

America First au pouvoir

Par **Benjamin Haddad**

Benjamin Haddad est chercheur au Hudson Institute de Washington.

Avec Mike Pompeo et John Bolton, le président Trump entend prendre directement la main sur les options de politique étrangère, même s'il n'est pas aisé de replacer une doctrine Trump dans la continuité des écoles diplomatiques américaines. L'arrivée de Pompeo et Bolton est aussi la mise sur la table de cartes utiles dans une stratégie de tension permanente, sur l'Iran, la Syrie ou la Corée du Nord. L'appel aux normes et aux valeurs reste vain face à une stratégie privilégiant les intérêts.

politique étrangère

Depuis l'élection de 2016, la politique étrangère de Donald Trump confond diplomates et commentateurs, à Washington comme dans les capitales étrangères. Rarement un président est arrivé au pouvoir avec une expérience si limitée de politique étrangère, s'attaquant de surcroît avec brutalité aux thèmes chers à *l'establishment* de Washington – une capitale qui a voté à 94 % pour son adversaire démocrate. Son style, imprévisible et impulsif, qu'illustrent les fougades de son compte Twitter, donne des sueurs froides à son entourage. Les experts guettent l'influence de conseillers et de ministres, avec une minutie digne des grandes heures de la kremlinologie, espérant que les «adultes dans la salle» – comme avaient été surnommés Rex Tillerson, Herbert McMaster ou James Mattis – tempèrent le président.

Et pourtant, Trump se conforme à des thèmes récurrents depuis des décennies, et la plupart des décisions marquantes de sa présidence correspondent à ses promesses de campagne : guerres douanières, annulation des accords de libre-échange, déplacement de l'ambassade américaine à Jérusalem, retrait des accords de Paris et de l'accord nucléaire iranien. Ces orientations risquent d'être confirmées par les nominations récentes, qui s'inscrivent dans une volonté de prise de contrôle du président sur la politique étrangère. Les nominations de deux conservateurs nationalistes, connus pour leurs positions interventionnistes sur les dossiers stratégiques

– Mike Pompeo au département d’État en mars et John Bolton au Conseil national de sécurité en avril – ont une fois encore plongé les commentateurs dans la consternation et l’hyperbole, en particulier concernant Bolton, à la personnalité réputée rugueuse.

Bolton et Pompeo : Trump prend le contrôle

Comment interpréter ces nominations ? Donald Trump est naturellement sensible au signal politique envoyé. De mauvaises langues souligneraient qu’il cherche à détourner l’attention de polémiques embarrassantes sur le plan intérieur, mais il n’est nul besoin de s’aventurer sur ce terrain pour trouver des explications. Tout d’abord, la dimension personnelle est centrale. Trump ne connaissait pas Tillerson ou McMaster avant de les nommer : le premier était recommandé par Stephen Hadley et Condoleezza Rice, et avait un profil d’homme d’affaires pragmatique connaissant bien la Russie, tandis que le second avait le parcours militaire que le président affectionne¹. Après un an à la Maison-Blanche, Trump s’entoure d’hommes avec qui il a pu construire une relation personnelle plus instinctive, et veut probablement disposer d’options différentes du consensus de politique étrangère de Washington, qu’il méprise.

Certains y voient surtout le signe d’une confiance en soi croissante du président. Dans une série de tweets du 13 mars 2018, Maggie Haberman, correspondante du *New York Times* à la Maison-Blanche, réagissait au renvoi de Rex Tillerson en expliquant : « Le *narrative* selon lequel Trump est débridé n’est pas totalement faux mais rate la raison principale : il était terrorisé par le job les six premiers mois, et considère qu’il en a maintenant la maîtrise. Donc, il dit : “Je suis le patron, je peux faire les changements que je veux.” » Alors que le secrétaire à la Défense James Mattis avait une autorité incontestable sur les questions stratégiques, contenant certains instincts du président, l’équilibre interne de l’administration se modifie ici vraisemblablement au profit de la Maison-Blanche. James Mattis reste pour le moment secrétaire à la Défense, mais sa marge de manœuvre devient limitée, alors qu’il pouvait hier s’entendre avec Rex Tillerson avant de présenter des options au président. Un tel processus de décision contournant la Maison-Blanche explique peut-être la surprenante dureté de la politique de l’administration Trump vis-à-vis de la Russie en dépit de la rhétorique du président Trump – de l’augmentation de la participation militaire américaine à la mission de réassurance de l’Organisation du traité de l’Atlantique

1. Son directeur de cabinet John Kelly, et le secrétaire à la Défense James Mattis, sont tous deux généraux.

nord (OTAN) en Europe orientale à l'adoption de nouvelles sanctions, et à l'expulsion de 60 diplomates russes après l'affaire Skripal².

Avec Bolton et Pompeo, le président Trump nomme deux juristes connus pour leurs positions particulièrement dures et interventionnistes sur les dossiers iranien, nord-coréen mais aussi sur la Russie. Peu connu du grand public, Mike Pompeo, 54 ans, diplômé de West Point dont il est sorti major, et de l'école de droit de Harvard où il fut éditeur de la prestigieuse *Harvard Law Review*, dirigeait la CIA depuis l'élection présidentielle. Il représentait auparavant le Kansas depuis 2011, proche du mouvement conservateur Tea Party. À la Chambre des représentants, Pompeo s'est distingué par sa pugnacité, contre l'accord nucléaire iranien, ou dans l'enquête sur le rôle d'Hillary Clinton dans l'attentat contre l'ambassade des États-Unis à Benghazi de septembre 2012³. Ce favori des Koch Brothers, grands donateurs conservateurs et libertariens, s'est pourtant éloigné de ses sponsors en soutenant activement le renouvellement des programmes de surveillance du renseignement américain. Ce vétéran de l'armée est un expert du renseignement, connu pour son soutien aux opérations clandestines. Au département d'État, il devra composer avec une administration démoralisée par les coupes budgétaires, les démissions en masse, et sa marginalisation dans la prise de décision sous Rex Tillerson, l'ancien PDG d'ExxonMobil qui n'a jamais su s'intégrer à Washington ni s'entendre avec Donald Trump. Pompeo pourra s'inspirer d'un passage sans controverse à la tête de la CIA en dépit des attaques du président contre les agences de renseignement. À l'inverse de Tillerson, l'expérience politique et l'aisance médiatique du nouveau secrétaire d'État devraient en faire un acteur central de la nouvelle administration. À 54 ans, Pompeo est ambitieux et d'aucuns lui prêtent des ambitions présidentielles. Par ailleurs, il a bâti une relation proche avec Donald Trump : comme directeur de la CIA il a installé un bureau à la Maison-Blanche, et a pris l'habitude de délivrer lui-même le *briefing* quotidien au président.

Pompeo : une relation proche avec Trump

Après un processus de nomination difficile au Sénat, du fait de ses positions conservatrices sur les questions de société, ses premiers pas au département d'État ont visé à rassurer alliés et diplomates américains. Lors de sa cérémonie

2. B. Haddad et A. Polyakova, «The West Must Step Up Russia Sanctions», *The American Interest*, 16 mars 2018, disponible sur : <www.the-american-interest.com> ; B. Haddad et A. Polyakova, «Don't Rehabilitate Obama on Russia», *The American Interest*, 28 février 2018, disponible sur : <www.the-american-interest.com>.

3. Hillary Clinton était accusée, comme secrétaire d'État, d'avoir négligé le risque de sécurité pesant sur le personnel de l'ambassade.

d'investiture⁴, Pompeo a loué le « patriotisme » du personnel diplomatique, assurant que, sous son leadership, le département recouvrerait toute sa fierté. Lors de son premier déplacement à Bruxelles, en avril, Pompeo a rappelé l'importance de l'OTAN face à « la campagne agressive de la Russie pour nuire à nos institutions démocratiques⁵ ». En dépit de ces propos conciliants, le nouveau secrétaire d'État a rappelé la nécessité, pour les alliés, de hausser leurs dépenses militaires, citant directement l'Allemagne.

À 69 ans, John Bolton, connu pour un tempérament difficile et son expérience de guerrier bureaucratique, devra coordonner les options présentées au président comme conseiller à la Sécurité nationale. Contributeur régulier à *Fox News* et analyste à l'American Enterprise Institute, *think tank* conservateur de Washington, Bolton se situe à la droite du Parti républicain sur les questions stratégiques. Il s'est déclaré favorable à des frappes contre la Corée du Nord et l'Iran, et ne renie pas son soutien à la guerre en Irak. Il affiche par ailleurs un mépris assumé du multilatéralisme et des organisations internationales. Ce mépris s'étend à l'Union européenne. Dans un éditorial publié dans le *Boston Globe* après le référendum britannique par exemple, Bolton s'est réjoui

Un mépris assumé du multilatéralisme

du Brexit appelant de ses vœux un approfondissement de la relation bilatérale entre Washington et Londres⁶. Après avoir occupé diverses positions aux départements d'État et à la Justice, il devient en 2001 sous-secrétaire d'État au contrôle des armements, où il se distingue par son opposition à la Cour pénale internationale (CPI)⁷, son scepticisme sur l'*arms control*, et son soutien appuyé à la guerre de 2003 en Irak. Il est par la suite un ambassadeur clivant et controversé aux Nations unies, dont il dénonce régulièrement l'inefficacité et la corruption. Ses nombreux critiques le dépeignent comme un interventionniste forcené qui n'a « jamais rencontré une guerre qu'il n'a pas aimée ». Ses partisans le voient comme un négociateur efficace et juriste précis, sceptique sur ce que la diplomatie peut accomplir, partisan d'une dissuasion appuyée sur la menace permanente de l'usage de la force.

Au-delà de ses prises de position nationalistes, Bolton prête une attention considérable à la maîtrise de la prise de décision⁸. S'il partage le

4. R. Gramer, « Pompeo's First Mission: Restoring State Department's "Swagger" », *Foreign Policy*, 1^{er} mai 2018, disponible sur : <<http://foreignpolicy.com>>.

5. M. Lee, « Pompeo Dives into NATO Diplomacy as Allies Confront Russia », *The Washington Post*, 27 avril 2018, disponible sur : <www.washingtonpost.com>.

6. J. R. Bolton, « Brexit Victory Is a True Populist Revolt », *The Boston Globe*, 24 juin 2016, disponible sur : <www.bostonglobe.com>.

7. Il considère la non-participation des États-Unis à la CPI comme son « plus grand succès » au département d'État.

8. K. DeYoung, « John Bolton, Famously Abrasive, Is an Experienced Operator in the "Swamp" », *The Washington Post*, 23 mars 2018, disponible sur : <www.washingtonpost.com>.

tempérament abrasif de son nouveau chef, il jouit en revanche d'une expérience considérable de Washington après avoir servi sous les dernières administrations républicaines. Cet ancien protégé de James Baker (directeur de cabinet et secrétaire d'État sous Reagan et George H. W. Bush, connu pour ses positions réalistes et son opposition à la guerre en Irak) assume son attention aux manœuvres bureaucratiques afin de pousser ses choix. « Puisque la bureaucratie définit le succès différemment – qui s'assoit où aux réunions de staff, quel nom apparaît en haut du memo au secrétaire, qui participe à tel déplacement et autres questions de cet ordre – j'obtenais ce que je voulais en donnant à la bureaucratie ce qu'elle voulait. [...] C'était comme acheter Manhattan pour des perles et des coquillages », écrit-il non sans condescendance⁹.

Comme conseiller à la Sécurité nationale (le troisième de la présidence Trump), il sera le plus proche collaborateur du président et chargé de présenter les options des différentes agences de politique étrangère, deux responsabilités qui ne sont pas sans contradictions. Plusieurs modèles¹⁰ existent pour ce poste, créé en 1947 et dont l'influence s'est élargie au fil des décennies, reflétant la personnalité des présidents successifs et leur confiance variable dans l'administration. Les conseillers « activistes » comme Henry Kissinger et Zbigniew Brzezinski ont centralisé la prise de décision, agissant comme des acteurs autonomes de politique étrangère, allant dans le cas de Kissinger jusqu'à cumuler avec le poste de secrétaire d'État. Un autre modèle, celui des *honest brokers* comme Brent Scowcroft ou Colin Powell sous George H. W. Bush, ont privilégié un rôle plus administratif, assurant la coordination de l'information entre les différentes agences de politique étrangère. Barack Obama, avec notamment Thomas Donilon et Susan Rice, s'est plutôt inspiré du premier modèle, s'appuyant sur un cercle restreint de proches pour la prise de décision, et un staff pléthorique à la Maison-Blanche¹¹. Si le général McMaster a cherché à s'éloigner de ce modèle, et à réduire l'influence du Conseil de sécurité nationale, il ne fait pas de doute que Bolton, qui a déjà écarté plusieurs conseillers de l'équipe précédente¹², voudra peser comme un acteur central auprès du président.

9. Cité par Karen DeYoung, « John Bolton, Famously Abrasive, Is an Experienced Operator in the "Swamp" », *op. cit.*

10. K. Holmes, « Memo to a New President: How Best to Organize the National Security Council », Heritage Foundation, avril 2016 et K. F. Inderfurth, L. K. Johnson, *Fateful Decisions, Inside the National Security Council*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

11. K. DeYoung, « White House Tries for a Leaner National Security Council », *The Washington Post*, 22 juin 2018, disponible sur : <www.washingtonpost.com>.

12. E. Relman, « John Bolton Is Cleaning House at the National Security Council », *Business Insider*, 12 avril 2018, disponible sur : <www.businessinsider.fr>.

Existe-t-il une doctrine Trump ?

Si ces nominations indiquent une volonté de prise de contrôle de la politique étrangère, servent-elles une vision cohérente, ou une série d'humeurs présidentielles contradictoires et d'impératifs de politique intérieure ? Le président ne se signale certes ni par sa discipline ni par sa curiosité intellectuelle, mais on peut relever une série de thèmes qui guident son discours depuis des décennies.

Aucun président américain depuis la Seconde Guerre mondiale n'a remis en question avec autant de constance les piliers de « l'ordre libéral international » que Donald Trump. La promotion de ses principes – le libre-échange, l'expansion du système d'alliances, le règlement pacifique des conflits et la promotion de la démocratie libérale – est, pour un grand nombre d'experts américains, la source de la projection de la puissance américaine sur la scène internationale depuis des décennies. Les nominations de Bolton et Pompeo confirment et renforcent donc la vision transactionnelle, de jeu à somme nulle, des relations internationales de Donald Trump, aussi bien sur le plan sécuritaire qu'économique. Certaines de ces idées sont anciennes. Comme le rappelle Tom Wright¹³, en 1987, Trump, envisageant probablement une future campagne, achetait une page entière de publicité dans le *New York Times* pour défendre sa vision de politique étrangère. Le texte, brûlot contre les alliés, passagers clandestins des États-Unis, s'ouvre sur des termes que le président Trump ne renierait pas : « Depuis des décennies, le Japon et d'autres Nations exploitent les États-Unis... »

La politique étrangère de Barack Obama se caractérisait déjà par un certain scepticisme quant à la puissance américaine, hérité de l'échec irakien – comme le prouve la non-intervention en Syrie. Les critiques envers le comportement de « passagers clandestins » des alliés étaient déjà monnaie courante. Mais, le plus souvent, ces constats incitaient à privilégier la prudence et les accords multilatéraux. Trump renverse l'analyse, en considérant que le système de normes de « l'ordre libéral » a pour l'essentiel nui aux États-Unis. En s'imposant elle-même des normes et tabous la limitant, la puissance américaine s'est auto-restreinte, plaçant la prospérité internationale, ou la sécurité de ses alliés, avant ses intérêts propres. Dans cette vision, l'Amérique est bernée par ses partenaires commerciaux (son déficit commercial en résulte) et ses alliés, passagers clandestins sous son parapluie militaire. Pour remédier à ce déséquilibre, plus de tabou, tout est sur la table : la menace de tarifs douaniers peut être brandie pour forcer les Européens à accroître leurs dépenses militaires ; l'usage de la force est sérieusement envisagé contre l'Iran ou la Corée du Nord, etc.

13. T. Wright, « Trump's 19th Century Foreign Policy », *Politico Magazine*, 20 janvier 2016, disponible sur : <www.politico.com>.

America First – le slogan de politique étrangère de Donald Trump durant sa campagne présidentielle, emprunté au Comité contre la participation américaine à la Seconde Guerre mondiale auquel participa notamment Charles Lindbergh – ne signifie cependant pas, dans ce cas, repli isolationniste, mais plutôt nationalisme unilatéral. Le président américain ne croit pas au *nation building*, est sceptique sur la présence militaire américaine prolongée au Moyen-Orient, et semble même rejeter toute notion d'exceptionnalisme ou de responsabilité particulière pour les États-Unis sur la scène internationale. Dans un entretien de campagne au *Washington Post* par exemple, il rejette l'idée que les États-Unis doivent dénoncer les purges qui ont suivi le coup d'État raté en Turquie, expliquant : « Lorsque le monde voit à quel point la situation des libertés civiles est mauvaise aux États-Unis, cela ne fait pas de nous un bon messager¹⁴. » Il ne rejette pourtant pas l'usage de la force par principe, ou du moins sa menace permanente pour parvenir à ses fins. Trump aime citer l'adage *peace through strength* de Reagan, mais il est plutôt comparé au populiste Andrew Jackson, président de 1829 à 1837, dont il a accroché le portrait dans le bureau ovale.

Peace through strength

Pour l'historien Walter Russell Mead, quatre écoles dominent l'histoire de la politique étrangère américaine, qui se succèdent et s'équilibrent depuis les Pères fondateurs¹⁵. Les jeffersoniens, au réflexe isolationniste, se méfient du gouvernement fédéral et veulent se concentrer sur le développement interne des États-Unis et la préservation des libertés civiles. Les hamiltoniens placent la prospérité économique, et donc la participation américaine au commerce international, au cœur de leur action. Les wilsoniens, missionnaires de la démocratie, promeuvent la responsabilité morale des États-Unis sur la scène internationale. Trump, selon Mead¹⁶, est le leader d'une révolte populiste d'essence jacksonienne. Ici, pas de mission universelle, l'Amérique n'est pas le produit des valeurs des Lumières, mais « l'État-nation du peuple américain ». Les jacksoniens se méfient des élites américaines, pas assez patriotes, comme du reste du monde, mais n'hésitent pas à défendre avec fermeté la sécurité physique et les intérêts économiques des États-Unis s'ils sont menacés. Si Trump ne s'inscrivait pas lui-même, jusqu'à récemment, dans cet héritage, il n'est donc pas, selon Mead, une exception dans l'histoire américaine.

14. D. E. Sanger, « Transcript: Donald Trump on NATO, Turkey's Coup Attempt and the World », *The New York Times*, 21 juillet 2016, disponible sur : <www.nytimes.com>.

15. W. Russell Mead, *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*, New York, Routledge, 2002.

16. W. Russell Mead, « The Jacksonian Revolt: American Populism and the Liberal Order », *Foreign Affairs*, mars/avril 2017.

Nulle revanche, donc, des néoconservateurs dans ces nominations : si Bolton et Pompeo sont des faucons, et si leurs positions sur Israël ou l'Irak peuvent les rapprocher des néoconservateurs, leur philosophie, comme celle du président, n'est en rien dictée par une mission exceptionnaliste de promotion de la démocratie, mais bien par un nationalisme botté. Pour les néoconservateurs, la promotion de la démocratie ne s'explique certes pas uniquement par des considérations humanitaires (qu'il ne faut cependant pas exclure, puisque ceux-ci ont généralement soutenu les interventions humanitaires des années 1990), mais va de pair avec un impératif de sécurité : la nature politique des régimes explique leur comportement sur la scène internationale, et l'extension de la démocratie est supposée renforcer la sécurité américaine. Si Bolton privilégie souvent l'option militaire, et ne regrette en rien son soutien à la guerre de 2003 en Irak, la promotion de valeurs démocratiques ou la protection des droits de l'homme ne constituent pas pour lui des objectifs de politique étrangère. Il est en cela plus proche d'un Dick Cheney, dont l'alliance avec les néoconservateurs fut circonstancielle après le 11 Septembre. En dépit de leur soutien à certaines mesures de politique étrangère de Trump (comme la reconnaissance de Jérusalem, ou la confrontation avec Téhéran), les néoconservateurs demeurent le groupe intellectuel républicain le plus opposé à Trump ; y figurent les *Never Trumpers* les plus visibles, comme Bill Kristol, Robert Kagan, Max Boot, ou Eliot Cohen.

Un levier de négociation supplémentaire dans une stratégie de tension permanente

On ne peut non plus exclure une méthode de management inédite de la part du président Trump. Normalement, une administration compétente se caractérise par la stabilité de ministres ayant autorité pour mettre en œuvre des politiques sur le long terme. Dans un système reposant sur l'imprévisibilité et la centralité d'un président qui s'estime omnipotent dans son expertise comme dans sa capacité de décision, Trump peut penser qu'une nomination sert avant tout à envoyer un message politique pour renforcer sa position de négociation à un moment précis. Donald Trump n'a jamais caché que sa méthode de négociation consistait à démarquer avec des exigences démesurées¹⁷.

À la veille des négociations avec la Corée du Nord, après le retrait de l'accord de Vienne sur le nucléaire iranien (*Joint Comprehensive Plan of Action*, JCPOA), avec ces nominations de faucons, Trump se positionne

17. N. Irwin, « Art of the Bluff: The Limits of Trump's Negotiation Strategy », *The New York Times*, 27 avril 2017, disponible sur : <www.nytimes.com>.

dans ces négociations comme la force de modération d'une administration prête au combat, brandissant ses conseillers comme une épée de Damoclès sur ses interlocuteurs. Rien n'exclut qu'il change à nouveau de ministres dans quelques mois si la situation politique l'exige.

Qu'indiquent ces nominations sur les dossiers stratégiques les plus urgents auxquels est confrontée l'administration ?

Iran/Syrie : l'administration face à ses contradictions

L'annonce, le 8 mai, du retrait du JCPOA, a provoqué la consternation des alliés européens et l'inquiétude de nombreux observateurs. Elle était prévisible après les nominations de Bolton et Pompeo. C'est d'ailleurs la raison principale donnée par Donald Trump : « Je m'entendais bien avec Rex Tillerson, mais j'avais besoin d'une autre mentalité. [...] Si vous prenez l'accord nucléaire, je pense qu'il est terrible, alors qu'il pensait qu'il était ok. [...] Avec Mike Pompeo, nous avons une réflexion similaire¹⁸. » Aux côtés du sénateur de l'Arkansas Tom Cotton, Mike Pompeo, à l'époque représentant du Kansas, s'était opposé au JCPOA négocié par l'administration Obama, exigeant la révélation d'accords parallèles secrets signés par l'Agence internationale de l'énergie atomique. John Bolton s'est, quant à lui, fermement opposé à l'accord, signant un article sans ambiguïté dans le *New York Times* en 2015 : « To Stop Iran's Bomb, Bomb Iran¹⁹. »

L'incertitude pèse sur la prochaine étape. L'administration a annoncé la réimposition des sanctions, y compris, par la voix de John Bolton, contre les entreprises européennes. Si l'idée d'Emmanuel Macron de négocier un nouvel accord plus large incluant le programme balistique, les activités régionales iraniennes et la prolongation de disposition au-delà de la *Sunset clause* trouvent un écho favorable à Washington, une véritable stratégie est dure à percevoir. Cela d'autant que les instincts non interventionnistes du président le poussent à plaider pour un retrait de Syrie après la destruction de Daech, contre l'avis de ses conseillers et alliés, retrait qui renforcerait au passage l'Iran. Si les États-Unis garderont probablement une présence réduite en Syrie, il s'agira essentiellement de contribuer à la stabilisation des zones libérées de Daech. Le peu d'options réelles dont dispose l'administration sur le plan régional, et les réticences de Trump à s'engager plus en Syrie, la poussent donc à se focaliser sur le dossier nucléaire, dans un miroir paradoxal de l'administration Obama

18. R. Windrem et W. M. Arkin, « What Mike Pompeo Means for the Iran Nuclear Deal », *NBC News*, 14 mars 2018, disponible sur : <www.nbcnews.com>.

19. J. R. Bolton, « To Stop Iran's Bomb, Bomb Iran », *The New York Times*, 26 mars 2015, disponible sur : <www.nytimes.com>.

qui en avait fait sa priorité, au grand dam des conservateurs qui exigeaient une politique régionale plus ambitieuse.

Corée du Nord : de l'usage de la force à la diplomatie directe, une administration sans tabou

Après une première rencontre secrète entre Mike Pompeo et Kim Jong-Un en avril, un sommet entre dirigeants américains et nord-coréens aura lieu lors des prochaines semaines. Après des tweets et discours menaçant directement la Corée du Nord, Trump a surpris en acceptant de rencontrer son interlocuteur nord-coréen pour négocier «la dénucléarisation de la péninsule». La proximité du sommet a ouvert la voie à une série de mesures encourageantes, en particulier l'annonce en grande pompe de la fin du conflit entre Pyongyang et Séoul.

Jusqu'ici, la stratégie américaine décrite par les officiels vise à éviter une alternative catastrophique entre intervention militaire et acceptation d'un rapport de dissuasion nucléaire avec la Corée du Nord. Si la dénucléarisation de la Corée du Nord reste l'objectif officiel, Donald Trump a fixé comme ligne rouge la capacité de frapper le territoire américain avec un missile balistique. Face à cette alternative, l'administration élargit son champ d'options avec une plus grande flexibilité que l'administration Obama : durcissement des sanctions, pression accrue sur la Chine, menaces explicites d'usage de la force, mais aussi possibilité d'un dialogue direct avec le dirigeant nord-coréen (Steve Bannon a même envisagé publiquement un retrait des troupes américaines de la péninsule, en échange d'une dénucléarisation du régime).

Corée : la ligne rouge de la frappe sur le territoire américain

L'annonce d'une rencontre bilatérale a surpris de nombreux analystes mais avait pourtant été envisagée par Trump durant la campagne. Dans un entretien télévisé, Bolton avait estimé qu'un tel sommet devrait simplement déterminer où les avions cargos américains se poseraient pour retirer les armements nord-coréens²⁰. Pour lui comme pour son prédécesseur McMaster, l'utilisation de la force militaire, en dépit de risques considérables (pour l'allié sud-coréen comme pour les 150 000 Américains de Corée du Sud) n'est pas à exclure en cas d'échec des pourparlers.

Dans quel état d'esprit l'administration envisage-t-elle les pourparlers avec la Corée du Nord ? En février, alors que de nouvelles sanctions contre Pyongyang étaient annoncées, Bolton expliquait à *Newsweek* : « Nous avons

20. J. Lyons et A. Jeong, « John Bolton Changes U.S.-North Korea Equation », *The Wall Street Journal*, 23 mars 2018, disponible sur : <www.wsj.com>.

essayé les sanctions et la pression pendant 25 ans et ce fut un échec», plaidant pour la réunification sous l'égide de Séoul. Dans un article publié dans le *Wall Street Journal* le 28 février, Bolton estimait par ailleurs, au terme d'un raisonnement juridique audacieux, qu'il était « parfaitement légitime » pour les États-Unis de frapper la Corée du Nord de façon « préemptive²¹ ». Pour l'heure cependant, il semble que Mike Pompeo soit en charge du dossier auprès de Donald Trump. Il devra rester vigilant pour que Trump ne soit pas tenté d'abandonner les alliés de la région en échange d'un accord préservant la seule sécurité territoriale américaine, voire de précipiter un accord à des fins politiques.

Russie : deux durs pour une administration schizophrène

Si Donald Trump a longtemps multiplié les éloges à l'égard de Vladimir Poutine, son administration a fait preuve, parfois discrètement, d'une fermeté incontestable vis-à-vis de Moscou, contrastant quelque peu avec la focalisation médiatique sur l'enquête du procureur Mueller : renforcement de la présence militaire américaine en Europe orientale dans le cadre de la politique de réassurance de l'OTAN, vente d'armes létales à l'Ukraine, etc. Le 26 mars, l'administration a par ailleurs annoncé l'expulsion de 60 diplomates russes, en solidarité avec la Grande-Bretagne après l'affaire Skripal, une semaine après avoir imposé de nouvelles sanctions contre des individus et agences russes impliqués dans l'ingérence de la campagne de 2016. Nombre d'analystes soulignent que la riposte américaine contre cette ingérence dans la campagne pourrait être plus dure, mais la réalité de la politique américaine est très éloignée de la rhétorique élogieuse du président vis-à-vis de Moscou – en particulier durant la campagne.

Ces décisions sont-elles prises malgré le président, contraint par la politique intérieure sur ce sujet explosif ? Il est difficile de le dire, mais il n'y a aucune raison de prévoir un quelconque adoucissement avec Bolton ou Pompeo, bien au contraire. Comme directeur de la CIA, Mike Pompeo a clairement reconnu la responsabilité russe dans le *hacking* de la campagne de 2016, et a qualifié Wikileaks de « service de renseignement étranger hostile²² ». John Bolton a, lui, décrit à de nombreuses reprises le dirigeant russe comme un « menteur », mettant en garde Trump contre le désir de s'entendre avec lui²³. Bolton est favorable à l'abrogation du traité

21. J. R. Bolton, « The Legal Case for Striking North Korea First », *The Wall Street Journal*, 28 février 2018, disponible sur : <www.wsj.com>.

22. M. Rosenberg, « Mike Pompeo, Once a WikiLeaks Fan, Attacks It as Hostile Agent », *The New York Times*, 13 avril 2018, disponible sur : <www.nytimes.com>.

23. J. Lifhits, « John Bolton's Long History as a Russia Hawk », *The Weekly Standard*, 22 mars 2018, disponible sur : <www.weeklystandard.com>.

de réduction des armes stratégiques (START), et souhaite menacer la Russie d'un retrait du traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaires (FNI) («Le président Trump doit dire à Vladimir Poutine : “Ou tu respectes le traité FNI, ou nous en sortirons”.»). S'il s'est déclaré favorable aux expulsions de diplomates russes après l'empoisonnement de Sergueï Skripal, il a indiqué qu'il ne s'agissait pas, pour lui, d'une «réponse forte».

Privilégier un discours d'intérêts communs plutôt que de valeurs et de normes

Depuis plus d'un an, les diplomates européennes doivent apprendre à travailler avec une administration chaotique, et des interlocuteurs souvent contradictoires cherchant à anticiper les foucades d'un président imprévisible. L'approche transactionnelle renforcée par les nouvelles nominations est aux antipodes de la vision qu'ont la plupart des pays européens de la relation transatlantique, ou plus généralement de la gestion des conflits. L'extorsion et le rapport de forces brut se substituent au *soft power* et à l'attachement sentimental aux valeurs communes à des alliés.

À cet égard, la France, avec sa vision pragmatique de la relation avec les États-Unis, est un interlocuteur plus naturel que l'Allemagne pour Washington. L'autonomie stratégique de la France dans ses interventions extérieures lui confère le statut d'un partenaire fiable et responsable, avec une valeur ajoutée sur les questions de sécurité et de lutte antiterroriste. Bolton ou Pompeo, comme Donald Trump, n'auront que peu de patience face à des postures morales, ou un discours centré sur le droit et les normes. Si les Européens veulent être écoutés, ils doivent constamment faire valoir leur poids économique ou militaire, sur chaque sujet. L'Union européenne doit assumer de faire jouer le rapport de force, en particulier sur les questions commerciales, et hiérarchiser clairement ses priorités dans ses relations avec Washington.



Mots clés

États-Unis
Politique étrangère
Sécurité
Administration Trump