

QUEL LEADERSHIP AMERICAIN ?

Thierry de Montbrial, président et fondateur de la WPC

Mesdames et messieurs, voici venue l'heure d'une session très spéciale. D'habitude, à nos sessions de déjeuner-débat, nous avons un intervenant, mais aujourd'hui nous avons deux très éminents intervenants. Je ne vais pas les présenter car nous les avons présentés à maintes reprises, de maintes façons. J'en dirai un peu plus sur eux après le débat, pas avant, en fonction de leur comportement. Le sujet de ce débat est « Quel leadership américain ? », avec un point d'interrogation. Ce point d'interrogation invite le Français qui vous parle maintenant à ne pas se montrer trop arrogant. Plus jeune, j'aurais sans doute retiré le point d'interrogation, mais aujourd'hui, avec plus de maturité, peut-être suis-je un peu plus prudent.

Je vais d'abord demander à Joe et Richard de donner une première réponse rapide à cette question. Je vais commencer par Joe qui réfléchit sur ce sujet depuis de nombreuses années. Il a écrit et dit que la suprématie américaine n'était pas fondamentalement remise en question. Joe, y a-t-il du nouveau dans votre façon de penser ? Je l'espère en tout cas.

Joseph Nye, professeur émérite, Center for Public Leadership, Harvard Kennedy School

Quand on regarde la politique étrangère américaine, on peut constater qu'elle traverse des cycles. Certains parlent de cycles d'expansion et d'isolationnisme. Je pense qu'il serait plus exact d'employer les termes d'un livre de Steve Sestanovich, lequel je crois a travaillé à une époque pour Richard. C'est une période de retranchement. Sestanovich parle de retranchement en opposition au triomphalisme ou au maximalisme. Parler d'isolationnisme est une erreur.

Par exemple, dans les années 1950, sous Dwight Eisenhower, les États-Unis ont traversé une période de retranchement. Eisenhower n'était certainement pas isolationniste. Cependant, lorsque le chef de l'état-major interarmées est allé le voir en 1954 pour lui dire : « Nous devrions intervenir au Vietnam et sauver les troupes françaises à Diên Biên Phu », Eisenhower a refusé. C'est un exemple de retenue, ce qu'on a appelé le retranchement. Ce n'est pas la même chose que l'isolationnisme car, dans le même temps, Eisenhower a soutenu des alliances en Europe. Il a signé le Traité de sécurité nippo-américain en 1960, etc.

Mais comment qualifier la période actuelle ? On a parlé de maximalisme sous George W. Bush, avec l'invasion de l'Irak, on parle aujourd'hui de retranchement sous Obama. Cela ne veut pas dire pas que les États-Unis ne font pas usage de la force, nous l'avons d'ailleurs vu en Libye, pour le meilleur ou pour le pire, mais cela signifie un usage plus prudent de la force, qui pourrait s'inscrire dans ce schéma de retranchement. Si vous demandez ce qu'il en est du leadership américain aujourd'hui, je dirais qu'il se trouve dans une période de retranchement, ce qui n'est pas la même chose que l'isolationnisme.

Comment tout cela s'inscrit-il d'un point de vue historique et qu'en est-il de la capacité de leadership de l'Amérique et de l'utilisation des ressources ? J'écris actuellement un livre qui sortira en mars, intitulé *Is the American Century Over?* Si vous vivez dans le passé et êtes fasciné par ce qu'on appelle l'hégémonie américaine, vous direz que les Américains n'ont pas la capacité qui était la leur en 1945.

Mais n'oubliez pas qu'en 1949, les Américains étaient les seuls détenteurs d'armes nucléaires et représentaient près de la moitié de l'économie mondiale. On pourrait dire que c'était l'hégémonie, mais les Américains n'avaient aucun contrôle sur la Russie, la Chine ou l'Inde. En ce sens, il s'agissait uniquement d'une hégémonie partielle. L'hégémonie des Américains n'a jamais été totale. Qui plus est, à cette époque, nous avons été incapables d'empêcher les communistes de prendre le pouvoir en Chine ou d'empêcher Staline d'acquérir la bombe atomique. Tout cela

appartient au domaine du mythe, l'illusion que les Américains à une certaine époque pouvaient faire ce qu'ils voulaient, alors qu'aujourd'hui nous ne pouvons rien faire. Je pense que la vérité se situe quelque part entre les deux.

Thierry de Montbrial, président et fondateur de la WPC

Votre dernière phrase est importante. Dans votre dernier livre, vous écriviez que parfois lorsqu'une personne se fait un nom dans l'histoire, c'est parce qu'elle a décidé de ne pas agir et non parce qu'elle a été trop dynamique. Toutefois, ne rien faire ne saurait être une recommandation générale, car sinon, le meilleur moyen d'être une grande puissance serait de ne pas avoir de pouvoir du tout, ce qui serait quelque peu paradoxal. Nous reviendrons certainement là-dessus. Richard, quelle est votre première réponse rapide à la question posée ?

Richard Haass, président du Council on Foreign Relations

Pour contextualiser ma réponse, je voudrais juste dire quelques mots sur la situation dans le monde, et sur ce qui se passe aux États-Unis. Je pense que l'un des principaux phénomènes dans le monde d'aujourd'hui c'est la diffusion du pouvoir, non seulement aux acteurs étatiques, mais également aux acteurs autres non étatiques. On observe partout dans le monde une redistribution du pouvoir sous diverses formes qui est plus importante que par le passé. C'est une question de degré, mais ce n'est pas anodin.

Deuxièmement, ce phénomène s'est accompagné d'une décentralisation de la prise de décision. On n'assiste pas seulement à une diffusion du pouvoir à divers acteurs sous diverses formes. De plus en plus d'acteurs, qu'il s'agisse ou non d'États, prennent leurs propres décisions, avec moins de déférence envers les États-Unis. Il se peut que cela reflète tout simplement leur capacité, mais il convient également de souligner la perte de confiance à l'égard des États-Unis. Celle-ci s'explique notamment par notre gouvernance et par l'image et la réalité du dysfonctionnement politique américain à certains moments. On peut également parler de réaction aux décisions des deux dernières administrations. Pour résumer, à une administration perçue par beaucoup comme en ayant fait trop, a succédé une administration jugée par beaucoup comme en ayant fait trop peu.

Je voudrais revenir sur quelque chose que Thierry vient de dire. Ce que vous ne faites pas a souvent autant de conséquences que ce que vous faites, et ne pas agir est une politique en soi. Je partage l'avis de Joe Nye en ce sens où il y a eu une période de retranchement. Cependant le retranchement a été, dans une certaine mesure, remis en question. Par les événements en Europe, indubitablement par les événements au Moyen-Orient et, à un niveau moindre et de façon moins turbulente, par les événements en Asie. On assiste actuellement aux États-Unis à une réflexion sur le niveau d'engagement approprié des Américains dans le monde. Quelle forme doit-il revêtir ? Quel est le point d'équilibre entre l'engagement international américain et le non-interventionnisme ? Le débat aujourd'hui est plus large qu'il ne l'était il y a trois ou quatre ans.

Thierry de Montbrial, président et fondateur de la WPC

Puisqu'il y a consensus, utilisons le terme « retranchement » dans cette discussion. Selon de nombreux observateurs et analystes, les deux prochaines années seront d'une importance capitale. Ils considèrent en effet que le monde est en danger et que les risques sont extrêmement élevés dans nombre d'endroits, dont bien entendu le Moyen-Orient. Beaucoup pensent que l'Asie de l'Est présente des risques sérieux, bien que beaucoup de nos intervenants lors des précédentes sessions semblent minimiser le risque d'accidents graves.

Quoi qu'il en soit, on a l'impression que, retranchement ou non, une certaine paralysie frappe les États-Unis au niveau de la prise de décisions majeures en politique étrangère. Cela s'explique par le caractère même d'Obama et par la situation politique découlant des élections de mi-mandat aux États-Unis. Que pensez-vous tous les deux de cette idée selon laquelle les deux années à venir s'annoncent très dangereuses ?



Joseph Nye, professeur émérite, Center for Public Leadership, Harvard Kennedy School

Des années dangereuses nous attendent et nous y sommes d'ailleurs déjà. Lorsqu'on regarde la situation dans le monde, il faut faire la distinction entre les différentes régions et les différentes crises. Une crise évidente est celle de DAECH ou ISIS au Moyen-Orient. La deuxième crise, quoique dans un registre différent, concerne la situation en Europe et la violation des accords de 1945 par la Russie. Selon ces accords, il est interdit de voler le territoire de vos voisins par la force, que cette action reste ou non sans réponse. La troisième crise est liée au maintien de l'équilibre du pouvoir en Asie de l'Est. Cela signifie que la Chine, du fait de son statut, doit désormais être ce que Bob Zoellick appelle une partie prenante responsable, et non pas intimider ses voisins.

Ce sont trois défis relativement différents. En ce qui concerne le Moyen-Orient, je dirais que nous n'avons pas de solution et que nous ne savons même pas s'il existe une solution. C'est le défi le plus complexe. Richard et moi avons tous deux utilisé une métaphore comparant nombre d'événements du Moyen-Orient à ceux de l'Europe du 17e siècle, la guerre de Trente Ans. En d'autres termes, ce n'est pas une crise qui va être résolue rapidement ou par une intervention.

Quant à la situation actuelle en Europe, la question clé est celle-ci : Comment faire en sorte que la Russie comprenne que fouler au pied les accords de 1945 inscrits dans la Charte des Nations unies a un coût ? Sans toutefois isoler la Russie à jamais, car la Russie doit faire partie du système international. Il est important de trouver une solution allant dans ce sens. Oserai-je dire qu'Obama ne s'est pas si mal débrouillé que ça ? Il a travaillé en étroite coopération avec Merkel et on a pu constater une certaine unité dans les approches occidentales, ce qui n'est déjà pas si mal.

Prenons maintenant le troisième défi, l'Asie de l'Est. Là encore, si on examine les relations, je dirais que la politique de rééquilibrage des États-Unis vers l'Asie se justifie amplement. Les relations entre les États-Unis et le Japon sont très solides, mais en même temps, il n'y a pas eu d'isolement de la Chine ou de tentatives de contenir la Chine. L'Asie de l'Est est plus stable qu'on ne le croit, il s'agit donc d'avoir une réflexion sur la gestion à long terme. D'énormes problèmes pourraient se poser, on pense bien sûr au régime imprévisible juste au nord. Qui sait ce qui peut arriver là-bas ?

Quand je regarde ces trois grandes crises, je prends certes le parti de laisser de côté l'épidémie du virus Ebola et d'autres choses encore. Toutefois, si on prend ces trois grandes crises politiques, je dirais que l'une d'elles est un véritable chaos et que nous ne savons pas quoi faire. Je ferais remarquer que, même si les deux autres crises ne sont pas encore réglées, au moins ne sont-elles pas hors de contrôle.

Richard Haass, président du Council on Foreign Relations

Vous avez posé une question sur les relations entre le Congrès et le président dans les deux années à venir. Je ne pense pas en fait que ces relations revêtent une importance critique pour la politique étrangère américaine. Il suffit pour s'en convaincre de se pencher sur l'histoire américaine et la Constitution des États-Unis. Dans les domaines de la sécurité nationale, de la politique étrangère et de la défense, l'initiative incombe en grande partie à l'exécutif. Les 10 ou 15 dernières années, quelles que soient les crises, corroborent ce fait.

La décision en 2003 de déclarer la guerre à l'Irak a été prise essentiellement par l'exécutif. La décision du président Obama de ne pas faire usage de la force contre la Syrie alors qu'Assad avait franchi la ligne rouge tracée par Obama lui-même, était une décision présidentielle, en l'occurrence celle de ne pas agir. Sa décision de renforcer les forces américaines en Afghanistan tout en fixant le calendrier de retrait progressif des troupes était une décision présidentielle. Il n'a pas été contraint d'intervenir en Libye, il n'a pas été contraint de faire quoi que ce soit. Il s'agissait de décisions présidentielles.

Le pivot, ou rééquilibrage vers l'Asie, est une politique conçue et formulée par le président. La décision de retirer les troupes américaines d'Irak a été prise par l'exécutif, tout comme la décision d'annoncer le retrait des troupes



américaines d'Afghanistan d'ici fin 2016. Là où je veux en venir, c'est que la politique étrangère américaine, que vous l'aimiez ou non, est définie par l'exécutif. Il existe néanmoins deux ou trois exceptions qu'il convient de prendre en compte et qui vont se présenter dans les années à venir.

Prenons le commerce. Le président obtiendra-t-il le mandat pour la promotion des échanges commerciaux ? Parviendra-t-il à signer un accord de partenariat transpacifique (TPP) avec l'Asie et peut-être un accord de partenariat atlantique ? C'est le premier point. Le deuxième point concerne l'Iran. La question est de savoir si le Congrès va voter de nouvelles sanctions et, si tel est le cas, sous quelle forme. Si, à un certain stade des négociations, le président recule, pourra-t-il l'emporter sur le Congrès ? Rien n'est moins sûr. S'il y a un accord, quelle forme revêtira-t-il ? Sera-t-il soumis au Congrès ? Pas nécessairement, je pense. Le président va devoir se battre sur toutes ces questions.

Le troisième point a trait aux ressources et relève peut-être moins du président. Cela se passe entre le Congrès et l'exécutif, mais aussi entre le Pentagone et le Congrès. La question n'est pas tant le niveau des dépenses de la défense, mais de savoir si le secrétaire d'État à la Défense est libre de prendre les décisions qu'il souhaite. Celles-ci peuvent porter sur les bases, les systèmes d'armement, la retraite, la santé, etc.

Pour résumer, oui, nous faisons face à d'énormes divergences. Nous ne savons pas encore quelle sera la dynamique entre un Congrès républicain et la Maison-Blanche dans les deux prochaines années, et en particulier l'an prochain. 2015 est l'année la plus décisive car en 2016, nous serons en pleine course présidentielle. Je pense pour ma part que, si l'on se fie au passé, les relations au sein de l'exécutif et au sein de l'administration importent bien plus que les relations entre la Maison-Blanche et le Congrès.