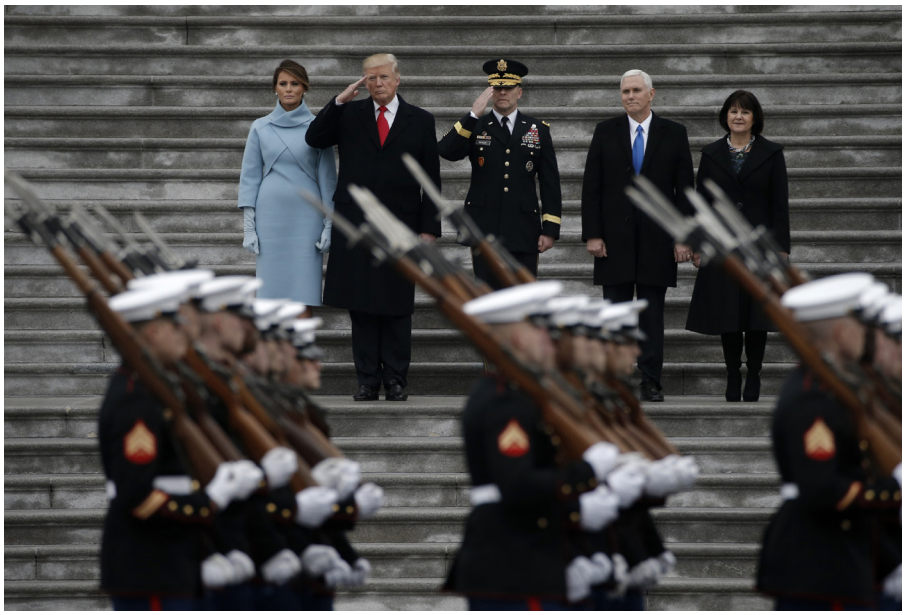
L'administration Trump et la grande stratégie américaine

La grande stratégie américaine se trouve aujourd'hui à la croisée des chemins. Les États-Unis resteront-ils dans une dynamique internationaliste, option privilégiée par l'essentiel de la classe politique, ou l'élection de Donald Trump, partisan d'un nationalisme conservateur et populiste, conduira-t-elle Washington à tourner le dos à l'ordre mondial libéral?

Par Jack Thompson



Pendant des décennies, l'internationalisme a été une pierre angulaire de la grande stratégie américaine. La présidence Trump représente une rupture partielle avec cette constante. *M. Segar / Reuters*

Rétrospectivement, la grande stratégie américaine a été remarquablement cohérente entre 1992 et 2016. S'ils ont mené des politiques étrangères parfois très contrastées, les présidents qui ont gouverné après la guerre froide (Bill Clinton, George W. Bush et Barack Obama) avaient la même vision fondamentale de la politique internationale et de la stratégie que les États-Unis devaient mettre en œuvre pour apporter à leurs citoyens un niveau maximal de sécurité et de prospérité.

Si l'on examine les rapports sur la Stratégie nationale de sécurité (requis par le Congrès) et les autres documents officiels de chaque administration, tous défendaient une version musclée de l'internationalisme libéral. Les objectifs centraux de cette approche étaient la prédominance militaire (couplée à un réseau d'alliances de sécurité et à l'adhésion à différentes organisations internationales), la réduction des barrières commerciales et la diffusion de la démocratie. D'autre part, toutes ces administrations considéraient l'immigration légale comme un phénomène économiquement souhaitable et culturellement acceptable.

Cette ligne servait également un objectif plus large: le maintien et la diffusion de l'ordre mondial libéral. Cette politique d'intérêt national éclairé, bénéficiant aux États-Unis autant qu'à ses partenaires et alliés, était en accord avec le courant de pensée dominant après 1945. Et en matière de grande stratégie, tous les gouvernements, quel qu'ait été le parti au pouvoir, ont inscrit leur politique étrangère dans une certaine continuité.

Or, l'élection de Donald Trump jette aujourd'hui le doute sur l'avenir de ce modèle. Le président incarne une rupture au moins partielle avec le consensus qui s'est instauré au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale. Contrairement à ses prédécesseurs, il joue un jeu à somme nulle: sa politique étrangère consiste à «l'emporter» aux dépens des autres nations. De plus, son ambivalence à l'égard de l'ordre mondial libéral et l'enthousiasme que cette attitude a suscité chez ses partisans soulèvent des questions fondamentales sur l'avenir de la grande stratégie américaine et du système international.

Un ordre mondial en pleine mutation

Pour pleinement comprendre l'émergence du trumpisme, il faut replacer ce phéno-

© 2017 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

La grande stratégie américaine

La grande stratégie désigne, en résumé, les efforts déployés par une nation pour coordonner tous les aspects de sa politique étrangère (diplomatiques, économiques et militaires) en vue d'atteindre ses **objectifs à court et long terme**. L'exemple moderne le plus notable est certainement la politique d'endiguement de l'Union soviétique menée par les États-Unis et leurs alliés pendant la guerre froide. **La Stratégie nationale de sécurité** offre un bon point de départ pour comprendre la grande stratégie américaine. Même si l'on reproche souvent à ces rapports leur manque de détails concrets et leur caractère bureaucratique, ils apportent **des éclairages utiles d'un point de vue historique**, notamment sur le contexte dans lequel la grande stratégie a été élaborée et les grands sujets sur lesquels les administrations entendaient mettre l'accent. La Stratégie nationale de sécurité de 2002, par exemple, ne prend son sens qu'à la lumière des attentats terroristes du 11 septembre 2001.

mène dans le contexte d'un ordre mondial en rapide évolution. Nous assistons à l'apparition — ou plutôt au retour — d'un système véritablement multipolaire. Au niveau international, on n'avait pas observé de structure de pouvoirs aussi complexe et multiforme depuis l'époque d'avant la Deuxième Guerre mondiale.

Plusieurs aspects de ce système émergent requièrent l'attention des responsables politiques américains. Le principal est la montée de la Chine. Avec la population et l'armée active les plus importantes du monde, ainsi que, selon certains calculs, le plus gros PIB, la Chine est une superpuissance. Mue par un fort nationalisme, elle commence à se comporter comme telle et s'est déjà heurtée aux intérêts des États-Unis ces dernières années, notamment en mer de Chine méridionale. Pékin a remis en cause la prédominance américaine sur la plus importante voie maritime de la planète et entrepris de fragiliser les alliances de Washington en Asie de l'Est. La Chine met également le leadership des États-Unis à l'épreuve sur d'autres terrains. Avec des initiatives telles que le projet «One Belt, One Road» (OBOR, voir l'analyse n° 195 du CSS) et le Partenariat économique régional global, Pékin tente en effet de se positionner au cœur de l'avenir économique asiatique.

La résurgence de la Russie est une autre source de préoccupation constante pour les stratèges américains. Les interventions de Moscou en Ukraine et en Syrie, son habileté à exploiter les lignes de fracture de l'OTAN, son ingérence dans l'élection présidentielle de 2016, le développement et la modernisation de son arsenal nucléaire, aujourd'hui le plus important du monde: tous ces signaux rappellent que la Russie est, avec la Chine, l'un des deux seuls pays à pouvoir défier les États-Unis à l'échelle mondiale.

À de nombreux égards, l'émergence de la Russie a réhabilité le rôle de l'Europe dans la planification stratégique des États-Unis. Mais elle a aussi remis en question l'avenir de cette relation. Si la plupart des analystes américains pensent que l'Europe restera un partenaire vital, même les plus optimistes se demandent comment les responsables politiques européens parviendront à résoudre leurs difficultés internes (les crises de la zone euro et des migrants, le Brexit, etc.) tout en jouant un rôle plus actif dans le paysage politique mondial, comme les États-Unis le demandent depuis longtemps.

L'UE doit affermir sa politique étrangère pour plusieurs raisons, l'une étant que Washington a besoin de soutien face à certains adversaires tenaces au niveau régional.

> S'il y a un domaine qui préoccupe les dirigeants au moins autant que la géopolitique, c'est l'évolution de l'économie internationale.

En dépit des efforts considérables déployés pour contenir ses avancées, la Corée du Nord a mis en place un programme nucléaire militaire viable et maîtrisera probablement bientôt la technologie nécessaire pour frapper la côte ouest des États-Unis avec un missile balistique intercontinental. Cette nouvelle donne déstabilise l'Asie de l'Est et complique encore les relations avec la Chine, seul allié de Pyongyang. Elle accroît aussi l'incertitude quant aux garanties de sécurité apportées par les États-Unis à Séoul et Tokyo, qui craignent que Washington soit moins disposé à affronter la Corée du Nord si son territoire est menacé. La Corée du Sud et le Japon pourraient alors chercher à acquérir une force nucléaire de dissuasion indépendante.

Grâce aux négociations du Plan d'action global commun (PAGC) en 2015, le programme nucléaire de l'Iran est, au moins pour l'instant, moins préoccupant que celui de la Corée du Nord. Mais sa politique étrangère s'avère, par certains aspects, encore plus problématique. Pour les États-Unis, Téhéran est le principal sponsor du terrorisme. En outre, ses interventions sur divers points chauds du Moyen-Orient, en particulier en Syrie, en Irak et en Afghanistan, ont contrecarré les projets des États-Unis pour ces pays.

S'il y a un domaine qui préoccupe les dirigeants au moins autant que la géopolitique, c'est l'évolution de l'économie internationale. Le libre-échange a profité à des millions d'Américains, surtout dans les agglomérations et sur les côtes, et contribué à une croissance économique nationale relativement constante. Il faisait partie intégrante de la grande stratégie de l'après-1945 visant à soutenir les alliés et créer un réseau de relations économiques qui constitue aujourd'hui la pierre angulaire de l'ordre mondial libéral.

Mais le développement du libre-échange (et son cousin, l'évolution technologique) a aussi son revers. De nombreux Américains ont vu leurs revenus stagner ou même leurs emplois disparaître, et les inégalités n'ont jamais été aussi grandes. Ces phénomènes ont suscité une forte opposition à la libéralisation des échanges (et à l'immigration) et créé de la méfiance vis-à-vis des élites politiques et économiques. Cela n'est pas surprenant, dans la mesure où Washington n'a pas été d'un grand secours pour ceux qui ont peiné à s'adapter à l'économie mondialisée — et n'a pas réussi non plus à apporter de réponse constructive aux réactions politiques hostiles qui ont suivi.

Toutes ces carences ont nourri le sentiment que les États-Unis étaient en déclin. Cette impression est-elle justifiée? Les intellectuels sont partagés mais là n'est pas véritablement la question. Beaucoup de personnes aux États-Unis et en dehors, pensent que le pays est en train de perdre de sa puissance et cette perception a d'importantes répercussions sur sa grande stratégie.

Trumpisme et grande stratégie

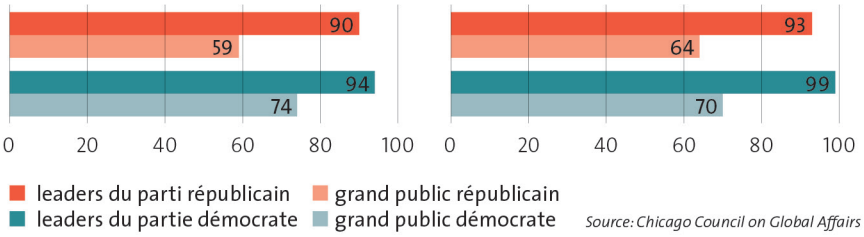
Même si les instances conservatrices se sont ralliées au consensus en matière de politique étrangère qui s'est instauré à la fin

des années 1940, un grand nombre de citoyens à la base et en marge du Parti républicain n'ont jamais accepté l'internationalisme. Au fil des années, des extrémistes comme Patrick Buchanan ont exploité ces foyers afin de défier avec énergie la pensée dominante au sein des conservateurs. Ces efforts, bien qu'idéalistes, ont empêché l'extinction d'une autre vision du monde: le nationalisme conservateur à la place de l'internationalisme; l'emploi unilatéral de la force militaire, et pas au nom de l'ordre libéral; des politiques protectionnistes ostensiblement favorables à l'industrie et aux travailleurs nationaux, et non internationaux; un scepticisme vis-à-vis des experts et des élites dirigeantes.

Opinions partisanes concernant l'internationalisme

Concernant la globalisation
Pensez-vous que la globalisation, particulièrement l'interconnexion de notre économie avec d'autres économies à travers le monde, est majoritairement bon ou mauvais pour les États-Unis? (% majoritairement bon)

Concernant le rôle des Etats-Unis dans le monde
Pensez-vous que pour le futur du pays il est mieux de prendre un rôle actif ou de rester à l'écart d'affaires mondiales? (% rôle actif)



Source: Chicago Council on Global Affairs

Le succès de la campagne présidentielle de Trump a replacé le nationalisme populiste dans la pensée conservatrice. De fait, Trump a désigné le libre-échange et l'immigration comme les responsables du sort de la classe ouvrière blanche, remis en cause des alliances de sécurité scellées de longue date, bafoué les règles de la démocratie et accusé les élites politiques et économiques d'utiliser la mondialisation pour s'enrichir aux dépens du reste du pays. En résumé, il a rejeté les fondements de l'ordre mondial libéral et progressiste. À la place, il a fait valoir une approche consistant à privilégier au maximum les intérêts nationaux aux dépens des autres pays: «*America First*».

Trump a replacé le nationalisme populiste dans la pensée conservatrice.

Si le message de Trump a trouvé écho, c'est d'abord parce que le contexte politique national a subi ces dernières années de profondes mutations. La stagnation, voire la baisse des salaires en termes réels n'est pas un phénomène nouveau en soi, mais ce problème qui dure depuis plusieurs décennies a été exacerbé par la récession économique de 2008. D'autre part, même si le visage de la nation se diversifie depuis longtemps, l'élection de Barack Obama a renforcé les inquiétudes d'une classe blanche de culture conservatrice face au multiculturalisme. Et beaucoup de partisans de Trump considèrent la montée de concurrents tels que la Chine et la Russie non pas comme une conséquence de la multipolarité, mais comme le résultat de l'«incompétence» des administrations précédentes et de leur soumission à l'ordre libéral.

Pour autant, il convient de ne pas exagérer l'ampleur de l'opposition à l'internationalisme. La majorité du Parti démocrate (mais pas nécessairement la base de la gauche) soutient les politiques en faveur d'un ordre mondial libéral. Et même à droite, l'opposition à l'internationalisme est loin d'être générale. Les républicains qui possèdent des diplômes universitaires et évoluent dans le monde de l'entreprise, par exemple, partagent souvent pour l'essentiel la vision internationaliste. Les figures conservatrices en charge de la sécurité nationale, en particulier, sont presque toutes opposées au trumpisme — phénomène qui est actuellement au cœur de la lutte sur l'avenir de la grande stratégie américaine.

Avantage aux nationalistes

Trump a peu progressé dans la mise en œuvre de sa vision du monde. Ce résultat est en partie dû à l'absence de plan cohérent pour gouverner et au fait que certaines de ses décisions clés, notamment sur l'immigration, sont soumises au contrôle du Congrès et des tribunaux.

Mais le principal facteur limitant de Trump, c'est probablement que son administration est essentiellement composée d'internationalistes conservateurs. En effet, les responsables du Parti républicain en charge de la politique étrangère sont dans leur vaste majorité favorables à l'internationalisme, et beaucoup se montrent très critiques vis-à-vis du trumpisme. Malgré sa réticence à intégrer des personnes à la loyauté discutable, le président a placé plusieurs de ces hommes à des postes clés. Ces figures se sont battues pour préserver au moins une partie des priorités internationalistes. Et elles ont enregistré quelques succès notoires, par exemple le renforcement du rôle des alliances en Europe et en Asie de l'Est.

Cependant, l'influence des internationalistes conservateurs est contrecarrée par certains des conseillers les plus proches du président, qui défendent une politique étrangère nationaliste à l'extrême. Même après le départ du stratège en chef de la Maison-Blanche, Steve Bannon, leur pouvoir reste immense. Si leur travail pour affaiblir les relations avec l'Union européenne et l'OTAN n'a rencontré qu'un succès en demi-teinte, leurs efforts ont été plus fructueux sur d'autres terrains. L'un est la promotion du protectionnisme: l'administration Trump s'est désengagée du Partenariat transpacifique et a annoncé son intention de renégocier l'Accord de libre-échange nord-américain. Une autre victoire concerne l'immigration. Le président a signé un décret interdisant l'entrée de migrants provenant de certains pays à majorité musulmane — même si cette mesure a été contestée par un tribunal — et a proposé une réforme du système qui réduirait de moitié l'immigration légale. Les nationalistes ont également réussi à s'opposer à certains accords internationaux. C'est ainsi que Trump a désengagé les États-Unis de l'accord de Paris sur le climat et indiqué qu'il mettra probablement fin à la participation du pays à l'accord sur le nucléaire iranien.

Plus généralement, ces conseillers sont parvenus à instiller une note de nationalisme extrémiste dans la rhétorique du gouvernement. Même les membres internationa-

listes de l'administration ont été touchés. H.R. McMaster, le conseiller à la sécurité nationale, et Gary Cohn, le directeur du Conseil économique national, ont cosigné une tribune dans le *Wall Street Journal* qui rejetait l'idée de «communauté mondiale» et prônait une realpolitik sur les questions internationales. Un tel discours corrobore le fait que Trump n'évoque jamais les valeurs démocratiques ni l'intérêt de défendre l'ordre mondial libéral. Ses critiques acerbes à l'encontre de proches alliés comme l'Allemagne sont sans précédent.

L'avenir de la grande stratégie

Plus tard cette année, la publication de la première Stratégie nationale de sécurité de cette administration sera l'occasion de faire le bilan du rapport de force entre nationalistes extrémistes et internationalistes conservateurs. Néanmoins, il est d'ores et déjà possible d'évaluer le virage pris par Trump par rapport au consensus de l'après-1945 ainsi que de souligner les questions à surveiller durant le reste du mandat du président.

De fait, la relation avec la Chine est en pleine mutation.

En légitimant le nationalisme populiste conservateur, l'élection de Trump a modifié à court terme le caractère de la grande stratégie américaine. Avant Trump, ce courant planait en marge du Parti républicain. Il trouvait écho à la base, mais était rejeté par les élites. Aujourd'hui, les nationalistes ont accédé aux plus hautes fonctions de l'État et travaillent activement auprès des leaders d'opinion qui entretiendront ces idées. Signe des temps, la mission de la plus influente nouvelle revue de politique, *American Affairs,* est de diffuser les arguments des nationalistes conservateurs (même si sa position vis-à-vis de Trump est ambivalente). (Voir également American Affairs and U.S. Foreign Policy, 2017).

Le nationalisme populiste n'est pas près de s'éteindre. Mais il est encore trop tôt pour conclure que les États-Unis ont atteint le point d'inflexion où la majorité du pays rejette l'internationalisme. L'essentiel de la classe politique abhorre la politique étrangère de Trump: ce n'est pas rien. Pourtant, dans un contexte où l'influence de l'élite politique est en déclin et le paysage médiatique fragmenté, ce facteur a aujourd'hui moins d'impact qu'il y a quelques années. Et même si beaucoup d'élus républicains se méfient clairement de Trump, ou l'ont même en horreur, la base du parti continue à soutenir résolument le président, ce qui limite l'opposition à ses mesures de la part des conservateurs. La balance pourrait donc pencher aussi bien d'un côté que de l'autre.

L'enjeu est important au vu des questions critiques auxquelles les États-Unis sont confrontés. Dans le domaine du commerce, par exemple, l'élan protectionniste l'emportera-t-il, galvanisé par l'inquiétude croissante quant aux inégalités et à l'économie, ou les États-Unis resteront-ils une force de libéralisation des échanges? La Chine est l'une des principales cibles des protectionnistes. Si les nationalistes parviennent à imposer leurs conceptions, une guerre commerciale risque alors de s'engager, ce qui aurait des conséquences majeures sur toute la planète.

De fait, la relation avec la Chine est en pleine mutation. Les administrations précédentes utilisaient un mélange de carotte et de bâton pour inciter Pékin à intégrer pacifiquement l'ordre mondial libéral. Cette approche a été abandonnée, mais sans stratégie cohérente pour la remplacer à ce jour. Si c'est la position nationaliste qui s'impose, le risque de conflit armé augmente — même s'il reste, heureusement, relativement faible, notamment grâce à l'effet de la dissuasion nucléaire. Si l'internationalisme regagne du terrain, la guerre reste une possibilité mais davantage de place et de temps seront accordés à la diplomatie.

Il faudra également rester attentifs aux relations avec la Russie, l'Iran et la Corée du Nord. L'approche internationaliste comporte plusieurs avantages, notamment le soutien des alliés et des institutions internationales, mais elle requiert plus de patience et la volonté d'accepter des victoires partielles. L'option nationaliste-populiste, qui appelle à se libérer des contraintes des alliances et des lois et normes internationales, n'est pas adaptée pour résoudre pacifiquement de tels problèmes. Si le courant nationaliste conserve son influence, il faut s'attendre à ce que ces relations deviennent plus instables. Trump navigue ainsi entre deux extrêmes avec, d'un côté, le désir de nouer des relations amicales avec une Russie autocratique et revanchiste et, de l'autre, l'envie de dénoncer le PAGC, malgré son efficacité (voir également Trump Preparing to End Iran Nuke Deal, 2017).

Beaucoup nourrissent des inquiétudes face à ce comportement, en particulier les Européens, qui intègrent depuis longtemps l'internationalisme américain comme un fait acquis dans leurs politiques étrangères et de sécurité. Un repli nationaliste de la part des États-Unis porterait des atteintes concrètes aux relations transatlantiques (le PAGC n'aurait pu voir le jour sans une collaboration étroite entre les États-Unis et l'UE) et plus abstraites, par exemple une rupture de l'engagement commun à promouvoir les valeurs de la démocratie.

Plus généralement, la lutte entre internationalisme et nationalisme aura des répercussions sur la manière dont les Américains abordent les questions internationales. Les États-Unis continueront-ils à voir la politique internationale sous un angle globalement optimiste? C'est en effet la conception qui a prévalu entre 1945 et 2016, les gouvernements successifs réussissant pour l'essentiel à compenser les menaces perçues par la conviction qu'un engagement résolu était bénéfique aux États-Unis et au reste du monde. Ou une vision plus sombre va-t-elle s'imposer, considérant les interactions avec le monde extérieur comme potentiellement nocives? Le débat qui fait rage actuellement au sein de l'administration Trump sera essentiel pour déterminer laquelle de ces visions l'emportera, et le résultat aura des conséquences sur tout l'ordre mondial.

Dr Jack Thompson est Senior Researcher au Center for Security Studies (CSS) de l'ETH de Zurich. Il est notamment l'auteur de Understanding Trumpism: the New President's Foreign Policy (2017).

Les analyses de politique de sécurité du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH Zurich. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale.

Editeurs: Christian Nünlist et Matthias Bieri
Traduction: Consultra; Relecture: Fabien Merz
Layout et graphiques: Miriam Dahinden-Ganzoni
ISSN: 2296-0228

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Téléchargement et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

La médiation des conflits violents No 211
La difficile gestion des personnes de retour du djihad No 210
Algérie: la stabilité contre vents et marées? No 209
La sûreté à l'aéroport de Zurich No 208
L'interdiction des armes chimiques dans la tourmente No 207
Défense: les choix du prochain président français No 206

© 2017 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich