

## Les aléas d'une politique non annoncée et ses acteurs

Louis Balthazar

L'exceptionnalisme américain constitue une entrave sérieuse à l'exercice de la diplomatie. Les rapports de Washington avec les autres nations sont inévitablement marqués par cette conviction inhérente des citoyens américains, des leaders autant que des autres, que les États-Unis sont voués à un destin providentiel et demeurent un phare pour le reste de l'humanité : la « ville qui brille sur la montagne ». En témoignent de nombreux exemples. Citons seulement deux titres de livres récents : Walter Russell Mead, *Special Providence: American Foreign Policy and How it Changed the World*<sup>1</sup> et Joseph P. Nye, *Bound to Lead*<sup>2</sup>. Au surplus, l'expérience américaine est accompagnée dès les origines par une répudiation de l'Europe et de son histoire. Ce rejet a été atténué au cours de l'évolution de la république américaine dans la mesure où les racines européennes des fondateurs se sont souvent manifestées par une relation privilégiée avec le Royaume-Uni et des sympathies exprimées envers quelques autres pays européens, dont la France. Mais le fossé transatlantique n'a jamais été vraiment franchi, comme le montrent les propos du secrétaire à la Défense sous George W. Bush de 2001 à 2006, Donald Rumsfeld, empreints de mépris à l'endroit des politiques issues de ce qu'il appelait « la vieille Europe ».

En fait, les consignes de George Washington, le premier président, ont été observées : « La grande règle de conduite vis-à-vis des nations étrangères est d'avoir avec elles aussi peu de relations politiques que possibles. » Il fallait éviter d'« empêtrer notre paix et notre prospérité dans les rets de l'ambition et des rivalités européennes ». Thomas Jefferson poursuivait en

Louis Balthazar est professeur émérite à l'université Laval et codirecteur de l'Observatoire sur les États-Unis, université du Québec à Montréal. Il est l'auteur (avec Charles-Philippe David et Justin Vaïsse) de *La Politique étrangère des États-Unis : fondements, acteurs, formulations* (Paris, Presses de Sciences Po, 2008).

*Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que leur auteur.*

ISBN : 978-2-86592-915-3  
© Tous droits réservés, Paris, Ifri



<sup>1</sup> W. R. Mead, *Special Providence: American Foreign Policy and How it Changed the World*, New York, Routledge, 2002.

<sup>2</sup> J. P. Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York, Basic Books, 1990.

recommandant d'éviter les « alliances contraignantes ». Cela demeure vrai, même depuis 1945 dans un contexte d'alliances multiples, dans la mesure où les États-Unis n'ont jamais été membres d'une alliance qu'ils ne contrôlent pas.

Si cela a été la consigne pour les pays européens, elle se vérifie encore davantage pour le monde arabe. Certes, il y a eu des incursions américaines au Maghreb dans les guerres dites de barbarie au début du XIX<sup>e</sup> siècle. C'est lors de la bataille de Derna en 1805 que se sont illustrés les *Marines* au point de créer le mythe d'un corps redoutable pour son efficacité, voire son invincibilité. Mais, pour l'essentiel, la région du Moyen-Orient est à peu près ignorée. Des missionnaires protestants s'y sont aventurés à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup>, mais cela ne s'est traduit par aucun effet politique.

### **Le relais de l'Empire britannique**

Après la Seconde Guerre mondiale, les Américains sont amenés à jouer un rôle de premier plan au Moyen-Orient et à y imposer leur puissance pour prendre la relève des Britanniques à bout de souffle. Les leaders américains apparaissent tout à fait démunis dans leur nouveau rôle qui survient rapidement. Très peu d'entre eux connaissent l'histoire du monde arabe. La référence historique, s'il y en a une, sera bien davantage celle de la barbarie des pirates de la côte de la Méditerranée et de l'autoritarisme des sultans que des hauts faits d'une grande civilisation.

Guerre froide oblige, les Américains sont vite amenés à créer de nouvelles zones de sécurité, à concevoir des traités et des pactes : pacte de Bagdad qui deviendra le traité d'organisation du Moyen-Orient (Central Treaty Organisation, CENTO), alliance avec Israël contre l'intransigeance de ses voisins, liens privilégiés avec plusieurs pays exportateurs de pétrole et quelques autres régimes plus ou moins malléables. Cependant, ils font preuve d'une incompréhension totale du nationalisme arabe, des fiertés blessées par le colonialisme, mis à part le blâme adressé aux auteurs de l'expédition israélo-franco-britannique de 1956. Gamal Abdel Nasser, leader populaire de l'Égypte, est jugé hostile, dangereux, et est renvoyé dans les bras de l'Union soviétique, à l'encontre d'une forte répulsion arabe à l'égard du communisme.

La politique américaine est guidée par trois impératifs : une alliance de plus en plus étroite avec Israël après 1956 et notamment au moment de la guerre de Six Jours de 1967 ; des intérêts pétroliers croissants tout au long de la progression fulgurante de la consommation de pétrole aux États-Unis ; et la lutte incessante contre le communisme inspirée par l'idéologie du *containment*<sup>3</sup>. Aucun lien n'est établi entre ces trois impératifs qui parfois se croisent et même s'opposent, conduisant à toutes sortes d'errances. Il en résulte des alliances temporaires sujettes à des fluctuations dramatiques. Pensons à Saddam Hussein et à Oussama Ben Laden autrefois soutenus puis violemment rejetés. Pensons aussi à des interventions aveugles au sein d'une culture qui paraît rébarbative.

---

<sup>3</sup> Aujourd'hui, la lutte contre le communisme est évidemment remplacée par ce qu'on appelle depuis 2001 la « guerre contre la terreur ».

Ajoutez à cela une ineffable et persistante bonne conscience et une conviction que les différences culturelles, loin d'être significatives, peuvent être transcendées – elles sont donc le plus souvent ignorées.

### **Le prisme culturel américain**

À l'évidence, les Américains étaient très mal préparés à jouer un rôle au Moyen-Orient. Contrairement aux puissances coloniales européennes, les États-Unis n'avaient aucune expérience auprès des populations arabes. Peu d'Américains avaient voyagé au Moyen-Orient et établi quelque contact avec des Arabes. Il n'y a pas eu de Ferdinand de Lesseps ou de Lawrence d'Arabie aux États-Unis. En outre, des images, des stéréotypes avaient imprégné toutes les références littéraires ou médiatiques au monde arabe. Le cinéma notamment en a toujours transmis une image déformée. Cela a été bien documenté par Jack G. Shaheen dans son ouvrage *Reel Bad Arabs*<sup>4</sup>.

Dans un film documentaire, « Shaheen relève la longue succession d'images dégradantes qui ont été utilisées pour représenter les Arabes au cinéma. Des bandits bédouins aux jeunes filles soumises, en passant par les cheiks sinistres et les terroristes armés, ce documentaire jette un éclairage dévastateur sur l'origine de ces portraits stéréotypés et sur leur apparition à des moments clés de l'histoire des États-Unis, démontrant du même coup les lourdes conséquences de cette représentation aujourd'hui. Jack Shaheen montre comment, au fil des ans, la persistance de ces images a fait en sorte de banaliser les préjugés entretenus à l'égard des Arabes et de la culture arabe, ce qui aurait eu pour effet de renforcer une vision étroite des individus d'origine arabe et d'accroître les répercussions des politiques intérieures et internationales des États-Unis sur leur vie. En incitant le spectateur à réfléchir sur les conséquences sociales, politiques et simplement humaines de ces caricatures hollywoodiennes, ce film souhaite faire reconnaître l'urgence d'offrir un point de vue opposé qui rendrait justice à la diversité et au caractère humain du peuple arabe, tout en faisant ressortir le vrai visage et la richesse de l'histoire et de la culture arabes<sup>5</sup>. »

Notons, par exemple, qu'à la récente compétition des Oscars à Hollywood, pas un seul des films américains ne traitait des relations des États-Unis avec le reste du monde. Parmi les films étrangers en compétition, la plupart le faisaient, dont deux productions nord-américaines, l'une du Mexique, *Beautiful* (d'Alejandro Gonzalez Innaritu, 2010), et l'autre du Canada, *Incendies* (de Denis Villeneuve, 2011). Ce dernier film traite des effets corrosifs des guerres sur une famille d'origine arabe à Montréal. Beaucoup de films américains ont certes traité de cultures étrangères, notamment arabes, mais invariablement à travers le prisme de héros américains.

Cette antipathie à l'endroit des Arabes et surtout de leur religion islamique a pris des allures de cause sacrée depuis le 11 septembre 2001. On a assisté à des « chasses

---

<sup>4</sup> J. Shaheen, *Reel Bad Arabs: How Hollywood Vilifies a People*, New York, Olive Branch Press, 2001.

<sup>5</sup> Karlzero.tv, <[http://leweb2zero.tv/video/nestamarley\\_71496fa41c92bfd](http://leweb2zero.tv/video/nestamarley_71496fa41c92bfd)>.

aux sorcières » qui rappellent le maccarthysme et ce que l'historien Richard Hofstadter a qualifié de style paranoïaque de la politique américaine<sup>6</sup>.

### Une vision plus nuancée parmi les intellectuels

Dans le monde intellectuel américain, celui de la recherche dans les universités et des *think tanks*, les perceptions sont plus nuancées. On y trouve un grand nombre d'historiens, sociologues, politologues et autres spécialistes capables de rendre compte de façon objective de l'histoire du monde arabe, de son évolution politique et de ses cultures. Des publications récentes sont même allées jusqu'à dénoncer l'influence excessive du lobby pro-Israël aux États-Unis<sup>7</sup>. Cependant, il faut bien noter que ces personnes ne sont pas souvent mises à contribution. C'est là la tragédie des récentes interventions américaines, notamment au Vietnam et en Irak. Dans les deux cas, on ne relève aucun souci de l'histoire de ces pays, de leur culture propre, de la nature de leur nationalisme.

Une majorité des intellectuels qui ont servi les gouvernements américains et joué un rôle important dans l'élaboration des politiques auprès du monde arabe éprouve une sympathie israélienne prééminente ; comme par exemple Dennis Ross qui est aujourd'hui président du Washington Near East Institute sponsorisé par l'American Israel Political Action Committee (AIPAC), Aaron David Miller, ancien étudiant de l'université hébraïque de Jérusalem, Martin Indyk, ancien ambassadeur auprès d'Israël. Le cas de George J. Mitchell, envoyé spécial du président Barack Obama, semble bien être l'exception qui confirme la règle, en ce qu'il peut revendiquer des origines arabes (de sa mère).

Il faut bien noter aussi que la plupart des *think tanks* sont maintenant plus proches des positions conservatrices du Parti républicain, notamment l'American Enterprise Institute (où figurent des personnes aussi partisans que John R. Bolton, Lynne Ann Cheney, Robert Kagan, Paul Wolfowitz et Richard N. Perle), le Center for Strategic and International Studies, la Heritage Foundation (qui a inspiré la doctrine Reagan), la Hoover Foundation (fondée en 1919 par Herbert Hoover, un républicain notoire qui devait devenir président des États-Unis en 1929), l'Hudson Institute (qui a tenu des propos injurieux à l'égard du Coran), le James A. Baker III Institute for Public Policy (fondé par l'ancien secrétaire d'État républicain), le Middle East Forum (dirigé par Daniel Pipes et connu pour ses *Campus Watch*, destinés à dénoncer les professeurs trop critiques à l'endroit d'Israël), le Nixon Center et le Washington Near East Institute. Beaucoup moins nombreux sont les centres de recherche qui apparaissent détachés de positions partisans et qui se situeraient au centre de l'échiquier politique. Tels sont la Brookings Institution (dont le Saban Center for Middle East Policy a été jugé très favorable à Israël), le Carnegie Endowment for International Peace, le Council on Foreign Relations (qui patronne la célèbre revue

---

<sup>6</sup> R. Hofstadter, *The Paranoid Style in American Politics*, New York, Vintage Books, 1965, 2008.

<sup>7</sup> Parmi les ouvrages qui ont fait beaucoup de bruit, voire provoqué le scandale, signalons ceux de l'ancien président Jimmy Carter, *Palestine: Peace, Not Apartheid*, New York, Simon and Schuster, 2006 et de J. Mearsheimer et S. Walt, *Le lobby pro-israélien et la politique étrangère des États-Unis*, Paris, La Découverte, 2007.

*Foreign Affairs*), le New America Foundation, le Woodrow Wilson International Center. Il n'existe, à ma connaissance, aucun véritable *think tank* qui serait résolument pro-arabe. La seule institution qui se situe vraiment à gauche est l'Institute for Policy Studies. Inutile de préciser que son influence auprès des gouvernements est nulle.

Néanmoins, il y a sans doute plusieurs intellectuels pour prendre leur distance vis-à-vis d'Israël ou même critiquer la politique de l'allié privilégié, dont plusieurs sont des juifs. Il faut signaler, à cet égard la création récente de J Street, un organisme voué à la promotion d'une juste paix avec la Palestine et défendant des positions modérées et ouvertes au monde arabe. Mais il est évident que J Street arrive à peine à faire ombre à la puissance de l'AIPAC.

### **Le Congrès, le département d'État, la présidence**

L'influence de l'AIPAC est visible dans l'opinion publique, dans les médias et, par conséquent, au Congrès. L'alliance sacrée avec Israël, un pays démocratique, moderne et dont la culture demeure proche de celle des États-Unis, est rarement mise en doute. Le plus souvent, la politique au Moyen-Orient est vue à travers les positions d'Israël. Quant aux pays arabes, alliés des États-Unis pour diverses raisons (dont au premier chef les approvisionnements de pétrole), ils sont presque toujours perçus avec un certain scepticisme, voire avec méfiance. Les alliances avec ces pays sont considérées comme étant essentiellement conjoncturelles.

C'est au département d'État qu'on est susceptible de trouver le plus d'ouverture et de compréhension, en particulier chez des diplomates ayant une certaine expérience du Moyen-Orient. Cependant, il est rare que ces personnes tiennent le haut du pavé. La secrétaire d'État actuelle, Hillary Clinton, a été sénatrice de l'État de New York pendant quelques années, ce qui la rendait très sensible aux positions de l'électorat juif conservateur, toujours gagné aux politiques israéliennes. Il faut mentionner cependant que Susan Rice, ambassadrice aux Nations unies, sait faire preuve d'intelligence et de discernement à l'endroit du monde arabe.

Quant à la présidence, elle a parfois pu, en fonction des paramètres de la politique étrangère, manifester une certaine ouverture vis-à-vis de pays arabes. Il est même arrivé qu'un président républicain, comme Dwight D. Eisenhower, blâme sévèrement la conduite d'Israël à l'occasion de la malencontreuse expédition militaire israélo-franco-britannique en 1956. D'autres ont voulu promouvoir la paix israélo-palestinienne, comme Jimmy Carter qui a établi des liens étroits avec l'Égypte d'Anouar El-Sadate ou Bill Clinton qui a présidé aux négociations entre Yasser Arafat et Ehoud Barak. Mais le poids de l'alliance israélienne pèse toujours plus lourdement que celui de la Palestine et autres pays arabes. G. W. Bush n'a jamais voulu voir Arafat et son amitié avec Ariel Sharon a fait de lui le président le plus lié à Israël de toute l'histoire. Cela était vrai avant les attaques du 11 septembre, et cela s'est exacerbé par la suite.

Le Conseil de sécurité nationale est normalement le lieu de la présentation des

options, des arbitrages gérés par le conseiller spécial en matière de sécurité. Ce dernier poste a été occupé récemment par le général James L. Jones et l'est présentement par Thomas E. Donilon, tous deux résolument engagés à soutenir l'alliance inconditionnelle avec l'État israélien.

On trouve cependant, dans le personnel du Conseil et parmi les conseillers proches du président quelques personnes plus ouvertes au monde arabe et très sensibles aux révolutions qui se sont succédé dans les premiers mois de 2011. Parmi elles, Samantha Power s'est illustrée par son soutien à l'expédition de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) en Lybie. On la considère, dans les milieux de droite, comme trop critique à l'égard des politiques israéliennes.

La communauté du renseignement contient des spécialistes du monde arabe et des personnes versées dans la langue et la culture arabes, mais, semble-t-il, en nombre trop restreint. Ils sont trop peu utilisés. Les liens étroits entre le Mossad israélien et les services de renseignement américains tendent à étouffer la contribution de ces personnes.

### **Obama : une approche inédite**

La donne est bouleversée avec l'arrivée de Barack Obama à la présidence. Pour la première fois, les États-Unis sont gouvernés par une personne ayant des liens multiples au Moyen-Orient, une sensibilité sympathique aux cultures arabe et musulmane, en raison de ses expériences, de ses amitiés et de ses liens familiaux. Son discours à l'université du Caire, le 4 juin 2009, annonce un regard nouveau porté sur le monde arabe, sinon une nouvelle politique. Jamais un président n'aura autant cité le Coran dans un discours, jamais un président n'aura confessé aussi franchement les erreurs passées de la politique américaine, jamais une évaluation des sentiments arabes n'aura révélé autant d'empathie.

Cependant, le président Obama demeure un homme politique obsédé par son désir de concilier les diverses tendances de l'opinion publique américaine, un homme guidé par l'ambition et très soucieux d'assurer sa réélection. Dans les débats sur la politique américaine au Moyen-Orient, Obama prend soin d'écouter tous les conseillers et experts qui font pression sur lui. Il paraît hésitant, lent à prendre une décision, enclin à tergiverser. Mais on dit qu'il est surtout en opposition avec lui-même, mettant dans la balance sa tendance naturelle à se ranger du côté des protagonistes du « printemps arabe », en écho à son discours du Caire, et son souci de satisfaire des intérêts américains se traduisant surtout par la stabilité de la région. Il s'oppose totalement aux politiques excessives de Benjamin Netanyahu, notamment à l'interminable colonisation de la Cisjordanie. Il apparaît, plus que nul autre président avant lui, comme devant faire preuve de fermeté à l'endroit d'Israël. Mais cela ne se traduit par aucun changement dans la pratique, tant est profonde l'alliance avec l'État hébreu et tant sont fortes les pressions pro-israéliennes exercées sur lui.

Quoi qu'il en soit de sa compréhension du monde arabe et de son souci de

modération, comme tout président américain, Obama doit se révéler un grand commandant en chef des armées. Il lui faut donc apparaître comme un faucon en certaines circonstances et, comme pour faire oublier ses tendances pacifistes, il se doit de garder une attitude de combattant vis-à-vis du réseau Al-Qaida, responsable des attaques du 11 septembre. Cela s'est traduit par la poursuite de la guerre en Afghanistan et surtout par la capture cavalière de Ben Laden, dans la plus pure tradition belliqueuse américaine. Cette attaque lui a valu des éloges quasi unanimes aux États-Unis, toutes tendances confondues, et un précieux capital en vue de sa réélection.

Une fois la population rassurée sur ses capacités de commandant en chef et son aptitude à intervenir de façon décisive et efficace, saura-t-il faire accepter davantage une politique de conciliation et de dialogue auprès du monde arabe ? Il l'aura du moins tenté d'une manière remarquable dans son discours du 19 mai 2011, concrétisant les intentions exprimées au Caire deux ans auparavant.

On peut néanmoins se demander si les États-Unis peuvent continuer de jouer un rôle central au Moyen-Orient. Citant l'impuissance du président Obama dans le dossier israélo-palestinien et son incapacité à s'imposer en face du Premier ministre israélien qui fait la pluie et le beau temps auprès du Congrès américain, sans compter des contraintes budgétaires de plus en plus étroites, des experts en nombre croissant se posent la question. Dans un contexte de déclin relatif de la puissance américaine, peut-être l'époque où Washington se présentait comme l'acteur essentiel et incontournable de toute diplomatie auprès du monde arabe est-elle révolue.