que tout le monde connaît mais personne ne veut reconnaître : les USA ne font pas de miracles. Lorsqu'ils essayent d'en faire, c'est parce que leurs intérêts stratégiques sont en jeu. Tout le reste dépend du président. ■