



TRUMP, UN AN APRÈS

Un monde à l'état de nature ?

Sous la direction de Thomas GOMART et Laurence NARDON

Avec les contributions des chercheurs de l'Ifri

Novembre 2017

L’Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d’information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l’Ifri est une association reconnue d’utilité publique (loi de 1901). Il n’est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L’Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l’échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l’Ifri s’impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

Les opinions exprimées dans ce texte n’engagent que la responsabilité des auteurs.

ISBN : 978-2-36567-770-7

© Tous droits réservés, Ifri, 2017

Comment citer cette publication :

Thomas Gomart et Laurence Nardon (dir.), « Trump, un an après. Un monde à l’état de nature ? », *Études de l’Ifri*, Ifri, novembre 2017.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Ifri-Bruxelles

Rue Marie-Thérèse, 21 1000 – Bruxelles – BELGIQUE

Tél. : +32 (0)2 238 51 10 – Fax : +32 (0)2 238 51 15

E-mail : bruxelles@ifri.org

Site internet : Ifri.org

Auteurs

Alain Antil, responsable du programme Afrique subsaharienne de l'Ifri.

Christophe Bertossi, directeur du Centre Migrations et Citoyennetés de l'Ifri.

Jean-François Boittin, chercheur associé au Centre Énergie de l'Ifri.

Alice Ekman, chercheur, responsable des activités Chine au Centre Asie de l'Ifri.

Thomas Gomart, directeur de l'Ifri.

Marc Hecker, chercheur au Centre des études de sécurité de l'Ifri, directeur des publications de l'Ifri et rédacteur en chef de *Politique étrangère*.

Tatiana Kastouéva-Jean, directrice du Centre Russie/NEI de l'Ifri.

Barbara Kunz, chercheur au Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) de l'Ifri.

Laurence Nardon, responsable du programme Amérique du Nord de l'Ifri.

Françoise Nicolas, directeur du Centre Asie de l'Ifri.

Julien Nocetti, chercheur au Centre Russie/NEI de l'Ifri.

Vivien Pertusot, chercheur associé à l'Ifri.

Dorothee Schmid, responsable du programme Turquie contemporaine de l'Ifri.

Matthieu Tardis, chercheur au Centre Migrations et Citoyennetés de l'Ifri.

Sommaire

INTRODUCTION	7
Thomas Gomart	
UN MONDE À L'ÉTAT DE NATURE ?	11
Laurence Nardon	
LES GARDE-FOUS DE LA PRÉSIDENTE AMÉRICAINE.....	15
Laurence Nardon	
EUROPE/ÉTATS-UNIS : L'ANNÉE TERRIBLE	19
Vivien Pertusot	
VU DE BERLIN : L'ORDRE MONDIAL EN PÉRIL	23
Barbara Kunz	
RUSSIE/ÉTATS-UNIS : DRÔLE DE GUERRE FROIDE	27
Tatiana Kastouéva-Jean	
L'ANTITERRORISME SELON TRUMP : EN QUÊTE D'UNE STRATÉGIE....	31
Marc Hecker	
DANS LE GOLFE, UN PRÉSIDENT QUI AJOUTE AUX TROUBLES	35
Dorothee Schmid	
ÉTATS-UNIS/CHINE : PUISSANCE CONTRE PUISSANCE.....	39
Laurence Nardon	
TRUMP ET LA CORÉE DU NORD : CHANGEMENT DE CAP	43
Alice Ekman	

À LA RECHERCHE DE LA POLITIQUE AFRICAINE DE TRUMP	47
Alain Antil	
STRATÉGIE COMMERCIALE : LE PIRE EST À VENIR	51
Françoise Nicolas	
<i>AMERICA FIRST, PLANET LAST</i>	55
Jean-François Boittin	
LA POLITIQUE MIGRATOIRE DE TRUMP	59
Christophe Bertossi et Matthieu Tardis	
TRUMP CONTRE LA SILICON VALLEY, OU L'INVERSE ?	63
Julien Nocetti	

Introduction

Thomas Gomart

Dans la semaine qui avait suivi l'élection de Donald Trump, l'Ifri avait publié une étude destinée à identifier les probables changements de la politique étrangère des États-Unis¹. D'emblée, cette élection avait été présentée comme une bifurcation dans leur trajectoire avec des conséquences sur les rapports de puissance et sur le fonctionnement du système international. Un an plus tard, il nous est apparu indispensable de faire un point d'étape, dans la mesure où les États-Unis sont passés, avec Donald Trump, du statut d'acteur prévisible à celui d'acteur imprévisible.

Imprévisible est, en effet, le terme souvent utilisé pour décrire son comportement comme ses décisions. Compte tenu du poids des États-Unis, cette imprévisibilité accentue la volatilité internationale. Même si certaines de ses orientations avaient déjà été amorcées par ses prédécesseurs, la personnalité transgressive du 45^e président des États-Unis est une donnée fondamentale de tout effort de prévision. Pierre Renouvin (1893-1974) insistait sur la nécessité d'accorder la plus grande attention aux initiatives et desseins des « hommes d'État » :

« Comment pourrait-on négliger leur tempérament, leur état d'esprit, leur conception des destinées nationales, leur intelligence ou leur méconnaissance des forces profondes ?² »

Avec Donald Trump, cette question se pose de manière aiguë. Cette étude collective apporte des éléments de réponse en commençant par analyser les mécanismes institutionnels qui contraignent la volonté présidentielle. Un certain nombre de garde-fous continuent à fonctionner. L'effort de prévision implique un suivi attentif de la politique intérieure américaine, des relations entretenues par la Maison-Blanche avec la Cour suprême, le Congrès et les médias, ainsi que de ses relations avec le Haut Commandement militaire, la communauté du renseignement et les milieux

1. T. Gomart (dir.), « Le monde selon Trump. Anticiper la nouvelle politique étrangère américaine », *Études de l'Ifri*, Ifri, novembre 2016, disponible sur : www.ifri.org.

2. P. Renouvin, *Histoire des relations internationales. Tome V : Le XIX^e siècle, de 1815 à 1871. L'Europe des nationalités et l'éveil de nouveaux mondes*, Paris, Hachette, 1954, p. 28.

d'affaires. Plus profondément, la société civile américaine est travaillée par des forces contradictoires dont il faut aussi tenir compte.

Il s'agit ensuite d'analyser les conséquences des décisions prises par Donald Trump. Un double *tweet*, non pas de lui, mais de Richard Haass, président du Council on Foreign Relations, résume sa doctrine :

« Trump foreign policy has found its theme: “The Withdrawal Doctrine”. US has left/threatening to leave TPP, Paris accord, UNESCO, NAFTA, JCPOA.³ »

Il ajoute :

« A follow-up thought: @realDonaldTrump foreign policy not only has a theme – The Withdrawal Doctrine – but also a slogan: “Leaving from Behind”.⁴ »

À cela s'ajoute la gestion de crises complexes comme la Corée du Nord et l'Iran. Enfin, les réactions des principaux acteurs internationaux méritent une attention particulière car le comportement erratique de Donald Trump conduit inévitablement à des anticipations de leur part.

C'est évidemment le cas de la France, qui entretient une relation spécifique avec les États-Unis. Entre autres caractéristiques, la politique étrangère française repose sur le trépied suivant :

- indépendance stratégique dans une alliance atlantique historiquement fondée sur le P3 (Washington, Londres et Paris) ;
- construction européenne à partir de la réconciliation franco-allemande ;
- multilatéralisme conforté par le siège de membre permanent du Conseil de sécurité.

Donald Trump ébranle ce trépied. La diplomatie française pourra difficilement faire l'économie d'une réflexion profonde sur la nature de ses relations avec Washington. Il lui faut anticiper une évolution de fond : les États-Unis passent du statut de garant de l'ordre international né en 1945 à celui de *primus inter pares* d'un ordre ouvertement contesté. Si cela ouvre des perspectives à l'Europe, cela crée aussi des incertitudes stratégiques préoccupantes dans un contexte de durcissement des menaces extérieures. Paris doit éviter un effet de ciseaux entre ses besoins bilatéraux et ses ambitions multilatérales. D'une part, dans le cadre du P3 (également affecté par le Brexit), l'alliance avec les États-Unis lui assure un soutien

3. @RichardHaass, Twitter, 12 octobre 2017.

4. *Ibid.*

militaire indispensable à la conduite de ses opérations et à sa sécurité. De l'autre, le retrait de l'accord de Paris sur le climat est un exemple parmi d'autres du dangereux affaiblissement du multilatéralisme par un allié. C'est sans doute pourquoi Emmanuel Macron cherche à éviter un isolement de Donald Trump. Pour ce faire, il l'a invité au défilé du 14 Juillet pour commémorer le centenaire de l'entrée en guerre des États-Unis, date qui a scellé le P3. Mais cela n'empêche nullement Donald Trump d'afficher son dédain à l'égard du projet européen, tout en préparant un réinvestissement stratégique en faveur de Varsovie⁵, au moment où la Pologne inquiète fortement ses partenaires européens.

La remise en cause par la Maison-Blanche de l'accord sur le nucléaire iranien devrait susciter des tensions transatlantiques. Elle a déjà contraint Paris, Londres et Berlin à une déclaration commune. De manière plus fondamentale, la diplomatie française va devoir composer avec une multipolarité, longtemps appelée de ses vœux, qui ne s'accompagne pas d'un multilatéralisme produisant de la stabilité. Le multilatéralisme est remis en cause par la Russie et la Chine sur un certain nombre de dossiers, et de plus en plus systématiquement par les États-Unis. Multipolarité sans multilatéralisme, telle est désormais l'équation.

5. J. Grygiel et A. Wess Mitchell, *The Unquiet Frontier: Rising Rivals, Vulnerable Allies, and the Crisis of American Power*, Princeton, Princeton University Press, 2016, p. 170-172.

Un monde à l'état de nature ?

Laurence Nardon

La conduite de la politique étrangère américaine depuis l'arrivée au pouvoir de Donald Trump déconcerte. Selon les sujets et selon les semaines, les déclarations et les décisions du président oscillent entre un positionnement nationaliste et le respect des pratiques de la diplomatie internationale. La psychologie du président ajoute à l'imprévisibilité, entre ses nombreux *tweets*⁶, souvent agressifs, parfois ineptes, et ses réactions impulsives, telles que la frappe punitive d'avril 2017 en Syrie.

Le projet populiste

La première direction de la politique étrangère de Trump, clairement annoncée pendant sa campagne, privilégie l'Amérique de façon égoïste. Selon la classification de Walter Russell Mead, elle correspond au positionnement des présidents Jackson et Hamilton. Elle propose, d'une part, un nationalisme de repli (« America First ») qui se veut non interventionniste, sauf lorsque les intérêts des citoyens américains sont directement en cause. Ainsi Trump érige-t-il au rang de priorité la lutte contre Daech – responsable de plusieurs attentats meurtriers aux États-Unis. D'autre part, elle incorpore également un élément hamiltonien, avec le choix d'une politique commerciale subordonnée à l'intérêt national, incorporant des éléments de mercantilisme⁷. Lorsque Trump désigne le manque de réciprocité dans les échanges avec la Chine, lorsqu'il annonce vouloir renégocier les grands accords commerciaux afin d'obtenir un meilleur deal, il se situe dans cette tradition, confirmant sa vision des échanges comme autant de jeux à somme nulle.

Des conseillers « raisonnables » à l'influence limitée

L'influence de son cercle de conseillers d'obédience plus traditionnelle a été visible au début de son mandat. Le secrétaire à la Défense James Mattis,

6. Le compte Twitter du président est : @realdonaldtrump.

7. W. R. Mead, « Hamilton's Way », *World Policy Journal*, automne 1996.

le conseiller pour la sécurité nationale Herbert R. McMaster, l'ambassadrice à l'Organisation des Nations unies (ONU) Nikki Haley, et le secrétaire d'État Rex Tillerson (ce dernier en retrait), désignés par la presse comme les « adultes responsables » de la Maison-Blanche, ont réussi à faire adopter par le président – sur certains points – une approche multilatéraliste, fidèle à l'esprit de « l'ordre international libéral » de 1945. C'est ainsi qu'on a pu entendre Donald Trump tenir des propos favorables à l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) et à l'Union européenne (UE). De même, lors de l'annonce du maintien des forces américaines en Afghanistan en août 2017, le président a déclaré que si « [s]on instinct de départ était de partir », ses conseillers l'avaient convaincu d'une approche moins radicale. Le fait qu'il ait accepté par deux fois de certifier le respect par l'Iran de ses obligations dans le cadre de l'accord nucléaire *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA) peut être interprété de la même façon.

En ce qui concerne la politique étrangère, prérogative régaliennne du président, et au moment où les décisions sur l'état des forces militaires sont en attente⁸, ce cercle de conseillers représente le contre-pouvoir le plus efficace du président. Il est pourtant souvent réduit à réparer les dégâts au lendemain d'une de ses déclarations incendiaires.

Qui l'emporte ?

À l'automne 2017, la ligne populiste semble l'emporter. Le bilan est éloquent, en effet : les États-Unis se sont retirés du Partenariat Trans-Pacifique (TPP), des accords de Paris sur le climat, et de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) ; une renégociation de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) est en cours et en octobre, le président a refusé de certifier pour la troisième fois le respect par l'Iran du JCPOA...

Vis-à-vis de l'Europe, les attermoissements présidentiels se sont conclus, pendant son voyage de mai dernier, par l'expression d'une certaine hostilité lors du discours au nouveau QG de l'OTAN à Bruxelles, et d'un ennui certain, lors du G7 de Taormine. Il est vrai que le projet de l'UE est aux antipodes de la posture nationaliste portée par Trump et par son ex-conseiller Steve Bannon, lequel reste influent malgré son éviction⁹.

8. Deux rapports, sur l'arsenal nucléaire et sur la défense anti-missile, ont été commandés en début d'année, suivis par un rapport sur l'état de l'industrie de défense, en juillet. Ils ne devraient pas être publiés avant 2018.

9. D. Frum, « Trump's Plan to End Europe: Why Does the President Want to Undo the Post-World War II Order? », *The Atlantic*, mai 2017, disponible sur : www.theatlantic.com.

Compte tenu des conséquences désastreuses de ces différents retraits pour l'Amérique elle-même, il s'agit là d'une obstination idéologique plus que d'une attitude pragmatique. En effet, la base idéologique du trumpisme est fixée. Dans le *Wall Street Journal* du 30 mai 2017¹⁰, un éditorial édifiant a été signé par deux membres dits « raisonnables » des équipes Trump : le conseiller pour la sécurité nationale Herbert R. McMaster et le directeur du Conseil national pour l'économie Gary Cohn. Ils y déclarent qu'aux yeux du président, « il n'y a pas de "communauté mondiale", le monde est une arène dans laquelle les nations, les acteurs non gouvernementaux et les entreprises sont en relation et en compétition ». Avec Trump, la vision américaine du monde bascule du multilatéralisme à l'état de nature.

Dans une Maison-Blanche qui connaît un nouveau psychodrame toutes les semaines et une valse permanente des conseillers, la tendance nationaliste semble l'emporter. Ce choix idéologique ternit l'image des États-Unis dans le monde et met en jeu la sécurité d'ensembles régionaux. Ainsi du Moyen-Orient, où la non-certification du JCPOA va provoquer de nouveaux remous ; et en Extrême-Orient, où l'escalade avec Kim Jong-Un est sans doute le feuilleton le plus dangereux de ce début de siècle.

10. H. R. McMaster et G. D. Cohn, « America First Doesn't Mean America Alone », *The Wall Street Journal*, 30 mai 2017, disponible sur : www.wsj.com. Le discours de Trump à l'Assemblée générale de l'ONU le 19 septembre reprend la même ligne idéologique.

Les garde-fous de la présidence américaine

Laurence Nardon

Un an après l'élection, un partisan du verre à moitié plein peut espérer que la présidence Trump ne sera pas aussi dévastatrice que prévu. En effet, les nombreux contre-pouvoirs à l'œuvre dans le pays entravent efficacement l'action du président. Sur certains sujets néanmoins, l'optimisme n'est pas de mise.

Les contre-pouvoirs institutionnels

Lorsque les Pères fondateurs rédigèrent la Constitution des États-Unis, en 1787, leur préoccupation principale était de garantir qu'un futur président ne puisse jamais se transformer en dictateur. Inspirés par Montesquieu, ils mirent en place des systèmes de freins et de contrepoids (*checks and balances*) entre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Ces derniers sont aujourd'hui à l'œuvre contre Donald Trump.

Ainsi, au Congrès, les divisions du Parti républicain empêchent le vote des réformes proposées par le président. Plusieurs versions d'un projet de remplacement de l'Obamacare ont été rejetées ; il pourrait en aller de même du plan de réforme fiscale en cours d'examen. Côté justice, une troisième version du décret présidentiel sur l'immigration en provenance de plusieurs pays à majorité musulmane (dit « Muslim Ban ») a été bloquée le 10 octobre par le même juge d'une cour fédérale d'Hawaï qui avait refusé la deuxième version.

Par ailleurs, le président Trump rencontre des obstacles au sein même du pouvoir exécutif. Il doit faire face aux responsables militaires et civils qu'il a lui-même nommés et dont les vues sont plus modérées. Ils ont parfois gain de cause sur de grands dossiers, comme par exemple l'Afghanistan, où le président a accepté fin août, « contre son instinct », le maintien de troupes américaines. Certaines administrations, comme l'Agence pour la protection de l'environnement (EPA), mettent pour leur part peu d'entrain à appliquer les directives du président. La communauté du renseignement, quant à elle, reste ulcérée par un président qui,

en pleine « affaire russe » et après avoir limogé le directeur du FBI James Comey, a confié au ministre des Affaires étrangères russe Sergueï Lavrov, en mai, dans le Bureau ovale, des secrets stratégiques sur la lutte antiterroriste impliquant un pays allié.

États et villes rebelles

La structure fédérale du pays constitue un autre frein à l'action présidentielle. En matière environnementale, les États et les villes peuvent conserver des réglementations plus strictes qu'au niveau fédéral. Les États à majorité démocrate ne vont donc pas appliquer les dérégulations en matière de pollution de l'air et de l'eau autorisées par Washington. Par ailleurs, New York, Chicago et la Californie, entre autres, se sont déclarés villes ou États sanctuaires pour les personnes en situation illégale : la police ne peut interroger les gens sur leur statut ni les détenir sur cette base ; la coopération avec les officiers d'immigration fédéraux est également limitée.

Une société civile déterminée

Enfin, comme le soulignait déjà Tocqueville en 1840, la société civile américaine se caractérise par sa capacité de mobilisation. Certes, la base électorale du président reste stable, avec environ 40 % d'opinions favorables. Mais du côté progressiste, la presse est extrêmement critique envers le président, comme la lecture du *Washington Post* – et dans une moindre mesure du *New York Times* – le montre tous les jours. Pour souligner la nature de l'ennemi auquel ils ont affaire, les opposants à Trump aiment à nommer leur mouvement « The Resistance ». Reste à savoir comment cette opposition saura s'organiser en vue des élections législatives de novembre 2018 et présidentielles de 2020...

Après s'être engouffrés avec enthousiasme dans les nouveaux cercles du pouvoir, beaucoup de grands donateurs et entreprises désapprouvent maintenant le président. La Silicon Valley a critiqué le « Muslim Ban » dès février, puis la réaction du président après les émeutes de Charlottesville. ExxonMobil, Shell et Chevron ont dénoncé la sortie de l'accord de Paris. Elles rejoignent ainsi les grandes marques de distribution qui prennent leurs distances depuis l'élection, craignant des problèmes en termes d'image.

Les limites de l'optimisme

Il faut cependant s'attendre à une *legacy* préoccupante de ce président dans plusieurs domaines importants. Dans les États républicains, par exemple, la dérégulation environnementale provoquera sans doute des dégâts écologiques irréparables.

Par ailleurs, le président Trump a entrepris de nommer des juges très conservateurs, voire réactionnaires, aux nombreux postes judiciaires vacants. Formé au sein de la Federalist Society, le juge Neil Gorsuch remplace ainsi Antonin Scalia à la Cour suprême. Ceci aura pour effet dans les décennies à venir de pousser vers la droite la jurisprudence fédérale sur le droit de vote des minorités, le port d'armes, le contrôle des naissances, etc.

Enfin, après la décennie irakienne de Bush et la présidence réticente d'Obama, la politique erratique de Trump entraîne une nouvelle dégradation de l'image des États-Unis dans le monde. La démocratie américaine pouvait servir de modèle au temps où elle était exemplaire, mais comment donner des leçons aux dictatures dans le monde à l'heure de Trump ?

Europe/États-Unis : l'année terrible

Vivien Pertusot

S'il fallait dresser un bilan en deux colonnes positif/négatif de ces dix premiers mois de présidence Trump vus d'Europe, la première n'afficherait pas grand-chose. Les seuls aspects de satisfaction ne concernent pas des décisions, mais l'absence de changement de cap, comme le déploiement de troupes américaines en Europe orientale. En revanche, la liste des points noirs s'accumule : retrait de l'accord de Paris sur le climat, absence de coordination avec les Européens sur les sanctions à l'égard de la Russie ou plus récemment sur l'accord sur le nucléaire iranien. Est-ce là la nouvelle normalité transatlantique ?

Dans un récent article, Leslie Vinjamuri note que Donald Trump « a ignoré deux principes fondamentaux de l'ordre libéral d'après-guerre : que la défense collective est essentielle à la paix et à la stabilité en Europe, et que le libre-échange, notamment entre alliés, est non seulement bon pour l'économie, mais également le berceau de la paix¹¹ ». Cette trajectoire perturbatrice du nouveau président plonge la relation transatlantique dans l'incertitude. À cela vient s'ajouter une autre réalité, qui n'est pas spécifique à l'Europe : le manque d'interlocuteurs. Le secrétaire d'État adjoint chargé de l'Europe et de l'Eurasie, Aaron Wess Mitchell, a été nommé il y a quelques jours à peine. La mission américaine auprès de l'Union européenne (UE) attend son nouvel ambassadeur depuis janvier dernier. La représentation américaine auprès de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) est restée sans chef pendant sept mois avant l'arrivée de Kay Bailey Hutchison fin août. Plus qu'un retard à l'allumage, ces vacances diplomatiques ont distendu les relations transatlantiques.

Donald Trump a surtout montré peu d'intérêt pour une relation apaisée avec ses partenaires européens. Trois cas l'illustrent : le climat, le nucléaire iranien et les sanctions contre la Russie. La décision du président Trump de se retirer de l'accord de Paris le 1^{er} juin a été vécue comme un

11. L. Vinjamuri, « Life with the Great Disruptor », *The World Today*, octobre-novembre 2017, disponible sur : www.chathamhouse.org.

premier coup de poignard. La France et une bonne partie des États membres se sont battus pour que cet accord réunisse la Chine, les États-Unis et l'Inde. Le retrait américain fragilise donc fortement le difficile consensus qui avait pu être trouvé.

Donald Trump n'avait cessé de railler l'accord avec l'Iran ratifié par son prédécesseur : c'était tout simplement « le pire accord qu'il ait jamais vu ». Néanmoins, il avait certifié par deux fois depuis sa prise de fonction que l'Iran respectait ses engagements dans le cadre du *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA). À contrecœur. Au point qu'il a décidé mi-octobre de ne pas valider les efforts iraniens une troisième fois. Cette décision met en péril tout l'accord et suscite des tensions avec Berlin, Londres et Paris, également signataires de l'accord. L'irritation européenne est politique – de l'avis général, l'Iran respecte ses engagements – et économique, car les entreprises européennes parient beaucoup sur le marché iranien. Reste à voir si les pressions européennes permettront de renverser la décision du président américain.

Enfin, le dossier russe est plus complexe que les deux précédents. Début août, les États-Unis ont voté de nouvelles sanctions contre la Russie sans coordination avec Bruxelles. L'idée n'émane pas du président, mais du Congrès – même si Donald Trump ne s'y est pas opposé. Cette décision a provoqué le courroux du président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker : « *America First* ne veut pas dire que les intérêts de l'Europe passent en dernier¹². » Toutefois, cet épisode montre que la relation transatlantique pâtit non seulement d'un président peu intéressé par cette partie du monde, mais également des très fortes divisions politiques à Washington.

Les deux seuls sujets relativement positifs pour les Européens sont l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) et le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP). En dépit d'une ambivalence déjà présente lors de sa campagne, navigant entre une OTAN obsolète et une OTAN pertinente, Trump n'a pas remis en cause les engagements militaires américains en Europe centrale et orientale. Sur le TTIP, il n'a pas été aussi expéditif que sur le Partenariat Trans-Pacifique (TPP) ou critique que sur l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). Il concède l'intérêt de négocier un accord avec l'UE. Mais les négociations restent au point mort et les relations se sont tendues cet été suite à des déclarations de Trump liées à d'éventuels tarifs douaniers sur les importations d'acier et d'aluminium.

12. J.-C. Juncker, Communiqué de presse, 27 juillet 2017, disponible sur : <http://europa.eu>.

Face à cette incertitude, les Européens ont tenté de s'organiser. En matière de défense, le discours longtemps inaudible sur la défense européenne par l'UE se diffuse plus aisément à travers l'Europe face à un président américain peu disert sur la posture américaine vis-à-vis de la défense collective. En outre, le vide laissé par les Américains en matière de commerce international permet aux Européens d'apparaître comme les champions du libre-échange. Plusieurs nouvelles négociations ont été lancées ou vont l'être.

Certains Européens rêvent de prendre la place des États-Unis comme leader sur la scène internationale, mais les États membres peinent à mutualiser suffisamment leurs efforts diplomatiques pour y parvenir et à créer une dynamique collective qui s'étende au-delà des frontières de l'UE. Si le retrait relatif et l'imprévisibilité des États-Unis de Donald Trump permettent d'aplanir certaines différences en matière de politique de sécurité et de défense commune, cette évolution aboutit néanmoins, en dernière analyse, à un affaiblissement général de l'Occident, dont les Européens ne peuvent que pâtir.

Vu de Berlin : l'ordre mondial en péril

Barbara Kunz

Les fondements de la politique étrangère font consensus en Allemagne : le maintien d'un ordre international fondé sur les règles du droit est un intérêt national. Par ailleurs, les relations bilatérales avec trois pays jouent un rôle particulièrement important dans l'ADN de la politique étrangère allemande : Israël, la France et les États-Unis. Or, pour la première fois depuis la fondation de la République fédérale en 1949, ces deux éléments ne vont plus vraiment ensemble. Alors que Washington avait toujours été le garant ultime de l'ordre international, la politique du président Trump est perçue comme mettant en péril cet ordre. Tel est le dilemme dans l'actuel débat allemand sur l'avenir de la relation transatlantique.

Une réorientation de la politique étrangère allemande ?

Angela Merkel a fait part des conclusions qu'elle tire au bout de six mois avec Trump lors d'un discours désormais appelé « discours de la tente à bière ». La chancelière, de retour du sommet du G7 à Taormine, explique alors que « nous, les Européens, devons vraiment prendre notre destin dans nos propres mains » étant donné que « les temps où nous pouvions totalement nous reposer sur d'autres sont en partie révolus¹³ ». Certains ont qualifié ce discours de « réorientation » de la politique étrangère allemande et ont estimé qu'il représentait une « rupture » de l'approche traditionnelle de Berlin¹⁴.

Cependant, sous Trump, la réalité des relations transatlantiques ne correspond pas forcément au discours – et cela ne vaut pas seulement pour Washington. Côté américain, il est par exemple difficile de comprendre

13. Ce discours s'inscrit en partie dans le contexte de la campagne électorale allemande. Tous les sondages révèlent en effet l'impopularité du président américain.

14. À titre d'exemple, voir H. Farrell, « Thanks to Trump, Germany Says It Can't Rely on the United States. What Does that Mean? », *The Washington Post*, 28 mai 2017, disponible sur : www.washingtonpost.com.

comment on peut parler d'un « désengagement » des États-Unis de la sécurité européenne alors que Washington, en réalité, s'investit davantage, dégageant notamment un budget plus élevé pour la défense de l'Europe centrale¹⁵. De même, côté allemand, une « réorientation » de la politique étrangère allemande envers les États-Unis n'a jamais véritablement eu lieu.

Commerce et défense : continuité

Deux domaines sont au cœur de la relation entre l'Allemagne et les États-Unis : le commerce et la défense. Les États-Unis sont un partenaire commercial de premier plan pour l'Allemagne – en 2017, ils se situent au troisième rang derrière la Chine et la France. Les (potentiels) projets protectionnistes de Donald Trump inquiètent donc tout particulièrement les Allemands qui sont dans la ligne de mire de nombreux *tweets* du président à ce sujet. L'Allemagne serait la première victime d'une guerre commerciale. Cependant, Berlin n'a pas pris de mesure concrète (qui pourrait par exemple consister à se tourner davantage vers l'Asie), mais continue à miser sur le maintien de l'ordre existant. Angela Merkel appelle donc à reprendre les négociations du Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP), l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et les États-Unis¹⁶.

Concernant la défense, l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) s'est toujours trouvée au cœur des préoccupations allemandes. Berlin considère l'Alliance atlantique (mais aussi, on a souvent tendance à l'oublier, le parapluie nucléaire américain) comme le pilier central de la sécurité allemande et européenne. Que cette approche n'ait pas changé est évident dans l'opérationnalisation du Livre blanc de 2016 à paraître fin 2017. Tout comme ses prédécesseurs, cette nouvelle Conception de la Bundeswehr – avec tous les changements qu'elle apportera à la suite de la détérioration des relations entre l'Occident et la Russie – sera entièrement « otanienne¹⁷ » (et ce quelle que soit l'évolution du débat sur l'Europe de la défense). Par ailleurs, le budget de la Défense allemand va augmenter dans les années à venir. Même si cela n'est pas dû à l'actuel débat sur les 2 %

15. U. S. Department of Defense, « 2018 Budget Request for European Reassurance Initiative Grows to \$4.7 Billion », Washington, 1^{er} juin 2017, disponible sur : www.defense.gov.

16. « Deutschland und USA wollen neuen Anlauf für TTIP starten », *Zeit online*, 27 juin 2017, disponible sur : www.zeit.de.

17. « Bundeswehr-Pläne: Heer soll drei volle Divisionen bekommen », Bundeswehrverband, 19 avril 2017, disponible sur : www.dbwv.de.

(un objectif que l'Allemagne aura de toute manière du mal à atteindre¹⁸), l'Allemagne se résigne à répondre aux attentes de ses alliés.

Merkel leader du monde libre ? Non merci !

Cette continuité de la politique allemande, bien que l'inquiétude de Berlin par rapport au président américain soit réelle, montre clairement une chose : l'Allemagne n'aspire pas au rôle de « leader du monde libre ». De même, Berlin ne part pas du principe que l'Europe, voire le tandem franco-allemand, pourrait remplacer Washington. L'Allemagne manque actuellement d'une véritable stratégie transatlantique¹⁹, et nombreux semblent ceux qui croient que le phénomène Trump n'est qu'éphémère. Ce sont donc surtout les élections présidentielles américaines de 2020, voire 2024, qui seront décisives pour l'évolution – sur le long terme – de l'approche allemande.

18. Lors du sommet de Newport en 2014, les pays membres se sont engagés à investir au moins 2 % de leur PIB dans la défense. Les débats sur le partage du fardeau accompagnent l'OTAN depuis toujours. Ce qui est nouveau sous Trump ce sont le ton et la menace de désengagement des États-Unis.

19. Voir le « manifeste transatlantique » d'experts allemands : « Trotz alledem: Amerika. Ein transatlantisches Manifest in Zeiten von Donald Trump », octobre 2017, disponible sur : <http://trotzdem-amerika.de>.

Russie/États-Unis : drôle de guerre froide

Tatiana Kastouéva-Jean

L'enthousiasme et les attentes suscités en Russie par l'élection de Donald Trump se sont rapidement évanouis. Certes, la poignée de main entre les deux présidents en marge du sommet du G20 à Hambourg en juillet 2017 a été abondamment et positivement commentée. Cependant, quelques jours auparavant, en Pologne, Donald Trump réaffirmait son soutien à la clause de défense collective du traité de l'Atlantique nord (OTAN) et insistait sur la nécessité de défendre la civilisation occidentale. À la fin de l'été, le président américain a promulgué de nouvelles sanctions contre la Russie. Les Russes analysent désormais ces sanctions comme une composante structurelle de la relation bilatérale et sont convaincus qu'elles seront maintenues indépendamment de l'évolution de la situation en Ukraine. Le seul espoir demeure le désaccord entre Washington et Bruxelles, susceptible de provoquer une érosion du régime des sanctions du côté européen. En réponse – tardive – au dernier geste de l'administration Obama qui, en décembre 2016, a expulsé 35 diplomates russes soupçonnés d'ingérence dans le scrutin présidentiel, Moscou a demandé la réduction des effectifs du personnel de l'ambassade américaine de 755 personnes (sur 1 200). Sur cette toile de fond, se perdent les quelques rares nouvelles positives comme les avancées sur le cessez-le-feu dans le sud de la Syrie.

Un an après l'élection de Trump, les élites russes se trouvent face à deux évidences. Tout d'abord, la Russie n'est pas la priorité de la politique étrangère américaine. Ensuite, les soupçons sur l'ingérence de Moscou dans les élections américaines et les liens supposés de l'entourage du président avec la Russie entravent considérablement la marge de manœuvre de ce dernier. Les dirigeants russes se trouvent ainsi face à un président faible. Le Premier ministre Dmitri Medvedev a raillé cette faiblesse sur son compte Twitter en soulignant l'impuissance de l'administration Trump devant le Congrès. Mais au-delà des moqueries, la faiblesse de Trump pose un problème de fond à Moscou : sa figure ne peut plus servir ni de baromètre des succès de la diplomatie russe face à un

adversaire crédible, ni d'épouvantail qu'il faut combattre à tout prix. Le rétablissement du statut de grande puissance de la Russie – auprès de son opinion publique et à l'international – s'est construit dans l'opposition à la puissance américaine. Or, cette image est difficile à entretenir face à un adversaire handicapé par la désorganisation des processus politiques et l'absence de réelle stratégie.

Forts de leur culture stratégique, les Russes tentent de rappeler la puissance américaine à ses devoirs. Dans une tribune récente, Mikhaïl Gorbatchev a invité les deux présidents à enfin organiser un « vrai » sommet bilatéral pour discuter de la stabilité stratégique et de la reconduction du Traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire (FNI) qu'il avait cosigné avec le président Reagan en 1987. À l'instar de Gorbatchev, nombre de personnalités russes plaident pour un retour aux vieilles recettes de la guerre froide pour surmonter la crise des relations russo-américaines. Or, il n'y a aucune certitude que le *deal-maker* américain comprenne l'intérêt et la pertinence d'une approche stratégique. Plus prosaïquement, un certain nombre de postes clés au Département d'État restent toujours inoccupés dont, par exemple, la direction de la non-prolifération nucléaire...

Parallèlement aux querelles diplomatiques, les réponses russes ne touchent pas aux intérêts économiques américains. Les relations économiques se sont même relativement améliorées, comparativement à la dégradation des relations russo-européennes. Plusieurs compagnies américaines ont renforcé leur présence en Russie en dépit du régime des sanctions. Ainsi, Boeing a ouvert un centre de formation et de recherches à Skolkovo et signé des contrats pour la formation des pilotes russes. Cargill prévoit de renforcer des investissements dans la production de ses sites dans la région de Toulou. Même McDonald's prévoit d'ouvrir une cinquantaine de nouveaux restaurants, profitant de la baisse du pouvoir d'achat des Russes qui se tournent plus vers le fast-food. À son tour, le gouvernement russe n'hésite pas à investir dans les bons du Trésor américains. Le découplage entre les affaires économiques et stratégiques est frappant.

Les experts russes sont en mal d'outils pour analyser cette « drôle de guerre froide » et proposer des portes de sortie. Les uns conseillent d'adopter une diplomatie silencieuse et une retenue stratégique, afin de réduire la présence russe dans l'espace médiatique américain et de cesser d'alimenter la paranoïa de la menace russe – paranoïa qu'ils comparent à l'époque du maccarthysme. D'autres, au contraire, incitent à aller plus loin en créant une base militaire au Venezuela ou à Cuba, ou en menant des

exercices militaires russo-chinois près des côtes américaines, seule manière efficace de réduire les pressions américaines sur la Russie.

Il reste peu probable que cette situation dure tout au long du mandat de Trump. Le nœud gordien de l'« enquête russe » se dénouera d'une manière ou d'une autre à Washington. Vladimir Poutine prépare sa réélection en mars 2018 et aura certainement besoin d'une carte internationale forte à jouer. Cette première année a finalement entraîné une paralysie – que les Russes espèrent temporaire – des relations russo-américaines.

L'antiterrorisme selon Trump : en quête d'une stratégie

Marc Hecker

Durant la campagne électorale de 2016, la lutte contre le terrorisme fut l'un des sujets de prédilection de Donald Trump. En juin 2016, quelques heures après l'attentat d'Orlando, le candidat républicain prononça un discours dont l'axe essentiel consistait à marteler le lien entre terrorisme et immigration. Et d'appeler, comme il l'avait déjà fait après l'attentat de San Bernardino en décembre 2015, à une interdiction temporaire de pénétrer sur le territoire américain pour les personnes originaires de certains pays musulmans.

À la mi-août 2016, Trump précisa sa vision dans un discours consacré au « terrorisme radical islamique », « idéologie maléfique » qu'il compara au fascisme, au nazisme et au communisme. Il commença par énumérer les erreurs de ses prédécesseurs en rappelant son opposition à la guerre en Irak de 2003, déclenchée par George W. Bush. Mais il cibla surtout Barack Obama et Hillary Clinton. Il leur reprocha notamment d'avoir quitté précipitamment l'Irak en 2011, d'avoir déclenché la guerre en Libye et d'avoir signé un accord avec l'Iran sur le dossier nucléaire. Il accusa explicitement le duo Obama-Clinton d'avoir contribué à déstabiliser le Moyen-Orient et à faire naître Daech.

Il souligna ensuite son objectif : détruire Daech et Al-Qaïda, tout en asséchant les finances du Hezbollah et du Hamas. Il expliqua qu'il fallait en finir avec le *nation-building* pour se concentrer sur un objectif : vaincre le « terrorisme radical islamique » d'un point de vue militaire comme idéologique. Aux commentateurs qui lui demandèrent comment il allait s'y prendre, il répondit que son « plan infallible » devait demeurer secret ! Il fut en revanche beaucoup moins allusif sur sa volonté de contrôler davantage les frontières américaines pour se prémunir d'une importation du terrorisme moyen-oriental²⁰.

20. La dimension migratoire de l'antiterrorisme de Donald Trump n'est pas développée ici car elle fait l'objet d'une autre contribution dans cette étude collective. Lire C. Bertossi et M. Tardis, « La politique migratoire de Trump », p. 58.

Le plan secret de Donald Trump

Le 28 janvier 2017, une semaine après l'investiture du nouveau président américain, la Maison-Blanche publia un « Mémoire présidentiel » intitulé « Plan pour battre l'État islamique en Irak et en Syrie ». Ce document succinct se contentait d'annoncer que, dans un délai de 30 jours, le secrétaire à la Défense remettrait au président une première ébauche du plan pour vaincre Daech. Autrement dit, le plan secret du candidat Trump consistait, une fois élu, à demander au Pentagone d'élaborer un plan.

D'après plusieurs journalistes spécialisés sur les questions de défense, le général James Mattis – nouveau secrétaire à la Défense – aurait remis le document demandé avant la fin du mois de février²¹. Ce document n'aurait fait l'objet d'aucune approbation pendant plusieurs mois car Donald Trump trouvait la stratégie proposée trop proche de celle de Barack Obama²². En pratique, toutefois, quelques différences peuvent être notées, comme l'augmentation des opérations au Yémen, en Somalie et en Afghanistan, ou encore le fait que Trump délègue davantage au secrétaire à la Défense les décisions d'engager des frappes.

Il n'est guère surprenant que l'approche militaire de la lutte contre le terrorisme sous Trump ne diffère pas fondamentalement du passé. En effet, le nouveau président s'est entouré d'officiers généraux respectés et considérés comme « modérés », à l'instar de James Mattis, Herbert R. McMaster (*National Security Advisor*) et John F. Kelly (*Secretary of Homeland Security* puis *Chief of Staff* de la Maison-Blanche). Les quelques personnalités moins consensuelles qui, au départ, conseillaient Trump sur les questions de défense, comme Michael Flynn ou Sebastian Gorka, ont été évincées.

L'axe islamiste du mal

Il serait toutefois erroné de conclure qu'en matière de lutte contre le terrorisme, Trump n'a fait que bluffer en prétendant vouloir incarner une rupture avec son prédécesseur, et qu'il ne ferait en réalité que profiter d'une dynamique militaire défavorable à Daech déjà bien engagée en 2016. La rupture incarnée par Trump n'est probablement pas à rechercher dans la lutte contre des belligérants non étatiques comme Daech ou Al-Qaïda, mais plutôt dans ses prises de position face à des acteurs étatiques.

21. Voir notamment F. Kaplan, « Whatever Happened to the Plan to Defeat ISIS? », *Slate*, 8 mai 2017, disponible sur : www.slate.com.

22. B. Kentish, « Donald Trump Rejected Plan to Defeat ISIS because It Was Too Similar to Barack Obama's », *The Independent*, 6 juillet 2017, disponible sur : www.independent.co.uk.

Au début de la crise du Golfe de 2017, le président américain a incriminé le Qatar pour son financement supposé du terrorisme, avant de jouer les médiateurs entre Doha et Riyad. En août 2017, il a accusé le Pakistan « d’offrir un sanctuaire à des agents du chaos, de la violence et de la terreur ». Quelques semaines plus tard, à la tribune de l’Assemblée générale de l’Organisation des Nations unies (ONU), il a insisté lourdement sur la responsabilité de l’Iran – pourtant engagé en Syrie et en Irak dans la lutte contre Daech – dans la prolifération du « terrorisme islamique radical ». Puis, il a dénoncé les pays qui « soutiennent et financent des groupes terroristes comme Al-Qaïda, le Hezbollah et les talibans ».

Dans l’esprit du président américain, un « axe islamiste du mal » semble prendre forme autour de Téhéran et Islamabad. On sait où l’« axe du mal » de George W. Bush a conduit... Sauf attentat majeur sur le sol américain, il est peu probable que Donald Trump – opposé au *regime change* tel que pratiqué par Bush – s’engage dans des campagnes militaires comparables à celle d’Afghanistan en 2001 ou d’Irak en 2003. Toutefois, des opérations plus limitées ne sauraient être exclues et les conséquences en seraient difficilement prévisibles.

Dans le Golfe, un président qui ajoute aux troubles

Dorothee Schmid

Les options diplomatiques américaines au Moyen-Orient sont, depuis l'après-1945, le principal paramètre structurant la réflexion sur l'avenir de la région ; or, depuis le 11 septembre 2001, Washington a dû faire face à des défis stratégiques d'ampleur. La stabilité du golfe arabo-persique et la préservation de la liberté de navigation indispensable au bon fonctionnement du marché pétrolier sont des priorités traditionnelles. Pourtant, le projet néoconservateur de reconfiguration politique à grande échelle a secoué de façon durable, après 2003, les fondements de la plupart des régimes arabes. Soucieux d'en finir avec l'interventionnisme de George W. Bush, Barack Obama a dû composer avec une région en profonde mutation, secouée de révoltes, meurtrie par de nouveaux conflits (Syrie, Yémen), espace de compétition pour des puissances régionales renaissantes (Égypte, Arabie Saoudite, Turquie). Moins dépendants du pétrole du Golfe, les États-Unis pouvaient se permettre d'organiser leur repli militaire (Irak), et de tenter une ouverture vers les nouvelles forces politiques (Frères musulmans) issues des printemps arabes de 2011. Le deal arraché en fin de mandat par l'équipe Obama sur le programme nucléaire iranien complétait le rééquilibrage de fond souhaité par l'administration démocrate.

Mais les ravages redoublés du terrorisme djihadiste sunnite – à l'ennemi déjà connu Al-Qaïda, s'ajoute désormais l'État islamique (Daech) –, important à partir de 2015 l'insécurité en Europe et aux États-Unis même. Sans surprise, le candidat Donald Trump a, pour affirmer sa différence, souhaité revenir aux fondamentaux consolidés sous George W. Bush au Moyen-Orient :

- revenir à la fermeté et aux alliances traditionnelles ;
- combattre le terrorisme islamiste en Syrie et en Irak ;
- soutenir Israël ;
- isoler l'Iran.

Les monarchies arabes du Golfe, au cœur du système d'alliance régional américain, sont des protagonistes de plus en plus actifs sur ces différents dossiers. Avant d'être élu, Trump annonçait crûment son intention de leur faire payer la protection américaine. Il n'en était pas moins perçu d'emblée comme un ami, et obligé par le camp arabe conservateur mené par l'Arabie Saoudite, les Émirats arabes unis (EAU) et l'Égypte d'Abdel Fattah Al-Sissi. À peine élu, le président Trump déroge en effet aux habitudes et choisit en mai 2017, pour son premier déplacement à l'étranger, de se rendre en Arabie Saoudite. Ses arrière-pensées sont à la fois économiques – renforcer la présence américaine sur les marchés du Golfe – et stratégiques – réaffirmer l'alliance anti-Daech. La famille royale saoudienne accueille le président à Riyad par un show à grand spectacle, célébrant avec éclat le retour de l'alliance stratégique.

Mais cette bruyante démonstration d'amitié se fait entre des partenaires instables. Les régimes du Conseil de coopération du Golfe (CCG) ont été fragilisés par les printemps arabes. La baisse des prix des hydrocarbures a remis en cause leur stabilité économique et sociale, et le chaos régional a attisé leurs rivalités. La lutte pour l'influence entre le Qatar, petit émirat qui se veut moderniste, et le bloc wahhabite traditionnaliste incarné par l'Arabie Saoudite et les Émirats arabes unis (derrière Abou Dabi) amènent ces pays au bord de la rupture en juin 2017. L'administration américaine se trouve alors prise en porte-à-faux, écartelée entre ses amis qui s'affrontent. Les perturbations dialectiques du système de décision américain à l'ère Trump se superposent alors aux querelles arabes, dans un jeu d'instabilité cumulatif.

Au début de la crise, le président américain prend parti pour l'Arabie Saoudite et les Émirats dans une série de *tweets*, accusant le Qatar de soutenir le terrorisme. Le Pentagone et le Département d'État le contredisent en soulignant le rôle de la base militaire américaine de Doha dans la lutte anti-Daech. La presse dénonce les liens financiers entre Donald Trump, l'Arabie Saoudite et les EAU. À l'été, le système américain retrouve progressivement son unité : Rex Tillerson effectue plusieurs navettes dans le Golfe ; un mémorandum sur la lutte contre le financement du terrorisme est signé avec le Qatar en juillet ; des exercices militaires conjoints sont organisés en août ; James Mattis s'y rend en septembre. Ainsi contenu, le président offre finalement sa médiation pour réconcilier les frères ennemis arabes.

Dans la foulée, Donald Trump annonce en octobre qu'il ne certifiera pas l'accord nucléaire iranien. Il apparaît ainsi qu'après quelques hésitations, le président applique son programme : lutter contre le terrorisme ; soutenir Israël en favorisant son rapprochement avec les

monarchies conservatrices du Golfe – la réconciliation inter-palestinienne, qui neutralisera le Hamas, est en cours sous l'égide de l'axe égypto-saoudien – ; marginaliser l'Iran. Mais la continuité choisie par Trump est impossible dans un contexte profondément instable. Le soutien assumé à la coalition pro-saoudienne dans la guerre du Yémen illustre la prise de risque associée à cette continuité trompeuse. Les incohérences de Washington envers le CCG ont mis dans l'embarras ses alliés arabes, et la dénonciation du *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA) met gravement en porte-à-faux ses partenaires européens. La crédibilité des États-Unis est en jeu : le demiurge apparaît aujourd'hui dépassé par un chaos que les opinions arabes l'accusent depuis longtemps d'avoir lui-même provoqué.

États-Unis/Chine : puissance contre puissance

Laurence Nardon

Une évolution classique sous la présidence Trump

La question chinoise a constitué l'une des fixations de Donald Trump pendant la campagne de 2016. Le candidat accusait la Chine de faire baisser sa monnaie artificiellement pour soutenir ses exportations, de maintenir des salaires bas et d'imposer des accords commerciaux défavorables aux États-Unis pour attirer les usines américaines en Chine. C'est ainsi, selon lui, que tant d'emplois industriels américains avaient disparu, précipitant les classes moyennes dans le chômage et la déchéance. Ce discours venait soutenir sa dénonciation générale du principe de libre-échange.

Mais sur ce sujet comme sur d'autres, Donald Trump, une fois élu, a changé d'attitude. Ainsi s'est-il montré amical avec le président Xi Jinping lors de la visite de ce dernier à Mar-a-Lago en avril, taisant ses critiques et prévoyant au contraire un nouvel accord économique bilatéral (qui ne s'est pas encore concrétisé). L'idée du président américain était que la Chine allait pouvoir jouer les intermédiaires dans la crise avec la Corée du Nord : Pékin devait inciter le régime de Pyongyang à interrompre son programme nucléaire et balistique, et à revenir à la table des négociations. Mais la capacité de pression chinoise sur la Corée du Nord est sans doute trop faible, et la situation n'a fait que se dégrader.

Depuis cet été, les relations sino-américaines se détériorent de nouveau, comme le montrent ces deux messages *twittés* par Donald Trump le 30 juillet :

« Je suis très déçu par la Chine. Nos ex-dirigeants imbéciles leur ont permis de gagner des centaines de milliards de dollars par an dans le commerce, et pourtant... »

« ... ils ne font RIEN pour nous sur la Corée du Nord, juste du bla-bla. La Chine pourrait facilement régler le problème ! »

Une longue liste de récriminations

Au-delà de la question nord-coréenne, les points de friction en termes de géopolitique ne manquent pas. Là où la Chine dénonce la présence d'amis, d'alliés ou de bases militaires américains autour de toutes ses frontières, ainsi que l'activisme américain sur la question de Taïwan, les États-Unis condamnent pour leur part l'occupation des îlots de mer du Chine du Sud et les trop nombreuses cyberattaques selon eux venues de Chine.

En matière économique, malgré les nombreux points d'achoppement, les deux pays sont sans doute trop interdépendants pour pouvoir s'affronter véritablement. La dépendance financière et commerciale crée entre eux une véritable capacité de « destruction économique mutuelle assurée », ou MAED, en référence à l'acronyme MAD (« Mutual Assured Destruction ») de la guerre froide²³.

La présidence Trump apporte deux aspects particuliers à la relation sino-américaine. D'une part, on note l'absence totale de critique en provenance de la Maison-Blanche à propos des atteintes aux droits de la personne et à l'état de droit en Chine – Trump le nationaliste ne s'intéresse pas à ces questions... D'autre part, les intérêts commerciaux de membres de la famille Trump en Chine sont importants. Les profits liés aux marques déposées « Ivanka » et « Trump », ainsi que la recherche active d'investisseurs chinois dans les projets immobiliers de Jared Kushner, pourraient un jour poser des problèmes juridiques épineux pour le président américain.

Des vases communicants ?

Plus globalement, la question de la montée en puissance de la Chine suscite des interrogations et des inquiétudes aux États-Unis, surtout lorsque ces derniers envisagent la période actuelle comme celle de leur propre et inexorable déclin. Ainsi, la croissance chinoise profiterait de l'affaiblissement des États-Unis, comme si les relations de puissance sur la scène internationale étaient une affaire de vases communicants.

Il est vrai que la montée en puissance chinoise est remarquable. En termes économiques, le PIB chinois calculé en parité de pouvoir d'achat (PPA) dépasse aujourd'hui celui des États-Unis. La puissance militaire chinoise est en rapide croissance, avec un budget militaire de 215 milliards

23. Le terme a été employé par la RAND Corporation, in J. Dobbins, D. Gompert, *et al.*, « Conflict with China: Prospects, Consequences, and Strategies for Deterrence », RAND Corporation, 2011, p. 8.

de dollars en 2016²⁴. C'est le second budget de défense du monde derrière les États-Unis (611 milliards de dollars en 2016), loin devant le trio suivant, Russie, Inde et Arabie Saoudite (autour de 50-70 milliards de dollars par an chacun).

Cependant, la domination du *soft power* chinois par rapport à celui des États-Unis n'est pas aussi évidente. L'influence culturelle chinoise est-elle comparable à la force de frappe culturelle des États-Unis ? Surtout, le projet de puissance de la Chine n'est pas un projet politique universaliste comme celui des États-Unis, mais plutôt un projet de puissance économique et commerciale. Il prévoit assez de puissance pour contrôler les routes maritimes et terrestres, et établir des règles du jeu qui lui sont favorables. La Chine se rapproche donc plus du modèle de la Grande-Bretagne du XIX^e siècle – celle que Napoléon qualifiait de « nation de boutiquiers ».

Ainsi, et de façon ironique, on pourrait dire que la politique étrangère du président Trump, parce qu'elle fait fi des questions de morale et donne la priorité aux intérêts commerciaux, se rapproche du projet chinois. C'est peut-être pour cette raison que la concurrence chinoise inquiète autant l'hôte de la Maison-Blanche.

24. Chiffres du Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

Trump et la Corée du Nord : changement de cap

Alice Ekman

Depuis son arrivée à la présidence, Donald Trump a placé le dossier nord-coréen au centre de la politique asiatique des États-Unis, à tel point qu'il semble monopoliser l'agenda régional américain et cadrer les relations qu'entretient Washington avec d'autres pays asiatiques. De fait, la Corée du Nord est désormais le premier des sujets abordés par l'administration Trump avec la Chine, et beaucoup d'autres points de tension bilatéraux (commerciaux, notamment) apparaissent dépendants de son évolution.

L'activisme de Donald Trump sur le sujet s'illustre en premier lieu par le rythme de ses communications, qui s'est accéléré ces derniers mois au fil des essais de missiles nord-coréens. Le style des *tweets* présidentiels s'est durci. En août, Donald Trump avait promis à Kim Jong-Un le « feu » et la « fureur » s'il s'avisait de pointer ses missiles balistiques sur l'île américaine de Guam. Dans un *tweet* posté le 17 septembre, Donald Trump avait usé du surnom « Rocket Man » pour désigner le dirigeant nord-coréen.

Au-delà de la communication, l'arrivée de Trump a annoncé un changement de cap par rapport à l'administration Obama. Les pressions exercées par Washington sur la Corée du Nord sont plus fortes : l'Organisation des Nations unies (ONU) a consolidé son arsenal de sanctions à l'encontre de Pyongyang. Le 11 septembre, le Conseil de sécurité a adopté à l'unanimité une résolution visant à punir la Corée du Nord de son sixième essai nucléaire. Le texte, à l'initiative de Washington et fruit d'un compromis avec la Chine et la Russie, impose des sanctions économiques lourdes à la Corée du Nord (dont un embargo partiel et progressif sur le pétrole et ses produits dérivés, et total pour le gaz naturel). Ces pressions sont exercées avec une détermination politique apparente, indépendamment de l'évolution des tentatives de coopération avec la Chine ou d'autres pays engagés sur le dossier. L'objectif est d'exercer une pression telle sur Pyongyang que les dirigeants nord-coréens finissent par être dans l'obligation de revenir à la table des négociations.

De Washington, cette approche est assimilée par certains – tel que le général David Petraeus, ancien directeur de la CIA – à la stratégie de « l'homme fou » (*madman strategy*), qui consiste à maintenir « en déséquilibre » la partie adverse dans une négociation, par un manque de cohérence et un langage menaçant. Cette expression a été initialement employée par un conseiller du président Nixon, pour qualifier l'approche du président américain en 1969 pour négocier alors une sortie de la guerre du Vietnam. Face à un régime nord-coréen qui apparaît déterminé à développer son programme nucléaire, l'efficacité de cette politique de sanctions ne pourra être mesurée que sur le long terme, selon les efforts de mise en application par la Chine notamment.

À Séoul, les conservateurs – parti d'opposition – tendent à accueillir favorablement le renforcement des pressions américaines sur la Corée du Nord, alors qu'ils soulignent la nécessité de consolider l'alliance de sécurité avec les États-Unis, et suggèrent de redéployer l'arme nucléaire tactique américaine sur le sol sud-coréen. L'administration Moon Jae-In, au pouvoir depuis mai 2017, s'attache surtout à gérer au mieux les premières visites et rencontres présidentielles, alors que les grandes orientations de politique étrangère et la politique vis-à-vis de Pyongyang sont en cours de formulation, et que les relations personnelles demeurent à consolider (entre dirigeants, et entre officiels de niveau intermédiaire – plusieurs nominations, telle que celle de l'ambassadeur américain à Séoul, ont été annoncées tardivement ou sont encore en attente).

Plus largement, la présidence Trump génère une anxiété réelle dans l'élite politique et diplomatique sud-coréenne, en raison de son style de communication, mais aussi de plusieurs déclarations qui remettent en question les modalités de la coopération bilatérale. Certains propos de Donald Trump sur le devoir pour la Corée du Sud d'augmenter sa contribution financière à l'effort de sécurité américain ont suscité de vifs débats à Séoul (sur la contribution au déploiement du bouclier anti-missile THAAD sur le sol sud-coréen, notamment). En octobre, Séoul a donné son accord pour lancer les négociations concernant les amendements à l'accord de libre-échange existant avec les États-Unis, à la suite des menaces américaines de mettre fin à l'accord tout entier. Les négociations pourraient commencer dès le début de l'année 2018. Si Obama avait déjà amorcé les discussions avec Séoul sur ces sujets, la méthode de négociation employée par Trump est plus offensive que celle de son prédécesseur.

La plus grande source d'anxiété à Séoul est relative à la possibilité de frappes américaines préventives visant des sites nord-coréens – et par conséquent l'implication *de facto* de la Corée du Sud dans une nouvelle guerre de Corée. Cette probabilité est perçue comme plus forte que sous

l'administration Obama, même si elle demeure faible, et que d'autres présidents américains (Bill Clinton, George W. Bush) avaient déjà envisagé cette option auparavant.

Dans l'immédiat, Séoul prépare la visite de Donald Trump début novembre, laquelle fera partie d'une tournée asiatique de 12 jours dont l'objectif est, selon la Maison-Blanche, d'« appeler la communauté internationale à s'unir pour exercer un maximum de pression sur la Corée du Nord ». Quelle qu'en soit l'issue, cette visite confirme la centralité du dossier nord-coréen dans la politique asiatique – et plus largement dans la politique étrangère – des États-Unis sous l'administration Trump.

À la recherche de la politique africaine de Trump

Alain Antil

Le 24 septembre 2017, un décret américain annonçait que les citoyens tchadiens devenaient indésirables aux États-Unis. En cause, le manque de fiabilité des informations envoyées par N'Djamena à propos de ses citoyens désireux de fouler le sol américain. Le président Idriss Déby Itno, considérant son pays comme l'un de ceux qui, en Afrique, a montré le plus de volonté en matière de lutte contre le terrorisme, a vu cette décision comme une forme de trahison et réagissait en fermant quelque temps l'ambassade américaine à N'Djamena. La décision américaine venait ponctuer une série de décrets restreignant l'accès au territoire américain d'une petite dizaine de pays, dont quatre pays africains : la Libye, la Somalie, le Tchad et le Soudan (entré puis sorti de cette liste). Ces décisions (partiellement suspendues pour des raisons juridiques) ont évidemment eu un impact sur l'image des États-Unis sur le continent. D'autant plus que les pratiques restrictives de délivrance de visas ne se sont pas limitées à ces seuls pays : lors de conférences internationales organisées aux États-Unis cette année, le taux de délivrance des visas pour les invités africains a très nettement diminué par rapport aux années précédentes.

En raison de leur présence diplomatique, militaire, économique et de leurs actions en termes d'aide au développement et à la santé sur le continent, les États-Unis sont et resteront un partenaire majeur de l'Afrique. La question est cependant de savoir si le président Trump reprendra à son compte une série d'ambitieuses initiatives lancée par ses prédécesseurs – *African Growth and Opportunity Act* (Bill Clinton), *Millennium Challenge Account*²⁵ et le Plan d'urgence de lutte contre le sida (George W. Bush), *Power Africa, Trade Africa* (Barack Obama) – et s'il développera une politique africaine audacieuse, au moment où de

25. Sous la présidence Bush, l'aide des États-Unis aux États de l'Afrique subsaharienne est passée de 1,4 milliard de dollars en 2002 à 8,1 milliards en 2010.

nombreux pays dans le monde, et en particulier « l'adversaire » chinois, s'engagent de plus en plus sur le continent.

Force est de constater que tant pendant sa campagne électorale que depuis son élection, le président Trump a été particulièrement avare de déclarations sur l'Afrique subsaharienne. Lors de son discours à la dernière Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies (ONU), l'Afrique n'a été évoquée que de manière furtive à la toute fin²⁶. De même, l'administration n'a pas produit de document de référence ni de feuille de route concernant le continent africain.

Un flottement général...

Ceci procède à l'évidence d'un faible intérêt présidentiel pour l'Afrique, mais aussi d'une certaine désorganisation du Département d'État, qui dépasse les frontières du continent africain, ainsi que d'une défiance du président vis-à-vis du multilatéralisme en général.

Le Département d'État, au sein duquel plusieurs pétitions anti-Trump ont été lancées, semble être la cible d'une volonté présidentielle d'affaiblissement. Le président a annoncé qu'il voulait diminuer d'un tiers le budget de ce ministère. Les nominations au sein du bureau Afrique comme pour certains postes importants en ambassade ont tardé à venir. Donald Yukio Yamamoto, un diplomate chevronné, n'a été nommé que le 5 septembre à la tête du Bureau des Affaires africaines du Département d'État. En d'autres termes, de l'aveu de plusieurs diplomates américains et/ou observateurs de la vie politique américaine, l'année 2017 a été une année de flottement où il n'y avait pas de consigne claire faute de nomination à des postes clés. Pendant ce temps, Nikki Haley²⁷, la représentante des États-Unis à l'ONU, semblait peser davantage dans les décisions de l'administration Trump relatives à Afrique que le secrétaire d'État Rex Tillerson. Par exemple, c'est par l'intermédiaire de Nikki Haley que Donald Trump a enjoint au président Joseph Kabila d'organiser des élections en République démocratique du Congo.

L'autre tendance notable est évidemment la prévention que peut avoir le président Trump vis-à-vis du multilatéralisme. Certaines de ses décisions, comme le retrait de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), la volonté diminuer la

26. Voir J. Stremlau, « Trump's Africa Policy Is still Incoherent, but Key Signals Are Emerging », South Africa Institute of International Affairs (SAIIA), 4 octobre 2017, disponible sur : www.saiia.org.za

27. Voir M. Bourreau, « Nikki Haley, émissaire sans boussole de Donald Trump en Afrique », *Le Monde Afrique*, 24 octobre 2017, disponible sur : www.lemonde.fr/afrique.

participation financière à l'ONU, mais aussi le retrait de l'accord de Paris sur le climat et du Fond vert pour le Climat, auront un impact sur le continent africain, très concerné par les conséquences du réchauffement climatique.

... sauf sur les aspects sécuritaires

Si l'on peut constater un désengagement des instances multilatérales de coopération, de développement et de lutte contre le réchauffement climatique et une relative désorganisation voire marginalisation du Département d'État, le président Trump a rappelé à de multiples reprises qu'il ne se désengagerait pas, en particulier en Afrique, de la lutte contre le terrorisme. Depuis le début des années 2000, les États-Unis se sont réengagés militairement sur le continent, dans le cadre de coopérations avec les pays africains et des pays tiers (notamment la France), contre différentes menaces et en particulier le terrorisme. Le symbole de cette réévaluation stratégique du continent est la création de l'Africom en 2007 et la multiplication de coopérations comme le Trans-Saharan Counter Terrorism Partnership (TSCTP) pour le Sahel et l'Afrique du Nord. Un ancien ambassadeur américain nous confiait récemment que le déséquilibre entre militaires et diplomates était tel que s'il devait se confirmer dans la durée, le principal interlocuteur américain dans chacun des pays africains serait davantage le plus haut gradé américain présent que l'ambassadeur lui-même.

Stratégie commerciale : le pire est à venir

Françoise Nicolas

Un an après l'élection de Donald Trump à la présidence des États-Unis, la guerre commerciale annoncée par le candidat Trump n'a toujours pas été déclarée, mais il serait sans doute prématuré de s'en réjouir.

Une seule promesse tenue

La seule promesse de campagne à avoir été tenue est celle de retirer les États-Unis du Partenariat Trans-Pacifique (TPP). Cette décision n'a en réalité rien de bien surprenant. En effet, Donald Trump avait les mains complètement libres sur ce dossier puisque le traité n'avait pas été ratifié et qu'il n'avait, de plus, que peu de chances de l'être compte tenu de l'opposition transpartisane à ce texte. D'un point de vue strictement économique pourtant, cette décision est difficile à comprendre tant les gains étaient asymétriques et en réalité beaucoup plus élevés pour les États-Unis que pour leurs partenaires tels que le Japon, le Vietnam ou encore l'Australie. Les États agricoles du sud des États-Unis risquent notamment de se trouver désavantagés sur le marché japonais face aux Australiens ou aux Néo-Zélandais par exemple. À moins, bien sûr, que les États-Unis ne s'engagent dans une négociation bilatérale avec le Japon, ce qui semble avoir la préférence du président Trump. Au-delà de ces considérations économiques, le retrait américain du TPP prive également l'Occident d'un instrument de pression sur la Chine et redonne même à cette dernière une marge de manœuvre pour assumer un rôle central dans la région.

Sur les autres dossiers (relations avec la Chine, le Canada, le Mexique ou la Corée du Sud), les mesures prises jusqu'ici restent en deçà des annonces tonitruantes faites pendant la campagne pour rendre son honneur et sa grandeur au pays.

Tout d'abord, les accords de libre-échange passés entre les États-Unis et leurs partenaires nord-américains d'une part et sud-coréen d'autre part n'ont pas été supprimés, et les États-Unis ne s'en sont pas unilatéralement

retirés non plus. Le président n'a toujours pas donné le préavis de six mois qui lui permettrait de retirer les États-Unis de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) par exemple. Pour l'heure, c'est la voie de la renégociation qui a été choisie tant avec le Canada et le Mexique qu'avec la Corée du Sud.

Par ailleurs, alors que la Chine était au cœur des critiques, elle n'a finalement pas fait l'objet de la moindre sanction. Ainsi la question de la manipulation de la monnaie, censée donner un avantage compétitif déloyal à la Chine, n'a plus été évoquée par le président depuis son élection, et les droits de douane prohibitifs annoncés n'ont pas été imposés sur les importations en provenance de Chine. Les tensions sur la péninsule coréenne ne sont sans doute pas étrangères à ce changement de pied : les États-Unis ont besoin du partenaire chinois pour gérer la crise. Les tensions demeurent cependant, par exemple sur la question des achats de technologie.

Principe de réalité ou retour à la raison ?

Comment expliquer ce décalage entre les menaces proférées pendant la campagne et les décisions concrètes ? Une première explication tient au fait que le président n'a pas l'autorité légale d'annuler unilatéralement l'engagement américain. Il ne peut ignorer le Congrès. La situation est différente de celle du TPP, qui n'était pas encore ratifié.

Une deuxième explication voudrait que Donald Trump soit, en quelque sorte, revenu à la raison et ait compris qu'une attitude va-t-en-guerre était vouée à l'échec, voire pourrait se révéler contre-productive. Ainsi, loin de permettre de réduire le déficit commercial avec le Mexique, une remise en cause de l'ALENA par exemple priverait les producteurs américains d'un accès privilégié aux marchés canadien et mexicain, et les pertes seraient d'autant plus importantes pour les agriculteurs américains que ses partenaires de l'ALENA ont, de leur côté, passé récemment des accords avec d'autres grands producteurs agricoles, notamment l'Union européenne.

Cette hypothèse optimiste quant aux idées du président Trump est toutefois démentie par les faits. Les décisions qu'il a prises sont en effet officiellement transitoires et il ne s'interdit pas de durcir sa position dans l'avenir. Ainsi sur l'ALENA, l'option du retrait reste possible si les résultats de la renégociation ne sont pas jugés satisfaisants. Quelques éléments suggèrent d'ailleurs qu'un tel raidissement de la position américaine est en cours, comme la décision de soumettre la société canadienne Bombardier à

des droits compensateurs et des droits *anti-dumping* s'élevant respectivement à 210 % et 80 %.

America first ou America out ?

Les premiers résultats apparaissent *a priori* bien décevants en regard des annonces de campagne : le déficit commercial américain avec la Chine s'est creusé, non que cette donnée constitue le meilleur indicateur, mais c'est celui que le président lui-même avait mis en avant. En se concentrant sur le commerce et sur la balance commerciale comme indicateur ultime de la bonne santé économique du pays et en exonérant son pays de toute responsabilité dans ses piètres performances, le président commet une lourde erreur, qui repousse d'autant la mise en œuvre de réformes qui redonneraient de la compétitivité aux produits américains. Par ailleurs, la stratégie de repli sur soi risque de mettre les exportateurs américains en difficulté en les excluant de leurs marchés traditionnels.

Mais nombre des partisans du président Trump n'ont apparemment pas la même analyse et justifient la voie suivie jusque-là en mettant en avant la baisse du chômage et l'amélioration de la balance commerciale globale. Dans ces conditions, un changement de cap apparaît hautement improbable.

America First, Planet Last

Jean-François Boittin

Le paradoxe ne manque pas d'être ironique : le président Obama se voulait le champion de l'environnement. Mais c'est sous sa présidence que les États-Unis se sont le plus approchés du Graal de l'« indépendance énergétique », recherché depuis 1973.

En 2008, la dépendance énergétique américaine – la différence entre la consommation et la production intérieure – s'établissait à 30 %. Elle n'était plus que de 14 % en 2016, conséquence du dynamisme des entreprises d'hydrocarbures, mais aussi de la politique de l'administration Obama, favorable à toutes les sources d'approvisionnement, selon la formule du président en mai 2012 « all of the above ».

En huit ans, la production de gaz de schiste a explosé et dès 2011, les États-Unis ont dépassé la Russie pour devenir le premier producteur mondial de gaz naturel. La production de pétrole a augmenté de 89 % et représente 75 % de la consommation.

Le président Obama avait mené par ailleurs une politique active de défense de l'environnement et de lutte contre le changement climatique : normes de pollution automobiles, réduction du recours au charbon dans la production d'électricité (*Clean Power Plan*). Son engagement international culminait avec la participation américaine à l'accord de Paris à l'issue de la COP21.

À l'opposé, le candidat Trump s'était érigé pendant la campagne en champion du « charbon propre » (un oxymore, bien entendu !), et n'avait pas de mots assez durs pour dénoncer des réglementations environnementales destructrices d'emplois. Il tient aujourd'hui ses engagements et proclame une ère nouvelle de « domination énergétique américaine ».

Le retour du « roi Charbon » ?

L'attachement au charbon proclamé par le candidat visait évidemment la clientèle électorale des États qui ont décidé du sort de la présidentielle américaine. Pour encourager le recours au charbon, le président utilise

plusieurs leviers : le secrétaire d'État à l'Énergie, Rick Perry, essaie de contraindre les producteurs d'électricité à utiliser un niveau minimum de charbon sous prétexte d'assurer une meilleure stabilité au réseau électrique américain. Scott Pruitt, responsable de l'Agence pour la protection de l'environnement (EPA), a annoncé triomphalement le 10 octobre la fin de la « guerre contre le charbon », et la mise à l'écart de la réglementation du *Clean Power Plan* mise en place par Obama.

Il est néanmoins peu probable que ces tentatives de mise en place d'une politique industrielle réussissent à modifier les équilibres fondamentaux fondés sur le prix du gaz naturel.

« American Energy Dominance » ?

La réalité que recouvrirait cette nouvelle devise est assez vague. Les États-Unis ont dépassé la Russie en 2015 pour la production de pétrole et de gaz, mais leurs réserves prouvées de pétrole représentent une fraction des réserves de l'Arabie Saoudite ou du Venezuela. Le secteur du nucléaire est à la traîne et les décisions prises par l'administration vont handicaper les renouvelables, éolien et solaire.

Le gaz naturel liquéfié (GNL) est censé devenir le vecteur de cette « domination énergétique ». Les États-Unis pourraient, à l'horizon 2020, représenter 20 % du commerce mondial de GNL. Le volontarisme des officiels américains qui promeuvent le GNL a néanmoins des limites évidentes : les acteurs sont des entreprises privées qui obéissent à la seule logique du profit. La concurrence est forte : Australie, Russie, Qatar, Iran. Là aussi, le marché aura le dernier mot.

La planète en dernier !

Donald Trump reprend à son compte l'évangile républicain, qui nie la réalité du changement climatique ou refuse toute réglementation qui impacterait l'économie américaine. Le changement climatique serait une « arnaque chinoise », selon les mots du candidat Trump, « une ruse pour mettre à mal l'économie américaine ». L'expression même de changement climatique est maintenant bannie des sites officiels, dans la grande tradition stalinienne.

La plupart des décisions prises par Obama en matière de protection de l'environnement ont été annulées par décret présidentiel ou par le Congrès. Le rejet du *Clean Power Plan* le 10 octobre a couronné le processus de démolition systématique entrepris dès le 20 janvier 2017. La proposition

budgétaire de l'exécutif taille sévèrement dans les enveloppes de recherche et développement consacrées aux énergies renouvelables.

La sortie des États-Unis de l'accord de Paris le 1^{er} juin 2017 n'avait donc rien d'une surprise : ce bras d'honneur à la communauté internationale satisfait autant, dans la forme, la base électorale du président (que ce dernier cultive dans une campagne permanente), que, sur le fond, les sociétés qui ont financé son élection.

Loin de faire l'impasse sur les États-Unis, les pays tiers doivent aujourd'hui associer à leurs efforts les collectivités locales américaines, les États et les municipalités, ainsi que les entreprises, en particulier les géants de l'internet, qui, par conviction ou intérêt, se mobilisent face à leur président pour limiter autant que possible l'ampleur des conséquences du changement climatique.

La politique migratoire de Trump

Christophe Bertossi et Matthieu Tardis

Depuis son élection, Donald Trump a fait de la politique américaine d'immigration un pilier de la stratégie de priorité nationale qu'il avait promue pendant la campagne, avec son slogan « America First ». Cette politique poursuit cinq objectifs : un contrôle renforcé à la frontière mexicaine, une conception sécuritaire de la politique d'asile, le renvoi des étrangers en situation irrégulière, la substitution des emplois occupés par les « clandestins » par l'embauche de nationaux et, enfin, la priorité donnée à des critères de mérite et de compétences des étrangers dans la politique d'immigration. En touchant aux équilibres existant, tant dans le débat public sur les migrations que dans les relations avec ses voisins nord-américains, la politique migratoire de Donald Trump a des effets plus globaux, notamment à l'heure de la crise mondiale des réfugiés.

Continuité et rupture

D'une certaine manière, ces mesures s'inscrivent dans la continuité des politiques conduites par les administrations précédentes, que ce soit pendant les mandats de Barack Obama ou de George W. Bush. La pression sur les « clandestins » avait en effet été particulièrement intense sous Barack Obama, période pendant laquelle on avait connu des niveaux inégalés d'exécution de décisions de retour. Toutefois, la politique d'immigration était affaire d'équilibre.

Or, en donnant à sa politique un tournant résolument sécuritaire, tant dans le discours que dans les pratiques, Donald Trump a rompu cet équilibre et réduit au minimum les autres aspects de ce qui fait une politique d'immigration dans une démocratie libérale : le pragmatisme (une dimension importante aux États-Unis, liée à la contribution déterminante des 11 millions d'étrangers en situation irrégulière à l'économie du pays) et l'humanisme face à la situation personnelle de ces personnes (c'est tout l'enjeu à propos des *Dreamers* par exemple).

Résistances

Face à ce durcissement, plusieurs États américains, dont la Californie, le Minnesota, le Maryland et le Maine, et les grandes villes du pays comme New York, Chicago et Los Angeles sont passés d'une logique d'opposition à une logique de résistance. Une vague d'indignation s'est élevée contre l'envoi ostensible de la police fédérale pour traquer les « clandestins » ou contre la suppression des programmes qui protégeaient de l'expulsion les personnes arrivées irrégulièrement alors qu'elles étaient enfants, ainsi que les parents d'enfants américains.

Les autorités locales se proclament « sanctuaires » pour les migrants irréguliers. Cette situation confirme que le débat sur l'immigration ne se situe plus entre la Maison-Blanche et le Congrès, incapables de trouver un consensus sur cette question depuis 30 ans, mais entre les institutions fédérales et les pouvoirs locaux. Dans ce contexte, le pouvoir judiciaire est perçu comme l'arbitre d'un contentieux qui risque de marquer le mandat de Donald Trump et poser les bases d'une refondation des processus d'élaboration des politiques migratoires.

Des conséquences régionales et internationales

La mise en place d'une « Amérique forteresse » a naturellement un impact en dehors des frontières des États-Unis. Les réactions au premier « Muslim Ban » de janvier 2017 montrent les effets internationaux d'une mesure visant la sécurité nationale.

Les voisins des États-Unis se trouvent en première ligne, à commencer par le Mexique. Si la politique de Trump vise les ressortissants mexicains des deux côtés de la frontière, elle renforce également un phénomène observé depuis plusieurs années sur le statut migratoire du Mexique. Après avoir été un pays de départ, puis, de plus en plus, un pays de transit pour les migrants d'Amérique du Sud et d'Amérique centrale, le Mexique devient un pays de destination par défaut.

Quant au Canada de Justin Trudeau, il entend marquer sa différence avec la politique migratoire de son grand voisin. En réponse au « Muslim Ban », le Canada a renforcé ses programmes d'accueil de réfugiés. Mais si la politique canadienne a longtemps reposé sur l'absence de pression migratoire sur ses frontières en raison de sa position géographique, le pays est confronté depuis le début de l'année à un afflux soutenu de migrants en provenance des États-Unis, principalement des ressortissants haïtiens, lassés du climat d'hostilité qui y règne désormais.

Un impact sur la politique européenne

La politique migratoire de Donald Trump impacte également l'Union européenne (UE). Le désengagement américain des programmes de réinstallation des réfugiés et la suspension de l'entrée de ressortissants de certains pays, dont la Syrie, constituent un défi supplémentaire pour les Européens. Pendant le mandat de Barack Obama, les États-Unis avaient augmenté leur contribution à l'accueil des réfugiés réinstallés. Près de 80 000 réfugiés ont été accueillis par ce biais en 2016 sur les 125 000 réfugiés réinstallés dans le monde. Ils n'étaient que 14 200 à être réinstallés dans l'UE.

L'annonce de Donald Trump de réduire la réinstallation aux États-Unis à 45 000 réfugiés en 2018 va-t-elle être compensée par un engagement accru des Européens, alors que le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) considère qu'1,2 million de réfugiés auront besoin d'être réinstallés l'an prochain ? Ce retrait américain risque de donner plus de poids à ce qu'est aujourd'hui l'approche européenne du problème, c'est-à-dire la transformation du régime mondial de protection des réfugiés en un programme de simple gestion des flux.

Trump contre la Silicon Valley, ou l'inverse ?

Julien Nocetti

Hormis la publication quasi quotidienne de *tweets* impulsifs, le président américain ne s'est pas signalé par une activité notable en matière numérique et cyber depuis sa prise de fonction. De manière prévisible, Donald Trump a réussi à fédérer contre lui les deux composantes de la puissance numérique américaine : la Silicon Valley et le complexe militaro-numérique.

La Silicon Valley et l'« enquête russe »

Les autorités américaines poursuivent plusieurs enquêtes afin de déterminer le rôle que la Russie a joué lors des élections présidentielles de novembre 2016 : celle du procureur spécial Robert Mueller, qui enquête sur une possible collusion entre l'entourage de Donald Trump et la Russie pendant la campagne ; celles du Congrès, chargées entre autres d'instruire l'interférence russe dans le processus électoral.

Si les entreprises du Web ont tout fait pour se tenir à l'écart de ces conflits, plusieurs acteurs majeurs comme Facebook, Twitter et Google sont désormais sous la pression des autorités. Ainsi Facebook a-t-il dû révéler que près de 470 faux comptes liés à la Russie avaient acheté pour plus de 100 000 dollars de publicités sur la plate-forme pendant la campagne. Ces messages publicitaires ciblaient prioritairement les sujets qui divisent l'opinion publique américaine (immigration, minorités ethniques, port d'armes, etc.), avec un impact potentiel sur l'issue du vote.

Devenu un acteur politique et social d'un type nouveau, et ayant joué un rôle dans les campagnes électorales de nombreux pays, Facebook est poussé à la responsabilisation. Par ailleurs, l'« affaire russe » représente pour l'industrie numérique un sérieux défi en termes d'image – et donc de projection du modèle américain –, moins de quatre ans après l'affaire Snowden.

Une politique « anti-innovation »

Comme promis durant la campagne électorale, l'administration Trump a imposé des restrictions à l'immigration. Or la Silicon Valley dépend largement du recrutement d'employés étrangers : 75 % des entreprises de la région sont créées par des individus qui ne sont pas nés aux États-Unis... Redoutant de nouvelles restrictions, les entreprises de la *tech* reportent en conséquence le recrutement de ressortissants étrangers. Les candidats sont eux-mêmes moins nombreux à postuler aux États-Unis.

Dans le même temps, Donald Trump a sabordé les budgets fédéraux de recherche dans des domaines stratégiques comme l'intelligence artificielle (IA) ou la robotique. Ce désintérêt apparent pour la technologie se répercutera inévitablement à moyen terme dans le maintien de la suprématie militaire des États-Unis. Aussi, compte tenu de la défiance du président envers les engagements multilatéraux, il est à parier que Washington ne sera guère une force motrice dans les débats naissants autour d'une gouvernance de l'IA.

Ces caractéristiques ont contribué à attiser l'opposition entre le président et la Silicon Valley. Symboliquement, ces deux mondes se sont affrontés, au milieu de l'été, en réaction au drame de Charlottesville : les propos de Trump ont suscité une vive réprobation de la part des principaux dirigeants de la *tech*, qui se sont alors retirés de plusieurs forums économiques conseillant le président.

Silicon Valley versus Trump

Plus largement, l'année 2017 a été marquée par le *coming out* politique des géants du numérique – au point de constituer une nouvelle force d'opposition politique à l'administration Trump. À l'exact opposé des valeurs défendues par le président, les multinationales américaines du numérique adoptent désormais un positionnement tranché sur des sujets d'actualité majeurs (éducation, emploi, climat, etc.) et n'hésitent plus à exprimer leurs désaccords politiques avec Washington. Évitant traditionnellement d'attaquer de manière frontale les grandes entreprises du Web, Trump s'en est pourtant pris à Mark Zuckerberg, le PDG-fondateur de Facebook – par ailleurs suspecté d'ambitions politiques nationales.

Cyberdéfense : année zéro ?

En matière de cybersécurité, enfin, Donald Trump se heurte à la méfiance de la communauté nationale du renseignement, convaincue de l'interférence russe dans l'issue du scrutin présidentiel. Accusé de sous-estimer, voire de nier, la menace que pose la Russie sur les plans cyber et informationnel, le président a assisté au départ de plusieurs conseillers expérimentés en matière cyber de la Maison-Blanche et du Département d'État. Il a toutefois élevé la cyberdéfense au rang de commandement combattant unifié (au même titre que les forces spéciales ou la dissuasion nucléaire). L'actuel *Cyber Command*, rattaché à la National Security Agency (NSA), pourrait donc en être séparé pour jouer son nouveau rôle. Dans ce relatif flou décisionnel, il reste que la vulnérabilité des infrastructures critiques américaines perdure, alors que la vie politique internationale s'articule désormais significativement autour du cyberspace.



ifri

institut français
des relations
internationales