



LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE SOUS LA PREMIÈRE ADMINISTRATION OBAMA

PIERRE MELANDRI

Professeur des universités émérite à l'Institut d'études politiques de Paris

Questions de PIERRE SICARD

1-Répondant aux préoccupations d'une majorité de l'électorat, l'accent a été mis sur la création d'emplois au cours de la campagne. C'est donc plutôt en insistant sur les conséquences de la délocalisation que la dimension internationale est revenue au cœur du débat. Faut-il y voir le poids objectif des difficultés économiques du pays ou la volonté d'accorder une priorité absolue aux problèmes intérieurs après les choix faits par le président Bush dans sa lutte contre le terrorisme ?

De toute évidence, vous avez raison, la campagne a tourné autour de la création d'emplois et de la situation économique. D'abord, sans doute, parce que c'était le terrain où Romney espérait l'emporter. *'It's the economy, and we are not stupid'* a rappelé un de ses conseillers, reprenant pour son candidat la formule inventée en 1992 par James Carville pour Bill Clinton. Ensuite et surtout, parce que, du fait des difficultés économiques que vous évoquez, l'économie était pour la très grande majorité des Américains la vraie priorité. Au demeurant, Obama avait lui-même très vite rappelé la nécessité pour les Américains de se concentrer sur le redressement intérieur après les aventures militaires coûteuses et hasardeuses où l'Administration Bush les avait entraînés. Dès son discours du 1er décembre 2009 à West Point, alors même il annonçait l'envoi de renforts (le *'surge'*) en Afghanistan, il avait tenu à déclarer :

Je suis conscient des paroles du président Eisenhower qui – en débattant de notre sécurité nationale – avait dit : « Chaque proposition doit être pesée à la lumière d'une considération plus large : la nécessité de préserver l'équilibre dans et parmi nos programmes nationaux ». Au cours des dernières années, nous avons perdu cet équilibre. ... Pendant ce temps, la compétition au sein de l'économie internationale est devenue plus féroce. *Nous ne pouvons tout simplement pas nous permettre d'ignorer le prix de ces guerres.*

Pierre Melandri, « La politique étrangère sous la première administration Obama », *Cercles 27* (2012), 10-26.

Avant d'ajouter : « C'est pour cela que notre engagement militaire en Afghanistan ne peut être illimité – parce que la nation dont la construction m'intéresse le plus est la nôtre ». Aussi ne faut-il pas s'étonner si, tout au long du troisième débat, qui était consacré en principe à la politique étrangère, il n'a cessé de répéter, tel un leitmotiv, son souci de donner la priorité au « *nation building at home* ».

Notons aussi que les républicains n'ont probablement pas souhaité voir la politique étrangère trop abordée, d'abord de peur de détourner la campagne de l'économie qui était leur terrain d'attaque privilégié, mais aussi parce que au moins jusqu'à l'attentat de Benghazi, les Américains faisaient largement plus confiance à Obama qu'à Romney dans ce domaine. C'est que, en dépit de certains reculs (sur le réchauffement climatique, sur le *reset* avec la Russie ou sur la promesse de ne jamais sacrifier les valeurs américaines aux impératifs de sécurité) ou de quelques « ratés » (dans la quête d'un règlement au Proche-Orient en particulier) le président américain avait amplement répondu aux attentes de ses concitoyens. Il avait retiré les troupes d'Irak et mis en train leur retrait d'Afghanistan (même si une présence militaire américaine sera sans doute maintenue après 2014), totalement transformé la guerre contre le terrorisme d'engagements massifs et à terme impossibles à supporter en une série de missions clandestines, chirurgicales et létales sous l'égide de la CIA et des forces des opérations spéciales et éliminé Ben Laden et nombre de leaders d'Al-Qaïda. Il s'était efforcé de redéfinir le *leadership* des États-Unis dans un monde profondément transformé où, face aux puissances nouvelles en train d'émerger, leur déficit budgétaire ne leur permettrait de disposer que de moyens plus limités et procédé à un « pivot » vers l'Asie où, de toute évidence, la montée en puissance de la Chine sera pour eux le principal défi dans les prochaines décennies.

2-Le Moyen-Orient reste la région de fixation des crises majeures pour les États-Unis. Barack Obama a été accusé d'un excès de prudence, voire d'indécision au cours des manifestations de l'opposition en Iran comme au lendemain du printemps arabe. Des défaillances ont également été révélées dans le dispositif de défense des ambassades après l'attaque intervenue en Libye. Romney a affiché un soutien inconditionnel à Israël dans sa détermination d'empêcher l'Iran de se doter de l'arme atomique. L'élection d'Obama en 2008 semblait augurer d'une nouvelle ère

dans les relations avec les pays islamiques et d'une nouvelle donne dans la région. Qu'en est-il aujourd'hui ?

Il est tout à fait vrai que Barack Obama a fait preuve surtout au départ d'une prudence étonnante lors des manifestations de l'opposition en Iran. On sait que la Maison-Blanche était littéralement furieuse contre le jeune fonctionnaire du département d'État qui avait persuadé Twitter de renoncer à une interruption momentanée de son fonctionnement qui aurait empêché les protestataires de continuer à communiquer. C'est que ce type d'initiative allait à l'encontre de ce qui était la priorité du président, engager un dialogue avec les dirigeants de Téhéran et voir si leur programme nucléaire pouvait faire l'objet d'un règlement. Il est probable que la leçon de ces événements ne lui a pas échappé et qu'elle a influé sur son attitude quand le « printemps arabe » s'est peu à peu installé.

Dès le 12 août 2010, avant même que celui-ci ait commencé, il rappelait ainsi dans un mémorandum à ses conseillers que les intérêts des États-Unis pouvaient ne pas toujours s'identifier à la préservation de régimes amis mais autoritaires :

L'intensification de la répression, expliquait-il, pourrait menacer la stabilité politique et économique de certains de nos alliés, nous laisser avec moins de partenaires capables et crédibles, à même de soutenir nos priorités régionales, et nous aliéner un peu plus les citoyens de la région. De plus notre crédibilité régionale et internationale se retrouvera sapée si nous sommes vus ou perçus comme soutenant des régimes répressifs et ignorant les droits et aspirations des citoyens.

Il rappelait ainsi qu'à ses yeux, la quête de la stabilité pouvait ne pas toujours signifier une défense aveugle d'un statu quo condamné, mais tout au contraire s'identifier à un ralliement lucide et avisé à des bouleversements que rien ne pourrait empêcher.

Finalement, quand le « printemps arabe » s'est concrétisé, c'est son approche instinctive, celle d'un réaliste pragmatique ou, si on préfère, d'un « idéaliste sans illusions », qui l'a emporté. D'un côté, il a compris qu'il serait « irréaliste » de s'opposer à la volonté populaire et que le faire serait d'autant plus grave que ce serait paraître renier son grand discours du Caire

et menacer un de ses objectifs prioritaires : réparer les dommages que la guerre d'Irak avait engendrés et améliorer l'image des États-Unis dans le monde musulman. De l'autre, il a sans doute initialement regretté de voir ce nouveau défi venir s'ajouter à tous ceux auxquels il était déjà confronté et deviné que les bouleversements que le succès des protestataires entraînerait ne seraient pas, au moins dans l'immédiat, sans conséquences délicates pour les États-Unis. Aussi a-t-il très naturellement choisi de conjuguer ouverture et prudence et de réagir au cas par cas en veillant à ne jamais mettre, autant que faire se pourrait, les intérêts vitaux des États-Unis en danger. Il a ainsi bientôt soutenu la contestation en Tunisie où les enjeux étaient réduits, puis un peu plus tardivement en Égypte, où il comptait sans doute sur les liens entre les militaires des deux pays pour préserver les intérêts des États-Unis (de même qu'il cherche aujourd'hui, on vient de le voir lors de la récente crise autour de Gaza, à nouer des liens avec Mohamed Morsi, le nouveau président égyptien). Inversement, il a laissé l'Arabie saoudite – que son feu vert au renversement de Moubarak avait profondément irritée – réprimer les protestataires du Bahreïn, un petit État qui abrite le port d'attache de la V^e Flotte et où l'Iran aurait été le grand bénéficiaire d'une victoire des opposants. La même conviction qu'il faut une réponse spécifique à chaque situation trouve son reflet dans la décision du président d'intervenir en Libye, mais de garder une certaine distance avec les événements de Syrie.

Il a d'ailleurs longtemps hésité avant d'intervenir dans le premier de ces pays. Il redoutait sans doute de se voir reprocher de lancer une troisième guerre contre un pays musulman. S'il l'a fait, cela a été sous la pression de ses alliés britanniques et français et seulement une fois le soutien de la Ligue arabe clairement exprimé, en affectant de se tenir en retrait (*leading from behind*) et en remettant à l'OTAN la direction officielle des opérations armées. Une seconde explication à son hésitation est qu'il craignait d'être par la suite confronté à une situation chaotique et porteuse de dangers : après tout, c'était la région orientale de la Libye qui avait fourni le plus de volontaires pour le djihad en Irak. On comprend dès lors l'embarras qu'il a dû éprouver quand, faute de mesures de sécurité assez resserrées, J. Christopher Stevens, son ambassadeur à Tripoli, et trois autres Américains, ont été victimes d'une attaque de djihadistes. Cela a offert aux républicains une occasion inespérée de tenter de ternir le prestige que l'assassinat de Ben Laden lui avait assuré et de suggérer qu'Al-Qaïda était loin d'être autant neutralisée que la Maison-Blanche le prétendait. Mais

Romney l'a en partie gâchée en réagissant de façon par trop irréfléchie et prématurée.

Ceci dit, force est de constater qu'un objectif essentiel d'Obama, le redressement de l'image des États-Unis auprès du monde musulman, est tout sauf réalisé. C'est que si ses interlocuteurs ont apprécié son discours, ils n'ont d'emblée jamais caché que ce serait à ses actes qu'ils le jugeraient. Or même si Obama a fini par soutenir la contestation en Tunisie et en Égypte et par intervenir en Libye, il n'a pu surmonter les deux principaux obstacles à la réalisation de son objectif. Le premier a sans doute été l'intensification des attaques de drones contre les leaders, agents des talibans et d'al-Qaïda, des attaques sans doute le plus souvent ciblées et précises, mais qui n'en ont pas moins permis aux radicaux islamistes de dénoncer l'assassinat d'innocents, y compris des femmes et des enfants.

Le second obstacle a certainement été l'incapacité où le président s'est trouvé de promouvoir un règlement de paix au Proche-Orient, dossier sur lequel il a sans doute subi son échec le plus important. Fait extrêmement rare, il s'est à cette occasion montré trop confiant et, du coup, imprudent. Il a pris le risque d'exprimer publiquement une exigence – l'arrêt de la colonisation israélienne – sans s'assurer qu'elle ne buterait pas sur un refus humiliant. Or Netanyahu a parfaitement exploité le soutien dont il bénéficiait au Congrès et très vite Washington a été contraint de reculer, au risque de perdre une grande partie de la crédibilité et de la popularité que le discours du Caire avait pu lui assurer.

Netanyahu a d'autant plus facilement pu l'emporter qu'il avait d'emblée cherché à détourner l'attention de la question palestinienne en mettant l'accent sur la menace représentée par les aspirations nucléaires iraniennes. Il a été largement entendu puisque non seulement Obama a poursuivi le programme de sabotage secret (*Olympic Games* et le fameux ver informatique Stuxnet) imaginé par l'Administration Bush, mais a arraché, grâce au *reset* (le « nouveau départ ») avec la Russie, un renforcement des sanctions contre Téhéran aux Nations unies avant d'encore durcir celles déjà imposées par son propre pays. Mieux : alors que beaucoup d'observateurs pensaient que les États-Unis pourraient s'accommoder d'un Iran disposant de l'arme nucléaire et se contenter de le « dissuader » comme, après tout, ils l'avaient fait pour l'URSS durant de longues années, les pressions combinées de la

campagne républicaine, d'Israël mais aussi probablement des dirigeants arabes sunnites (en particulier d'Arabie saoudite) ont fini par convaincre le président de déclarer que non seulement « toutes les options » (comprendons « militaires ») restaient sur la table, mais qu'en aucun cas la possession par Téhéran d'une arme atomique ne serait tolérée.

Sur ce plan, la seule vraie différence entre lui et Mitt Romney a été que ce dernier s'est aligné sur la position d'Israël qui, ne disposant pas des mêmes capacités militaires que les États-Unis, considère qu'il lui faudra intervenir beaucoup plus tôt que ces derniers, qui resteront à même de le faire quand le programme iranien aura encore avancé. Aussi durant la campagne Netanyahu a-t-il multiplié – sans succès – les appels à Obama pour qu'une ligne rouge (impliquant une frappe militaire) soit fixée non, comme l'entend la Maison-Blanche, juste avant que l'Iran ne dispose d'une arme nucléaire mais dès qu'il atteindrait la « capacité » de la fabriquer, une position que Romney a dit partager.

Remarquons, pour conclure, que si l'image des États-Unis ne s'est guère améliorée auprès du monde musulman, c'est précisément parce que, contrairement à ce que Romney a prétendu, loin de « précipiter Israël sous les roues du bus », Obama a encore renforcé les liens entre les deux pays en matière de renseignement et de sécurité - aidant entre autres Tel-Aviv à se doter du système antimissile *Iron Dome* dont la confrontation récente entre Israël et le Hamas a permis d'apprécier l'efficacité. Au point même où l'actuel ministre de la Défense israélien, Ehud Barak, a qualifié ces liens de plus étroits que jamais. En réalité, si le président préfère ignorer les appels de Netanyahu à intervenir en Iran de façon précipitée, c'est sans doute d'abord parce qu'il est persuadé qu'une « troisième guerre » contre un pays musulman est la dernière chose que les États-Unis puissent souhaiter et que, sans en exclure la possibilité, il fera sans doute tout son possible pour l'éviter. C'est ensuite parce que, au cas où il serait malgré tout contraint de recourir à la force armée, il entend avoir préalablement persuadé la communauté internationale qu'il aura exploré toutes les voies diplomatiques avant de s'y résigner.

3-Chine et États-Unis se trouvent choisir leurs dirigeants quasi simultanément. Washington, à l'occasion du différend sino-japonais sur les îles Senkaku, a tenu à rappeler son alliance avec le Japon. Les républicains se disent favorables à une plus

grande fermeté à l'égard d'une puissance de premier ordre au plan économique et militaire qui menace de bouleverser l'échiquier politique en Asie. De quelle marge de manœuvre les États-Unis disposent-ils à votre avis ?

Rappelons tout d'abord, comme je l'ai noté plus haut, que la politique d'Obama a consisté à jeter les jalons d'un désengagement progressif et, on le voit chaque jour, difficile du Moyen-Orient de façon à pouvoir « pivoter » vers une Asie orientale qui, à ses yeux, sera dans l'avenir la région clé pour la défense et la promotion de leurs intérêts.

Sous cet aspect, le président semble avoir très vite cherché à instaurer une coopération privilégiée avec la Chine (ne parlait-on pas, souvent avec un peu d'anxiété chez ses plus proches alliés, de l'émergence d'un « G2 » à son arrivée ?) Sa politique semble avoir été guidée par la formule du *'neither friend nor foe'* forgée dans les années 1990, autrement dit par la conviction que les deux pays ne pourraient sans doute jamais être totalement des amis (la montée en puissance de la Chine ne pouvant se faire qu'en rivalité avec les États-Unis) mais qu'ils ne devaient surtout pas se transformer en ennemis (ne serait-ce que parce que leurs intérêts économiques sont étroitement liés mais, beaucoup plus encore, parce que la stabilité du monde s'en trouverait menacée).

Il s'est ainsi attaché, tout au long de 2009, à voir s'il était possible aux deux pays de coopérer, mais s'est heurté au refus d'une Chine peu désireuse de limiter si peu que ce soit sa propre marge de liberté et convaincue que, de toute façon, l'Amérique était sur le déclin et le temps de son côté. L'échec de cette politique de la « main tendue » a sans doute été symbolisé par la fameuse scène où, au sommet de Copenhague sur le réchauffement climatique, Obama a dû littéralement forcer la porte d'une réunion où le président chinois avait rassemblé les représentants des puissances émergentes pour élaborer avec eux une position à laquelle les États-Unis auraient par la suite été confrontés sans avoir eu la moindre chance de l'influencer.

Du coup, à partir de 2010, le président a durci le ton, tant sur Taiwan que sur le Tibet, tant sur les questions monétaires et commerciales (à commencer par la sous-évaluation du renminbi) que sur la Corée du Nord, l'Iran et surtout la prétention de la Chine à étendre sa souveraineté à la mer de Chine du

Sud. Un réel tournant s'est produit à Hanoï à l'été 2010 sur ce dossier : à l'occasion d'une réunion des principaux pays concernés, et au grand dam du ministre des Affaires étrangères chinois, Hillary Clinton a proclamé la volonté des États-Unis de voir les conflits à propos de cette dernière réglés de façon pacifique et sur une base bilatérale. Parallèlement, les Américains se sont efforcés de persuader les pays de la région qu'ils n'avaient en rien à redouter un retrait de Washington. Mieux : dans un article publié en novembre 2011 dans la revue *Foreign Policy*, Hillary Clinton n'a pas hésité à affirmer que le XXI^e siècle serait, pour les États-Unis, un « siècle Pacifique », un peu comme le XX^e siècle avait été pour eux un « siècle Atlantique ». Même si, par la suite, la diplomatie américaine s'est efforcée de mettre l'accent sur la dimension économique de cette politique, ce pivot a été concrétisé par toute une série de mesures d'ordre stratégique : le renforcement des liens avec l'Inde et l'Indonésie, des manœuvres militaires avec la Corée du Sud et le Viêt-Nam, le rapprochement avec la Birmanie, la décision de déployer un nouveau radar antimissile au Japon et même l'ouverture d'une base de Marines dans le port australien de Darwin. Évidemment, Pékin a commencé à dénoncer dans le « pivot » une stratégie d'endiguement des Américains.

Tout ceci, y compris le fait qu'Obama s'est targué d'avoir lancé davantage de poursuites à l'OMC contre la Chine que ses prédécesseurs, n'a pas empêché Mitt Romney – sans doute désireux de s'assurer le maximum de voix chez les salariés du Midwest inquiets des délocalisations – d'affirmer qu'il adopterait une politique beaucoup plus musclée et que dès le premier jour de son entrée en fonctions, il déclarerait la Chine « manipulatrice de sa devise », ouvrant la voie à diverses sanctions. Il reste à voir ce qu'auraient véritablement été ces dernières. Il sera sans doute difficile aux États-Unis de heurter de front un pays qui, après tout, comme Hillary Clinton l'a alors rappelé, reste leur principal créancier. Toute leur politique consistera sans doute désormais à se montrer à la fois assez fermes pour rassurer leurs alliés mais assez souples pour ne pas inquiéter ces derniers, qui ne redoutent rien tant que de voir les deux principales puissances de la région s'affronter. La préoccupation première des Américains sera sans doute de ne pas faire en Chine le jeu des militaires et des nationalistes persuadés que l'heure est venue de défier plus ou moins ouvertement le géant américain au risque d'affaiblir ceux des dirigeants chinois qui s'inquiètent de l'instabilité qu'un regain des tensions pourrait engendrer.

C'est là, en tout cas, la région qui accaparera probablement dans l'avenir l'attention de Washington. D'abord, sans doute, parce que c'est là que la croissance économique est la plus forte, mais surtout parce que c'est là que les conflits potentiels sont les plus nombreux : entre, comme vous le rappelez, la Chine et le Japon, mais aussi entre la Chine et Taïwan, la Chine et le Viêt-Nam, la Chine et les Philippines, etc. La marge de manœuvre des États-Unis y sera d'autant plus étroite que leurs contraintes budgétaires leur rendront difficile le maintien d'une forte présence militaire. Inversement, ils pourront compter sur l'appui de nombre de pays de la région qui s'alarment de la propension de Pékin à pousser ses pions.

4-Il a été souligné par de nombreux observateurs que l'Union Européenne était la grande absente des débats dans les semaines qui ont précédé le scrutin. L'Amérique latine a quant à elle été passée totalement à la trappe. Pourquoi ?

Oui, l'absence de l'Union européenne du dernier débat a été remarquée... par les Européens, tout comme celle de l'Amérique latine l'a été... par les Latino-Américains. À cela deux explications probablement. L'une est plutôt positive. Les deux régions n'apparaissent plus, depuis la fin de la guerre froide, comme des zones de danger stratégique pour l'Amérique. L'autre est un peu plus cynique : comme Anne-Marie Slaughter, l'ancienne directrice du *Policy Planning Staff* d'Obama, l'a noté, « Cela n'a pas été vraiment un débat sur la politique étrangère ou les affaires mondiales. Cela a été la projection de la carte électorale américaine sur le globe ».

La raison essentielle est évidemment le relatif recul de l'intérêt stratégique des deux régions. Pour les Américains, l'Europe reste un marché essentiel. Il n'est que de voir l'inquiétude de l'Administration Obama quant aux répercussions négatives d'un emballement de la crise de la zone euro sur l'économie américaine et donc sur ses chances de réélection pour s'en persuader. Inversement, elle n'est plus au centre de leurs préoccupations stratégiques. Comme Hubert Védrine l'a justement remarqué à l'arrivée du nouvel occupant de la Maison-Blanche : pour les Américains, l'Europe « n'est ni une priorité ni un problème, ni une solution à leurs problèmes ». Sous cet aspect, les observateurs n'ont pu que constater le contraste entre l'Obamania qui s'est emparée du Vieux Continent en 2008 d'un côté et, de l'autre, le *'benign neglect'* que l'ancien sénateur de l'Illinois a, au moins au

cours de ses deux premières années, paru afficher à l'égard de ce dernier. Cette relative indifférence s'explique à la fois par l'âge du président, un homme entré en politique en 1996, alors même que la guerre froide et l'Union soviétique – qui avaient motivé la métamorphose des États-Unis en « puissance européenne » – n'étaient que des souvenirs du passé, et par son expérience. Fils d'un Kenyan et d'une spécialiste des pays en développement, élevé en partie en Indonésie, Obama a été souvent présenté comme le premier président « post-atlantique », voire comme le premier président « du Pacifique » jamais élu par l'Amérique.

À l'expérience, il semble avoir compris, il est vrai, que, tout compte fait, les Européens restaient malgré tout culturellement les plus proches alliés sur lesquels les Américains puissent compter. Le 25 mai 2011, il s'est même rendu à Londres pour célébrer les valeurs occidentales que les deux pays et leurs alliés atlantiques incarnaient et affirmer que leur *leadership* était toujours d'actualité. Il n'empêche : sa conviction est sans doute que l'Europe représente pour son pays le théâtre géostratégique du passé, le Moyen-Orient celui d'un présent auquel – les événements récents de Gaza et, plus encore, la question iranienne viennent le rappeler – il est difficile de s'arracher et l'ère Pacifique celui de l'avenir sur lequel, je l'ai rappelé plus haut, Washington devra se concentrer. Et son inflexion ne doit rien à un quelconque sentimentalisme atlantique : si son Administration a souvent paru souhaiter voir l'Europe plus forte et plus unifiée, c'est parce qu'elle a besoin d'un partenaire solide pour la décharger d'une partie du fardeau qu'elle doit porter, un souhait que l'Europe ne paraît guère aujourd'hui en mesure d'exaucer...

Un épisode sert d'une certaine façon de métaphore à ce qui est en train de se passer. Lors de la crise libyenne, la Maison-Blanche a laissé entendre que les États-Unis avaient inauguré une nouvelle forme de *leadership*, à partir de l'arrière : *'leading from behind'*. C'était évidemment faux, les Américains ayant joué un rôle clé dans l'opération où leurs alliés britanniques et français les avaient persuadés de s'engager. Mais c'était l'expression d'un souhait, lui bien réel, que les Américains entendent sans doute concrétiser. « Ne vous demandez pas, semblent-ils dire désormais aux Européens, ce que l'Amérique peut faire pour vous, mais ce que vous pouvez faire pour vous-mêmes et pour l'Amérique ». En février 2010, le secrétaire à la Défense Robert Gates est allé jusqu'à lancer : « La démilitarisation de l'Europe s'est

transformée d'une bénédiction au XX^e siècle en un obstacle à la réalisation d'une sécurité authentique et d'une paix durable au XXI^e siècle ». Avant d'avertir en juin 2011 :

La réalité brutale est que le Congrès américain... montrera toujours moins de bonne volonté et de patience quand il s'agira de dépenser des fonds toujours plus précieux pour des nations qui refusent apparemment de consacrer les ressources ou effectuer les réformes nécessaires pour devenir des partenaires sérieux et capables d'assurer leur propre défense.

Bref, alors qu'il va leur falloir réduire, déficit budgétaire oblige, leurs dépenses militaires, les Américains demanderont toujours davantage aux Européens de prendre plus directement en charge la sécurité non seulement de leur propre région mais de celles les plus susceptibles, de par leur proximité, de les affecter. Ils chercheront, parallèlement, à leur vendre le maximum d'armes et autres produits de leur propre industrie militaire qu'eux-mêmes ne pourront plus, faute de fonds, autant absorber.

Il est tout aussi clair que la disparition de l'Union soviétique a considérablement réduit l'anxiété que, encore dans les années 1980, les évolutions internes de l'Amérique latine pouvaient engendrer chez les dirigeants américains. La région continue sans doute d'abriter des gouvernements radicaux de gauche et le Venezuela de Chavez de défier les États-Unis tout en faisant sentir son influence sur des pays comme Cuba, le Nicaragua, l'Équateur ou la Bolivie. Mais la menace géostratégique qu'il représente est plus un sujet d'agacement que d'inquiétude. L'on ne peut inversement que s'étonner que le Brésil, une puissance émergente membre des BRICs dont tout le monde reconnaît l'importance croissante sur la scène internationale, n'ait pas été seulement mentionné par les candidats lors du troisième débat.

Sans doute faut-il pour l'expliquer introduire la seconde explication à l'absence ou à la faible présence de l'Europe et de l'Amérique latine dans la campagne. Les deux candidats semblent avoir cherché davantage à séduire telle ou telle catégorie d'électeurs qu'à faire le tour des grandes questions auxquelles le pays était confronté. Cela semble avoir été particulièrement vrai de Mitt Romney. Ses menaces de représailles contre la Chine visaient les

ouvriers du Middle West inquiets et, dans certains cas, désespérés devant la délocalisation des emplois industriels qu'ils occupaient. Ses dénonciations de la politique d'Obama à l'endroit d'Israël avaient essentiellement pour objectif de mordre sur un électorat juif largement démocrate dans l'espoir de gagner les quelques voix susceptibles de faire basculer tel ou tel *'swing state'*. Et la description de la Russie comme « l'ennemi géopolitique numéro un » des États-Unis était sans doute avant tout motivée par la volonté de mobiliser une partie de l'électorat d'origine polonaise.

Notons enfin que si, durant le débat, l'Amérique latine n'a été évoquée qu'à travers une seule allusion de Romney à la nécessité d'étendre les échanges économiques et commerciaux avec les républiques sœurs, elle avait été, à travers cette fois les questions d'immigration et de trafic de drogue, largement présente, au moins indirectement, tout au long de la campagne. Sans doute Romney ne tenait-il pas à évoquer les positions radicales qu'il avait embrassées sur le premier de ces dossiers (invitant les immigrants illégaux, largement quoique non exclusivement hispaniques, à « s'auto-expulser ») alors même qu'il s'efforçait désormais de les faire oublier et de revêtir les habits d'un « modéré ». Quant à l'Europe, elle semble bien, dans la mesure où elle a été évoquée, avoir surtout servi de *'punching ball'* aux deux candidats dans leurs efforts pour se présenter comme le plus apte à sortir les États-Unis de la crise : tandis que les républicains et Romney accusaient le président de vouloir plaquer aux États-Unis un modèle social-démocrate européen qui, selon eux, avait échoué, de leur côté Obama et ses proches reprochaient aux républicains de vouloir infliger à l'Amérique les politiques d'austérité que certains pays de l'Union européenne s'étaient vu imposer et qui, à leurs yeux, n'avaient fait qu'un peu plus aggraver les difficultés que certains de ses gouvernements connaissaient.

5-Mitt Romney s'est ostensiblement aligné sur les positions prises par Barack Obama dans la plupart des questions évoquées lors du troisième débat présidentiel. Faut-il attribuer ce consensus à la modération dont le candidat républicain a voulu faire preuve afin de gagner les électeurs indécis ou à l'influence des « réalistes » aux dépens des néoconservateurs au sein de l'équipe Romney?

Aux deux probablement, dans la mesure où la volonté de Romney de présenter un visage très éloigné de celui de nationaliste musclé et quasi missionariste qu'il avait adopté durant les primaires l'a sans doute conduit à

prêter davantage attention aux vues des quelques réalistes, comme Bob Zoellick, qu'il avait intégrés parmi ses conseillers. Mais les choses ont peut-être été plus compliquées. Certains observateurs, tels Maureen Dowd, ont suggéré que c'étaient les néoconservateurs eux-mêmes qui avaient conseillé au candidat de se montrer à cette occasion centriste et modéré, notant que, dans *The Weekly Standard*, Bill Kristol l'avait lui-même invité à apparaître « pré-présidentiel » et à aborder le débat « sur un mode bipartisan ».

Longtemps, en effet, dans une équipe qui comprenait sous la direction de Kerry Healy, outre d'anciens diplomates comme Richard Williamson ou Mitchell Reiss, d'anciens membres des services secrets, en particulier Michael Haiden, un ancien directeur de la CIA et Coffey Black, un ancien responsable du centre antiterroriste de cette dernière, les néoconservateurs ont joué un rôle dominant. L'on a souvent évoqué John Bolton, dont on se rappelle le mépris que, durant les années Bush, il avait affiché à l'encontre des Nations unies. Mais tout aussi sinon plus influent a été Dan Senor qui avait été le porte-parole de Paul Bremmer quand ce dernier exerçait les fonctions de « proconsul » à Bagdad. Il convient aussi de citer Liz Cheney, la fille de l'ancien vice-président. Leur influence a transpiré non seulement dans les prises de positions souvent radicales du candidat mais aussi dans le débat sur l'utilité de la torture qui a un temps resurgi en pleine campagne.

Sous cet aspect, le revirement brutal de Romney lors du troisième débat où, renonçant à sa rhétorique jacksonienne, voire cocardière, il a parfois paru sur le point de fredonner le refrain de John Lennon '*Give Peace a Chance*', a pu décontenancer. Pourtant, nombre d'observateurs doutaient déjà qu'une fois élu il pourrait garder la ligne dure à laquelle tout au long des primaires et même une bonne partie de la campagne générale il s'était identifié. Une première cause de scepticisme était la division au sein même du Parti républicain entre les partisans de la ligne néoconservatrice, les caciques de la politique étrangère proches de l'école « réaliste » et une tendance « isolationniste » forte à la fois au sein de la Tea Party et dans le clan libertarien de Ron Paul. Une seconde cause était l'obligation où, s'il avait été élu, l'ancien gouverneur du Massachusetts aurait été de tenir compte des contraintes budgétaires. S'il promettait sans doute de s'opposer aux plus de 450 milliards de coupes dans les dépenses militaires programmées par l'Administration Obama au cours des dix prochaines années et même de relever ces dépenses de 50 milliards, il n'a jamais vraiment été capable de

dire durant la campagne comment il pourrait concilier cet engagement avec ses propositions de coupes d'impôts et de réduction du déficit du budget. L'on avait l'impression d'être revenu sur ce plan à la campagne de 1980 où, évoquant le programme un peu similaire de Reagan, George Bush père parlait « d'économie vaudou ».

En tout cas, les électeurs ont tranché. Et Obama va pouvoir continuer d'essayer d'infléchir progressivement la politique étrangère américaine selon les nouvelles orientations que j'ai plus haut indiquées : réduction raisonnable des dépenses militaires, désengagement d'Irak et d'Afghanistan, recours toujours plus marqué aux opérations secrètes contre al-Qaïda et ses associés, « pivot » vers l'Asie et, par-dessus tout, redressement intérieur.

6-La politique étrangère apparaît plus que jamais être le domaine réservé du président et ce en dépit des dérives de la présidence Bush. Le nouveau Congrès est-il susceptible d'infléchir cette tendance de fond ?

Oui, la politique étrangère apparaît plus que jamais le domaine réservé du président, ce qui souligne bien un grand paradoxe. Nixon aimait à remarquer, non sans exagération sans doute, que les États-Unis n'avaient pas vraiment besoin d'un président pour la politique intérieure, mais qu'inversement ce dernier était essentiel pour la conduite de la politique étrangère. Or, si l'élection influe fortement sur cette dernière (nombre de décisions sont bloquées durant l'année où la présidentielle se tient), celle-ci n'a qu'une influence limitée sur l'élection. Et, quand elle en a une, c'est presque toujours au détriment et non en faveur du sortant : en 1968, Johnson a dû renoncer à se présenter dans le climat délétère créé par la guerre du Viêt-Nam ; en 1992 ses victoires tant sur l'URSS que sur Saddam Hussein n'ont pas évité la défaite à un George Bush père que la situation économique desservait. Cette année, les questions étrangères n'ont comme le plus souvent joué qu'un rôle secondaire dans l'issue du scrutin. Comme nous le rappelle Chris Cizilla dans le *Washington Post* du 7 novembre, en dépit de toute l'attention médiatique que l'assassinat (le 11 septembre 2001) de l'ambassadeur J. Christopher Stevens a suscitée, 5% seulement des électeurs ont déclaré, dans les sondages « sortie des urnes » que la politique étrangère avait été la question essentielle à leurs yeux (Obama aurait eu une avance de 20% dans ce groupe).

La réalité est que si, comme Edward Corwin l'a écrit, la répartition des compétences prévue par la Constitution est « une invitation à la lutte pour le privilège de diriger la politique étrangère des États-Unis » et si le Congrès dispose dans ce domaine de pouvoirs difficilement imaginables pour un Français, les périodes de tension internationale, et *a fortiori* de guerre, se sont très vite révélées des moments essentiels dans l'extension des pouvoirs présidentiels. Au nom du vieux principe *Salus Populi Suprema Lex*, le chef de l'État a toujours été tenté, dans de tels moments, d'invoquer ses responsabilités en tant que Commandant en chef pour affirmer son ascendant sur le Congrès, voire bafouer provisoirement certaines libertés au nom de l'impératif supérieur de la sécurité. Souvenons-nous du livre qu'Arthur M. Schlesinger Jr. a consacré à « la présidence impériale », un produit manifeste de la guerre froide, de l'atmosphère quasi permanente de crise à laquelle celle-ci a été associée et de l'ère nucléaire où il risquait d'être difficile d'attendre une délibération du Congrès avant de répliquer à un ennemi qui aurait frappé. Cette prééminence de la Maison-Blanche a été épisodiquement remise en cause soit parce que sa légitimation au nom de l'efficacité ne paraissait pas fondée (dans l'immédiat après-Viêt-Nam, Gerald Ford a suggéré que la présidence était moins '*imperial*' que '*imperiled*' en réalité), soit parce que la menace qui la justifiait s'était dissipée. Après la disparition de l'Union soviétique, les années Clinton ont coïncidé avec une réaffirmation des prérogatives du Congrès.

Mais, comme vous le rappelez à juste titre, le 11 septembre a ouvert une nouvelle ère de présidence impériale, une « présidence de temps de guerre » comme les conseillers de George W. Bush aimaient à la qualifier, à même non seulement d'utiliser sans réel contrôle l'immense puissance militaire dont l'Amérique disposait, mais aussi d'ignorer, via le *Patriot Act* complaisamment voté par le Congrès, les écoutes sans mandat de citoyens américains et même la pratique de la torture, les grandes valeurs et libertés dont le pays se réclamait.

L'un des échecs les plus dommageables des débuts de notre guerre contre le terrorisme, a remarqué Mark Danner la *New York Review of Books* du 13 octobre 2011, a été la volonté de l'Administration Bush d'agir d'une façon qui a paru incarner la caricature que Ben Laden et al-Qaïda avaient croquée des États-Unis : une superpuissance gonflant ses muscles, arrogante, à la mentalité de croisé, hégémonique...

Si, le plus fort de la panique passé, certaines de ces pratiques ont été atténuées et, dans le cas de la torture, arrêtées, « l'état d'exception » que le 11 septembre a inauguré a tendu à se prolonger et il ne faut pas s'étonner que, tout en mettant un terme à ses pires excès et en s'assurant que la loi américaine comme la loi internationale soient respectées, Obama ait préféré ne pas renoncer à la liberté de manœuvre que cette situation lui assurait. Beaucoup d'observateurs ont ainsi relevé son refus de laisser la loi sur les pouvoirs de guerre s'appliquer à l'intervention en Libye sous prétexte qu'il n'y avait pas de soldats américains au sol et que l'opération était conduite par l'OTAN et non par les États-Unis.

S'il a agi ainsi, il est vrai, c'est au moins en partie parce qu'en dépit de pouvoirs qui peuvent paraître exorbitants, le président n'en reste pas moins contraint par les prérogatives du Congrès et que, dès lors que la situation semble les valider, il hésite à renoncer à des pratiques qui lui permettent, quand il le juge nécessaire, de s'en défaire. Comme commandant en chef, ses pouvoirs semblent, en effet, quasi illimités. Comme un observateur l'a fait remarquer, si l'Exécutif doit obtenir un mandat avant de pouvoir fouiller le sac à dos d'un citoyen ou coller une puce GPS à son véhicule, le président peut ordonner son assassinat d'un simple trait de plume comme Obama l'a d'ailleurs fait en septembre 2011 après s'être convaincu que l'Américain en question, Anwar Al-Awlaki, le chef des opérations extérieures d'al-Qaïda dans la Péninsule arabique, avait personnellement organisé des attentats contre l'Amérique. Inversement, en tant que chef de la diplomatie, les pouvoirs du président apparaissent beaucoup plus réduits. Dès ses deux premières années, alors que les deux Chambres étaient démocrates, Obama a eu du mal à faire ratifier le traité New Start avec la Russie et vu le Congrès dénoncer à une forte majorité ses efforts pour convaincre Israël de mettre un terme à une politique de colonisation qui faisait obstacle à sa quête d'un règlement de paix. Surtout, devant l'opposition des républicains mais aussi des démocrates au Congrès, il a dû renoncer à tenir la promesse qu'il avait faite de fermer la prison de Guantanamo au bout d'une année comme à son souhait de voir Khalid Sheik Mohammed, le cerveau du 11 septembre et cinq de ses acolytes, jugés à New York dans un procès civil. Les choses sont devenues encore plus difficiles pour lui par la suite avec la conquête de la Chambre par ses adversaires. Dans la mesure où le rapport de forces n'a pas changé, il aura sans doute le plus grand mal à faire ratifier les textes –

comme le Traité sur le droit de la mer, le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires – qu'il voudrait voir approuver ou à obtenir les fonds pour les projets que les républicains de la Chambre voudront contrer.

C'est là sans doute un autre paradoxe qu'il faut relever. Dans la mesure où le président agit en plein jour, ses pouvoirs restent limités. Dès lors qu'il recourt à l'action secrète, ils paraissent illimités. Obama semble à n'en pas douter s'être imposé de n'exercer ces pouvoirs qu'en son âme et conscience et dans la mesure où ses juristes lui garantissent que ni la loi américaine ni la loi internationale ne sont violées. Mais si une telle situation est probablement, l'histoire l'a suggéré, inévitable, elle n'en est pas moins lourde de dangers. On se rappelle comment, sous Bush, les juristes de l'Exécutif étaient parvenus un temps à convaincre le président que les conventions de Genève ne s'appliquaient pas aux suspects de terrorisme assimilés à des « combattants ennemis » et même comment la torture était compatible avec le droit des États-Unis qui, pourtant, l'interdit. Même si cela n'a pas été sans bonnes raisons, Obama lui-même a à sa manière « franchi le Rubicon » : en recourant aux frappes de drones et à des initiatives de cyberguerre, il a pris le risque de légitimer ces modes d'intervention pour lesquels la communauté internationale n'a jusqu'ici prévu aucune réglementation.