

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2019

Volume XX

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

INTRODUCTION

PAR

CÉLIA BELIN (*) et LEAH PISAR (**)

La présidence chaotique de Donald Trump a connu un tournant en novembre 2018, à la suite des élections de mi-mandat, qui ont rendu la majorité aux Démocrates à la Chambre des représentants, tout en laissant le Sénat entre les mains des Républicains. Il est difficile de mesurer l'impact du basculement vers une Chambre démocrate tant les élections au Congrès dépendent d'enjeux locaux mais aussi des aléas mathématiques de la démocratie américaine – l'opposition démocrate avait ainsi fort peu de chances de remporter des sièges au Sénat, malgré une indéniable vague bleue (1).

Pour autant, les *midterms* de 2018 constituent un véritable test pour la démocratie américaine. Le système savamment élaboré par les Pères fondateurs il y a presque 250 ans, reposant sur un subtil tissage de contre-pouvoirs, va-t-il enfin démontrer son efficacité face à un chef d'Etat peu épris des principes démocratiques ?

Rapidement, la nouvelle *Speaker* de la Chambre de représentants, Nancy Pelosi, a donné le ton. Elle a d'emblée voulu montrer à l'occupant de la Maison-Blanche qu'il allait dorénavant être confronté à de nouvelles contraintes institutionnelles. Plutôt que de chercher le dialogue et la conciliation, les deux camps ont choisi une intensification des tensions et un *shutdown* d'une longueur inédite dans l'histoire de ce pays – avec des conséquences économiques potentiellement profondes.

Ajoutons au défi d'un Congrès combatif, de grands chamboulements internes à l'administration. Les conseillers issus des cercles de politique étrangère traditionnels ont démissionné, les uns après les autres. La plupart de ces départs faisaient suite à des désaccords de fond presque existentiels, comme ceux révélés par la lettre de démission du Secrétaire

(*) Chercheur au Centre sur les Etats-Unis et l'Europe de la Brookings Institution et chercheur associée au Centre Thucydide de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

(**) Chercheur associée au Centre Thucydide de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

(1) Contrairement à la Chambre, dont la totalité est élue tous les deux ans, on n'élit qu'un tiers du Sénat tous les deux ans. Compte tenu des sièges qui étaient en jeu en 2018 – soit 35 sièges dont 25 étaient déjà occupés par des Démocrates –, il était quasi impossible, mathématiquement, pour ces derniers, de faire des incursions considérables au Sénat.

à la défense Jim Mattis en décembre 2018, après l'annonce du retrait des troupes américaines de Syrie. Ou le Secrétaire général de la Maison-Blanche, John Kelly. Les partants, souvent peu appréciés du chef de l'Etat, qui leur reprochait leur tendance à donner un avis contraire, ont été remplacés par des loyalistes et des facilitateurs qui mettent en œuvre sans le contredire la politique étrangère de Trump.

C'est ainsi que la volatilité internationale ouverte par l'accession au pouvoir de Trump en 2017 n'a fait que s'accroître en 2018. L'accélération des décisions unilatérales et radicales d'une Maison-Blanche isolée ne fait qu'augmenter. Alors que les Européens se sont souvent rassurés en comptant sur le rôle de garde-fous des institutions, des conseillers, des experts, du Congrès ou encore du processus inter-agences, il apparaît désormais qu'en matière de politique étrangère le Président américain jouit d'un immense pouvoir, en particulier lorsqu'il s'agit de détricoter, distancer, détruire. L'ampleur des changements encore à venir ne peut plus être sous-estimée.

Cela est exacerbé par les pressions judiciaires qui planent sur le Président. Si le procureur spécial Robert Mueller n'a pas encore remis son rapport au moment du bouclage de ce volume, chaque jour semble apporter de nouvelles révélations que le Président s'empresse de noyer en détournant l'attention du public et de la presse avec des *tweets* incendiaires. Il peut être tenté de lancer quelques autres pavés dans la mare pour occuper la presse et ses détracteurs. Sur le front international, le président Trump peut encore prendre de très nombreuses décisions sismiques. Poursuivra-t-il le retrait des troupes américaines sur la plupart des fronts ? Montera-t-il dans l'escalade face à la Corée du Nord ou à l'Iran ? Proposera-t-il un plan de paix sur le dossier israélo-palestinien ? Portera-t-il un coup fatal à l'OMC ? S'attaquera-t-il à l'Alliance atlantique ?

Il devient progressivement plus difficile de commenter et de prédire l'évolution de la politique extérieure des Etats-Unis tant l'orientation générale du pays ne semble corrélée qu'au bon vouloir de son Président. L'incertitude provient moins des choix présidentiels – qui sont pour la plupart des reflets des positions outrancières prises par le candidat pendant la campagne – que du *timing* de leur annonce et des effets massifs que ces choix provoquent.

Ces effets seront-ils durables ? Les alliances internationales sont-elles durablement en péril ? Les institutions américaines ont-elles failli, pour de bon, à leur rôle de contrepouvoir ?

Pour certains observateurs, il est probable que tout cela provoquera des changements de mentalité et d'équilibre irréversibles à l'échelle internationale. Les Américains ne veulent plus endosser le rôle de gendarme du monde. Les compétitions interétatiques ne font que s'accroître, produit de la réalité géopolitique et des ambitions chinoises, russes et américaines. Dans son article pour notre rubrique, Boris Le Chaffotec expose les

processus politiques et géostratégiques qui ont conduit à un retour de la notion de compétition stratégique entre grandes puissances, refermant définitivement la parenthèse post-Guerre froide. Les Américains ressentent désormais le besoin de réaffirmer leur supériorité militaire ou économique et sont ainsi davantage prêts à faire usage de leur position dominante pour contraindre leurs rivaux et leurs alliés. Patrick Allard revient quant à lui dans son article sur les derniers développements d'une politique commerciale américaine agressive, faisant usage de la force pour extorquer des tarifs douaniers avantageux et durcir le ton avec la Chine.

Si la politique étrangère a des effets plus néfastes parce que leur portée est globale, la politique intérieure a de meilleures armes pour se défendre. Le système partisan américain continue, tant bien que mal, de faire s'affronter Républicains et Démocrates. D'après Roman Vinadia, la force du système bipartisan américain réside dans sa capacité à intégrer les positions les plus extrêmes sans mettre en péril les partis. Ainsi, tôt ou tard, l'alternance reviendra. Les contestations populaires et les crises de la représentation que traversent toutes les démocraties occidentales n'ont ainsi pas remis en question l'organisation politique du pays, lui permettant d'espérer à court ou moyen terme un changement de cap. Il y aura un après-Trump, bien qu'il ne soit pas certain que cela arrive dès 2020.

Face aux incertitudes, les alliés n'ont d'autres choix que de composer avec cette Amérique inattendue, tout en prenant d'autres dispositions. Les Européens devront combiner la patience allemande et l'activisme français et, tant qu'ils le peuvent, chercher à montrer un front uni. Et à tendre la main quand, espérons-le, leur vieil allié d'outre-Atlantique aura retrouvé ses repères.