



IRSEM

INSTITUT DE RECHERCHE STRATÉGIQUE
DE L'ÉCOLE MILITAIRE

LES ÉTATS-UNIS AU MOYEN-ORIENT : ÉVOLUTIONS ET PERSPECTIVES STRATÉGIQUES

Sous la direction de :

Antoine COPPOLANI

Professeur à l'Université Paul-Valéry Montpellier 3

Pierre RAZOUX

Directeur de recherche à l'IRSEM

É T U D E S



LES ÉTATS-UNIS AU MOYEN-ORIENT : ÉVOLUTIONS ET PERSPECTIVES STRATÉGIQUES

Actes du séminaire interdisciplinaire international :
La politique étrangère des États-Unis au Moyen-Orient : évolutions et perspectives stratégiques
organisé les 7 et 8 avril 2014 par l'Université Paul-Valéry Montpellier 3 et l'IRSEM.

Sous la direction de :

Antoine COPPOLANI

Professeur à l'Université Paul-Valéry Montpellier 3

Pierre RAZOUX

Directeur de recherche à l'IRSEM

Novembre 2016

Pour citer cette étude

Antoine Coppolani et Pierre Razoux (dir.), *Les États-Unis au Moyen-Orient : évolutions et perspectives stratégiques*, Études de l'IRSEM, 46, novembre 2016.

Dépôt légal

ISSN : 2268-3194

ISBN : 978-2-11-151015-9

DERNIÈRES ÉTUDES DE L'IRSEM

- 45- La sociologie des organisations appliquée aux groupes armés
Alix LE MOIGN

- 44- L'émergence des nouvelles puissances de sécurité en Afrique
Yusra ABOURABI et Julien DURAND DE SANCTIS

- 43- L'intégration des femmes dans les armées américaines
Lieutenant-colonel Arnaud PLANIOL

- 42- L'Homme augmenté ? Réflexions sociologiques pour le militaire
Agnès COLIN (dir.)

- 41- Defending Europe? A Stocktaking of French and German Visions for European Defense
Barbara KUNZ

- 40- Stratégies de mise en place des *soft powers* européen et russe en Moldavie après la Guerre froide
Michael E. LAMBERT

- 39- Parlements et légitimité démocratique de la Politique de sécurité et de défense commune
Général de division (2S) Maurice de LANGLOIS, Sara CANTO

- 38- Quelles stratégies face aux mutations de l'économie de défense mondiale ?
Aude-Emmanuelle FLEURANT (dir.)

- 37- Les sanctions contre la Russie ont-elles un effet dissuasif ?
Céline MARANGÉ

- 36- La stratégie américaine en Afrique
Maya KANDEL (dir.)

- 35- Approche globale et Union européenne : le cas de la corne de l'Afrique
Général de division (2S) Maurice de LANGLOIS (dir.)

- 34- Opinion publique et armées à l'épreuve de la guerre en Afghanistan
Barbara JANKOWSKI

- 33- La puissance russe au Moyen-Orient : Retour ou déclin inéluctable ?
Clément THERME

- 32- Les stratégies du *smart power* américain : Redéfinir le leadership dans un monde post-américain
Maya KANDEL et Maud QUESSARD-SALVAING (dir.)

PRÉSENTATION DE L'IRSEM

L'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM), créé en 2010, est un institut de recherche rattaché à la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du ministère de la Défense. Composé d'une quarantaine de personnes, civiles et militaires, sa mission principale est de renforcer la recherche française sur les questions de défense et de sécurité.

L'équipe de recherche est répartie en cinq domaines :

- Questions régionales Nord, qui traite de l'Europe, des États-Unis, de la Russie et de l'espace post-soviétique, de la Chine, du Japon et de la péninsule coréenne.
- Questions régionales Sud, qui traite de l'Afrique, du Moyen-Orient, du Golfe, du sous-continent indien, de l'Asie du Sud-Est et du Pacifique.
- Armement et économie de défense, qui s'intéresse aux questions économiques liées à la défense et aux questions stratégiques résultant des développements technologiques.
- Défense et société, qui examine le lien armées-nation, l'attitude de l'opinion publique vis-à-vis des questions de défense, et la sociologie de la violence, de la guerre et des forces armées.
- Pensée stratégique, qui étudie la conduite des conflits armés à tous les niveaux (stratégique, opératif, tactique).

En plus de conduire de la recherche interne (au profit du ministère de la Défense) et externe (à destination de la communauté scientifique), l'IRSEM favorise l'émergence d'une nouvelle génération de chercheurs (la « relève stratégique ») en encadrant des doctorants dans un séminaire mensuel et en octroyant des allocations doctorales et postdoctorales. Les chercheurs de l'Institut contribuent aussi à l'enseignement militaire supérieur et, au travers de leurs publications, leur participation à des colloques et leur présence dans les médias, au débat public sur les questions de défense et de sécurité.

Retrouvez l'IRSEM sur les réseaux sociaux :

 : <http://www.défense.gouv.fr/irsem>

 : www.linkedin.com/company/ministere-de-la-defense---irsem-paris?trk=company_name

 : [@IRSEM1](https://twitter.com/IRSEM1)

 : www.facebook.com/pages/IRSEM-Institut-de-Recherche-Strat%C3%A9gique-de-l'Ecole-Militaire/164364033649771

AVERTISSEMENT : l'IRSEM a vocation à contribuer au débat public sur les questions de défense et de sécurité. Ses publications n'engagent que leurs auteurs et ne constituent en aucune manière une position officielle du ministère de la Défense.

BIOGRAPHIES

Antoine COPPOLANI est professeur d'histoire contemporaine à l'Université Paul Valéry – Montpellier 3 – au sein du laboratoire CRISES (Centre de recherches interdisciplinaires en sciences humaines et sociales). Directeur du master « études européennes et internationales » de cette université, il est le fondateur du GIS ESPRIT (Études en stratégie, politiques et relations internationales). Expert des États-Unis et de la politique étrangère américaine, il est l'auteur de plusieurs ouvrages de référence dont une biographie du président *Richard Nixon* (Fayard, 2013). Il vient de codiriger un dictionnaire en deux tomes sur *Les Amériques* (Bouquins, 2016).

Pierre RAZOUX est directeur de recherche à l'IRSEM où il dirige le domaine « questions régionales Nord », après avoir été en charge du programme « Afrique du Nord / Moyen-Orient » au Collège de Défense de l'OTAN, à Rome. Expert reconnu du Proche et du Moyen-Orient, spécialiste des conflits contemporains, il s'exprime régulièrement dans les médias et enseigne à Science Po Paris, HEC et à l'École de Guerre. Il est l'auteur de nombreux ouvrages de référence, dont *La guerre Iran-Irak – Première guerre du Golfe* (Perrin) dont la version américaine *The Iran-Iraq War*, publiée par Harvard University Press/Belknap, a gagné le prix du meilleur ouvrage d'histoire militaire de l'année 2016 aux États-Unis et au Canada.

SOMMAIRE

BIOGRAPHIES	6
RÉSUMÉS DES ARTICLES	9
INTRODUCTION	11
LE MOYEN-ORIENT VU DU CONGRÈS DES ÉTATS-UNIS	15
<i>Steven EKOVIČH</i>	
LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE AMÉRICAINE AU MOYEN-ORIENT VUE DU MONDE ARABE	27
<i>Hicham MOURAD</i>	
PERCEPTIONS ET ACTIONS DES ÉTATS-UNIS FACE À DAËCH	39
<i>Haoues SENIGUER</i>	
OÙ VONT LES RELATIONS AMERICANO-SAUDIENNES : RUPTURE OU CONFIGURATION MINIMALISTE CENTRÉE SUR DES CONSIDÉRATIONS SÉCURITAIRES ET DES TRANSFERTS D'ARMEMENT ?	53
<i>Anna VIDEN</i>	
LA POLITIQUE AMÉRICAINE VIS-À-VIS DE L'IRAN : DE L'ACCORD NUCLEAIRE À ...?	69
<i>Ferry DE KERCKHOVE</i>	
CONSEILS DE LECTURE	87
Guerrero Javier Gil, <i>The Carter Administration & the Fall of Iran's Pahlavi Dynasty – US-Iran Relations on the Brink of the 1979 Revolution</i> , Palgrave Macmillan.....	87
Hourcade Bernard, <i>Géopolitique de l'Iran : Les défis d'une renaissance</i> , Armand Colin.	88
Paul Jacques-Jocelyn, <i>Arabie saoudite – L'incontournable</i> , Riveneuve éditions	89

RÉSUMÉS DES ARTICLES

La politique étrangère des États-Unis au Moyen-Orient vue du Congrès

Steven EKOVIČH, professeur à l'Université américaine de Paris

Toute considération sur la politique étrangère américaine au Moyen-Orient vue du Congrès doit prendre en compte la diversité des intérêts représentés au sein de l'organe législatif, ainsi que la complexité du processus d'élaboration de ses prises de position. Le Congrès, par nature, ne détient pas l'unité de commandement ni le niveau de cohérence hiérarchique de l'exécutif. Il lui est par conséquent impossible de faire émerger un point de vue unique et uniforme. Il convient en fait de procéder dossier par dossier. Afin d'appréhender le cas particulier du Moyen-Orient, une analyse de l'équilibre des pouvoirs s'impose. De même, si l'on ne prend pas en compte la montée en puissance de la « quatrième » branche du gouvernement, la vaste bureaucratie administrative chapeauté par la Maison Blanche, et à son sommet le président, on ne peut appréhender les limites de l'action législative. L'initiative diplomatique concernant l'accord nucléaire avec l'Iran illustre les forces qui réfractent le point de vue du Congrès.

La politique étrangère américaine au Moyen-Orient vue du monde arabe

Hicham MOURAD, professeur à l'Université du Caire

Alors qu'il avait commencé sa présidence sur une note d'optimisme, en affichant sa volonté d'un « nouveau départ » avec le monde arabo-musulman, Barack Obama a fini par provoquer des tensions importantes avec les alliés majeurs des États-Unis dans le monde arabe, notamment l'Arabie saoudite et l'Égypte. Outre l'échec dans la relance du processus de paix israélo-palestinien, le désengagement apparent de Washington vis-à-vis du monde arabe a entraîné des divergences majeures avec Riyad. L'Arabie saoudite reproche aux États-Unis de l'avoir abandonnée sur le plan de sa sécurité, notamment après l'accord relatif au programme nucléaire iranien. De plus, le partenariat stratégique entre les États-Unis et l'Égypte a subi le contrecoup de la destitution par l'armée de l'ancien président Mohamed Morsi. Washington peine aujourd'hui à trouver un point d'équilibre entre la promotion des valeurs de démocratie et des droits de l'homme et la défense de ses intérêts stratégiques dans le monde arabe.

Perceptions et actions des États-Unis face à Daech

Haoues SENIGUER, maître de conférences en science politique, Sciences Po Lyon

Si l'intervention anglo-américaine en Irak en 2003 constitue assurément l'une des causes de la naissance de l'organisation de l'État islamique (Daech) ou de ses prédécesseurs dès 2005, il serait erroné d'aborder celle-ci de manière simpliste en oubliant la révolte syrienne avortée en 2011. Dès lors, il est illusoire de penser que cette dernière ne traduit qu'un bras de fer entre Daech et les États-Unis d'Amérique. Cet article analyse les termes du problème en s'intéressant à deux objets principaux mais non exclusifs : tout d'abord, le « conspirationnisme » viral qui subvertit une partie de l'opinion arabe en surestimant le rôle des États-Unis dans l'apparition de l'organisation radicale ; ensuite, les discours et actions réciproques entrepris, l'un vis-à-vis de l'autre, par Daech et la diplomatie américaine, afin de démontrer que Barack Obama n'a jamais eu l'intention de s'engager seul dans l'endiguement de l'État islamique.

Où vont les relations américano-saoudiennes : rupture ou configuration minimaliste centrée sur des considérations sécuritaires et des transferts d'armement ?

Anna VIDEN, Associate Professor, Department of American Studies, Charles University, Prague

Depuis les attaques terroristes du 11 septembre 2001, qui comptaient 15 citoyens saoudiens parmi les auteurs, la rupture des relations entre les États-Unis et l'Arabie saoudite a régulièrement été annoncée. Les désaccords entre Washington et Riyad s'étant aggravés dans le contexte des soulèvements arabes et de la crise syrienne, ces rumeurs sont devenues plus insistantes. Cet article contextualise historiquement les tensions actuelles dans les relations américano-saoudiennes, afin de déterminer si la crise actuelle est réellement plus grave que les crises précédentes (qui se sont souvent soldées par des liens stratégiques resserrés). Il en ressort une évolution vers une configuration minimaliste centrée sur des considérations sécuritaires. Ces dernières sont liées au maintien de la stabilité régionale et à la coopération dans le domaine du contre-terrorisme, traduit par des transferts d'armement entre les États-Unis et l'Arabie saoudite. Une telle évolution semble clairement perceptible depuis l'attaque terroriste perpétrée par Al-Qaïda à Riyad le 12 mai 2003. D'ailleurs, la crise américano-saoudienne ne se reflète pas dans les transferts d'armement au profit de Riyad. Cette analyse suggère que le *nexus* « petro-diplomatique » et « militaro-industriel » américain et son interdépendance avec l'Arabie saoudite constituent l'élément essentiel de l'alliance entre les États-Unis et l'Arabie saoudite qui devrait perdurer.

La politique américaine vis-à-vis de l'Iran : de l'accord nucléaire à ...?

Ferry DE KERCKHOVE, Professeur et vice-président exécutif de l'Institut de la Conférence des Associations de la Défense, Ottawa

La politique nucléaire américaine vis-à-vis de l'Iran s'inscrit dans la vision du président Obama d'un monde sans armes nucléaires. Les échecs vis-à-vis de la Russie et de la Corée du Nord, comme la volonté du président de sortir du borbier au Moyen-Orient, ont fait de l'accord nucléaire avec l'Iran l'un des grands succès du second mandat présidentiel. Barack Obama a pu réunir la plus vaste coalition diplomatique et mettre un terme aux sanctions économiques qui avaient mis l'économie iranienne à genoux. Il l'a emporté en dépit d'une campagne virulente de la part des Républicains, instrumentalisée par le Premier ministre israélien. Après avoir accepté de donner au Congrès la possibilité d'examiner l'accord conclu avec l'Iran, il a exercé son droit de veto. Par la suite, le président Obama s'est efforcé de dompter les appréhensions des pays du Conseil de Coopération du Golfe, dont l'Arabie saoudite. L'accord impose un régime de surveillance des plus complets, notamment via l'AIEA, et prévoit un mécanisme de réimposition des sanctions en cas de manquement de la part de l'Iran. Pour sa part, l'Iran obtient la levée des sanctions, conquiert sa légitimité comme acteur régional et maintient une capacité nucléaire suffisante pour préserver ses options pour l'avenir.

INTRODUCTION

L'élection du nouveau Président des États-Unis en 2016 aura nécessairement un impact majeur sur les équilibres géopolitiques complexes au Moyen-Orient. Ceux qui redoutent ou appellent de leurs vœux une présence plus active des États-Unis dans la région affutent déjà leurs arguments et leur stratégie pour s'adapter à la prochaine administration américaine.

Jusqu'à présent, la ligne des hôtes successifs de la Maison Blanche était assez claire. Franklin D. Roosevelt et Harry S. Truman cherchaient à garantir l'accès des États-Unis à un pétrole abondant et bon marché. Dwight D. Eisenhower, John F. Kennedy et Lyndon B. Johnson souhaitaient contenir la poussée soviétique dans la région tout en protégeant Israël. Richard M. Nixon, puis Jimmy Carter, ont voulu maintenir le *statu quo* régional avec le Kremlin en s'assurant qu'aucun conflit local ne dégénère suffisamment pour provoquer un affrontement direct entre les deux blocs¹. L'un et l'autre ont accru le clientélisme régional, défendant bec et ongles leurs alliés face à ceux de l'URSS. De ce point de vue, ils ont obtenu un succès majeur en détachant l'Égypte du bloc socialiste et en le rattachant au bloc occidental ; ce succès a toutefois été atténué par la perte de l'Iran qui, avec sa révolution islamique, a ouvert une « troisième voie » politique autre que l'alignement sur l'un ou l'autre des deux blocs. Ronald W. Reagan a adopté quant à lui une attitude plus offensive en n'hésitant pas à entrer en confrontation directe avec la Syrie et l'Iran, pour défendre les intérêts occidentaux, quitte à en payer le prix au Liban. Son pragmatisme lui a permis de se rapprocher de l'Irak en détachant progressivement ce pays du bloc soviétique, tout en renforçant la mainmise américaine dans le golfe Arabo-Persique. George H. W. Bush a fait prévaloir sa vision de géopoliticien, de businessman et d'homme du renseignement, reposant sur l'équilibre régional, les contre-pouvoirs et la défense des intérêts pétroliers américains. Il a affaibli et marginalisé l'Irak tout en laissant son régime dictatorial en place pour faire office de bouclier face à l'Iran des mollahs. Bill Clinton, son successeur, a conservé une vision à la fois très réaliste et pragmatique, mais il l'a patinée d'une touche d'interventionnisme « bien-pensant ». Il est vrai qu'il n'avait plus à faire face dans la région à la présence jusque-là très active de l'Union soviétique. Tenté d'intervenir fréquemment, désireux de laisser sa trace dans l'histoire en promouvant la résolution du conflit israélo-palestinien, écartelé entre critique et soutien aux régimes autoritaires, Bill Clinton a surtout navigué à vue, sans véritable vision régionale autre que celle de lutter contre un terrorisme islamique en pleine expansion qui a remplacé la croisade contre le communisme dans l'imaginaire collectif américain. George W. Bush est de ce point de vue beaucoup plus prévisible. Animé par l'*hubris* et privilégiant l'idéologie, il délaisse la géopolitique pour tenter, sans succès, de redessiner la carte d'un Moyen-Orient « démocratisé » en envahissant l'Irak et en brouillant durablement l'image américaine dans la région. Les États-Unis sont alors détestés par les populations locales, mais leur vision stratégique semble lisible et leurs forces armées craintes.

Lorsqu'il arrive à la Maison Blanche, Barack Obama semble avoir trois objectifs en tête : extraire les États-Unis du bourbier irakien, inverser l'image américaine dans la région pour la rendre de nouveau attractive, et contenir les adversaires de Washington, tout en renouant le dialogue avec eux. N'étant pas familier des dossiers moyen-orientaux, il s'en remet à ses deux secrétaires d'État successifs qui tenteront d'appliquer ses consignes tout en faisant prévaloir leur sensibilité et leur agenda personnel ; celui d'Hillary Clinton sera très différent de celui de John Kerry. Très vite, l'image de l'administration Obama paraît d'autant plus confuse au Moyen-Orient qu'elle se heurte à la vague des printemps arabes, à l'intransigeance israélienne sur les dossiers palestinien et iranien, et à la montée en puissance de Daech. Nombreux sont ceux qui critiquent alors durement le président américain, lui reprochant une absence de vision, de stratégie et de détermination pour faire pression

¹ Cf. notamment A. Coppolani, *Richard Nixon*, Fayard, 2013.

sur les uns et/ou sur les autres. Ceux-là pointent l'interview fleuve de Barack Obama dans la revue *The Atlantic*, dans laquelle celui-ci reconnaît ne pas avoir de plan pour le Moyen-Orient¹. D'autres estiment que la politique très médiatisée de pivot vers l'Asie scellerait le désintérêt américain pour le Moyen-Orient. D'autres encore vont même jusqu'à envisager un désengagement effectif des États-Unis de cette région, faisant écho à la couverture du magazine *Foreign Affairs* (novembre-décembre 2015) qui évoque le « Post-American Middle East »².

Pourtant, à bien y regarder, la politique moyen-orientale de l'administration Obama semble rationnelle, même si elle s'écarte de la politique interventionniste et bruyante de ses deux prédécesseurs. Elle se limite désormais à la seule défense des intérêts stratégiques américains que l'on peut tenter de définir ainsi :

1) Faire respecter le principe de liberté de circulation maritime au niveau des détroits et points de passage obligés tels que le canal de Suez, le détroit de Bab el-Mandeb et le détroit d'Ormuz, tout comme le long de l'axe crucial reliant la Méditerranée orientale à l'océan Indien *via* la mer Rouge.

2) Assurer la sécurité des citoyens américains présents dans cette zone, tout particulièrement le long de cet axe maritime stratégique.

3) Garantir la survie d'Israël, dans l'hypothèse où ce dernier viendrait à être attaqué, tout en faisant comprendre au gouvernement israélien qu'il assumerait désormais seul la responsabilité d'une agression en direction d'États de la région.

4) Contrôler militairement les points clés (détroits d'Ormuz et de Bab el-Mandeb, terminaux pétroliers situés à Oman et aux Émirats arabes unis) d'évacuation des hydrocarbures du Moyen-Orient en direction de l'Asie et notamment de la Chine³ ; ce point est d'autant plus crucial que les États-Unis cherchent à récupérer la « clé de contrôle » du prix du baril de pétrole (perdue après les deux chocs pétroliers de 1973 et 1979) pour affaiblir leurs adversaires – dont la Russie – et servir au mieux leurs intérêts économiques⁴.

5) Maintenir un certain niveau d'incertitude géopolitique autour du Golfe afin que les monarchies pétrolières continuent d'acheter, à grands frais, des armes sophistiquées américaines ; comme le rappelait Bill Clinton, ce sont les intérêts économiques des États-Unis qui prévalent au bout du compte.

6) Enfin, se garder le plus possible d'interventions militaires jugées aventureuses. S'il est aisé de renverser un régime, il est beaucoup plus difficile d'y substituer la stabilité, sans même évoquer la démocratie. C'est cette circonspection, voire extrême réticence, qui explique la doctrine du « *leading from behind* » (Libye), mais également le pari de l'accord sur le nucléaire iranien (juillet 2015) et, plus

¹ Jeffrey Goldberg, « [The Obama Doctrine](#) », *The Atlantic*, avril 2016.

² Tout particulièrement l'article de Steven Simon, Jonathan Stevenson, « [The End of Pax Americana](#) », *Foreign Affairs*, 94:6, p.2-10.

³ 75 % de la production d'hydrocarbures exportés de la péninsule arabique et du Golfe partent aujourd'hui en direction de l'Asie et notamment de la Chine ; de l'avis de la plupart des experts, ce ratio devrait atteindre 85 % d'ici 2025. En contrôlant les points de sortie obligés de ces flux d'hydrocarbures, les États-Unis conservent la possibilité de réduire considérablement, si nécessaire, le volume de gaz et de pétrole importé par les puissances asiatiques.

⁴ Depuis la fin du printemps 2014, l'effondrement programmé du prix du baril a permis à Washington de « punir » les Russes pour leur politique agressive en Ukraine et de convaincre les Iraniens de trouver un compromis sur le dossier nucléaire. De la même manière, les États-Unis s'étaient entendus avec succès avec l'Arabie saoudite, à partir de 1985, pour faire s'effondrer le prix du baril afin de ruiner l'Iran et le contraindre à mettre un terme à sa guerre contre l'Irak, tout en mettant à genoux économiquement l'URSS et la contraindre à changer de politique (cf. Pierre Razoux, *The Iran-Iraq War*, Harvard University Press/Belknap, 2015, p. 32-336).

complexe encore, la décision de ne pas intervenir en Syrie prise en septembre 2013. Ce dernier choix illustre d'ailleurs un des dilemmes classiques de la politique étrangère américaine au Moyen-Orient. Si une intervention militaire peut s'avérer désastreuse, la non-intervention peut l'être tout autant. Il suffit d'observer l'état de la Syrie et de l'Irak en 2016 pour s'en convaincre (*Damned if you do, damned if you don't*).

Dans cette logique, la stratégie de Barack Obama ne consiste pas à se désengager du Moyen-Orient, mais à se tenir prêt à n'y intervenir militairement qu'au cas où l'un des intérêts évoqués ci-dessus serait gravement menacé. Sur le plan de l'engagement militaire, une analyse fine permet de constater que les forces américaines n'ont pas notablement diminué dans la région ; elles se sont simplement regroupées et basées sur d'autres sites moins visibles. Le nombre de bombardiers et de navires de guerre susceptibles d'intervenir sur place, sous bref préavis, a même augmenté. Les combattants américains, épuisés par une décennie de combat contre le terrorisme, profitent du répit actuel pour récupérer, s'entraîner et moderniser leur armement. S'agissant du bilan de la lutte contre l'islamisme radical, Barack Obama peut se targuer d'avoir éliminé discrètement beaucoup plus de djihadistes et de terroristes (à commencer par Oussama Ben Laden) que son prédécesseur. Il a, pour ce faire, notamment eu recours à la « guerre des drones » et à l'établissement de « killing lists » qu'il avalise régulièrement personnellement⁵. Quant au « pseudo abandon » d'Israël et de l'Arabie saoudite, qui seraient laissés à leur sort face à l'Iran, il suffit d'éplucher les rapports du SIPRI⁶ pour noter que les livraisons d'armes sophistiquées à ces deux pays ont rarement atteint un niveau aussi élevé qu'au cours du dernier mandat de Barack Obama. Si l'on compare la situation géopolitique moyen-orientale à une partie d'échecs, ce qui a changé lors du second mandat de Barack Obama, c'est que les États-Unis, qui se considéraient auparavant comme joueur, cherchent désormais à endosser le rôle d'arbitre pour s'assurer qu'aucun des deux camps (monarchies arabes – Israël – Turquie – Égypte *versus* Iran – Irak – Syrie) ne prenne un avantage décisif de nature à bouleverser l'échiquier. De ce fait, l'administration Obama n'a eu aucun état d'âme à soutenir, d'une part l'Arabie saoudite au Yémen, et d'autre part l'Iran en Irak, face à Daech. Les acteurs locaux semblent avoir du mal à comprendre que les alliances régionales conclues avec les États-Unis au cours du XX^e siècle se définissent de plus en plus comme des alliances à géométrie variable, en fonction des intérêts évolutifs de Washington.

Au-delà des effets d'annonce, il est trop tôt pour dire quelle sera véritablement la politique moyen-orientale du prochain hôte de la Maison Blanche. Mais il paraît certain que la compréhension de l'évolution du jeu politique, diplomatique, économique et militaire des États-Unis dans cette région stratégique paraît d'autant plus cruciale que le Moyen-Orient semble être redevenu un espace où s'affrontent brutalement les ambitions géopolitiques contradictoires d'acteurs régionaux et globaux. Qui aurait prédit, lors de la première élection de Barack Obama, le retour en force de la Russie et de l'Iran sur la scène régionale, de même que l'entrisme forcené de la Chine ? Qui aurait misé sur l'isolement de la Turquie, alors que le régime islamo-conservateur de l'AKP était présenté comme un modèle de développement politico-économique pour l'ensemble de la région ? Qui aurait pronostiqué l'effondrement de la Syrie et des cours pétroliers, de même que les très grandes difficultés de toutes natures auxquelles font face aujourd'hui les monarchies du Golfe ? Qui aurait parié sur la révolution, puis sur la contre-révolution égyptienne ? Qui, surtout, aurait annoncé la progression spectaculaire du phénomène Daech et ses connexions interlopes avec certains acteurs régionaux ? Par bien des aspects, la situation stratégique et l'entente apparente américano-russe qui prévalent aujourd'hui dans la région rappellent le *statu quo* de la fin des années 1970, en pleine Guerre froide. À cet égard, il est étonnant de constater l'existence d'une ligne de démarcation

⁵ Cf. notamment Justin Vaïsse, *Barack Obama et sa Politique étrangère (2008-2012)*, Odile Jacob, 2012.

⁶ SIPRI : Stockholm International Peace Research Institute, spécialisé dans l'étude des transferts et vente d'armes.

d'influence qui passe par Chypre et sépare la Syrie, l'Irak et l'Iran du reste du Moyen-Orient. L'une des conséquences majeures de cette nouvelle donne, si l'on regarde la carte de la région, c'est d'observer que la Turquie se situe du côté nord de cette ligne virtuelle et qu'elle n'est plus vraiment sûre, dès lors, d'appartenir au camp occidental.

Cette Étude de l'IRSEM n'ambitionne pas de brosser un panorama exhaustif de la politique étrangère américaine au Moyen-Orient, pas plus qu'elle n'a la prétention d'anticiper la stratégie de la future administration dans cette région. Cette étude académique a vocation à répondre à certaines questions posées, en laissant s'exprimer des universitaires qui maîtrisent leur sujet et connaissent le terrain, de manière à pouvoir l'appréhender sous un angle original.

Cette étude regroupe une sélection des meilleures contributions présentées lors du séminaire interdisciplinaire international consacré à « *La politique étrangère des États-Unis au Moyen-Orient : évolutions et perspectives stratégiques* » organisé conjointement à Montpellier, les 7 et 8 avril 2014, par l'Université Paul-Valéry Montpellier 3 et l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM). Les contributeurs sont tous des universitaires enseignant en France, en Europe, en Amérique du Nord ou au Moyen-Orient, certains ayant exercé des responsabilités dans la sphère institutionnelle de leur pays. Comme toute sélection, celle-ci est nécessairement arbitraire et ne recouvre pas l'ensemble du spectre stratégique. Elle offre néanmoins un *focus* intéressant sur certains des dossiers les plus emblématiques impliquant les États-Unis au Moyen-Orient. Cette Étude de l'IRSEM se conclut par des notes de lecture sur trois ouvrages récents relatifs au sujet traité. Les directeurs de ce numéro vous en souhaitent bonne lecture.

Antoine COPPOLANI, Professeur à l'Université Paul-Valéry Montpellier 3

Pierre RAZOUX, Directeur de recherche à l'IRSEM

LE MOYEN-ORIENT VU DU CONGRÈS DES ÉTATS-UNIS

Steven E KOVICH

Professeur à l'Université américaine de Paris

Toute considération sur la politique étrangère américaine au Moyen-Orient vue du Congrès doit nécessairement prendre en compte la diversité des intérêts représentés au sein de l'organe législatif ainsi que la complexité du processus d'élaboration de ses prises de position. Le Congrès, de par sa nature, ne détient pas l'unité de commandement ni le niveau de cohérence hiérarchique de l'exécutif. Il est par conséquent impossible de dégager un point de vue unique et uniforme. Il convient de procéder dossier par dossier, pays par pays. Afin d'appréhender un cas particulier, un détour par l'analyse de l'équilibre des pouvoirs s'impose. Toutefois, si l'on ne prend pas en compte la montée en puissance de la « quatrième » branche du gouvernement, la vaste bureaucratie administrative, chapeauté par la Maison Blanche, et à son sommet le président, on ne peut appréhender les limites de l'action législative. Une initiative diplomatique récente illustrera les forces qui réfractent le point de vue du Congrès – l'accord nucléaire avec l'Iran.

Quarante-sept sénateurs du parti républicain ont diffusé le 9 mars 2015 une lettre ouverte aux dirigeants iraniens, les prévenant qu'un accord avec le président Obama sur le programme nucléaire de Téhéran serait susceptible d'être annulé par un prochain occupant de la Maison Blanche, ou modifié par le Congrès. Les signataires de la lettre (qui n'a pas été envoyée à Téhéran) prétendaient qu'ils ne faisaient que rappeler aux Iraniens les pouvoirs constitutionnels du Congrès en matière de politique étrangère. Les réactions aux États-Unis n'ont pas tardé à fuser. Le président est tout de suite monté au créneau, accusant les sénateurs de miner outrageusement et d'une façon insolite ses prérogatives exécutives de chef de la diplomatie et de mettre en danger les négociations en cours. Les critiques les plus virulentes ont émané de l'aile gauche du parti démocrate minoritaire dans les deux chambres, ainsi que des médias dits « *liberal* » de la même tendance. Le chef du parti démocrate au Sénat, Harry Reid, a fustigé ses collègues Républicains pour avoir porté « atteinte à notre commandant en chef tout en appuyant les ayatollahs »¹. Les voix plus modérées des deux partis ont exprimé leur malaise face à la démarche des 47, en considérant qu'il fallait respecter l'entreprise diplomatique d'un président, même en l'estimant mal avisée. Les partisans des signataires ont tout simplement rappelé que les sénateurs exerçaient leurs droits constitutionnels, ainsi que leurs devoirs politiques, de participer à l'élaboration de la politique étrangère.

Cet incident de la lettre ouverte aux dirigeants iraniens et le débat parfois acharné qu'elle a provoqué résumant bien le rôle ambigu du Congrès en matière de diplomatie, et en particulier la politique américaine au Moyen-Orient. Par conséquent, afin de dégager le point de vue du Congrès dans cette affaire, il s'agit d'analyser les pouvoirs que la constitution américaine donne aux deux chambres et au président. Sans cette démarche, tout observateur demeurera perplexe quant au sens et à la portée de la récente lettre des 47 sénateurs et le restera face à toute autre élaboration de la politique étrangère des États-Unis. Finalement, il faut tout simplement rappeler la célèbre formule du politologue et constitutionnaliste américain Edward Corwin² : « la constitution est une invitation à se battre pour avoir le privilège de diriger la politique étrangère américaine » ; il ajoutait cependant que « la part du lion des pouvoirs incombe habituellement, mais pas toujours, au président »³.

¹ Elias Groll, « [GOP Senators to Tehran: We're Waiting in the Wings to Kill a Nuclear Deal](#) », *Foreign Policy*, 9 mars 2015.

² Corwin était président de l'*American Political Science Association*.

³ Edward S. Corwin, *The President: Office and Powers, 1787-1957*, New York University Press, 1957, p. 171.

En premier lieu, il faut préciser que la voie juridique choisie par Barack Obama dans la poursuite des négociations avec l'Iran est un accord diplomatique et non pas un traité – le choix a été sciemment adopté afin de donner à la Maison Blanche un avantage sur le Congrès dans cette lutte pour diriger la politique étrangère. La constitution prévoit que le président « aura le pouvoir, sur l'avis et avec le consentement du Sénat, de conclure des traités, sous réserve de l'approbation des deux tiers des sénateurs présents » (Article II, Section 2). Les constituants ont doté le Sénat, et uniquement le Sénat, de ce pouvoir prépondérant afin de fournir au président le bénéfice de la sagesse collective de la haute chambre, de contraindre si nécessaire le pouvoir présidentiel et de sauvegarder la souveraineté des États fédérés en dotant chaque État d'une voix égale dans le processus de *treaty making*. Dans l'esprit du XVIII^e siècle, la chambre haute était associée à une longue expérience politique des notables de la nation (appuyée par un mandat de six ans) allant de pair avec sagesse et prudence.

Mais fondamentalement, le principe de base de cette exigence constitutionnelle – le Sénat doit approuver un traité à la majorité des deux tiers – reflète le souci des rédacteurs de garantir que les traités retenus obtiennent un soutien qui transcende la division partisane¹. Un simple tiers des sénateurs peut bloquer un traité (aujourd'hui 34 sur 100). Donc tout traité exige un vote favorable d'un certain nombre de membres de l'opposition car aucun parti n'arrive à détenir les 67 sièges qui garantiront une démarche largement bipartisane. Il faut rappeler ici qu'il n'existe aucune discipline de vote au Congrès américain en raison du fédéralisme et du mode de scrutin uninominal à majorité simple à un tour. S'il est vrai que le président est l'initiateur de toute négociation menant à un traité, il est aussi vrai qu'il a tout intérêt dès le départ d'y associer le Sénat. Le président Wilson a souffert du refus du Sénat de ratifier le traité de Versailles, précisément parce que les sénateurs n'avaient pas été associés aux négociations et que le président leur avait présenté un fait accompli inacceptable.

Au fur et à mesure que l'implication des États-Unis dans les affaires du monde se déployait, la nécessité d'encadrer chaque accord par ce lourd processus de traité exigeant une majorité des deux-tiers s'est avérée trop problématique dans le fonctionnement du Sénat. Le risque était de paralyser la chambre dans son travail de législation générale. C'est ce qui a rendu attractive la délégation de pouvoir du législatif à l'exécutif, laissant à la Maison Blanche, et de nos jours au corps administratif exécutif, l'importance du travail diplomatique – à certaines conditions permettant aux élus de garder la main sur les affaires étrangères. Cette solution, dite « accord législatif-exécutif », est consentie si le président et ses diplomates rendent compte aux élus des progrès et du contenu des négociations. Dans la mesure où la densification des relations des États-Unis avec le monde a considérablement augmenté, surtout depuis la Seconde Guerre mondiale, le recours à l'usage des traités pour gérer ces relations a fortement diminué. Les présidents se sont de plus en plus tournés vers l'utilisation des « accords exécutifs » comme moyen de mener les affaires étrangères. Plus de 18 500 accords

¹ Le raisonnement des constituants conférant au Sénat ce pouvoir se trouve pleinement développé dans « Fédéraliste N° 75 », par Alexander Hamilton. *The Federalist (Le Fédéraliste)* est un recueil d'articles de journaux publiés en 1787-88 qui exposent et développent certains points de vue et arguments en faveur de la constitution fédérale de 1787. Un autre fondateur, John Jay, présente ses arguments dans « Fédéraliste n° 64 ». On trouve aussi un bref passage dans le n° 69 rédigé également par Hamilton. *Le Fédéraliste* reste une source fondamentale pour tout constitutionnaliste. La traduction française de ce recueil a été publiée en 1901 par le Professeur Gaston Jèze. Une réédition est publiée aux éditions Économica (1988). Une présentation par thème se trouve dans *Le Fédéraliste : Extraits des articles rédigés par Alexander Hamilton, James Madison et John Jay en défense du projet de Constitution des États-Unis* (Nouveaux Horizons, 1986).

exécutifs ont été conclus par les États-Unis depuis 1789 (17 300 depuis 1939), contre environ 1 100 traités ratifiés².

Les « accords exécutifs » ne figurent pas explicitement dans la constitution, mais ils ont été autorisés dès 1792 par une loi du Congrès et confirmés par plusieurs décisions de la Cour Suprême. L'autorisation par le Congrès de ces accords « législatif-exécutif » prend la forme d'une loi qui doit passer par les deux chambres. Contrairement aux traités, où seul le Sénat joue un rôle dans l'approbation, les deux chambres du Congrès sont impliquées dans le processus d'autorisation pour les accords législatif-exécutif – mais seulement à la majorité absolue, à l'instar de toute loi. Néanmoins il existe une procédure d'obstruction parlementaire au Sénat (le fameux *filibuster*, établi par le règlement intérieur de la chambre haute) qui exige une majorité de 60 voix pour être outrepassé. Et comme toute loi, un tel accord peut être remanié ou simplement abrogé par les chambres de la législature en cours ou les suivantes. Le président détient un puissant outil législatif : le veto. Si un président n'est pas d'accord avec une action du Congrès, il peut apposer son veto, rendant le projet de loi nul. Enfin, le Congrès peut outrepasser un veto par un vote des deux tiers dans chaque chambre.

Sur le plan du droit international, un accord exécutif possède la même force contraignante qu'un traité, même si ce dernier peut être rejeté ultérieurement par un Congrès composé d'une majorité différente et hostile – ou par un président suivant. Néanmoins, il est très rare dans l'histoire américaine que les accords exécutifs déjà en place soient rejetés. Cependant, les présidents ont parfois trouvé que même un accord législatif-exécutif était trop contraignant et ont, par frustration politique, recouru aux accords basés uniquement sur leur autorité exécutive en tant que chef de la diplomatie et commandant en chef des forces armées. De tels *sole executive agreements* (accords exécutifs simples ou accords exclusivement exécutifs) sont plutôt rares : depuis 1938, à peine 6 pour cent des accords exécutifs ont été conclus sur l'exclusive autorité présidentielle. Tous les autres sont, comme étudié ci-dessus, normalement autorisés au préalable par le Congrès, soit par un accord législatif-exécutif, soit par des dispositions internes à un traité permettant un remaniement de certains de ses articles. Bien évidemment, un futur président pourrait défaire un accord exclusivement exécutif d'un simple trait de plume. Un président peut aussi, d'une simple poignée de main sans trace écrite, faire des promesses personnelles à un de ses homologues, mais cela n'engage que lui.

L'immense majorité des accords législatif-exécutifs régissent les relations commerciales avec d'autres nations³. En raison de la haute technicité de ces négociations multilatérales, le Congrès a laissé dans ce domaine les mains libres à l'exécutif. Les négociations commerciales sont menées par un complexe processus interinstitutionnel. Les fonctionnaires des commissions du Congrès en liaison avec une vingtaine de ministères et organismes différents travaillent sur les détails techniques du texte. Par exemple, en matière de commerce extérieur, l'*U.S. Trade Representative* (haut fonctionnaire au département du Commerce) tente d'établir un consensus entre tous les participants impliqués dans une négociation. Les questions qui provoquent un désaccord ou qui sont sensibles échappent à la compétence du *staff* et sont prises en main par les instances politiques qui chapeautent les ministères et la hiérarchie de la Maison Blanche. Le président tranche les désaccords qui persistent. Si toutes ces conditions de consultations et travaux partagés sont remplies, le Congrès vote l'accord sans amendements et pour une période limitée. Une telle délégation de pouvoir à l'exécutif en ce qui concerne le commerce extérieur s'appelle *trade promotion authority* – plus

² Cette estimation est basée sur plusieurs sources fournies par le département d'État ; Michael John Garcia, [International Law and Agreements: Their Effect upon U.S. Law](#), Congressional Research Service RL32528, 18 février 2015.

³ Jane M. Smith *et al.*, [Why Certain Trade Agreements Are Approved as Congressional-Executive Agreements Rather Than Treaties](#), Congressional Research Service 97-896, 15 avril 2013.

communément connue comme *fast track*. Cette autorité s'applique aux accords *Trans-Pacific Partnership (TPP)*, *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)* et *Trade in Services Agreement (TiSA)*. L'ensemble de ces accords impliquerait les trois quarts de l'économie mondiale. En revanche, les accords concernant le contrôle des armements et les alliances formelles sont plutôt ratifiés par le mécanisme d'un traité⁴.

Revenons à l'accord avec l'Iran. Étant donné l'ampleur au Sénat actuel de la résistance des Républicains, qui détiennent la majorité, si les pourparlers avec l'Iran avaient été structurés selon la modalité d'un traité, la Maison Blanche savait qu'il n'aurait eu aucune chance d'être ratifié ; néanmoins, même si les Républicains ne contrôlaient qu'une minorité de blocage (au moins 34 sièges), le résultat aurait de toute façon été négatif (les 47 voix dépassent largement le seuil requis). Si le président souhaitait que les négociations débouchent à coup sûr vers un résultat selon ses conditions, il aurait alors fallu qu'il prenne la voie d'un accord exécutif. On l'a constaté, il existe des milliers d'accords exécutifs, pourquoi le Congrès est si dérangé par celui-ci ? La réponse s'avère claire. La plupart de ces accords traitent des relations commerciales, ou au moins de sujets mineurs, routiniers et techniques au sein d'un traité – mais en aucun cas de sujets de grande ampleur qui touchent à la sécurité du pays et ses intérêts vitaux. Les opposants estiment que le président outrepassa très largement ses pouvoirs constitutionnels en concluant un accord exécutif sur une question de cette importance – surtout si la Maison Blanche ose tenter un *sole executive agreement* sans l'aval des élus. Il est vrai que par le passé, des accords exclusivement exécutifs ont réglé les questions de grande ampleur – comme à Yalta et Potsdam en 1945, l'accord de paix du Vietnam de 1973 et les accords du Sinaï de 1975. Mais il faut ajouter que dans de tels cas, la configuration politique a favorisé ces démarches, avec à la clef la bonne probabilité d'obtenir l'approbation du Sénat. Cependant, aux yeux d'un grand nombre d'élus de l'actuel Congrès, un « accord exclusif exécutif » relevant de la seule autorité du président n'est pas approprié et ne peut pas couvrir des dossiers dans lesquels le Congrès a déjà octroyé à l'exécutif un mandat concernant un domaine précis sans *fast track* – notamment les sanctions en vigueur contre l'Iran. Autrement dit, dans la mesure où les deux chambres ont mis en place les sanctions, elles estiment normal qu'elles soient consultées pour leur suppression.

Ce détour par le droit constitutionnel et la pratique institutionnelle était nécessaire afin de comprendre pourquoi et comment le Congrès défend l'exercice de ses droits et prérogatives en matière de politique étrangère. Dans le cas de l'accord avec l'Iran, l'opposition au président dépassait très largement les soucis touchant au contenu et mettait en jeu l'équilibre institutionnel. Il en résulta une loi adoptée par le Congrès en mai 2015 (*the Iran Nuclear Agreement Review Act*) lui donnant le droit d'examiner tout accord conclu par le P5 + 1⁵ avec l'Iran et visant à empêcher Téhéran d'obtenir l'arme nucléaire. Le projet de loi a été adopté au Sénat par une majorité bipartisane écrasante de 98 voix contre une, puis transmis à la Chambre qui l'a entériné par un vote de 400 voix contre 25. Le président Obama avait menacé d'opposer son veto à cette rébellion du Congrès, mais la version rédigée avait suffisamment de soutien des deux partis pour outrepasser un veto : Barack Obama n'a pas eu le choix et a dû se plier. Le Congrès a gagné cette manche dans la

⁴ Peu de travaux traitent exclusivement les accords exécutifs. Lawrence Margolis, *Executive Agreements and Presidential Power in Foreign Policy*, Praeger Publishers, 1986 ; Glen S. Krutz et Jeffrey S. Peake, *Treaty Politics and the Rise of Executive Agreements: International Commitments in a System of Shared Powers*, The University of Michigan Press, 2009 ; Garcia *op. cit.* (Un document explicatif préparé par le service de recherche du Congrès à l'intention des élus) ; Lee H. Hamilton, *A Creative Tension: The Foreign Policy Roles of the President and Congress*, Woodrow Wilson Center Press, 2002 (Une analyse des rôles partagés du Congrès et du président par l'un des praticiens du Congrès les plus expérimentés en cette matière, l'ancien président du Comité des relations internationales de la Chambre des Représentants).

⁵ Les cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU auxquels s'ajoute l'Allemagne.

lutte « pour avoir le privilège de diriger la politique étrangère ». L'exécutif s'est trouvé contraint de remanier le texte de l'accord pour rassurer un nombre suffisant d'élus Démocrates afin de constituer une majorité de blocages en cas de tentative pour outrepasser un veto présidentiel. Ensuite, la Commission des Affaires étrangères du Sénat s'est préparée à évaluer l'accord en organisant des séances d'information publiques et confidentielles, avec les négociateurs et experts techniques. Elles ont permis d'avertir la Maison Blanche de sa vigilance, exerçant une forte pression sur les négociateurs pour qu'ils reviennent vers les élus avec un accord acceptable. Ainsi, la politique américaine est ici de nouveau issue d'une vraie lutte entre le législatif et l'exécutif.

De surcroît, dans la démocratie américaine, les commissions spécialisées du Congrès, à l'instar de la Commission des Affaires étrangères, ont une influence réelle et concrète, même si le président possède la plus grande marge de manœuvre en politique étrangère. Mais l'orientation donnée par le Congrès dans ce domaine, et pour ce qui nous intéresse ici en particulier, sa vision du Moyen-Orient, est également considérablement façonnée par la société civile et ses liens organisés avec l'État. En fait, la politique menée par Washington est le résultat d'un compromis triangulaire entre les commissions du Congrès, les différents ministères et les groupes d'intérêts. Autrement dit, elle est largement issue de l'interaction entre l'État et la sphère non gouvernementale. Cette dernière se répartit en deux catégories : les groupes d'intérêts à but non lucratif et ceux des secteurs économiques. C'est là une conséquence du système constitutionnel américain qui prévoit une distribution et un enchevêtrement des pouvoirs (*checks and balances*), donnant aux différents acteurs (présidence, Congrès, ministères, société civile) un pouvoir capable d'influer de façon très différenciée sur les relations internationales des États-Unis. La politique étrangère des États-Unis est le produit d'un processus d'élaboration complexe, le résultat de démarches contradictoires tranchées par des arbitrages multiples.

Examinons maintenant l'axe Congrès - société civile, c'est-à-dire le rôle de la société organisée en groupes d'intérêt, à l'aide d'exemples touchant à la politique étrangère au Moyen-Orient. Il arrive régulièrement qu'un groupe d'intérêt soit créé pour promouvoir une politique spécifique, d'actualité ; tel est notamment le cas de l'organisation *United Against Nuclear Iran* sous la présidence de l'ancien *Arms Control Coordinator* de Barack Obama, Gary Samore, auquel a succédé Joe Liebermann, ex-sénateur [démocrate](#) devenu indépendant et ancien [candidat démocrate à la vice-présidence des États-Unis](#). Sous la direction de Mark Wallace, ancien ambassadeur auprès de l'ONU sous la présidence de George W. Bush, le groupe s'est mobilisé contre les concessions passées sur l'enrichissement de l'uranium et de l'assouplissement des sanctions. Bien entendu, toutes les organisations favorables à Israël, unanimement, avec à leur tête le très influent American Israel Public Affairs Committee (AIPAC), ainsi que l'organisation juive de gauche J Street (par ailleurs souvent en désaccord avec l'AIPAC), ont notamment monté une puissante campagne contre l'accord.

Au XIX^e siècle, Alexis de Tocqueville observait déjà la forte propension américaine à la vie associative. En effet, les groupes d'intérêt constituent un vecteur puissant dans la prise de décision de l'État outre Atlantique⁶. Cette influence s'est d'ailleurs régulièrement renforcée au cours des quatre dernières décennies, particulièrement aux dépens des partis politiques. On peut dénombrer à Washington trois types de groupes d'intérêt investis dans la politique étrangère. Les *lobbies* qui représentent les intérêts économiques et civiques des Américains ; les groupes représentant les mêmes genres d'intérêts, mais au service des pays étrangers ; et les *think tanks*, les instituts de recherches. Les trois types de groupes agissent directement sur les organes législatif et exécutif de

⁶ Pour un plus ample développement sur le rôle des groupes d'intérêts aux États-Unis, particulièrement en politique étrangère, voir Steven Ekovich, « [Les ONG et la politique étrangère des États-Unis](#) », *Géostratégiques*, 16, avril 2007, p. 67-81. Pour une étude comparative voir Frank R. Baumgartner, « Public Interest Groups in France and the United States », *Governance*, 9:1, janvier 1966, p. 1-22.

l'État. Mais de tels groupes peuvent influencer aussi sur la société civile ou être également engagés dans toutes sortes d'activités dans les pays étrangers, qu'il s'agisse d'États ou de leurs sociétés civiles. Leurs activités sont parfois activement soutenues par Washington et sa diplomatie. Dans ce cas, les Organisations non gouvernementales (ONG) se transforment, au moins partiellement, en vecteurs d'influence. À l'inverse, certaines d'entre elles opérant aux États-Unis peuvent être soutenues par des gouvernements étrangers qui cherchent à exercer une influence sur la diplomatie américaine. C'est dire que les relations croisées entre les ONG et la politique étrangère américaine exercent un impact croissant et sont devenues extrêmement compliquées, dans un monde où la société civile transnationale connaît un essor considérable à tous les égards, et où son rôle dans les affaires internationales est devenu une réalité incontournable.

Il existe aux États-Unis bien plus d'un million de groupes d'intérêt représentant de multiples confessions, ethnies, organisations écologiques, groupements de service social, associations professionnelles, associations d'entreprises, etc. Cependant, la plupart des groupes d'intérêt se situent dans la sphère économique, représentant le plus souvent un secteur spécifique comme le pétrole, l'agriculture, l'industrie aéronautique, l'industrie du cinéma ou les puissants syndicats ouvriers. Les intérêts stratégiques des États-Unis étant étroitement liés à leurs intérêts économiques, ces groupes jouent un rôle croissant. Mais les relations économiques servent aussi de leviers dans les relations stratégiques des États-Unis, comme, pour en revenir au Moyen-Orient, les sanctions économiques américaines contre l'Iran, la Libye et la Syrie. Tous ces accords et sanctions ont été encadrés par des actions de groupes d'intérêt dans leurs relations avec le Congrès et l'exécutif. Sur le plan de la politique économique étrangère, le point de convergence des activités gouvernementales peut évoluer entre le département d'État, les ministères des Finances, du Commerce, de l'Énergie et de l'Agriculture et le Bureau du représentant des États-Unis aux négociations commerciales internationales, pour ne citer que quelques-uns des organismes appelés à y participer.

La diversité ethno-raciale de la société civile américaine est une autre de ses caractéristiques qui fournit un terrain fertile pour les actions des groupes d'intérêt. Le multiculturalisme des États-Unis incite certains groupes ethniques et membres de diasporas à se doter d'une structure organisationnelle afin d'influer sur la politique étrangère. Les diasporas parviennent parfois à influencer la politique extérieure de leur pays d'accueil envers leur foyer d'origine. Elles parviennent ainsi à promouvoir et défendre leurs communautés ethniques et religieuses par le biais de quatre méthodes : le vote ; le financement des campagnes électorales des candidats disposés à œuvrer et légiférer en leur faveur ; un travail continu de relations avec les élus et les commissions du Congrès ainsi que d'autres groupes de pression ; et des travaux de recherche permettant de rendre disponibles des études et une documentation ayant trait à la communauté et à ses intérêts⁷. Les *lobbies* représentant des diasporas sont très nombreux. On peut citer quelques exemples qui touchent à la politique américaine au Moyen-Orient : l'Arab American Institute (AAI), l'American Lebanese Public Affairs Committee (ALPAC), l'American-Arab Anti-Discrimination Committee (ADC), le *lobby* grec American Hellenic Institute of Public Affairs (AHIPAC), l'Armenian National Committee of America (ANCA) – ces deux derniers influant sur la politique américaine envers la Turquie – et le *lobby* qui est probablement le plus connu, l'American-Israeli Political Action Committee (AIPAC) – le soi-disant « *lobby* juif », mais qu'il serait plus précis et moins ambigu d'appeler un groupe d'intérêt pro-Israël. L'ANCA et l'AIPAC constituent de bons exemples de pression politique efficace sur les prises de position au Moyen-Orient. L'ANCA, même s'il n'est pas encore parvenu à faire voter un texte reconnaissant le génocide arménien, comme en France, peut porter à son actif le vote de crédits substantiels consacrés au développement économique de l'Arménie. L'ANCA surveille aussi de très près la diplomatie américaine envers la Turquie. Mais l'aide dispensée par le gouvernement

⁷ Daniel Sabbagh et Justin Vaïsse, « [Ethnicité et politique étrangère aux États-Unis](#) », *Critique internationale*, 2/2001, 11, p. 69-76.

américain ne constitue qu'un seul volet de la réussite de la diaspora arménienne. Les associations privées de la société civile ont joué un rôle de premier plan dans la collecte, le transfert et la distribution des ressources financières et techniques en Arménie, en dehors des canaux de l'État⁸.

Mais dans le domaine de la politique étrangère des États-Unis au Moyen-Orient, aucun groupe de pression ne suscite autant de controverses, distorsions et susceptibilités que le « pro-israélien » AIPAC. John Mearsheimer et Stephen Walt, deux professeurs renommés de science politique, en ont fait l'expérience en publiant fin mars 2006 une étude sur l'influence du « lobby pro-israélien » dans la politique étrangère des États-Unis⁹. Sur un ton délibérément polémique, les auteurs soutiennent que « depuis plusieurs décennies, et spécialement depuis la guerre des Six Jours en 1967, la clé de voûte de la politique américaine au Proche-Orient est sa relation avec Israël ». Or, estiment-ils, l'État juif « ne se comporte pas en allié loyal », au point d'être devenu « un fardeau stratégique ». Mearsheimer et Walt attribuent largement cette orientation de Washington aux groupes de pression pro-israéliens – thèse très discutable. Leurs critiques ont provoqué une véritable levée de boucliers, et de nombreux spécialistes ont rapidement rétorqué que réduire la diplomatie américaine au Moyen-Orient à une sorte de manipulation qui aurait permis de « prendre en otage » la politique étrangère de Washington relève de la simplification outrancière. Même si les auteurs adoptent une définition extensive de cette pression en y incluant tous les partisans d'un soutien indéfectible à Israël (les autres organisations représentatives de la communauté juive aux États-Unis, aussi bien que les chrétiens évangéliques) notons que leurs thèses négligent des pans entiers des intérêts stratégiques de Washington dans la région tels que le pétrole ou la relation avec l'Arabie saoudite et l'Égypte.

L'essai de Mearsheimer et de Walt omet surtout d'analyser le consensus national américain qui est au cœur de l'alliance avec Israël, à savoir un attachement profond aux dimensions à la fois historiques, idéologiques et affectives. Certes, l'AIPAC se proclame fièrement « lobby pro-Israël » et se flatte, avec ses 100 000 membres actifs, d'être classé « parmi les groupes d'intérêt les plus puissants d'Amérique ». Il s'agit plutôt de la manifestation d'une tendance normale de tout groupe d'intérêt à vanter son influence – bien au-delà de son impact réel, même s'il est significatif. Plusieurs commentateurs ont répondu aux pourfendeurs du « lobby israélien ». L'avocat vedette et professeur de la faculté de droit à Harvard, Alan Dershowitz, déplore « l'approche illogique et la démarche de conspirateurs » de ses collègues, qui « devaient savoir que leur compilation de vieilles assertions ferait le miel des antisémites ». Il est vrai qu'aux États-Unis les accusations d'antisémitisme sont très promptes à être brandies. Cependant, David Gergen, ancien conseiller de quatre présidents et aujourd'hui commentateur politique, proteste « n'avoir jamais vu une seule décision prise dans le Bureau ovale pour orienter la politique étrangère en faveur d'Israël au détriment des intérêts américains. »¹⁰

Malgré l'hostilité avérée entre Obama et le Premier ministre israélien Benyamin Netanyahu, les relations entre les deux pays n'ont pas été fondamentalement ébranlées. Le président répète, à l'instar de tous ses prédécesseurs, la *doxa* bien rodée : « en termes de ce que les États-Unis fournissent à Israël, la chose la plus importante que nous fournissons – la sécurité, du renseignement et de l'assistance militaire – ne va pas disparaître, parce que cela fait partie de l'engagement, l'engagement solennel que j'ai donné à l'égard de la sécurité d'Israël. Et c'est une chose à laquelle je suis profondément sensible et qui n'est pas conditionnée par une politique particulière »¹¹.

⁸ Steven Ekovich, « [La géo-sociologie de la diaspora arménienne](#) », *Géostratégiques*, 12, avril 2006.

⁹ John Mearsheimer et Stephen Walt, « [The Israel Lobby](#) », *London Review of Books*, 23 mars 2006.

¹⁰ Pour suivre la polémique en français voir Philippe Gélie, « [L'impossible débat sur l'influence d'Israël dans la politique étrangère américaine](#) », *Le Figaro*, 22 avril 2006 ; Justin Vaïsse, « [Les lobbies ne font pas leurs lois](#) », *Libération*, 11 avril 2006. Voir aussi « [Taming Leviathan](#) », *The Economist*, 17 mars 2007, p. 56.

¹¹ Barack Obama lors d'une interview sur la chaîne 2 israélienne le 2 juin 2015. Cité dans David Francis, « [Obama Doubles Down on Criticism of Netanyahu and Israel's Politics of 'Fear'](#) », *Foreign Policy*, 2 juin 2015.

L'étendue de ce soutien infaillible à la sécurité et à l'existence même de l'État d'Israël est bien illustrée par le *Qualitative Military Edge* (QME). Il s'agit d'un calcul que l'exécutif est tenu de prendre en compte par la loi, par le Congrès, lors des transferts d'armes vers le Moyen-Orient, afin d'assurer qu'ils ne déséquilibrent pas l'avantage militaire qualitatif accordé à Israël. Dès lors, l'administration Obama est contrainte par cette législation de soigneusement évaluer son aide aux alliés du Golfe dans la perspective de dissuasion d'une menace iranienne. Certains systèmes d'armes que les États du Conseil de coopération du Golfe souhaitent acquérir ne sont pas autorisés en raison du QME – y compris le F-35, un avion de chasse de cinquième génération conçu pour être pratiquement invisible aux radars ennemis (qui fera néanmoins partie du parc d'avions de combat d'Israël) et les bombes BU- 28 *bunker buster*, qui sont fournis uniquement à l'État juif. De toute façon, remarque David Ottaway, un expert du Golfe au Wilson Center de Princeton University, « presque toutes ces armes américaines sophistiquées allant dans le Golfe sont prénégociées avec Israël ». Il ajoute : « si l'AIPAC n'était pas d'accord, vous pouvez être sûr que personne ne songerait sérieusement à les fournir »¹². Pour l'expert américain Aaron David Miller, il serait vraiment difficile pour le président de « couvrir les Arabes de câlins, de baisers, d'armes sophistiquées et de sommets présidentiels tout en laissant les Israéliens dehors dans le froid. L'administration ne va pas sanctionner Israël, couper l'aide ou imposer unilatéralement un État palestinien. Malgré la frustration et même la colère d'Obama avec Netanyahu, Israël restera un proche allié dans une région où l'Amérique a peu d'amis stables et où même ses partenaires ainsi que ses ennemis se comportent de manière bien pire qu'Israël¹³ ».

Il faut dire que l'AIPAC est loin d'être le seul *lobby* représentant les intérêts d'un gouvernement étranger. Par exemple, du côté de la diaspora arabe, il existe l'*American-Arab Anti-Discrimination Committee* (ADC), la plus grande organisation arabo-américaine aux États-Unis, fondée par le premier sénateur arabo-américain James Abourezk (un chrétien orthodoxe grec) et dans l'ensemble critique de la politique américaine au Moyen-Orient. À Washington, de nombreux gouvernements étrangers ont créé des associations qui défendent leurs intérêts. Ainsi les ambassades reconnaissent l'importance des groupes d'intérêt sur la scène américaine, et surtout au Congrès. En mettant sur pieds leurs propres *lobbies*, les gouvernements étrangers manœuvrent en dehors des canaux classiques de la diplomatie. Mais à l'instar de tout *lobby* ethnico-religieux ou étranger, leur influence s'arrête là où les intérêts nationaux plus larges entrent en jeu. La géostratégie prime toujours sur les efforts de pression des groupes d'intérêt. La politique étrangère américaine ne déroge pas à cette règle.

S'agissant de l'influence des instituts de recherche (*think tanks*), qui relèvent d'un phénomène mondial depuis quelques années, ceux qui sont établis aux États-Unis se distinguent des organismes qui leur font pendant à l'étranger par leur capacité à participer directement à la formulation de la politique générale et par le fait que les décideurs n'hésitent pas à solliciter leurs conseils¹⁴. L'essor des *think tanks* a coïncidé avec la montée de la puissance américaine sur la scène mondiale, allant de pair avec la multiplication vertigineuse des accords exécutif-législatif. Ils ont fait leur apparition il y a un siècle dans le cadre d'un mouvement de réforme en faveur de la professionnalisation du gouvernement et, comme on le verra plus loin, l'instauration d'un vaste appareil administratif.

Les *think tanks* fournissent plus que des idées nouvelles à l'intention des hauts responsables gouvernementaux. Ils constituent aussi une réserve riche d'experts pour les gouvernements et parlementaires, fournissant ce qu'on peut appeler « les gouvernements de l'ombre » aux États-Unis.

¹² John Hudson, « [Israel : Go Ahead and Give the Gulfies Guns](#) », *Foreign Policy*, 13 mai 2015.

¹³ Aaron David Miller, « [The Coalition Time Out](#) », *Foreign Policy*, 12 mai 2015.

¹⁴ Voir M. Donald Abelson, professeur de science politique à l' de Western Ontario et auteur de deux livres de référence sur les think tanks : Donald E. Abelson, *A Capitol Idea: Think Tanks and US Foreign Policy*, McGill-Queen's University Press, 2006 ; Donald E. Abelson, *Do Think Tanks Matter?*, McGill-Queen's University Press, 2002.

Ce rôle revêt une importance capitale dans le régime politique américain. Contrairement au fonctionnement d'autres démocraties, française par exemple, où les nouveaux gouvernements peuvent compter sur un important corps permanent de hauts fonctionnaires, aux États-Unis, chaque transition entraîne le remplacement de centaines de hauts responsables. Les *think tanks* aident les présidents et les ministres à pourvoir les postes. S'ils fournissent des experts aux nouveaux gouvernements, ils mettent aussi à la disposition des hauts fonctionnaires sortants un cadre institutionnel dans lequel ils peuvent partager leur expérience des affaires publiques, continuer à participer aux grands débats sur la politique étrangère et constituer un *establishment* officiel. Ainsi, les anciens ministres et ambassadeurs sont souvent convoqués devant les commissions du Congrès pour livrer leurs perspectives sur toute adoption de prises de position en matière de politique étrangère – le Moyen-Orient étant une région qui appelle souvent de telles audiences.

Cette évolution dans la formulation de stratégies nationales a également influencé le rôle que le Congrès se donne. Durant une grande partie de l'histoire américaine, peu de gens se sont considérés « stratèges » professionnels. De nos jours, la fabrication de la stratégie est devenue une industrie, principalement centrée à Washington DC, mais aussi notamment dans les universités proches de la capitale (par exemple Johns Hopkins, *The American University*, George Washington University, Georgetown, Princeton, Harvard, Tufts, l'Université de Pittsburg, etc.). Le Congrès s'est lui aussi doté de son propre institut de recherche interne, le *Congressional Research Service*, qui fournit aux élus et à leur *staff* (souvent diplômés des universités américaines) des analyses non partisans, y compris bien évidemment en matière de politique étrangère et de sécurité. Ces documents, disponibles au public, influencent d'une façon très importante le Congrès¹⁵. Il existe aussi un très grand nombre d'instituts de recherche externes qui fournissent des études et des recommandations – non seulement au Congrès mais aussi à toutes les agences de l'exécutif, y compris le Pentagone et le Département d'État. Les *think tanks* ont tendance à avoir une orientation partisane, donnant au parti d'opposition les moyens d'affronter le parti au pouvoir. Le Congrès exige également un rapport national de sécurité, un *Quadrennial Defense Review*, et de nombreux autres rapports concernant les relations des États-Unis avec le monde. Il n'est donc pas surprenant que le Congrès considère qu'il est tout aussi compétent que le président et la Maison Blanche pour jouer son rôle sur les questions de sécurité nationale. C'est particulièrement le cas en ce qui concerne les commissions chargées de la législation relative à la diplomatie et à la sécurité.

Au fil du temps, la démocratie américaine a connu, à l'instar d'autres, la construction et l'enracinement d'une « quatrième branche » de gouvernement, un genre d'« archipel administratif », une grande caste de fonctionnaires non élus. Par sa nature, la bureaucratie moderne est une force quasi permanente, qui règne sur de vastes étendues de l'État, qui fonctionne indépendamment des mandats électifs et qui jouit d'un pouvoir de plus en plus important dans nos sociétés. Certes, afin de travailler efficacement, l'État administratif contemporain s'est rendu inévitable, compte tenu des complexités de la vie moderne. Mais s'il faut bien reconnaître que le législatif n'a pas le temps de s'engager dans tous les détails de la mise en œuvre administrative de ses lois, c'est une toute autre chose de voir cette délégation de pouvoir nécessaire échapper au contrôle des élus et devenir, pour ses plus féroces critiques, un instrument de gouvernement par oukase.

Barack Obama n'est pas le seul président récent à agir ainsi. L'actuel occupant du bureau ovale annonce que « par le pouvoir qu'il détient grâce à son stylo et son téléphone », il a l'intention d'exercer son « pouvoir exécutif » afin de : mettre en place un ensemble de règles environnementales que les représentants du peuple ont refusé de lui accorder ; fermer le camp de détention de Guantanamo Bay au mépris de la volonté du Congrès ; de contourner une série de lois

¹⁵ Tout chercheur qui s'intéresse aux prises de position du Congrès au Moyen-Orient doit se rendre sur le site de ce service.

sur l'immigration qui sont en vigueur depuis des décennies ; faire modifier un mot essentiel dans l'accord de la COP21 afin d'éviter que le pouvoir législatif puisse faire valoir son droit de regard dans son application aux États-Unis, substituant le mot en anglais *should* (devrait) à *must* (doit) respecter. Les élus des deux camps commencent à ruer dans ces brancards présidentiels. Ceci, bien évidemment, est lié à la résistance du Congrès à propos de l'accord nucléaire avec l'Iran. Les exemples donnés ci-dessus ne concernent que la politique extérieure. Une plus large panoplie d'exemples pourrait être évoquée en ce qui concerne la politique intérieure. Quand le Président justifie ses actions exécutives en arguant de leur nécessité et en jurant que « si le Congrès ne sait pas agir, il le fera », les critiques de tous les bords idéologiques s'insurgent, soucieux de faire obstacle à une « présidence impériale¹⁶. »

Ainsi, la vision du Congrès des États-Unis sur le Moyen-Orient ne peut être que complexe, modulée de l'extérieur par les divers enjeux de chaque pays ou sous-région concerné, réfractée à l'intérieur par la pression de groupes d'intérêt. À cela s'ajoutent l'extension et le poids de l'exécutif moderne en matière de politique étrangère. Les caractéristiques particulières du partage constitutionnel des pouvoirs limitent les possibilités du Congrès à faire prévaloir ses vues, mais le président est également confronté à des obstacles législatifs et n'a pas les mains complètement libres pour tracer les voies de la diplomatie américaine. Seule une étude au cas par cas, uniquement sur un moment historique particulier, permet de fournir la possibilité d'une analyse satisfaisante. La vision du Congrès sur le vaste et turbulent Moyen-Orient doit nécessairement être envisagée à la lumière de tous ces mécanismes politiques et institutionnels.

Bibliographie

Articles

Ekovich Steven, « [La géo-sociologie de la diaspora arménienne](#) », *Géostratégiques*, 12, avril 2006.

Groll Elias, « [GOP Senators to Tehran: We're Waiting in the Wings to Kill a Nuclear Deal](#) », *Foreign Policy*, 9 mars 2015.

Hudson John, « [Israel : Go Ahead and Give the Gulfies Guns](#) », *Foreign Policy*, 13 mai 2015.

Mearsheimer John, Walt Stephen, « [The Israel Lobby](#) », *London Review of Books*, 23 mars 2006.

Miller Aaron David, « [The Coalition Time Out](#) », *Foreign Policy*, 12 mai 2015.

Sabbagh Daniel et Vaïsse Justin, « [Ethnicité et politique étrangère aux États-Unis](#) », *Critique internationale*, 11, avril 2011.

Ouvrage

Corwin Edward S., *The President: Office and Powers, 1787-1957*, New York University Press, 1957.

Rapport

Garcia Michael John, [International Law and Agreements: Their Effect upon U.S. Law](#), Congressional Research Service RL32528, 18 février 2015.

¹⁶ Voir par exemple l'étude de Philip Hamburger, professeur à Columbia University, *Is Administrative Law Unlawful?*, University of Chicago Press, 2014 ; Charles C.W. Cooke « Our Presidents Are Beginning to Act Like Kings », *National Review*, 7 décembre 2015 ; Jonathan Turley de Georgetown Law School, témoignage devant le House Judiciary Committee, le 4 décembre 2013, pour qui Barack Obama est devenu « le danger que la constitution a été conçu pour éviter ».

Smith Jane M. *et al.*, [Why Certain Trade Agreements Are Approved as Congressional-Executive Agreements Rather Than Treaties](#), Congressional Research Service 97-896, 15 avril 2013.

LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE AMÉRICAINE AU MOYEN-ORIENT VUE DU MONDE ARABE

Hicham MOURAD

Professeur à l'Université du Caire

Le président des États-Unis, Barack Obama, a commencé son premier mandat sur une note d'optimisme et d'espoir vis-à-vis du monde arabo-musulman. Voulant rompre avec la politique militariste et belliqueuse de son prédécesseur George W. Bush, qui a terni l'image de marque de son pays auprès des populations arabes et musulmanes, Obama a prononcé à cet effet un discours hautement médiatisé, à partir du Caire, le 4 juin 2009, au cours duquel il a prôné « *un nouveau départ* » avec le monde arabo-musulman. Le message a été bien accueilli et salué comme marquant la volonté de Washington de renouer avec ce dernier sur de nouvelles bases, fondées sur une meilleure compréhension de ses spécificités, une meilleure concertation et un respect mutuel, débarrassés de l'héritage d'interventions musclées, propres à son prédécesseur, peu respectueuses des volontés de ses populations¹.

Le discours du président Obama était réussi à plusieurs niveaux. Tout d'abord, il était exhaustif, abordant les questions clés qui façonnent les relations entre les États-Unis et le monde arabo-musulman, notamment le conflit israélo-palestinien, l'Irak, l'Afghanistan et l'Iran, ainsi que la promotion de la démocratie et des droits des femmes. À l'époque, la question principale attendue par les opinions publiques et les gouvernements arabes était celle de la réactivation du processus de paix israélo-palestinien. Obama n'a pas manqué l'occasion, dans son discours, de souligner l'intérêt qu'il porte à résoudre le conflit, vieux de plus de soixante ans, et d'insister sur le fait que son règlement est non seulement dans l'intérêt d'Israël et des pays arabes, mais aussi dans celui des États-Unis. Alors que les réactions étaient unanimement favorables à la nouvelle vision exprimée par Obama, tous attendaient que les paroles soient suivies d'actes. Ils s'accordaient à dire que la véritable épreuve pour la « nouvelle » politique américaine serait de relancer le processus de paix israélo-palestinien, au point mort, et de réussir à amener Israël à faire les concessions nécessaires en vue de parvenir à un règlement négocié, selon la formule des deux États.

La nouvelle vision exprimée par le nouveau président des États-Unis était d'autant mieux accueillie qu'Obama est d'origine noire africaine et son père de religion musulmane. Dans la pensée des responsables arabes et musulmans, mais aussi des opinions publiques, le fait que le président américain soit d'origine africaine et de père musulman est doublement positif, dans le sens où il serait plus sensible aux souffrances des Palestiniens occasionnées par l'occupation israélienne et aux injustices que subissent les populations arabes à cause des politiques des grandes puissances.

Par conséquent, pensaient-ils, il serait plus disposé à prendre des positions davantage proches, que ses prédécesseurs, des intérêts arabes et musulmans. Cette conviction était largement véhiculée par les médias arabes. Elle a notamment créé de fortes attentes, qui se sont avérées largement infondées, sur ce que la nouvelle administration américaine était capable d'accomplir dans la région,

¹ Gerges Fawaz A., « [The meaning of Obama's speech in Cairo](#) », *Institute for social policy and understanding, Policy brief 32*, juin 2009 ; Jonathan Freedland, « [Barack Obama in Cairo: the speech no other president could make](#) », *The Guardian*, 4 juin 2009 ; « [Obama Speech Gets Solid Reaction World-Wide](#) », *The Wall Street Journal*, 4 juin 2009 ; Wilson Scott, « [Obama Calls On Muslims for a 'New Beginning' With U.S.](#) », *The Washington Post*, 5 juin 2009.

notamment vis-à-vis du conflit israélo-palestinien. Responsables et opinions publiques arabes et musulmans allaient rapidement déchanter. Leurs déceptions étaient à la hauteur de leurs attentes¹.

Échec à relancer le processus de paix israélo-palestinien

La première épreuve à laquelle était soumise l'administration Obama était celle de la relance du processus de paix au Proche-Orient. Pour montrer sa volonté de s'impliquer dans cette direction, elle était prompte à nommer, le 22 janvier 2009, le sénateur George Mitchell comme envoyé spécial américain pour la paix au Proche-Orient. C'était un moyen de montrer le sérieux de l'engagement américain en faveur d'une solution négociée au conflit israélo-palestinien. Mais la tâche était ardue et il aura fallu à Mitchell 19 mois avant qu'il ne parvienne, le 2 septembre 2010, à juste entamer des discussions directes entre Israéliens et Palestiniens. Le dialogue sera néanmoins rapidement interrompu par l'expiration, fin septembre, du moratoire israélien sur la construction dans les colonies de peuplement juif.

Les États-Unis s'étaient démenés, en vain, pour obtenir un nouvel arrêt de 90 jours de la colonisation en Cisjordanie, afin de permettre la reprise des négociations. Ce gel limité ne concernait pas Jérusalem Est, malgré les exigences palestiniennes d'un arrêt total dans l'ensemble des territoires occupés. Les dirigeants israéliens avaient toujours fait savoir que la construction de logements dans les quartiers juifs de colonisation à Jérusalem-Est allait se poursuivre, au grand dam du président Obama, qui espérait une percée rapide dans les négociations de paix. Poussant le défi, l'État hébreu a décidé, avant même l'annonce le 2 décembre 2010 par les États-Unis de l'échec de leur mission, d'autoriser la construction de 130 nouveaux logements dans le quartier de colonisation juive de Gilo, à Jérusalem Est. Les Palestiniens aspirent à en faire leur future capitale.

Alors que ces plans de construction compromettaient sa politique au Proche-Orient, le locataire de la Maison Blanche s'est contenté de critiquer Israël en des termes très édulcorés. Il a ainsi estimé que l'action israélienne « *n'aide pas* » les négociations de paix². Cette douce critique a été rayée d'un trait par le Premier ministre israélien, Benjamin Netanyahu, qui a nié tout lien entre la politique de construction à Jérusalem et le processus de paix.

Cette mésaventure a montré une fois de plus les limites de la pression américaine sur Israël. Pour les dirigeants et les opinions publiques arabes, « l'arrogance » du dirigeant israélien s'expliquait par la faiblesse de la politique américaine. Alors que l'arrivée au pouvoir du président Obama, en janvier 2009, a soulevé de larges espoirs pour une politique nouvelle vis-à-vis de l'État juif, l'optimisme a progressivement cédé la place à l'inquiétude et l'amertume. Le retrait et la défaillance de la politique américaine face à Israël étaient bien visibles dans l'offre sans précédent de récompenses faites par Washington à Israël pour que celui-ci accepte une reconduction d'à peine trois mois du gel des colonies, afin de permettre la reprise des négociations directes. Washington avait ainsi proposé à Israël un ensemble de garanties politiques et d'armes sophistiquées et ultramodernes³, en vain. Les dirigeants israéliens savaient bien qu'ils pouvaient sans grand risque s'abstenir de faire la moindre concession, car les États-Unis ne pouvaient ou ne voulaient exercer davantage de pressions préférant plutôt la carotte au bâton. Ils savaient qu'ils pouvaient, à cet effet, compter sur le puissant *lobby* pro-israélien aux États-Unis. Ce n'était donc pas étonnant que, tirant les leçons de cet échec, l'envoyé spécial américain jette l'éponge le 13 mai 2011, en plein

¹ Ana Echagüe, « [New Tactics, Same Strategy? US Policy Towards the Middle East](#) », *FRIDE*, Policy brief, 147, février 2013.

² Tobias Buck, Daniel Dombey, « [Obama Criticises Israeli Settlement Plans](#) », *Financial Times*, 9 novembre 2010.

³ Elliott Abrams, Michael Singh, « [Obama's Peace Process to Nowhere](#) », *Foreign Policy*, 20 novembre 2010.

soulèvements populaires arabes qui agitaient depuis le début de l'année plusieurs pays de la région renversant le régime égyptien du président Hosni Moubarak, principal mentor de la question palestinienne dans le monde arabe. Dès lors, Washington allait abandonner tout effort diplomatique sérieux en faveur du processus de paix, jusqu'à la réélection d'Obama, fin 2012.

Une seconde tentative infructueuse

Après leur premier échec au Proche-Orient, une première désillusion pour les officiels et les publics arabes et musulmans, les États-Unis tentent une deuxième chance au début du second mandat présidentiel d'Obama, entamé en janvier 2013. C'était cette fois-ci au nouveau secrétaire d'État, John Kerry, de mener l'effort diplomatique pour une reprise des négociations directes entre Palestiniens et Israéliens. Il y parvient le 29 juillet 2013. Ces négociations étaient censées durer neuf mois au cours desquelles, les deux parties, avec l'aide des États-Unis, devaient parvenir à un accord sur le statut final des territoires palestiniens. Mais, le 29 avril 2014, à l'expiration du délai imparti aux Palestiniens et aux Israéliens par les États-Unis, parrains des négociations, aucun progrès n'a été marqué.

Cinq jours plus tôt, Israël annonçait la suspension des pourparlers et refusait de les prolonger, comme le demandait Washington, en protestation contre l'accord de réconciliation inter-palestinienne, conclu le 23 avril par le *Fatah*, principale composante de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP), contrôlant la Cisjordanie, et le Mouvement de la résistance islamique (*Hamas*), maître de la bande de Gaza. Le mouvement islamiste était classé « organisation terroriste » aussi bien par Israël que par les États-Unis. Face à l'impasse, John Kerry, architecte de l'initiative américaine pour relancer le processus de paix, a dû se rendre à l'évidence et reconnaître l'échec de son action, soulignant la nécessité de marquer « une pause » avant une éventuelle reprise des efforts de son pays. Ce sera la fin des tentatives de l'Administration Obama de relancer le processus de paix.

Depuis, le processus de paix est entré dans un état de léthargie, dont il ne sortira pas. Les raisons se rapportent essentiellement à la politique du gouvernement israélien de droite et au contenu de l'initiative américaine visant à parvenir à un accord de paix. L'erreur des États-Unis, comme lors de leurs précédentes interventions diplomatiques, est qu'ils ne parvenaient pas à jouer le rôle d'honnêtes courtiers et tenaient toujours des positions pro-israéliennes, aux dépens des droits du peuple palestinien⁴ : une situation empêchant une paix globale et durable au Proche-Orient. Dans sa dernière médiation, Washington a tenté, comme auparavant, de faire accepter aux Palestiniens une entité dénuée de souveraineté, démilitarisée et entièrement contrôlée par Israël. Il cherchait ainsi à maintenir une présence militaire israélienne, qui équivaut à une forme d'occupation, dans la vallée du Jourdain, et à donner à Israël le droit d'annexer les grands blocs de colonies, illégales, de peuplement juif en Cisjordanie, ce qui priverait ce territoire de la continuité géographique, propre à tout État. Ces conditions étaient impossibles à accepter par l'Autorité palestinienne, car elles équivalaient, au-delà de toute flexibilité nécessaire dans les négociations, à brader les droits du peuple palestinien.

De son côté, le gouvernement de Benjamin Netanyahu n'a jamais été désireux de faire les concessions nécessaires pour parvenir à un règlement négocié avec l'Autorité palestinienne. Il demeurait éluif tout au long des neuf mois qu'ont duré les négociations de paix. Ainsi, les membres de sa coalition gouvernementale n'ont pas voulu, comme convenu, en signe de bonne volonté, poursuivre la libération de prisonniers palestiniens, et ont refusé de geler la construction dans les

⁴ Stephen Zunes, « [U.S. Culpability in the Failure of Israeli-Palestinian Peace Talks](#) », *Foreign Policy In Focus*, 6 juin 2014.

colonies en Cisjordanie. Chaque libération d'un groupe de prisonniers palestiniens était accompagnée de l'annonce de nouvelles constructions dans les colonies. L'envoyé spécial américain aux négociations de paix, Martin Indyk, a jeté la responsabilité de l'échec des pourparlers sur la politique de colonisation israélienne⁵. Un avis partagé par le président Obama⁶. Ce nouvel épisode malheureux a montré une fois de plus les limites de la pression que pouvait exercer l'administration américaine sur l'allié israélien.

En reprenant les négociations avec les Palestiniens le 29 juillet 2013, l'objectif de Netanyahu était plutôt tactique : gagner du temps et réduire les pressions internationales sur son gouvernement, en attendant le moment voulu pour rompre des pourparlers qui n'ont jamais volé très haut et n'ont jamais produit la moindre percée sur les dossiers relatifs au statut final. Netanyahu a trouvé ce moment propice dans la conclusion de l'accord de réconciliation entre le *Fatah* et le *Hamass*. Cet accord a été rendu possible par l'échec des pourparlers de paix et les attermolements d'Israël qui ont affaibli le président palestinien Mahmoud Abbas face à son opinion publique. Cette vulnérabilité l'a poussé à s'entendre avec le *Hamass* pour former un gouvernement d'union nationale. Le mouvement islamiste est lui-même fragilisé par la perte de ses alliés en Égypte, les Frères musulmans, et en Syrie, le régime de Bachar Al-Assad.

Dans un moment de vérité, et visiblement irrité par la responsabilité d'Israël dans l'échec de l'initiative américaine, John Kerry a averti les dirigeants israéliens que, faute d'un accord rapide sur un règlement basé sur la formule des deux États vivant côte à côte, Israël courait le risque de devenir un « État d'apartheid ». Il faisait alors allusion à l'Afrique du Sud du temps de la ségrégation raciale, où les noirs étaient des citoyens de seconde zone⁷. Cette situation risquait de détruire la capacité d'Israël à long terme de devenir un État juif, en raison du taux de croissance démographique des Palestiniens plus élevé que celui des juifs. Le secrétaire d'État faisait ainsi l'écho des vues exprimées depuis des années par des hommes politiques israéliens, du courant libéral de gauche, tels Ehud Olmert, Ehud Barak et Tzipi Livni, qui craignent la reproduction du modèle honni de l'Afrique du Sud et l'accroissement conséquent des pressions internationales sur Israël. Ils craignent aussi que le maintien du *statu quo* ne transforme Israël à terme en un État binational, où les juifs finiront par devenir une minorité.

Le désengagement américain des conflits du monde arabe

L'échec de l'administration américaine à relancer le processus de paix israélo-palestinien a drastiquement réduit les espoirs souvent démesurés et non fondés, portés par des officiels et des publics arabes. Ces derniers avaient mal interprété les déclarations d'intention du président Obama, sans prendre en considération les contraintes structurelles relatives aux rapports spéciaux liant les États-Unis à Israël, et qui empêchaient les premiers de prendre de fermes mesures à l'encontre du second. Ce constat, souvent le lot des précédentes administrations, a été doublé d'un désengagement américain du monde arabe et du Moyen-Orient, provoquant des divergences avec les alliés arabes de Washington. Ce retrait relatif des États-Unis a été conçu dans le cadre de la réorientation de la politique étrangère américaine en direction de la région de l'Asie-Pacifique.

⁵ Barak Ravid, « [U.S. Envoy Indyk Likely to Resign Amid Talks Blowup](#) », *Haaretz*, 4 mai 2014.

⁶ Mark Landler, « [Mideast Peace Effort Pauses to Let Failure Sink In](#) », *New York Times*, 15 mai 2014.

⁷ Peter Beaumont, « [Israel Risks Becoming Apartheid State if Peace Talks Fail, Says John Kerry](#) », *The Guardian*, 29 avril 2014.

Le nouveau rééquilibrage a été décidé dans l'orientation stratégique annoncée par l'administration Obama en novembre 2011⁸. Mais ses prémices étaient déjà présentes dans la politique du président américain au Moyen-Orient. Le locataire de la Maison Blanche avait déjà fait savoir lors de sa campagne électorale en 2008, en pleine crise financière mondiale, qu'il mettrait l'accent sur la relance de l'économie américaine et qu'il prendrait le contre-pied de la politique interventionniste menée par son prédécesseur au Moyen-Orient et en Afghanistan. Il avait ainsi annoncé sa volonté de rapatrier les troupes américaines en Irak et en Afghanistan. C'est effectivement ce qu'il a fait en Irak, fin 2011, avec pourtant un an de retard sur le calendrier annoncé, mais il n'a en revanche pu l'accomplir en Afghanistan, en raison de la détérioration de la situation sécuritaire et la faiblesse de l'armée régulière face aux talibans. Ce désengagement s'est traduit par la volonté de ne pas se laisser entraîner militairement dans les conflits qui secouent le monde arabe⁹. Ce dernier était, depuis le début de 2011, la proie de soulèvements populaires ayant emporté les régimes autoritaires en Tunisie, en Égypte, en Libye et au Yémen.

Depuis mars 2011, la Syrie est entrée à son tour dans une guerre civile, qui s'est transformée, au fil du temps, en un conflit régional. L'Irak aussi n'a pas manqué d'avoir son lot de tensions et d'affrontements armés, avec notamment l'irruption de « l'État islamique en Iraq et au Levant ». Fidèle à sa doctrine annoncée par Obama, Washington évitait par tous les moyens une implication militaire directe dans ces conflits, malgré des demandes pressantes de ses alliés dans la région, notamment l'Arabie saoudite, chef de file des monarchies du Golfe.

Et c'était justement l'une des raisons principales des dissensions entre ces deux alliés de longue date. Riyad l'avait appris à ses dépens lorsque les États-Unis ont fait volte-face en août 2013 et renoncé à lancer des frappes militaires contre le régime syrien de Bachar Al-Assad, accusé d'utiliser l'arme chimique contre ses opposants. L'Arabie saoudite avait toujours voulu que Washington intervienne militairement pour renverser le régime alaouite en Syrie, en raison de son alliance stratégique avec l'Iran chiite, principal rival de Riyad sur la scène régionale. Le royaume wahhabite se sent assiégré par l'extension de l'influence de Téhéran dans le monde arabe, à la faveur de l'instabilité politique et sécuritaire provoquée par les conflits qui secouent plusieurs pays arabes. Riyad voit ainsi avec une extrême inquiétude l'influence grandissante de Téhéran dans des pays voisins, l'Irak, contrôlé depuis la chute de Saddam Hussein par la majorité chiite, la Syrie, dont le régime alaouite, une branche du chiisme, dépend largement de Téhéran pour sa survie, et le Yémen, en proie à la rébellion des Houthis, qui appartiennent à la secte zaïdite, une autre branche chiite. Les Houthis avaient contraint à l'exil en Arabie saoudite, fin mars 2015, le régime soutenu par Riyad du président Abd-Rabbo Mansour Hadi, avant que ce dernier ne parvienne à rentrer à Aden, la deuxième ville du pays, le 17 novembre, grâce à l'intervention militaire saoudienne.

L'aggravation, à partir de septembre 2014, de la crise politique au Yémen a offert une nouvelle démonstration des divergences opposant l'Arabie saoudite aux États-Unis. Bien que ceux-ci soutenaient la coalition qui menait depuis mars 2015, sous la houlette de Riyad, des frappes aériennes contre les Houthis, dans le cadre de l'opération « tempête décisive », ils se contentaient

⁸ Kennet Lieberthal, « [The American Pivot to Asia](#) », *Foreign policy*, 21 décembre 2011; Naofumi Hashimoto, « [The US "Pivot" to the Asia-Pacific and US Middle East Policy: Towards an Integrated Approach](#) », *The Middle East Institute*, 15 mars 2013 ; Campbell Kurt et Andrews Brian, « [Explaining the US 'Pivot' to Asia, London](#) », Chatham House, août 2013 ; Jack A. Smith, « [The Middle East and the Pivot to Asia: Obama's US Foreign Policy Bait and Switch](#) », *Global Research, Centre for Research on Globalization*, 13 juin 2014 ; Liao Kai, « [The Pentagon and the Pivot](#) », *Survival : Global Politics and Strategy*, 55:3, 2013.

⁹ Kenneth M. Pollack and Ray Takeyh, « [Near Eastern Promises, Why Washington Should Focus on the Middle East](#) », *Council on Foreign relations*, mai-juin 2014 ; Fred Hiatt, « [Obama's Foreign Policy Reveals the Effects of Disengagement](#) », *The Washington Post*, 27 juillet 2014 ; Yaroslav Trofimov, « [America's Fading Footprint in the Middle East](#) », *The Wall Street Journal*, 9 octobre 2015.

d'un rôle secondaire (aide logistique, reconnaissance, localisation d'objectifs), sans participation directe aux bombardements. Ce choix s'accommodait parfaitement de la vision du président Obama en faveur d'un désengagement militaire américain des conflits du monde arabe et du Moyen-Orient. Par conséquent, Washington encourage l'Arabie saoudite à prendre une part plus importante dans la défense de ses intérêts, tout en lui apportant un soutien militaire de second plan.

Cette répartition des rôles n'est cependant pas dénuée d'ambiguïtés et de divergences de vues avec Riyad, à commencer par les objectifs de l'opération militaire au Yémen. Alors que des responsables américains ont indiqué qu'elle vise à imposer une solution politique, les responsables saoudiens ainsi que le président yéménite internationalement reconnu, Mansour Hadi, le protégé de Riyad, ont souligné qu'elle cherche à restaurer l'autorité de ce dernier, ainsi que le désarmement de la rébellion houthie, autrement dit, sa défaite¹⁰. Les États-Unis n'ont également pas cessé de presser l'Arabie saoudite de terminer rapidement sa campagne militaire et de chercher sans délai une solution politique, sans grand résultat.

Washington s'inquiète des conséquences d'un conflit armé prolongé sur l'expansion de l'organisation terroriste d'Al-Qaïda dans la péninsule arabique. Celle-ci, la branche la plus active et la plus dangereuse dans le monde arabe, a élu son siège au Yémen, profitant de la faiblesse de l'État, des divisions tribales et d'une géographie escarpée. Alors que l'Arabie saoudite estime que les Houthis sont les ennemis les plus dangereux, en raison de leurs liens avec l'Iran chiite, accusé par Riyad de visées hégémoniques dans le monde arabe, les États-Unis jugent *Al-Qaïda* plus menaçante. En effet, avec son idéologie radicale prônant la violence comme moyen d'action, elle mérite aux yeux de Washington d'être combattue en premier. Son ennemi juré au Yémen est la mouvance houthie. Ceci explique la volonté américaine, contrairement à Riyad, de parvenir à un règlement négocié avec cette dernière, afin de pouvoir combattre plus efficacement Al-Qaïda. Celle-ci, dont le fief est à Hadramaout Est, dans l'ancien Yémen du Sud, étend influence et territoire, à la faveur de la guerre civile au Yémen.

La méfiance de l'Arabie saoudite, et dans son sillage celle des autres monarchies du Golfe, s'est considérablement accrue lorsque les États-Unis, dans le cadre du groupe 5+1, sont parvenus le 2 avril 2015 à un accord-cadre avec la République islamique d'Iran sur son programme nucléaire, qui devrait aboutir à la levée des sanctions frappant Téhéran. Les tentatives de Washington de rassurer ses alliés du Golfe sur les conséquences d'un accord final n'ont pas réussi à dissiper les inquiétudes ni à aplanir les divergences de vues sur la nature et l'étendue de la menace iranienne, Riyad estimant que Washington entretient une vision « naïve » du danger que représente l'Iran. Les deux parties étaient déjà en désaccord par le passé sur l'importance du soutien militaire apporté par Téhéran à des mouvements protestataires arabes, comme à l'opposition chiite au Bahreïn et aux Houthis au Yémen. Alors que la majorité des pétromonarchies du Golfe montraient du doigt le rôle de Téhéran dans la création et l'alimentation de l'instabilité en vue d'étendre son influence régionale, et soulignaient que celle-ci était de nature à exacerber les tensions sectaires entre sunnites et chiites dans les pays arabes, Washington minimisait la portée de cette immixtion iranienne dans les affaires de la région. Il juge que la priorité doit aller, non pas à l'endiguement de l'influence de l'Iran dans la région, mais à la limitation de ses capacités nucléaires, car, pour lui, un Iran doté de l'arme nucléaire, serait beaucoup plus dangereux pour ses voisins.

Dans la perspective de la conclusion d'un accord final sur le programme nucléaire iranien, la Maison Blanche n'écarte pas la possibilité d'engager une coopération avec Téhéran, dans l'espoir d'apaiser les conflits dans la région. Une éventualité que Riyad voit d'un très mauvais œil. L'une des conséquences directes de ces divergences sur la nature de la menace iranienne et de la volonté de

¹⁰ Adam Simpson, « Saudi Arabia's Unrealistic Goals In Yemen », *Eurasia Review*, 28 mai 2015 ; voir aussi Angus McDowall, « Victory Proves Elusive in Saudi King's Yemen War », *Reuters*, 2 novembre 2015.

Washington de se désengager militairement de la région est que les monarchies du Golfe se sentent « abandonnées » par les États-Unis sur le plan de leur sécurité¹¹. Alors que la majorité des membres du Conseil de coopération du Golfe (Arabie saoudite, Koweït, Qatar, Bahreïn, Émirats arabes unis et Oman) souhaite que les États-Unis, pour calmer leurs inquiétudes, promettent de poursuivre une politique d'endiguement des ambitions de la République islamique dans le monde arabe, Washington veut limiter ses promesses de soutien aux seules menaces militaires directes de l'Iran¹². Ceci traduit un écart de vue entre les deux parties sur les vraies sources de menaces dans la région. Pour Barack Obama, selon un entretien au *New York Times* en avril, la grande menace pour la sécurité des pays du Golfe ne proviendrait pas de l'Iran, mais du manque de démocratie¹³.

La vue exprimée par Obama s'accommode, encore une fois, de sa volonté de se désengager de la région. Sa conséquence logique est d'encourager ses alliés régionaux à jouer un plus grand rôle pour assurer leur propre sécurité. Ainsi, les États-Unis veulent conditionner leur engagement sécuritaire accru contre une éventuelle menace iranienne par un réciproque engagement des monarchies du Golfe. Celles-ci devraient accroître leur intégration dans le domaine de la défense et, pour ce faire, régler les divergences politiques qui opposent certaines d'entre elles, les empêchant d'avoir une politique de défense commune. Les pays du Golfe préfèrent d'habitude entretenir des relations de défense bilatérales avec Washington, alors que ce dernier souhaite les traiter comme un seul bloc, afin d'accroître leur efficacité opérationnelle. Un programme américain a été conçu dans ce sens, fin 2013, par l'ancien secrétaire à la défense, Chuck Hagel, afin d'équiper le CCG d'un système de défense commune antimissile contre de possibles menaces balistiques iraniennes. Mais ce programme a été reporté *sine die* en raison des divergences et des suspicions politiques entre certains de ses membres, notamment le Qatar, d'un côté, l'Arabie saoudite, les Émirats arabes unis et le Bahreïn, de l'autre. Ces trois pays avaient retiré en mars 2014 leurs ambassadeurs de Doha, à cause de son soutien aux mouvements islamistes dans le monde arabe, notamment les Frères musulmans. La crise, sans précédent, a pris fin en novembre de la même année, après des engagements du Qatar à cesser son soutien aux islamistes.

Dans la même optique, les États-Unis rejettent la conclusion d'un traité de défense, à l'instar de ceux existant avec le Japon et la Corée du Sud, comme le souhaitent certains membres du CCG. L'administration américaine ne veut pas se lier par des engagements écrits qui limiteraient sa liberté d'action et l'entraîneraient, malgré elle, dans les conflits armés de la région. Son rejet provient également de la difficulté, dont elle est consciente, à surmonter l'opposition attendue du puissant *lobby* pro-israélien, relayé par les membres du Congrès soutenant Israël, à la conclusion d'un tel traité. Une autre source de friction avec les pays du Golfe se trouve dans la volonté de Washington de ne pas les équiper d'armes très avancées, comme les chasseurs F-35, fleuron de l'industrie de défense américaine, pourtant souhaitées par certains membres du CCG, afin de garder la suprématie qualitative d'Israël sur ses voisins arabes¹⁴.

¹¹ Matt Spetalnick et Andrea Shalal, « [Obama Expected to Push for Gulf Missile Defense at U.S. Summit](#) », *Reuters*, 6 mai 2015; voir aussi Kenneth M. Pollack, « [U.S. Policy Toward the Middle East After the Iranian Nuclear Agreement](#) », *The Brookings Institution*, 5 août 2015.

¹² Taimur Khan, « [GCC Seeks Formal US Security Pact](#) », *The National*, 8 mai 2015.

¹³ Thomas L. Friedman, « [Iran and the Obama Doctrine](#) », *New York Times*, 5 avril 2015.

¹⁴ Jay Solomon et Carol E. Lee, « [Gulf States Want U.S. Assurances and Weapons in Exchange for Supporting Iran Nuclear Deal](#) », *The Wall Street Journal*, 2 mai 2015.

Les difficultés de gérer la période de transition en Égypte

L'Égypte est le second allié majeur dans le monde arabe avec qui les États-Unis se sont brouillés, à la suite du soulèvement populaire qui a balayé le régime de Hosni Moubarak en février 2011. Les États-Unis étaient plutôt prompts à exiger, au grand dam de l'Arabie saoudite partisane du *statu quo*, le départ de Moubarak, dans l'espoir que le vent de liberté, qui a emporté le *raïs*, ouvrirait la voie à une démocratisation et un environnement plus respectueux des libertés fondamentales et des droits de l'homme. Mais la montée irrésistible des islamistes, notamment les Frères musulmans, a jeté un sérieux doute sur les chances de réussite d'une telle entreprise.

La victoire de la confrérie et de ses alliés salafistes aux premières législatives post-soulèvement, en décembre 2011 et janvier 2012, puis du candidat des Frères musulmans, Mohamed Morsi, à la présidentielle de juin 2012, ont montré les limites de la transition démocratique souhaitée par Washington et les difficultés conséquentes qu'elles allaient imprégner aux rapports entre les deux pays.

Les États-Unis et l'Égypte entretenaient des relations spéciales et un partenariat stratégique depuis la conclusion de l'accord-cadre de Camp David en 1978 et du traité de paix israélo-égyptien, l'année suivante. L'octroi consécutif par les États-Unis d'une aide annuelle, militaire et économique, à l'Égypte était la plus forte démonstration de cette relation spéciale. Le Caire est ainsi devenu le second bénéficiaire, après Israël, de l'assistance américaine extérieure, destinée à préserver la paix égypto-israélienne et à servir les intérêts des États-Unis en Égypte, dans le monde arabe et le Moyen-Orient.

Après la chute de Moubarak, le Congrès américain a adopté une nouvelle loi, présentée par le sénateur démocrate Patrick Leahy, conditionnant l'octroi de l'aide américaine à l'Égypte au progrès vers une transition démocratique, y compris la tenue d'élections libres et transparentes et le respect des libertés d'expression, d'association et de culte. La même loi a cependant autorisé l'administration américaine à outrepasser ces conditions si elle le juge dans l'intérêt des États-Unis. En 2012, la secrétaire d'État Hillary Clinton a dû se servir de cette dérogation pour autoriser l'aide annuelle à l'Égypte. L'année suivante, le nouveau secrétaire d'État, John Kerry, s'en est également servi pour passer l'assistance à l'Égypte. Cette attitude était révélatrice des difficultés que rencontrait Washington dans son alliance inconfortable avec l'Égypte sous les Frères musulmans. Ces derniers, bien que parvenus au pouvoir à travers des élections plutôt libres et transparentes, se sont avérés aussi autoritaires et antidémocratiques que le régime déchu. D'autre part, le climat politique instauré par la confrérie en Égypte était laxiste vis-à-vis d'une recrudescence d'actes hostiles et/ou d'attentats contre la minorité copte du pays. La gêne ressentie par Washington se manifestait clairement dans l'attitude du président Obama, qui évitait soigneusement de rencontrer le président Mohamed Morsi jusqu'à sa destitution par l'armée, le 3 juillet 2013, à la suite de manifestations de protestation populaires géantes.

Pour justifier sa décision de renouveler l'assistance militaire annuelle à l'Égypte, de 1,3 milliard de dollars, Kerry a adressé le 9 mai 2013 un mémorandum au Congrès, invoquant l'impératif de protéger des intérêts essentiels des États-Unis au Moyen-Orient, à savoir d'une part le passage de leurs navires de guerre dans le canal de Suez, nécessaire à la protection de la riche région pétrolière du Golfe contre les menaces de l'Iran. D'autre part, il s'agit de protéger les frontières avec Israël d'éventuelles infiltrations de militants islamistes et de trafic d'armes, ce qui est de nature à renforcer la sécurité de l'État hébreu face aux menaces des extrémistes islamistes dans la bande de Gaza et la péninsule du Sinaï. Le secrétaire d'État a reconnu que, malgré quelques progrès démocratiques, le gouvernement égyptien a failli à remplir les conditions stipulées par la nouvelle loi du Congrès. Néanmoins, pour justifier la reconduction de l'aide, il a également souligné qu'un fort partenariat sécuritaire avec l'Égypte basé sur l'assistance militaire, maintenant une voie de communication

cruciale avec le commandement de l'armée égyptienne, était primordial. En effet, le commandement militaire est un « faiseur d'opinion clé dans le pays »¹⁵.

En fait, l'assistance militaire américaine, à la base de la coopération et de la relation de défense entre les deux pays, constitue l'ossature de l'alliance nouée entre l'Égypte et les États-Unis, depuis la fin des années 1970. En contrepartie de leur assistance militaire, les États-Unis bénéficient de précieuses facilités de survol du territoire égyptien et surtout de passage rapide de leurs bâtiments de guerre dans le Canal de Suez. Une moyenne de dix navires militaires américains traverse tous les mois le Canal, permettant de gagner un temps précieux en cas de besoin en direction des zones de conflit dans la région du Golfe, l'Afghanistan et la corne de l'Afrique. Selon les responsables du Pentagone, la perte de ces privilèges dépasserait en coût financier et en termes stratégiques la valeur de l'assistance militaire américaine annuelle à l'Égypte. Donc, malgré les inquiétudes qu'a soulevées l'arrivée d'un régime islamiste au pouvoir en Égypte en matière de démocratie, du respect des droits de l'homme et de libertés religieuses, l'administration Obama a estimé nécessaire de poursuivre l'aide américaine. Ce fut le même son de cloche chez la majorité des parlementaires du Congrès, en dépit de voix dissonantes qui ont prôné l'imposition de conditions sur l'attribution de l'aide à l'Égypte.

La destitution de Mohamed Morsi, le 3 juillet 2013, a généré un nouveau défi à Washington dans ses rapports difficiles avec l'Égypte post-soulèvement. Jugeant la destitution anticonstitutionnelle, les États-Unis se sont cependant abstenus de la qualifier de coup d'État, ce qui aurait automatiquement, conformément à la loi américaine, entraîné la suspension de l'aide américaine à l'Égypte. Sans prendre des mesures sévères à l'encontre du Caire, Washington a opté pour une politique de pression graduelle, qui s'est finalement avérée inefficace, en vue d'inciter les autorités égyptiennes à changer leur politique en matière de démocratie et de droits de l'homme. Il a d'abord annoncé le 24 juillet la suspension de la livraison de quatre chasseurs F-16 à l'armée égyptienne, prévue à la fin de l'année. Obama a ensuite décidé le 15 août, au lendemain de la dispersion violente des deux campements des partisans des Frères musulmans au Caire, l'annulation des manœuvres militaires conjointes bisannuelles, *Bright Star*, qui étaient prévues en septembre. L'une et l'autre des deux mesures ont été plutôt jugées de peu d'effet. La suspension temporaire, et non l'annulation, de la livraison des F-16 signifiait qu'elle pourrait être levée ultérieurement, en fonction du respect du calendrier de la transition démocratique, annoncée le jour de la destitution de Morsi. Quant aux manœuvres militaires, elles ont, de l'aveu même des responsables américains, beaucoup perdu de leur intérêt depuis qu'elles ont été instaurées en 1980, à la suite de la conclusion de l'accord de paix égypto-israélien.

L'administration américaine a également suspendu temporairement, sans l'annoncer officiellement, diverses parties de l'aide militaire et économique accordée chaque année à l'Égypte, dont 585 millions de dollars au titre de l'assistance militaire pour l'année 2013. En s'abstenant de l'annoncer publiquement, les États-Unis maintenaient la liberté de lever cette suspension et de reprendre leur aide, au moment opportun. En octobre, et en raison de la poursuite de la répression des Frères musulmans, l'administration annonce sa plus ferme mesure à l'encontre du Caire, en décidant la suspension de la livraison de gros matériels d'armement : 12 chasseurs F-16, 20 missiles Harpoon anti-navire de longue portée et des pièces d'équipement pour 125 chars d'assaut M1 Abrams¹⁶. Cette suspension est devenue une source de tension avec Le Caire. Washington tenait cependant à préciser qu'elle est temporaire afin d'adoucir son impact sur ses interlocuteurs égyptiens.

¹⁵ Mohammed Arshad, « [U.S. Quietly Allows Military Aid to Egypt Despite Rights Concerns](#) », *Reuters*, 6 juin 2013.

¹⁶ Elise Labott, « [U.S. Suspends Significant Military Aid to Egypt](#) », *CNN*, 9 octobre 2013.

La volonté des États-Unis de bien doser ses décisions afin d'éviter une détérioration non voulue ou incontrôlée de leurs rapports avec l'Égypte démontrait l'intérêt que représente cette dernière pour leurs intérêts, mais traduisait également la conviction de l'administration américaine des limites de son influence sur l'Égypte, malgré l'assistance militaire et économique allouée chaque année. Les responsables américains étaient devenus convaincus au fil du temps que les autorités égyptiennes poursuivraient leur répression des Frères musulmans, avec ou sans l'aide des États-Unis. Ils ont également constaté que l'importante et rapide assistance financière accordée par certains pays du Golfe, l'Arabie saoudite, les Émirats et le Koweït, a beaucoup aidé Le Caire dans ce sens. Ces riches monarchies pétrolières, farouchement hostiles aux Frères musulmans, ont alloué 12 milliards de dollars au Caire dans les quelques mois qui ont suivi la destitution de Morsi.

Partant de cette constatation, les responsables américains ont commencé à adoucir leur langage vis-à-vis du Caire. C'est ainsi que le président Obama a adressé le 24 septembre 2013, devant l'Assemblée générale des Nations unies, ses critiques au président destitué Mohamed Morsi, l'accusant de ne pas avoir été disposé ou capable de gouverner de façon inclusive. Il est ensuite allé un peu plus loin pour souligner que bien que Morsi ait été démocratiquement élu, le gouvernement intérimaire, qui l'a remplacé, a répondu au désir de millions d'Égyptiens qui pensaient que la révolution avait pris une mauvaise direction. C'était la première fois qu'Obama reconnaissait les erreurs commises par Morsi et le fait que sa destitution répondait à une volonté populaire. Cela a traduit une lecture plus profonde de la situation en Égypte, loin de celle binaire, qui caractérisait jusqu'ici la position officielle de Washington, mettant en avant l'idée d'un changement anticonstitutionnel opéré par l'armée contre un président élu. Certes, le président américain a également adressé ses critiques au gouvernement intérimaire – mis en place après la destitution de Morsi et jusqu'à l'élection du président Abdel-Fattah Al-Sissi fin mai 2014 –, l'accusant à son tour d'avoir pris des mesures contraires à la démocratie, telle l'imposition de l'état d'urgence et de restrictions sur l'opposition, les médias et la société civile. Cette position, qui paraissait envoyer des signaux contradictoires – car elle renvoyait dos à dos l'ancien et le nouveau régime politique en Égypte – exprimait au contraire la ligne ténue et médiane, que s'employait à emprunter l'administration américaine entre deux types de considérations et d'intérêts. Il y avait, d'un côté, les pressions du Congrès et l'intérêt pour Washington de défendre les principes de démocratie, des droits de l'homme et des libertés fondamentales, mis à mal lors de la destitution de Morsi et des événements qui s'en sont suivis. Mais, de l'autre côté, il y avait les intérêts stratégiques cruciaux des États-Unis en Égypte, dans le monde arabe et au Moyen-Orient que l'administration se devait de défendre. Ceci résumait la difficulté que rencontraient les États-Unis à gérer leurs rapports avec l'Égypte post-soulèvement, autrement dit, à trouver un point d'équilibre entre la promotion de leurs valeurs de démocratie, des libertés fondamentales et des droits de l'homme et la défense de leurs intérêts stratégiques dans le monde arabe et le Moyen-Orient¹⁷.

Le premier type de considération avait pris le dessus immédiatement après la destitution de Morsi, notamment au niveau du discours. Les déclarations d'Obama devant l'ONU dénotaient en revanche un retour vers le langage des intérêts. Le président américain a souligné à l'occasion que son administration continuerait à maintenir une relation constructive avec le gouvernement intérimaire égyptien, car il défendait des intérêts primordiaux pour les États-Unis : les accords de Camp David et la lutte contre le terrorisme. Joignant l'acte à la parole, les États-Unis ont envoyé à l'armée égyptienne en septembre des appareils ultramodernes d'une valeur de 10 millions de dollars, destinés à la détection des tunnels de contrebande entre le Sinaï et la bande de Gaza. Ces engins servent un intérêt majeur des États-Unis, celui de combattre le terrorisme et de défendre la sécurité

¹⁷ Sur les difficultés de conduire une politique étrangère cohérente vis-à-vis de l'Égypte, voir Michele Dunne, « [U.S. Policy Struggles with an Egypt in Turmoil](#) », *The Carnegie Endowment for International Peace*, 22 mai 2014 ; Eric Trager, « [Obama Wrecked U.S.-Egypt Ties](#) », *The National Interest*, 8 avril 2015.

d'Israël, qui risque d'être menacée par l'infiltration de djihadistes et le trafic d'armes à travers la frontière avec l'Égypte. Car si Washington a suspendu une partie de son aide militaire, sa décision ne concernait pas le matériel destiné à combattre le terrorisme, le contrôle des frontières et la sécurisation des voies maritimes (le canal de Suez).

Les États-Unis suivaient ainsi une politique ambivalente envers l'Égypte, dont le symbole le plus en vue était leur assistance militaire. Alors qu'ils l'ont maintenue nominalement, une partie a été suspendue, celle concernant sa composante la plus importante pour la partie égyptienne : les armes lourdes et les plus sophistiquées, symboles du rapport spécial et du partenariat stratégique forgés depuis l'accord de Camp David et du traité de paix égypto-israélien. Pour lever la suspension, Washington a réclamé une politique intérieure plus inclusive, en référence aux Frères musulmans, et du progrès sur les plans de la démocratie et du respect des droits de l'homme. Mais depuis cette suspension, beaucoup d'eau a coulé sous les ponts dans le monde arabe et le Moyen-Orient, poussant les États-Unis vers plus de réalisme politique, en vue de défendre leurs intérêts dans la région. Il s'agit, en premier lieu, de la montée en puissance de la menace terroriste, symbolisée notamment, mais pas exclusivement, par l'apparition et l'expansion du danger de l'« État islamique » en Syrie, en Irak et ailleurs. Le fait que Le Caire joue depuis l'accession au pouvoir d'Al-Sissi un rôle de premier plan dans la lutte antiterroriste y est pour beaucoup dans la décision américaine. Sous cet angle, l'Égypte est vue par Washington comme une force de stabilisation de la région, contre celles, comme l'Iran et certains de ses alliés, qui cherchent à remettre en cause l'ordre établi, favorable aux intérêts des États-Unis. Le fait que des alliés de Washington, tels Le Caire et Riyad, interviennent militairement, ou par d'autres moyens, contre les groupes terroristes et/ou pour préserver l'ordre établi, épargne à Washington toute implication directe dans les conflits du monde arabe.

Partant, il était tout à fait logique que le président Obama annonce à son homologue égyptien, dans un entretien téléphonique le 31 mars 2015, la levée de la suspension frappant les gros matériels d'armement dans l'assistance militaire américaine à l'Égypte : les chasseurs F-16, les missiles Harpoon et les pièces des chars d'assaut M1 Abrams. La décision de Washington de reprendre l'intégralité de son assistance militaire était également motivée par sa volonté de ne pas perdre des parts de marché au profit d'autres concurrents, comme la Russie ou la France. La tension avec Washington et la suspension de livraison d'armes a poussé Le Caire à aller chercher ce matériel ailleurs¹⁸, avec un financement promis par des monarchies du Golfe¹⁹. Le maréchal Sissi a ainsi paraphé en septembre 2014 un contrat d'armes russes de 3,5 milliards de dollars, acquis en juin 2014 quatre corvettes françaises de la famille Gowind, d'un montant de 1,1 milliard de dollars et conclu en février 2015 avec la France un accord de 5,5 milliards de dollars pour l'achat de 24 chasseurs *Rafale* et d'une frégate FREMM multi-missions. De surcroît, il s'est engagé durant l'automne 2015 à racheter deux bâtiments de projection et de commandement (BPC) de type Mistral à la France pour 950 millions d'euros.

La décision américaine de reprendre la totalité de l'assistance militaire à l'Égypte comporte toutefois la suppression, à partir de l'année 2018, de la disposition qui permettait à l'Égypte de préconclure de gros contrats d'armement qui seraient financés à des conditions avantageuses par l'aide américaine allouée les années ultérieures. La suppression de cette disposition signifierait que l'Égypte aura plus de mal à obtenir des armes lourdes américaines. Ce développement correspond aux priorités des États-Unis au Moyen-Orient et à leur vision sur l'usage des armes transférées à l'Égypte. Pour eux, ces priorités sont la lutte antiterroriste, le contrôle des frontières et la sécurisation des voies

¹⁸ Schenker David et Trager Eric, *Egypt's Arms Deal with Russia : Potential Strategic Costs*, Washington, The Washington Institute for Near East Policy, Policy Watch 2218, 4 mars 2014 ; *Defense Industry Daily*, « All Over Again: Egypt Looks Beyond the USA for New Arms », *Defense Industry Daily*, 1 avril 2015.

¹⁹ McHugh Jess, « [France Russia Mistral Deal 2015: Why Egypt Is Rapidly Stockpiling French Defense Equipment](#) », *International Business Times*, 27 septembre 2015.

maritimes. Des tâches qui nécessiteraient des armes légères et intelligentes et non des armes lourdes utilisées normalement dans les combats conventionnels. C'est dire que la relation spéciale et le partenariat stratégique entre les États-Unis et l'Égypte ont subi le contrecoup des bouleversements qui ont frappé le monde arabe, depuis 2011. Il faudra désormais attendre l'élection du nouveau président américain, qui prendra ses fonctions en janvier 2017, pour savoir si Washington adoptera une nouvelle politique envers son allié égyptien.

Bibliographie

- Abrams Elliott, Singh Michael, « [Obama's Peace Process to Nowhere](#) », *Foreign Policy*, 20 novembre 2010.
- Arshad Mohammed, « [U.S. Quietly Allows Military Aid to Egypt Despite Rights Concerns](#) », *Reuters*, 6 juin 2013.
- Beaumont Peter, « [Israel Risks Becoming Apartheid State if Peace Talks Fail, Says John Kerry](#) », *The Guardian*, 29 avril 2014.
- Buck Tobias, Dombey Daniel, « [Obama Criticises Israeli Settlement Plans](#) », *Financial Times*, 9 novembre 2010.
- Cabirol Michel, « [L'Égypte sur le point de s'offrir quatre Gowind de DCNS pour 1 milliard d'euros](#) », *La Tribune*, 5 mars 2014.
- Cabirol Michel, « [Armement : nouveaux clins d'œil de l'Égypte à la France](#) », *La Tribune*, 15 septembre 2014.
- Echagüe Ana, « [New tactics, Same Strategy? US Policy Towards the Middle East](#) », *FRIDE*, Policy brief, 147, février 2013.
- Friedman Thomas L., « [Iran and the Obama Doctrine](#) », *New York Times*, 5 avril 2015
- Khan Taimur, « [GCC Seeks Formal US Security Pact](#) », *The National*, 8 mai 2015.
- Labott Elise, « [U.S. Suspends Significant Military Aid to Egypt](#) », *CNN*, 9 octobre 2013.
- Landler Mark, « [Mideast Peace Effort Pauses to Let Failure Sink In](#) », *New York Times*, 15 mai 2014.
- McHugh Jess, « [France Russia Mistral Deal 2015: Why Egypt Is Rapidly Stockpiling French Defense Equipment](#) », *International business Times*, 27 septembre 2015.
- Ravid Barak, « [U.S. Envoy Indyk Likely to Resign Amid Talks Blowup](#) », *Haaretz*, 4 mai 2014.
- Solomon Jay, Lee Carol E., « [Gulf States Want U.S. Assurances and Weapons in Exchange for Supporting Iran Nuclear Deal](#) », *The Wall Street Journal*, 2 mai 2015.
- Zunes Stephen, « [U.S. Culpability in the Failure of Israeli-Palestinian Peace Talks](#) », *Foreign Policy In Focus*, 6 juin 2014.

PERCEPTIONS ET ACTIONS DES ÉTATS-UNIS FACE À DAECH

Haoues SENIGUER

Maître de conférences en science politique, Sciences Po Lyon

L'examen des rapports entre les États-Unis d'Amérique, c'est-à-dire l'administration américaine actuelle (sous la présidence de Barack Obama) ou la précédente (sous la présidence de George W. Bush à compter de 2003 au moment de l'invasion de l'Irak), et l'État islamique (ISIS¹ en anglais, Daech² en français) – ou son ancêtre que fut l'organisation matricielle Al-Qaïda en Irak alors sous *leadership* idéologique d'Abou Musab al-Zarqawi³ (2004-2006), lui-même épigone de Oussama Ben Laden – exige, en guise de liminaire, quelques clarifications méthodologiques. Celles-ci sont déterminantes pour apprécier la nature de la relation des États-Unis à Daech. Car, c'est précisément sur les lacunes d'ordre méthodologique et le brouillage factuel corollaire que se développent régulièrement toutes sortes d'idées préconçues des plus élaborées aux plus grossières, au sein des opinions publiques. C'est la raison pour laquelle il est difficile de s'en abstraire complètement tant elles circulent sans discontinuer dans les médias internationaux.

Aussi, loin de les balayer d'un revers de main, il importe d'identifier l'origine et les causes de ces idées préconçues qui affectent ensuite la nature des rapports entre gouvernants et gouvernés, administrations politiques et administrés. Ces opinions véhiculent effectivement une certaine image ou représentation des États-Unis dans le monde. Celles-ci impactent surtout un type de perception des rapports entre Daech et les États-Unis que beaucoup voient, dès lors, comme ambigu ou confus. Nous démontrerons en fait qu'il n'est ni question de complicité, ni de collusion, à la condition expresse, toutefois, de repérer et d'établir avec exactitude les niveaux de difficulté auxquels se heurtent les décideurs américains face à un type nouveau d'organisation radicale et de menace. Ce dernier utilise certes des moyens létaux non conventionnels, à l'instar d'Al-Qaïda, mais de surcroît n'a plus exclusivement recours à la violence indiscriminée et systématique pour prendre racine sur le terrain et ainsi crédibiliser son offre idéologique. C'est pourquoi celle-ci est l'objet de ralliements continus de tribus et d'individus auxquels elle fournit des compensations tant symboliques que matérielles. Les États-Unis, entre autres, n'ont pas été capables de les assurer malgré les promesses formulées en 2003 et 2008 et qui correspondent à l'entrée en guerre en Irak et à l'arrivée d'un nouveau locataire démocrate à la Maison Blanche.

Une représentation ou une idée, même frappée au coin du complotisme, relève cependant toujours de l'opinion, dont l'origine étymologique latine *opinio* renvoie justement à la « conjecture, croyance, idée que l'on se fait d'une chose », selon le CNTRL. Or, comme le souligne Bertrand Badie, même si ce dernier ne parle pour sa part nullement des idées conspirationnistes en tant que telles, « l'intrusion de l'opinion sur la scène internationale contredit le jeu de puissance et accable le gladiateur de considérations nouvelles, variées, souvent contradictoires et des plus difficiles à maîtriser »⁴.

Avant d'y revenir plus en détail au cours du développement à venir, quelle est, en premier lieu, l'idée préconçue la plus tenace qui, malgré son caractère aussi aliénant que contrefactuel au regard des sciences sociales, fait néanmoins florès auprès d'une certaine opinion, arabe comme non-arabe,

¹ L'acronyme ISIS correspond à l'anglais *Islamic State of Iraq and Syria*.

² Daesh ou Daech est censé, en français, faire référence à l'arabe *al-Dawla al-Islâmiyya fî al-Îrâq wa al-Shâm*.

³ Cet activiste jordanien a originairement appartenu à l'organisation *Tawhîd* (Unité divine) et *Jihâd*.

⁴ Bertrand Badie, *L'impuissance de la puissance : essai sur les nouvelles relations internationales*, CNRS, 2013, p. 251.

musulmane ou non, disposée, en ces temps de confusionnisme politique généralisé¹, à incuber toutes sortes de récits conspirationnistes ? À la plus extrême de ces attitudes cognitives répond le postulat que Daech, au fond, ne serait qu'une marionnette dont les États-Unis seraient le ventriloque ; moins extrême, mais tout aussi simpliste selon ce type de postulat à causalité univoque, Daech serait le bébé rebelle, ou le monstre, des États-Unis, lequel, après avoir été nourri et élevé par ces derniers, se serait retourné contre eux pour s'en affranchir et les combattre. Il s'agit en fait, dans ce cas, d'une lecture anachronique issue d'un schéma datant d'avant les années 1990, où il peut effectivement y avoir çà et là des exemples d'instrumentalisation, dont il reste à analyser les termes exacts, par la CIA notamment, de groupuscules radicaux issus du monde majoritairement musulman dans le contexte spécifique de Guerre froide. Toutefois, l'autonomie des acteurs locaux ne fut jamais, et n'est jamais, annihilée, car toute stratégie politique repose sur des intérêts partagés et divergents par les acteurs sociaux en présence.

Par ailleurs, il serait erroné d'envisager la question de Daech, soit sous une forme duale, comme si États-Unis et Daech étaient dans un face-à-face ou bras de fer à la fois permanent, exclusif et décisif, soit en ne privilégiant qu'un seul angle de vue, également le cas échéant exclusiviste ; autrement dit, cette dernière option analytique, fortement discutable à ce propos, consisterait à s'appuyer, soit uniquement sur la perception et le traitement par l'administration américaine de Daech, sinon exclusivement sur l'attitude de Daech dans son discours et sa propagande à l'égard des États-Unis d'Amérique en général et de leur administration en particulier. On étudiera au contraire de manière à la fois respectueuse et dialectique le couple en question. Pour l'administration démocrate, Daech, son expansion et ses exactions, constituent une équation à plusieurs inconnues qu'il paraît ainsi difficile, de son point de vue, de résoudre seule, étant donné la pluralité des paramètres à prendre en compte. L'un d'eux est notamment le passif historique dans la région et les rapports renaissants avec l'Iran, au cours de ces derniers mois. Ces deux déterminants, qui ne sont pas les seuls, sont à prendre en considération dans l'analyse. C'est pourquoi, il est indispensable de mettre en évidence de quelle manière les rapports de Barack Obama et de sa diplomatie à l'épreuve des activités de Daech, sont tributaires d'un certain nombre de considérations stratégiques connexes, aussi bien vis-à-vis de leurs propres concitoyens que vis-à-vis d'autres acteurs régionaux, étatiques ou non.

En outre, viennent s'ajouter des engagements politiques passés du président américain actuel, alors qu'il n'était encore que sénateur ou tout juste intronisé chef d'État, lesquels, de la sorte, le contraignent encore aujourd'hui à maints égards. Nous essaierons de voir ce qu'il en est exactement, parce que, fondamentalement, nous refusons l'idée que l'actuel président des États-Unis aurait purement et simplement tourné le dos aux principes de politique étrangère au Moyen-Orient édictés lors de son arrivée à la Maison Blanche en 2008, en particulier relativement à la question irakienne. Il ne saurait être question, en l'espèce, de parler de volte-face.

La reconfiguration de la scène internationale post-bipolaire, avec l'irruption de toutes sortes d'acteurs sociaux, individuels et/ou collectifs, infra et/ou paraétatiques à l'image de Daech, mettent à mal la puissance américaine ordinairement construite sur l'usage de la force. Cet élément explique les atermoiements ou louvoiements observables de l'American Foreign Policy, perçus à tort quelquefois, sinon très souvent, comme assis sur un double jeu maîtrisé de bout en bout par Washington. Ce dernier dominerait sans (vouloir) le dire tous les enjeux inhérents au Moyen-Orient, de sorte que son influence et sa force peuvent parfois être surévaluées ; raisonnement qui pave précisément la voie au conspirationnisme.

La naissance et la croissance rapide de Daech dans la région est assurément à la fois le symptôme et le révélateur des limites du recours à la seule force militaire par les États en général et les États-Unis en particulier, notamment sur le théâtre des nombreux conflits et tensions qui ébranlent de façon

¹ Philippe Corcuff, *Les années 30 reviennent et la gauche est dans le brouillard*, Textuel, 2014.

chronique le Moyen-Orient. Barack Obama fait face à un *casus belli* qui semble difficilement réglable à court et à moyen terme. D'un côté, réagir par la force contre l'organisation néo-salafiste² radicale pourrait nourrir, à tort ou à raison, des craintes et/ou le sentiment d'une itération des erreurs diplomatiques du proche passé, par l'enlisement et les impasses politiques à répétition après 2003 et 2011, date du départ des soldats US du territoire irakien. De l'autre, rester en retrait présente le risque d'apparaître, *ipso facto*, aux yeux du monde et de segments de sa population, impuissant à résoudre un problème de violence généralisée dont son prédécesseur et son équipe sont au moins en partie responsables. Dans les deux cas de figure, un pareil équilibre semble précaire. Au demeurant, il fait sans doute craindre à Barack Obama un retour de flamme possible concernant la sécurité nationale, au-delà donc des coûts symbolique et matériel potentiellement importants dans l'éventualité d'une intervention militaire prolongée, qu'elle soit aérienne seulement, comme à présent, et/ou terrestre, plus à l'avenir. La difficulté croît davantage encore si l'on ajoute à ces éléments les clivages qui travaillent les sociétés civile et politique américaines quant à l'éventualité d'un nouvel engagement de leurs soldats sur les fronts syrien et irakien.

S'agissant spécifiquement de Daech, il est rigoureusement impossible d'en envisager la genèse, l'idéologie et les modes d'action, sans une mise en perspective historique, et en convoquant, de surcroît, une approche résolument multifactorielle. L'État islamique, en toute hypothèse, est l'indice d'une crise multiforme du politique à une échelle mondiale. En d'autres termes, il est le stigmate avancé de dysfonctionnements aux niveaux national, pour ce qui est proprement des régimes syrien et irakien, et international, du point de vue des puissances occidentales, dont en premier lieu les États-Unis, dans leurs transactions politiques avec les élites dirigeantes des pays en question. Toutes ces difficultés opacifient la lecture qui peut être opérée de ladite crise, expliquant le trouble et l'incrédulité qui saisissent régulièrement l'opinion au sens large.

Daech/ISIS, une invention des États-Unis et de la CIA ? L'international vu par le conspirationnisme

Le conspirationnisme a des répercussions pernicieuses dans les relations sociales dans la perception du politique. Celui-ci nourrit ce faisant un anti-américanisme qui s'accompagne souvent d'un antisionisme, lequel peut quelquefois flirter avec des formes plus ou moins aigües d'antisémitisme : les États-Unis seraient dominés par Israël et les juifs, lesquels auraient intérêt à diviser et à diaboliser le monde majoritairement musulman en poussant à la création de monstres tels que Daech.

L'opinion – qui peut nous sembler farfelue en tant que sociologues du politique, selon laquelle Daech serait une création US, au service de ses intérêts en général et d'Israël en particulier, vu comme « causalité diabolique » (Poliakov), fait pourtant son chemin. À ce propos, notre attention portera essentiellement sur la presse et/ou les médias arabophones. En effet, les auteurs, animateurs et amateurs de récits conspirationnistes savent que, compte tenu des crises ininterrompues au Moyen-Orient et des violences meurtrières qui s'y déploient depuis tant de décennies, l'idée d'un plan ou d'un complot étranger peut germer et trouver ainsi plus facilement preneurs. Sur le site arabophone russe *Voix de la Russie*³, favorable au maintien de Bachar al-Assad en Syrie aux côtés duquel luttent

² J'entends par néo-salafisme une prétention, de la part des acteurs sociaux s'inscrivant publiquement ou plus privéement dans ce courant, le désir d'un retour intégral à la pratique des musulmans des trois premières générations de l'islam, appréhendées comme l'apogée même de la religion et de la vie musulmanes. Cette démarche relève de la *mytho* ou *proto* histoire. Ce néo-salafisme a plusieurs déclinaisons possibles, parmi lesquelles le djihadisme, c'est-à-dire la revendication de la nécessité absolue de recourir à un *djihâd*, individuel et collectif, considéré à la fois comme guerre sainte et offensive, et ce, contre tout ennemi désigné comme tel.

³ Voix de la Russie est un media entièrement pro-gouvernemental.

justement des troupes de Vladimir Poutine, parole et crédit sont donnés au français Thierry Meyssan, président fondateur du *Réseau Voltaire*. Dans un article en ligne paru en date du 1^{er} octobre 2014, il est par exemple affirmé que « Daech a été fabriqué en Amérique pour combattre la Russie et la Chine, ainsi que pour octroyer le pétrole d'Irak à Israël » ; de nouveaux membres de l'organisation djihadiste auraient été formés et entraînés aux États-Unis, etc. Pour Thierry Meyssan, et tous ceux qui adhèrent à une vision conspirationniste du politique, Daech, sous sa forme actuelle, serait, sans l'ombre d'un doute, une création américaine. Celui-ci aurait été fondé il y a une dizaine d'années en Syrie, tout en dénonçant aujourd'hui, depuis Washington, son action en Irak. Le Congrès américain, lors d'une séance tenue secrète, aurait confirmé le désir de remodeler la région et, pour ce faire, accepté de contribuer à soutenir Daech. Quant au pétrole, Daech l'acheminerait à l'aide de camions, *via* la Turquie, à destination d'Israël, l'allié des États-Unis.

Un article du pourtant très sérieux journal arabophone marocain en ligne, *Hespress*, avance une opinion très proche de celle de Thierry Meyssan et des réseaux qui gravitent autour. Hassan Benchlikha, critique de cinéma et journaliste *free-lance* marocain, s'est fendu d'une tribune dans le journal en question, le 15 octobre 2014, sous le titre éloquent : *comment et pourquoi l'Amérique a créé l'organisation Daech ?* Le journaliste commence par une diatribe contre les États-Unis décrits en « ennemi de toutes les démocraties du Tiers-Monde. Pour une raison simple, dans la mesure où leur ordre politique est capitaliste, impérialiste, et est bâti sur le pillage, le vol et la fraude. Et les États-Unis ont une histoire longue et aigüe quant à la fabrication et au soutien de groupes terroristes dans tous les endroits du monde. Et cette vérité ne sera une surprise que pour ceux qui observent et lisent les nouvelles mais ignorent la lecture de l'histoire ». Dans son élan, le polémiste ajoute que les États-Unis auraient favorisé des régimes de généraux, fomentant « des coups d'État militaires », en bafouant la démocratie, etc. Ils auraient également encouragé « l'islam extrémiste pour essayer, clairement, de combattre l'influence soviétique dans les pays arabes et islamiques. Ainsi, les États-Unis ont divisé le monde en deux : d'un côté, les nationalismes et les mouvements nationalistes libérateurs soutenus par l'Union soviétique ; de l'autre, l'islam politique rigoriste que les États-Unis ont pris pour allié dans le combat contre l'Union soviétique. » Puis, « dernièrement, (...) l'Amérique a créé l'organisation des *talibans* et l'organisation Al-Qaïda, à la fin des années 1970 et au début des années 1980 », pour bouter hors d'Afghanistan l'Union soviétique.

À la différence de la version conspirationniste dure évoquée en amont, selon Hassan Benchlikha, les conséquences des activités de Daech se seraient toutefois retournées, par leurs « conséquences », contre les objectifs initiaux des commanditaires. À ce titre, il utilise l'expression arabe : « la sorcellerie s'est retournée contre le sorcier » (*Inqalaba al-sihru 'ala al-sâhiri*). Plus sérieusement et objectivement, sont pointées du doigt les contradictions des États-Unis toutes ces dernières années. « L'insincérité caractérisée » (*sic*) américaine, selon les mots du journaliste marocain, aurait conduit à dénoncer les décapitations de Daech, tout en se taisant sur celles de son allié saoudien qui en aurait pratiqué dix-neuf le jour même où le journaliste américain James Foley subissait le même sort des mains de membres de l'organisation néo-salafiste radicale. Il ajoute, à cet égard, que « la valeur des têtes chez les Américains différerait en fonction de la créature, son appartenance, sa couleur de peau et sa nationalité ». Ce sont les États-Unis qui auraient « armé Daech pour faire la guerre contre Bachar al-Assad, pour deux raisons : *primo*, pour contrer l'influence de l'Iran qui croît dans la région ; *secundo*, pour combattre la Russie, dans la mesure où la Russie serait un allié de Assad » ; les armes de Daech seraient américaines : « un terrorisme qui travaillerait à la politique étrangère américaine non pour faire tomber le pouvoir de Assad le stalinien-nazi, mais comme moyen pour faire pression sur l'Iran et la Russie » (*sic*). Les États-Unis « instrumentaliserait » l'existence de Daech pour trois raisons : générer la peur au sein de la société américaine, servir de prétexte à la division et à la conquête militaire du Moyen-Orient riche en pétrole, protéger ce qui reste de dictatures arabes, en combattant les ennemis, en particulier l'Iran et la Russie.

La prose conspirationniste consiste à amalgamer éléments factuels et conjectures suivant un récit (*narrative*) mystificateur. Elle entend également juger de la politique américaine actuelle à l'aune stricte d'un passé réinvesti à la lumière des besoins du présent (« prédiction rétrodictive »), en d'autres termes l'entrevoir en un ensemble parfaitement homogène comparable en cela à un *Deus ex machina*. Le conspirationnisme, en particulier s'agissant de la crise syro-irakienne et l'émergence de Daech, constitue un véritable et redoutable défi aux démocraties, à commencer par les États-Unis eux-mêmes, auxquels l'organisation radicale renvoie d'ailleurs une forme d'impuissance.

Pour saisir les différentes facettes possibles des rapports entre les États-Unis et Daech, il convient dans un premier temps d'examiner la nature de l'organisation djihadiste, notamment du point de vue généalogique et idéologique ; dans un second temps, il s'agit de scruter très précisément les raisons, à la fois subjectives et objectives, de l'inconfort de Washington face à un mouvement dont les activités dépassent très largement la région. Cela est dû au fait qu'elles ont des répercussions extrarégionales, en particulier par la commission d'attentats en France ou en Tunisie. Les méthodes de terreur pratiquées par Daech, clairement, exemplifient une fois de plus la caducité des méthodes classiques de gouvernement et de résolution des conflits héritées du traditionnel modèle westphalien.

Le passif en matière de politique étrangère des États-Unis agit tel un spectre, et de façon on ne peut plus négative aux deux sens du terme : d'une part, le sentiment d'humiliation des sunnites irakiens relégués politiquement et socialement ; d'autre part, comme contre-exemple dans l'action diplomatique de Barack Obama.

Les États-Unis dans la perception de Daech : quand le passif de George. W Bush est exploité

Les États-Unis ne sont pas les ennemis ou adversaires principaux dans la propagande de Daech, mais une cible parmi d'autres, qui elles, en revanche, sont davantage visées, dénoncées et excommuniées, telles que les Alaouites (minorité à laquelle appartient le président Assad). Il est également d'autres acteurs, parfois eux-mêmes sunnites, en Syrie par exemple, en l'occurrence les membres de la famille tribale des « Shou'iytât » à Deir Ezzor en particulier, qui demeurent des cibles privilégiées de Daech. Ces derniers se sont fermement opposés à Daech avant d'en venir à résipiscence sous son déluge de feu et de différents massacres perpétrés par les membres de l'organisation radicale. Sur le front occidental, la France, quant à elle, est l'objet de menaces et de dénonciations croissantes de la part de Daech, car elle aurait pris la tête d'une coalition armée bombardant ses positions à compter de l'été 2014.

En outre, on peut dire qu'au commencement, Daech était Al-Qaïda au pays des deux fleuves (*al-qâ'ida fî bilâd al-râfidayn*) fondée en 2004, sous la férule du Jordanien Abou Mousab al-Zarqawi après son allégeance au leader principal d'alors, Oussama Ben Laden. Ce fut l'une des organisations les plus structurées et les plus mobilisées sur le théâtre de guerre irakien dans l'opposition à l'invasion et à la présence sur place de la puissance américaine et de ses soutiens occidentaux. Après le décès de A. al-Zarqawi, tué par des bombardements alliés en 2006, c'est à la fin de l'année que l'organisation matricielle prendra finalement le nom de *l'État de l'Irak islamique (al-dawla al-'irâq al-islâmiyya)*, cette fois-ci sous le *leadership* de Abî 'Umar al-Baghdâdî. Puis, le 19 avril 2010, les forces américaines et irakiennes conjointes tuèrent ce dernier. Quelques jours après, fut intronisé un nouveau leader, à savoir Abou Bakr al-Baghdâdî, de son vrai nom Awad Ibrahim Ali al-Badri al-Samara'i, lequel, le 9 avril 2011, annonça la création de l'État islamique en Irak et au Levant (EIL). Ceci correspond à la fois à une refonte du nom certes, mais aussi et surtout l'indice d'une reconfiguration stratégique. La structure s'organise en effet de manière simultanément territorialisée, avec la fondation d'un

sanctuaire, et déterritorialisée, avec des recrutements dans des différents pays et le processus d'allégeance de groupes déjà constitués, à l'instar de Boko Haram au Nigéria. C'est la raison pour laquelle, le vendredi 29 juin 2014, la renaissance du califat islamique est proclamée, du haut de la chaire de la mosquée al-Nouri de Mossoul (lieu hautement symbolique et stratégique pour les sunnites irakiens), par Abou Bakr al-Baghdadi. Ce dernier a annoncé la création d'une nouvelle page activiste, du même nom que le groupe, à savoir l'État islamique (*al-dawla al-islâmiyya*). La dénomination retenue préfigure le désir d'étendre l'empire du *Dar al-islam* (Maison de l'islam), et par là même son hégémonie, bien au-delà de l'Irak et de la Syrie. On note également la capacité rapide de renouvellement et de reconstitution du *leadership* peu après la mort de chacun des leaders successifs, ce qui témoigne de l'unité de l'organisation, de sa centralisation et hiérarchisation. En juin 2014, d'après certains commentateurs, à l'instar de Charles Lister chercheur au Brookings Doha Center, le nombre de combattants de l'EI oscillait entre 6000 et 7000 en Syrie et 5000 et 6000 en Irak. Le modèle d'émulation idéologique aussi bien d'A. Bakr al-Baghdadi que de son organisation est incontestablement la personne d'Abou Mousab al-Zarqawi. La pensée de ce dernier se résume d'ailleurs en peu de mots, puisqu'elle se cantonne pour l'essentiel à un découpage du monde en deux « camps » : d'une part, le « camp des musulmans et des *mujâhidîn* (combattants de la guerre sainte) partout où ils se trouvent », d'autre part, « le camp des juifs, des croisés et de leurs alliés » (Weiss, Hassan : 1). Ce schéma manichéen rappelle à plus d'un titre celui de l'Égyptien Frère musulman, Sayyid Qutb (1906-1966).

Plusieurs événements, faits objectifs et bien sûr aussi un concours de circonstances, dans lequel les États-Unis ont une part importante de responsabilité, et qu'il faudra élucider, éclaircir et délimiter, expliquent l'émergence de l'État islamique sous ses multiples avatars et dénominations. Il convient de souligner que cette responsabilité demeure indirecte, en ce que l'on ne saurait nier les stratégies autonomes et d'autonomisation des acteurs de Daech poursuivant un agenda très spécifique, n'ayant aucune espèce de collusion avec l'appareil étatique ou sécuritaire américain. En effet, c'est une chose de dire que Washington est contingemment ou objectivement responsable de l'érection de l'État islamique, c'est une autre chose de lui imputer, unilatéralement, à l'instar des adeptes du conspirationnisme, une responsabilité directe, entière et continue dans l'émergence de toutes sortes de groupes violents. Plus généralement, un point est d'ores et déjà acquis : l'organisation radicale Daech est parvenue à exploiter pour l'essentiel deux failles majeures, l'une *ad intra*, l'autre *ad extra*. Celles-ci ont servi ensuite de brèches par lesquelles elle est parvenue à s'engouffrer, pour s'enraciner et croître aussi rapidement que largement sur les territoires syrien et irakien aux ordres politiques internes en décrépitude avancée. Peuvent être signalées, à cette aune, les conséquences de l'intervention anglo-américaine de 2003, et ce, en mettant spécialement en exergue des faits qui, ne serait-ce que pour l'histoire la plus récente, en attestent très largement les prolongements mortifères dans le présent. Premièrement, notons l'occupation américaine entre 2003 et 2008 (I), avec toutes sortes de violation des droits humains et de crimes de guerre, comme le siège de Falloujah en 2004, lors duquel des bombes à hydrogène auraient même été utilisées contre les populations locales⁴. N'oublions pas également « les conditions d'exercice des missions de sécurité irakiennes de la société militaire privée Blackwater », et « l'impunité », dont elle aurait bénéficié « durant ses missions dans le pays⁵ ». Cela a indubitablement laissé des traces, des blessures et entretenu la flamme du ressentiment et de la vengeance à l'endroit de ceux qui ont rendu possible cela, à savoir l'administration américaine, puisque s'est renforcé un sentiment antiaméricain fort. Se lit chez les activistes de l'État islamique, et en cela trouvent-ils un appui au sein de la société irakienne, de défaire ce que les États-Unis ont fait, en libérant par exemple en 2014 des individus prisonniers des cellules d'Abou Ghraïb où des soldats US s'étaient justement livrés à toutes sortes de

⁴ Olivier Péguay, « [L'armée américaine aurait utilisé des armes chimiques](#) », RFI, 9 novembre 2005.

⁵ Régis Soubrouillard, « [Blackwater en Irak : la sécurité sans foi, ni loi](#) », *Marianne.net*, 2 juillet 2014.

sérvices. Deuxièmement, l'arrivée au poste de Premier ministre, en 2006 très précisément, du chiite Nouri al-Maliki, dans ce contexte politique éminemment précaire et violent, s'est traduite par une guerre entre chiites et sunnites, avec pour corollaire la mise en œuvre d'« un nettoyage confessionnel qui a vidé des quartiers entiers de leur population sunnite »⁶, à l'image de la capitale Bagdad (II). Les sunnites arabes, minoritaires dans le pays, ont subi un déclassé politique et socioéconomique fulgurant, alors qu'ils dominaient l'État irakien moderne depuis sa création en 1920. En effet, le monopole de l'État et l'accès à ses ressources matérielles, issues en particulier de la rente pétrolière, passeront sous le contrôle strict, étroit et entier d'un pouvoir autoritaire confessionnel chiite. Ce dernier tenait là, ferme, sa revanche après des décennies d'exclusion de la sphère politique, d'humiliation et de discrimination socioreligieuse de la part d'un pouvoir baathiste tout aussi autoritaire à l'époque de Saddam Hussein à compter de 1979. Ainsi, Nouri al-Maliki a instauré un régime clientéliste, dans lequel les régions proches de ses clientèles étaient favorisées, au détriment d'autres régions délaissées et appauvries. Cela n'a pas manqué de nourrir continuellement les bataillons de mécontents dont de nombreux rejoindront d'abord al-Qaïda, puis, de plus en plus progressivement, les rangs de l'État islamique en cours de constitution. Ce en quoi Bertrand Badie a vu juste, lorsqu'il relève que « milices et seigneurs de la guerre déploient des offres matérielles, nourrissant et habillant la population combattante, et des offres symboliques donnant à celle-ci un semblant de fierté et d'existence, d'autant plus affirmées qu'on lui rappellera les humiliations subies »⁷. Aussi, Daech sait parfaitement exploiter les déchirures du passé, le ressentiment des tribus sunnites marginalisées et malmenées, qui se sont senties doublement humiliées et exclues, par les Américains d'une part, et par les chiites d'autre part, du système de représentation politique et d'accès aux ressources. C'est pourquoi, dans ses brochures, dans le *Dabiq*⁸ particulièrement, les doctrinaires néo-salafistes radicaux mettent en avant et en scène, par des clichés photographiques, leur capacité à crédibiliser leur parole et leur action sur le terrain, par la reconnaissance de la population locale, à al-Anbar notamment, par « la restitution du pouvoir local (...) à des acteurs locaux »⁹ et le « rétablissement des services publics »¹⁰.

Aussi, contrairement à ce que l'on pourrait immédiatement penser, les accents violents dans la littérature djihadiste en général et de Daech en particulier portent moins sur les États-Unis et leur diplomatie en tant que tels, que sur les chiites véritablement démonisés et fréquemment rebaptisés « rafidites ». L'armée irakienne gouvernementale, dans des villes à dominante sunnite, telles que Falloujah, Mossoul, Tikrit, est perçue comme une « armée d'occupation », étant donné la répression indiscriminée dont elle fait montre, notamment de par des « exécutions extrajudiciaires¹¹ ». L'anti-chiisme semble moteur dans les motivations premières de Daech et ses devanciers.

Est-ce à dire que les États-Unis et ses symboles soient complètement absents de l'idéologie de combat de Daech, de sa propagande et du discours de ses leaders ?

L'organisation radicale recherche clairement la confrontation avec les États-Unis, pour des raisons objectives, on l'a dit, liées à l'histoire tumultueuse de l'Irak post-Saddam, mais aussi pour accéder au statut d'acteur collectif visible d'une scène internationale qu'il souhaite perturber par un pouvoir de « nuisance » et de « déviance » redoublé¹² ; un pouvoir d'autant plus menaçant qu'il s'affranchit totalement des règles interétatiques et militaires conventionnelles habituelles.

⁶ Pierre-Jean Luizard, *Le piège Daech : L'État islamique ou le retour de l'histoire*, La Découverte, 2015, p. 9.

⁷ Bertrand Badie, *Le temps des humiliés : pathologie des relations internationales*, Odile Jacob, 2014, p. 215.

⁸ Il s'agit d'une revue préparée et éditée par l'État islamique.

⁹ Pierre-Jean Luizard, *op. cit.*, p. 15.

¹⁰ Pierre-Jean Luizard, *op. cit.*, p. 22.

¹¹ Pierre-Jean Luizard, *op. cit.*, p. 16.

¹² Bertrand Badie, *op. cit.*

Plusieurs éléments factuels attestent l'hostilité de Daech vis-à-vis des Américains, sans que celle-ci soit pour autant motrice de l'ensemble de sa propagande et de ses mobilisations. D'une part, en août 2014, Abou Bakr al-Baghdadi, autoproclamé calife de l'État islamique et originairement fait prisonnier par les soldats américains en 2005, déclara, en arabe, *via twitter* : « Nous avons des comptes à régler avec l'Amérique. Mais nous ne pouvons aller à elle. Cependant, elle viendra à nous en foulant le Koweït. Après cela, l'Amérique viendra à nous, alors nous la combattons et nous nous vengerons. ». D'autre part, dans la troisième livraison *Dabiq*, parue durant le mois de Ramadan 2014, au moins trois chapitres sont entièrement dédiés aux États-Unis et au président Obama. Daech rappelle la décision américaine d'engager à l'été 2014 des bombardements aériens, énumérant, dès l'avant-propos, huit reproches à leur égard, revendiquant en même temps les assassinats des journalistes américains, James Wright Foley et Steven Sotloff, dont ils ont filmé et reproduit publiquement les exécutions :

- le soutien américain en Irak aux militaires d'Al-Maliki, aux Peshmergas, ainsi qu'aux nouveaux conseils de Sahwa¹³, en leur fournissant des informations, des conseils et des armes ;
- les interventions des États-Unis au *Châm* en soutien à leurs « alliés » (groupes ou États) contre l'État islamique ;
- les exactions des troupes américaines (régulières ou issues de société privée) envers les civils durant l'occupation de l'Irak ;
- l'indifférence de Washington face à la capture de James Foley et aux revendications prononcées par l'État islamique pour sa libération ;
- l'échec de la mission de sauvetage américaine dans la région d'ar-Raqqah ;
- l'indifférence des États-Unis quant aux menaces d'exécution de James Foley si les attaques aériennes ne cessaient pas ;
- les tentatives de dissimulation de la « réalité de cette affaire » aux citoyens américains par l'administration Obama ;
- la primauté des intérêts d'Israël et de ses alliés (Peshmergas compris) dans la définition des intérêts du gouvernement américain et cela au détriment des citoyens américains.

De ces propos tenus dans la propagande néo-salafiste radicale transparaît l'objectif de Daech : entraîner dans un premier temps l'administration Obama dans une nouvelle guerre totale en Irak, en l'assimilant entièrement à celle de son prédécesseur, Georges W. Bush. Il s'agit pour Daech dans un deuxième temps de justifier, en retour, sa prétention, par l'entremise de ses capacités de nuisance, à incarner la résistance authentique contre, d'après eux, la tête de pont de la puissance occidentale ennemie de l'islam et des musulmans. Dans le même numéro, outre qu'ils tiennent les États-Unis pour responsables de l'exécution de leurs ressortissants et qu'ils les menacent ouvertement de représailles, aux rubriques *Les mots de l'ennemi* (p. 35-36) et *Spécial* (p. 37-40), les idéologues du mouvement qualifient B. Obama de « croisé », « d'apostat », qualifiant l'action de son pays de « croisade contre l'Islâm et les Musulmans d'Irak », « de politique hypocrite de l'Amérique qui sert juste les intérêts de leurs alliés juifs, Israël, ainsi que leur voracité capitaliste », de sacrifice des « aides sociales du peuple américain » pour le peuple élu », « au profit du sionisme et du capitalisme », ou encore l'expression « gouvernement américain arrogant ». Il est également reproché à Obama, en plus d'engager des frappes contre l'État islamique, son rapprochement avec « les alliés chiites de l'Iran en Afghanistan », lesquels frappent « les moudjahidîn – les vrais ennemis des chiites au Yémen – ce qui renforce les Houthi manipulés par l'Iran. » Il s'agit de dénigrer et de

¹³ Ce sont des groupes armés sunnites, agissant aux côtés des forces régulières irakiennes, soutenues et équipées par les États-Unis au moins entre 2006 et 2009. Ils seraient composés d'un peu moins de 100 000 hommes.

s'en prendre verbalement aux États-Unis en proférant toutes sortes de menaces. Comment l'administration américaine y répond-elle? Et comment réagit-elle à l'exécution de ses ressortissants ?

« Esprit du Caire » et prudence engagée¹⁴ face à Daech : Barack Obama ou les leçons de la débâcle américaine en Irak (2003-2011)

Peut-on dire que l'administration Obama a répondu ouvertement à ces provocations en réinvestissant par la forme armée la scène irakienne, et en renouant, à cette occasion, avec la politique étrangère arabe de George W. Bush ?

En arrivant à la Maison Blanche en 2008, le président Obama sait que l'action diplomatique des États-Unis, ne serait-ce que depuis l'intervention aussi laborieuse qu'enlisée en Irak de 2003, a produit, parmi les musulmans et Arabes, un fort sentiment anti-américain sur lequel ont capitalisé toutes sortes d'entrepreneurs identitaires individuels et/ou collectifs. Aussi ne peut-on comprendre la politique américaine au Moyen-Orient en général, en Irak, en Syrie et face à Daech en particulier, sans un bref retour en arrière. Ce point révèle, chez Barack Obama, la volonté ferme de rompre radicalement avec son prédécesseur et son bellicisme unilatéral. Il souhaite d'une part revenir à l'époque où l'actuel président n'était que sénateur, à la veille du déclenchement de la guerre en Irak en 2003. D'autre part, il se distingue en soulignant les moments forts du discours du Caire, tenu le 4 juin 2009, lequel annoncera un tournant dans la politique américaine dans le monde arabe.

En mai 2010, Barack Obama, renouant avec une certaine tradition diplomatique américaine plutôt rétive aux interventions extérieures¹⁵, s'est opposé avec force au caractère belligère de la doctrine Bush, incluant en son temps « guerre préventive » et unilatéralisme : « *I opposed the war in Iraq precisely because I believe that we must exercise restraint in the use of military force and always consider the long-term consequences of our actions* ». Autrement dit, le président actuel est revenu, toutes nuances assorties, à l'idée force défendue de longue date par des figures présidentielles marquantes de la politique américaine, à savoir que les États-Unis ne peuvent faire la guerre partout, s'imposer au monde par la force, et par eux seuls, lorsqu'il s'agit de défendre intérêts nationaux et droits humains.

De la sorte, nous faisons l'hypothèse que Barack Obama, à plus forte raison en fin de mandat présidentiel, cherche à conserver intact l'esprit du discours du Caire¹⁶ dans ses relations au monde arabe majoritairement musulman et dans l'option moins unilatérale que multilatérale à laquelle il semble accorder une prime importance depuis son arrivée à la Maison Blanche. Ce discours, dont on ressent encore l'empreinte dans l'action diplomatique américaine actuelle, loin d'avoir été une

¹⁴ L'expression joue volontairement sur l'équilibre recherché par Barack Obama, à savoir la prise au sérieux des menaces de Daech sans se laisser aller pour autant à des accents ou élans guerriers tranchés.

¹⁵ Arthur Meier Schlesinger, *War and the American Presidency*, Library of Congress, 2004.

¹⁶ D'une manière à la fois différente du chercheur Mohammed El Oifi, au plan de l'angle analytique choisi (nous privilégions pour notre part l'examen de l'attitude pratique de Barack Obama par rapport aux engagements contractés lors de son discours de juin 2009 en Égypte, et *a contrario* de ce qu'il avance, notamment à propos du fait que le président Obama adopterait la même grille de lecture culturaliste que son prédécesseur à l'égard du monde majoritairement musulman, nous pensons que « l'esprit du Caire » a une certaine effectivité ou efficacité dans la politique étrangère actuelle du locataire de la Maison Blanche et que, à cet égard, ce dernier observe une certaine cohérence dans son action ou inaction au Moyen-Orient. En pragmatique, il veut éviter toute forme de réarmement idéologique d'un anti-américanisme qui a pu prendre de l'ampleur après 2003. Cf. Mohammed El Oifi : « Que reste-t-il de l'esprit du Caire » ? La réception du discours de Barack Obama par les opinions publiques dans le monde arabe », *Politique américaine*, 18, Hiver 2010-2011, p. 37-55.

furtive déclaration pour effacer à bon compte le passif américain dans la région, explique également une forme de malaise de l'administration américaine par rapport au cas visiblement inextricable qu'est Daech. Notons que, au cours de ce discours prononcé il y a quelques années déjà, lequel lui vaudra le Nobel de la Paix, Barack Obama déclara entre autres :

« Je suis venu ici à la recherche d'un nouveau départ entre les États-Unis et les musulmans du monde, un nouveau départ fondé sur l'intérêt partagé et le respect mutuel (...) Étant donné notre interdépendance, un ordre mondial qui placerait une nation ou un groupe de personnes au-dessus des autres serait voué à l'échec (...) Je crois aussi que les événements en Irak ont rappelé à l'Amérique l'importance de la diplomatie et de la recherche d'un consensus international pour résoudre nos problèmes, chaque fois que c'est possible (...) Aujourd'hui, l'Amérique a une double responsabilité : aider l'Irak à bâtir un avenir meilleur et laisser l'Irak aux Irakiens. J'ai dit clairement à ces derniers que nous ne voulions pas de bases militaires et que nous n'avions aucune revendication quant à leur territoire ou leurs ressources. L'Irak a sa propre souveraineté. C'est pourquoi j'ai ordonné le retrait de nos brigades de combat d'ici à août prochain. C'est pourquoi je respecterai l'engagement pris avec le gouvernement démocratiquement élu de l'Irak de retirer nos troupes des villes irakiennes d'ici à juillet, et de rapatrier tous nos soldats d'ici à 2012. Nous aiderons l'Irak à former ses forces de sécurité et à développer son économie. Cependant, c'est en partenaires que nous soutiendrons un Irak sûr et uni, jamais comme tuteur. »

Barack Obama tient à cette promesse contractée à ce moment-là pour plusieurs raisons, dont deux principales, en lien étroit avec des intérêts nationaux vitaux. Premièrement, il s'agit de ne pas poursuivre une action militaire en courant le risque de continuer à enregistrer de nouveaux blessés, des victimes nouvelles dans les rangs de l'armée américaine en plus d'entrer dans un cycle de nouvelles tensions avec les partenaires régionaux. Deuxièmement, le président américain compte éviter d'exposer, au plan sécuritaire, le territoire national, par un *surgeon interventionniste*, comme on peut le voir aujourd'hui avec les reprécipitations d'entrepreneurs européens militants de l'organisation de l'État islamique qui s'en prennent à la France par toutes sortes de formes de violence. Il est effectivement possible de penser que l'administration américaine craigne une sorte d'effet boomerang sur son propre sol. C'est le sens du propos que Barack Obama a tenu à cet égard en février 2015 : « *I am convinced that the U.S. should not get back into another ground war in the Middle East. It's not in our national security interest and not necessary for us to defeat ISIL*¹⁷ ». À ce titre, il convient de souligner aussi que dans un texte adressé au Congrès le 11 février 2015, le président américain indique explicitement que « l'autoproclamé État islamique d'Irak et du Levant (ISIL) constitue une menace pour la population et la stabilité de l'Irak, de la Syrie et plus largement pour le Moyen-Orient, ainsi que pour la sécurité nationale américaine ». Cette dernière ne passerait pas nécessairement par l'envoi de troupes au sol, bien au contraire. Barack Obama insiste de cette façon à la fois sur les menaces régionales représentées par Daech, mais également sur les répercussions possibles sur le territoire américain, en vue, précisément, de conférer un surcroît de légitimité à la mobilisation des forces militaires américaines dans le cadre « d'une campagne systématique de bombardements aériens contre ISIL en Irak et en Syrie ». En outre, pour légitimer encore davantage l'entreprise armée contre Daech, sans réitérer pour autant les errements de son prédécesseur, Barack Obama formule dans le cadre d'une « Résolution commune¹⁸ » (*Joint Resolution*) deux axes majeurs de sa politique, marquée par des préoccupations d'ordre à la fois interne et externe. Il s'agit certes d'utiliser l'Autorisation pour l'usage de la force militaire (AUMF),

¹⁷ Jeremy Diamond, « [What's in Obama's Proposed Military Force Authorization? And What's the Point?](#) », *CNN.fr*, 12 février 2015.

¹⁸ White House, [Joint Resolution to Authorize the Limited Use of the United States Armed Forces Against the Islamic State of Iraq and the Levant](#), consultée le 26 novembre 2015.

inaugurée en 2002 à l'occasion d'une intervention armée programmatique contre l'Irak de Saddam Hussein, mais en y ajoutant aussitôt deux nuances centrales. Il souligne à ce propos « l'usage *limité* des forces armées des États-Unis contre l'État islamique en Irak et au Levant » (c'est nous qui soulignons dans le texte). Aussi le texte précise-t-il en section (c) ce qui suit : « The authority granted in subsection (a) does not authorize the use of the United States Armed Forces in enduring offensive ground combat operations » ; puis, en section 3, il est également fixé, comme suit, une durée de validité de l'autorisation en question : « This authorization for the use of military force shall terminate three years after the date of the enactment of this joint resolution, unless reauthorized ». Ces garde-fous complètent la recherche d'un accord bipartisan Démocrates-Républicains et l'implication d'une large coalition, qui devrait être, selon ledit document, la plus large possible, comme martelé à l'occasion d'un sommet de l'OTAN qui s'est tenu le 5 septembre 2014 : « *Whereas the announcement of the anti-ISIL Coalition on September 5, 2014, during the NATO Summit in Wales, stated that ISIL poses a serious threat and should be countered by a broad international coalition. Whereas the United States calls its allies and partners, particularly in the Middle East and North Africa, that have not already done so to join and participate in the anti-ISIL Coalition.* »

À la suite de l'exécution de James Foley en août 2014, le président Obama a parlé de « cancer¹⁹ » au sujet de Daech, tout en refusant expressément l'amalgame, même de loin, entre religion musulmane et activisme djihadiste d'un côté, et de parler de « terrorisme » ou de « guerre contre le terrorisme », de l'autre. Ce vocabulaire est soigneusement écarté, afin de ne pas reprendre les accents guerriers naguère entonnés par l'administration de George W. Bush et l'entretien d'une grammaire du conflit des civilisations. C'est la raison pour laquelle, au reste, les États-Unis cherchent à tout prix à initier une large coalition intégrant de nombreux pays majoritairement musulmans. La puissance américaine veut par là même éviter le piège tendu par Daech, lequel cherche à réarmer l'opposition prétendument irréductible de l'islam et de l'Occident.

Les États-Unis ont certes lancé leurs premières frappes sur l'organisation en août 2014, mais en veillant à ce que ces opérations obéissent à un cadre stratégique et international défini, non seulement en prise avec les débats internes au Congrès américain²⁰ et à l'opinion, mais également dans la perspective d'un appui et d'une concertation accrus avec les partenaires, européens et arabes, engagés dans une lutte commune contre l'expansion et les exactions de l'État islamique suivant des intérêts généralement particuliers. C'est ce qui ressort d'une conférence de presse qui s'est tenue le 9 août 2014, au cours de laquelle Barack Obama a réaffirmé sa volonté de « réorganiser les forces militaires irakiennes, renforcer les peshmergas (combattants kurdes) et surtout voir se forger une large coalition gouvernementale irakienne incluant le camp sunnite²¹ ».

¹⁹ Gilles Paris, « [Assassinat de James Foley : Obama condamne le « cancer » qu'est l'État islamique](#) », *Le Monde*, 20 août 2014.

²⁰ Lorsque que Barack Obama a sollicité le Congrès fin 2014-début 2015 en vue d'autoriser l'emploi de la force militaire contre Daech, sans totalement exclure « des opérations terrestres dans des circonstances limitées », c'est précisément dans la perspective multilatérale aussi bien interne qu'externe qu'il s'inscrit pleinement. Que ce soit par la voix de Nancy Pelosi, affirmant l'importance « d'un soutien bipartisan » rassemblant donc Démocrates et Républicains, ou par la voix de John Kerry, « de montrer au monde que nous sommes unis dans cette mission (...) nous sommes forts comme nation quand l'Administration et le Congrès travaillent ensemble sur des problèmes aussi sensibles que l'usage de la force militaire » (Costa, Diamond, 2015), c'est le consensus qui est recherché, pour que la responsabilité soit partagée collectivement, au-delà des sensibilités partisanes respectives. Cf. Jim Costa, Jeremy Diamond, CNN, « Obama ISIS Fight Request Sent to Congress », February 12, 2015. Pour autant, des clivages, y compris internes au camp démocrate, persistent quant à la nature du projet d'engagement militaire contre l'État islamique, dans la mesure où 159 Républicains et 114 Démocrates votèrent pour, tandis que 71 Républicains et 85 Démocrates votèrent contre ; pour des raisons différentes : les premiers estimant que le président ne va pas assez loin, les seconds qu'il existerait des risques d'enlisement.

²¹ Gilles Paris, « [Irak : Barack Obama, guerrier réticent](#) », *Le Monde*, 10 août 2014.

Cela dénote clairement, d'abord, l'aveu implicite d'échec patent de son prédécesseur à inclure politiquement les sunnites depuis 2006 (qui est au demeurant l'une des raisons de la croissance de Daech), dès lors que Nouri al-Maliki accéda au pouvoir à Bagdad. Le souhait d'une action multilatérale qui permettrait de ne pas assumer seuls les coûts symbolique et matériel de l'action militaire, fût-elle strictement aérienne ; ceci est l'option dominante actuelle au sein de l'administration américaine. Par ailleurs, lors d'une interview accordée au *New York Times* en date du 8 août 2014, le président américain a tout aussi clairement indiqué ne vouloir faire le jeu d'aucune partie en présence dans le conflit irako-syrien, en appuyant les uns, les forces chiites majoritaires en Irak par exemple, et en délaissant les autres, les sunnites ou les Kurdes ; les États-Unis ne souhaitent pas choisir de camp ou être identifiés à un camp en particulier dans une région où une grande confusion règne.

On pourrait qualifier cette stratégie de neutralité active ; il s'agit de demeurer à équidistance entre les différentes parties prenantes au conflit, en ciblant cependant prioritairement l'État islamique. Obama a eu recours à une formule qui synthétise parfaitement la politique étrangère américaine au Moyen-Orient : « No victor, no vanquished and work together²² ». La vision de Barack Obama consiste, par souci multilatéraliste qu'il partage avec son secrétaire d'État, John Kerry, à refuser de voir la guerre ou le déploiement armé contre Daech comme le seul horizon d'avenir, autrement dit la réponse exclusive au radicalisme néo-salafiste de l'EI. C'est la raison pour laquelle, le président américain insiste davantage sur l'importance d'une politique inclusive, dans laquelle le dialogue en direction des sunnites marginalisés en Irak et réprimés en Syrie pourrait servir d'ébauche de solution à une crise politique profonde sur laquelle, précisément, s'est établi et progresse Daech. S'engager plus avant militairement, particulièrement au sol, exposerait également les Américains à plusieurs risques : croiser le fer avec les pasdarans iraniens, alors que Washington et Téhéran semblent renouer les fils du dialogue ; ce serait probablement aussi trouver sur son chemin le Hezbollah libanais, soutien indéfectible du régime de Damas, ou bien encore les Russes, alliés du président syrien. N'oublions pas, plus récemment, les menaces proférées par Moqtada al-Sadr, ancien fondateur-chef de la milice chiite irakienne, l'Armée du Mahdi, lequel déclara récemment : « Si vous revenez à nous (ou chez nous), Dieu apportera secours qu'Il octroiera aux pieux, aux croyants-*mujâhidîn*... Comme nous vous avons fait goûter notre feu, nous vous ferons goûter le fléau de cette décision (de revenir en Irak, ndla). Il ne fait aucun doute que votre décision sera l'occasion, à l'avenir, d'un remord, une cause de votre régression » ; Car une entreprise au sol ouvrirait inmanquablement de nouveaux fronts et, partant, de nouvelles zones de conflictualité tant militaires que diplomatiques. C'est pourquoi, la Maison Blanche mise beaucoup plus sur la régionalisation du traitement du conflit en incluant des acteurs étatiques tels que l'Arabie saoudite, le Qatar ou la Turquie. L'option uniquement militaire, ou la guerre contre le déploiement de Daech est perçue, contrairement par exemple à la diplomatie française actuelle, comme une voie sans issue : « *As noted in UN Security Council Resolution 2170, "terrorism can only be defeated by a sustained and comprehensive approach involving the active participation and collaboration of all States... which is why our first priority is to encourage others to join in this important endeavor"*²³. »

²² Thomas L. Friedman, « [Obama on the World](#) », *The New York Times*, 8 août 2014.

²³ U.S. Department of State, « [The Global Coalition to Counter ISIL](#) », consulté le 21 novembre 2015.

Conclusion

L'administration américaine a été confrontée à un casus belli à travers le cas syrien. Est-il pertinent, tant stratégiquement que politiquement, d'attaquer les positions de Daech sans interroger la responsabilité objective de Damas, dont le régime a fait depuis 2011 plus de 250 000 victimes et des millions de déplacés, dans la naissance et la progression de l'organisation sur les sols syrien et irakien ? Est-il possible d'équiper et d'entraîner les rebelles syriens, sachant que certains d'entre eux ont basculé, ou pourraient basculer, dans le camp de Daech, en raison des moyens autrement plus attractifs dont dispose Daech pour s'opposer à ses adversaires ou ennemis ? Aussi, depuis octobre 2015, l'État américain a prévu de « suspendre », au moins provisoirement, le programme « d'équipement et d'entraînement des rebelles syriens », précisément pour éviter que cela ait des conséquences sur le terrain en profitant, par une voie ou par une autre, à Daech. Dans cette suspension peut également se lire la prévention contre d'éventuelles accentuations des critiques venant des opinions publique et politique américaines, surtout s'il y avait passage d'hommes et de matériels militaires de l'opposition armée syrienne vers Daech.

Bibliographie

Badie Bertrand, *Le temps des humiliés : pathologie des relations internationales*, Odile Jacob, 2014.

Badie Bertrand, *L'impuissance de la puissance : essai sur les nouvelles relations internationales*, CNRS, 2013.

Combs Jerald A., *The History of American Policy from 1895*, Library of Congress, 2012.

Corcuff Philippe, *Les années 30 reviennent et la gauche est dans le brouillard*, Textuel, 2014.

Luizard Pierre-Jean, *Le piège Daech : L'État islamique ou le retour de l'histoire*, La Découverte, 2015.

El Oifi Mohammed, « [Que reste-t-il de « l'esprit du Caire » ? La réception du discours d'Obama par les opinions publiques dans le monde arabe](#) », *Politique américaine*, 18, 2010-2011, p. 37-55.

Schlesinger Arthur Meier, *War and the American Presidency*, Library of Congress, 2004.

Shatz Howard J., Johnson Erin-Elizabeth, *The Islamic State We Knew. Insights Before the Resurgence and Their Implications*, Rand Corporation, 2015.

OU VONT LES RELATIONS AMÉRICANO-SAUDIENNES : RUPTURE OU CONFIGURATION MINIMALISTE CENTRÉE SUR DES CONSIDÉRATIONS SÉCURITAIRES ET DES TRANSFERTS D'ARMEMENT ?

Anna Viden

Associate Professor, Department of American Studies, Charles University, Prague

Depuis les attaques terroristes du 11 septembre 2001, qui comptaient 15 citoyens saoudiens parmi les auteurs, la rupture des relations entre les États-Unis et l'Arabie saoudite est régulièrement annoncée. Cet alarmisme repose sur l'idée fautive que la crise profonde au sein des relations américano-saoudiennes, provoquée par ces événements désastreux, était la seule crise sérieuse jusqu'à cette date. Ces propos ont pris une nouvelle dimension depuis l'adoption par l'Arabie saoudite d'une politique étrangère plus interventionniste à la suite des soulèvements arabes¹. Cette nouvelle stratégie est en partie une réaction aux politiques adoptées par l'administration Obama depuis le début des soulèvements arabes jugées contraires aux intérêts saoudiens centrés sur la défense du *statu quo* (aussi bien sur le plan intérieur qu'extérieur), et depuis 1979, à l'endiguement de l'expansion de l'Iran sur le plan régional. En premier lieu, nous citons la déclaration par le président Obama exigeant le départ du président Moubarak le 5 février 2011² et la reconnaissance subséquente par l'administration Obama des Frères musulmans comme des acteurs politiques légitimes³. En second lieu songeons à la politique de Washington à l'égard du conflit en Syrie, notamment à la déclaration sur « la ligne rouge d'intervention »⁴. D'autres facteurs tels la politique américaine en Irak depuis mars 2003 et l'accord nucléaire dit « historique » établi le 14 juillet entre l'Iran et le groupe des 5+1 (États-Unis, Russie, Chine, France, Royaume-Uni et Allemagne) – présenté par le régime saoudien comme un rapprochement entre Washington et Téhéran – ont modifié l'échiquier géopolitique en faveur de l'Iran aux yeux du gouvernement saoudien. C'est de cet équilibre dont il s'agit en Syrie, à Bahreïn et au Yémen et qui explique en partie l'implication directe ou indirecte de l'Arabie saoudite dans ces régions-là⁵. Il est néanmoins essentiel de souligner que la carte sectaire, jouée tantôt par l'Arabie saoudite, tantôt par l'Iran, est avant tout un outil de positionnement et de rassemblement dans la lutte hégémonique qui les oppose.

Les politiques de Barack Obama, qui ont été interprétées par le régime saoudien comme un manque d'engagement à une époque cruciale (aussi bien pour la région que pour l'Arabie saoudite), ont amené le gouvernement saoudien à la conclusion que l'Arabie saoudite ne pourra plus se reposer comme jadis sur les États-Unis pour sa défense et le maintien de la stabilité sur la péninsule Arabique et dans le golfe Persique ; et qu'elle devra par conséquent prendre son destin en main⁶.

¹ Jamal Khashoggi, « [The Salman Doctrine](#) », *Al Arabiya News*, 1 avril 2015.

² Peter Nicholas, « [Obama's Strategy Was to Pressure Mubarak Without Intruding](#) », *The Los Angeles Times*, 13 février 2011.

³ Anna Viden, « La fautive rupture de la politique américaine face aux Frères musulmans », in Pierre Puchot (dir.), *Les Frères musulmans et le pouvoir*, Galaade Éditions, 2015, p. 307-328.

⁴ James Ball, « [Obama Issues Syria a 'Red Line' Warning on Chemical Weapons](#) », *The Washington Post*, 20 août 2012.

⁵ Nawaf Obaid, « [A Saudi Arabian Defense Doctrine: Mapping the Expanded Force Structure, the Kingdom Needs to Lead the Arab World, Stabilize the Region, and Meet its Global Responsibilities](#) », *Belfer Center for Science and International Affairs*, 27 mai 2014.

⁶ Josh Rogin et Eli Lake, « [How Saudis Took the Lead in Yemen](#) », *Bloomberg View*, 27 mars 2015.

En effet, de nombreux observateurs à Washington et ailleurs soulèvent que le président Obama manque de stratégie au Moyen-Orient. Cette position est dénoncée avec force par Marc Lynch, professeur de science politique à l'Université George Washington, dans *Foreign Affairs*. Selon Lynch, Barack Obama est venu au pouvoir avec la ferme conviction de réduire l'investissement militaire et politique massif des États-Unis au Moyen-Orient. Aux yeux du président, cette réorientation représentait une décision entièrement logique dans un contexte économique et politique très difficile. Cette réalité était en grande partie liée à l'occupation en Irak et aux excès de la guerre contre le terrorisme. S'adapter à cette nouvelle réalité ne signifiait pas seulement réduire la présence matérielle des États-Unis dans la région, mais aussi faire preuve de retenue sur le plan diplomatique et mettre de la pression sur ses alliés pour qu'ils assument une plus grande responsabilité de leur propre sécurité. Lynch maintient que Barack Obama a invariablement et scrupuleusement adhéré à cette stratégie et qu'il a fermement résisté à toute tentative de remise en question. Il est néanmoins clair – tel que l'observe Lynch – que cette stratégie demeure profondément impopulaire parmi de nombreux observateurs à vocation interventionniste à Washington et des alliés stratégiques clés tels l'Arabie saoudite pour qui l'image de la puissance américaine a de cette façon été affaiblie et entachée. Pour autant, Lynch remarque qu'il s'agissait d'une stratégie claire et cohérente en parfaite adéquation avec l'interprétation d'Obama des intérêts nationaux de sécurité clés des États-Unis¹. L'inclusion de l'Iran dans les discussions en cours à Vienne sur le conflit en Syrie, auxquelles participent les États-Unis, la Russie, l'Arabie saoudite, les autres pays arabes du Golfe ainsi que des représentants de l'Union européenne, résulte de la stratégie Obama².

L'un des impacts escomptés de l'accord nucléaire avec l'Iran était précisément que l'Iran assumerait une plus grande responsabilité sur le plan régional.³ Cela n'aurait pas été possible sans l'accord nucléaire. Dans le même temps, la décision récente du président Obama d'envoyer une petite équipe de commandos en Syrie dans le cadre de la guerre plus large contre l'État islamique (ou Daech) reflète la réalisation par l'administration Obama qu'un changement de stratégie était bien nécessaire. L'expansion de Daech et le spectre d'une Syrie éclatée semblent ainsi avoir forcé la main du président Obama pour qui la réduction de la présence militaire américaine au Moyen-Orient a toujours été un objectif important⁴.

Nous suggérons pour autant que le « désengagement » des États-Unis du Moyen-Orient sous Barack Obama représente une opportunité pour l'Arabie saoudite de réaliser des aspirations et des ambitions de longue date que nourrissent certaines factions de la famille royale saoudienne et de l'opinion publique de devenir une grande puissance régionale. Pour le *leadership* saoudien, il est aussi essentiel de faire preuve d'indépendance vis-à-vis des États-Unis afin de minimiser les critiques internes et externes contre l'alliance avec les États-Unis. La nouvelle politique étrangère saoudienne plus affirmée et plus interventionniste doit être analysée de ce point de vue. Le déploiement de 1200 troupes saoudiennes à Bahreïn le 14 mars 2011⁵ afin de réprimer des protestations majoritairement chiites contre le régime sunnite Khalifa, qui est intervenu sous le roi Abdallah, l'illustre ; et la guerre

¹ Mark Lynch, « Obama and the Middle East: Rightsizing the U.S. Role », *Foreign Affairs*, septembre - octobre 2015, p. 18.

² David Sanger, « [Agreement Reached to Restart Syria Peace Talks and Seek Cease-Fire](#) », *The New York Times*, 30 octobre 2015.

³ Rapport du Belfer Center for Science and International Affairs, [Iran and the Arab World after the Nuclear Deal : Rivalry and Engagement in a New Era. The Iran Project](#), août 2015.

⁴ Peter Baker et Eric Schmitt, « [Discordant Verdict on U.S. Forces in Syria: Too Much, or Too Little](#) », *The New York Times*, 31 octobre 2015.

⁵ Ethan Bronner et Michael Slackman, « [Saudi Troops Enter Bahrain to Help Put Down Unrest](#) », *The New York Times*, 14 mars 2011.

aérienne menée par l'Arabie saoudite au Yémen, déclenchée par le successeur d'Abdallah, le roi Salman, en constitue un autre exemple phare.

Enfin, le fait que le régime saoudien prenne plus d'ampleur sur le plan régional en tant que garant auto-proclamé de la stabilité et de la sécurité du « monde arabo-sunnite » résulte précisément de la stratégie de Barack Obama. Cette dernière consiste à réduire la présence américaine visible au Moyen-Orient. Parallèlement, l'évolution de la stratégie des États-Unis au Moyen-Orient laisse à penser à certains chefs arabes que Washington dispose de moyens plus limités pour influencer l'Arabie saoudite. Dans l'éventualité où la guerre par mandat de l'Arabie saoudite avec l'Iran en Syrie et l'implication de Riyad au Yémen se transformeraient en conflit direct entre Riyad et Téhéran, ce manque d'influence se relèverait très néfaste. Cela démontre les limites inhérentes de la stratégie américaine au Moyen-Orient sous l'autorité du président Obama.

Compte tenu de ces problématiques complexes, quel avenir se dessine pour les relations américano-saoudiennes dans le court et moyen terme ? Le récit qui suit cherche à contextualiser historiquement les tensions actuelles dans les relations américano-saoudiennes. La question qui se pose est de savoir si l'actuelle crise est réellement plus grave que les précédentes, qui pourtant se sont souvent soldées par des liens stratégiques resserrés ? Cela a notamment été le cas avec l'embargo pétrolier de 1973-1974 dont les retombées, sous forme de pétrodollars, ont constitué le fondement de la relance des relations américano-saoudiennes, qui s'est produit par l'établissement d'un cadre de coopération économique et stratégique en juin 1974. Compte tenu de la place centrale occupée par cet événement et ses retombées (à la fois positives et négatives) pour l'évolution des relations américano-saoudiennes, une grande partie de ce récit y sera dédiée.

Nous proposons donc plutôt une évolution vers une configuration plus minimaliste centrée sur des considérations sécuritaires liées au maintien de la stabilité régionale et à la coopération dans le domaine du contre-terrorisme, traduit par des transferts d'armement entre les États-Unis et l'Arabie saoudite. Une telle évolution est clairement perceptible depuis l'attaque terroriste perpétrée par Al-Qaïda à Riyad le 12 mai 2003. Cette attaque, qui constitue la première attaque terroriste majeure dans le royaume saoudien, a constitué un déclic pour le gouvernement, qui a été contraint d'avouer que le terrorisme est un réel problème en Arabie Saoudite. C'est donc sous la contrainte que prend forme la coopération dans le domaine du contre-terrorisme entre Riyad et Washington. Auparavant, le gouvernement saoudien s'est montré réticent pour coopérer pleinement car il refusait d'admettre que l'extrémisme islamiste (en l'occurrence Al-Qaïda) pouvait constituer une menace également contre le régime⁶. Les États-Unis vont également mettre de la pression sur l'Arabie saoudite pour évoquer des problèmes d'ordre politique internes liés aux droits de l'homme, à la participation politique, à l'égalité entre les hommes et les femmes et à la discrimination des minorités (notamment chiites). En effet, des liens entre les événements du 11 septembre et l'Arabie saoudite démontrent que des réformes sérieuses sont nécessaires dans le royaume saoudien. Les pressions exercées par les États-Unis et la réalisation que des réformes sont nécessaires pour la survie du régime saoudien amènent aux premières élections municipales en Arabie saoudite en 2005. Ces efforts restent néanmoins superficiels car « le gouvernement saoudien a [...] réussi à créer une expérience électorale, qui tout en garantissant un suffrage male universel, contenait des dispositifs de protection contre toute érosion du pouvoir absolu de la monarchie »⁷. Les pressions vont également mener à des réformes judiciaires et des dialogues sur le plan national ; un dispositif établi par le roi Abdallah en 2003 afin d'adresser la montée de l'extrémisme, l'unité nationale, les droits

⁶ Bruce Riedel, « [The Prince of Counterterrorism: The Story of Washington's Favorite Saudi, Muhammed bin Nayef](#) », *Brookings Institution*, 29 septembre 2015.

⁷ Hendrik Kraetzschmar, « [The First Democratic Local Elections in Saudi Arabia in 2005](#) », *LSE Public Policy Group Working Paper*, 6, 6 janvier 2011.

des femmes, les attentes des jeunes, l'interaction avec d'autres cultures, l'enseignement, l'emploi et la santé⁸. Si les initiatives du roi Abdallah ont été acclamées en Arabie saoudite et ailleurs, l'impact de ces mesures reste pourtant très limité. Il en ressort que dans les relations américano-saoudiennes, ce qui importe est la coopération autour du contreterrorisme et le maintien de la sécurité régionale. Ces intérêts priment clairement sur les valeurs démocratiques.

La dernière controverse provoquée par la promotion de l'Arabie saoudite au Conseil des droits de l'homme de l'ONU ainsi que l'accueil favorable démontré par l'administration Obama à cet égard nous serviront de grille d'analyse. En effet, le « cautionnement » de l'abus des droits de l'homme de l'Arabie saoudite par l'administration Obama est clairement représentatif du comportement des gouvernements américains précédents dans ce domaine, dans le sens où le non-respect des droits de l'homme par l'Arabie saoudite n'a jamais été un élément éliminatoire pour Washington à l'égard du royaume saoudien. Selon Thomas W. Lippman (chercheur rattaché à la fondation *Middle East Institute* – MEI – et ancien correspondant pour le *Washington Post* au Moyen-Orient), il y a toujours eu un élément qui a empêché Washington de faire valoir ses préoccupations relatives aux droits de l'homme dans le royaume saoudien. Que ce soit l'accès au pétrole, le soutien moral et politique de l'Arabie saoudite dans l'endigement du communisme, le financement des moudjahidin et des Contras ; et la guerre contre le terrorisme, le pragmatisme de Washington prime sur les valeurs démocratiques⁹. À cette liste, il est nécessaire d'ajouter la relation d'interdépendance asymétrique créée entre les États-Unis et l'Arabie saoudite au travers du cadre de coopération économique et sécuritaire établi en juin 1974 « sous la botte de l'embargo pétrolier et des augmentations du prix du pétrole ».¹⁰ Selon un rapport émis par le contrôleur de gestion général des États-Unis le 22 mars 1979, cette commission « promeut des liens politiques entre les deux pays au travers de la coopération économique ; facilite l'industrialisation et le développement tout en recyclant les pétrodollars ; et favorise le transfert des marchandises, des services et de technologie américains à l'Arabie Saoudite ».¹¹ Notre argument principal est que l'interdépendance asymétrique développée au travers de ce cadre de coopération est la raison d'être principale des relations américano-saoudiennes. Ce sont ces intérêts mutuels qui font perdurer ces relations, même en période de crise.

Nous soulignons à ce propos que les relations américano-saoudiennes connaissent en vérité une détérioration progressive depuis la fin de la Guerre froide¹². Alors que ce cadre de coopération naturel basée sur des intérêts en communs avait disparu, les relations entre Riyad et Washington ne s'alignaient plus de la même façon. La première guerre du Golfe présentera une nouvelle opportunité de resserrer les liens stratégiques et commerciaux entre les États-Unis et l'Arabie saoudite. Cependant les dépenses exorbitantes liées à la guerre et au déploiement d'environ 500 000 troupes américaines sur le sol saoudien – qui seront en grande partie assumées par l'Arabie saoudite – vont sensiblement affaiblir les finances du royaume saoudien et provoquer des tensions entre Riyad et Washington¹³. De plus, la guerre du Golfe opère comme un catalyseur pour des évolutions potentiellement très déstabilisatrices en cours dans le royaume saoudien depuis la fin des années

⁸ Joseph Kechichian, *Legal and Political Reforms in Saudi Arabia*, Routledge, 2013.

⁹ Thomas Lippman, *Hearing before the Subcommittee on International Organizations*, U.S. Congress, House Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on International Organizations, Human Rights, and Oversight, 110th Cong., 1st sess., 2 juin 2007.

¹⁰ Rapport du contrôleur général des Nations unies, The U.S.-Saudi Arabian Joint Commission on Economic Cooperation, [The United States General Accounting Office](#), 22 mars 1979.

¹¹ *Ibid.*

¹² Anna Viden, [Les Images de l'Arabie Saoudite aux États-Unis, de 1973 au 11 septembre 2001](#), thèse doctorale soutenue à Sciences Po, 31 mai 2011.

¹³ Rachel Bronson, *Thicker Than Oil: America's Uneasy Partnership with Saudi Arabia*, Oxford University Press, 2006.

1970 et le début des années 1980 liées à des demandes de réformes de plus en plus insistantes provenant des milieux islamistes. Selon Gwenn Okruhlik, le déploiement des troupes américaines – perçues comme des infidèles – en Arabie saoudite, a eu pour effet de « transformer la résurgence d’une identité islamiste vague en un mouvement d’opposition organisé »¹⁴. Dans ce contexte, des individus ont émergé comme des symboles de résistance contre la corruption d’Al-Saoud. La guerre du Golfe a aussi eu pour effet d’accélérer des débats qui au préalable étaient conduits en privé. Si les universités étaient en grande partie fermées durant la durée de la guerre, les mosquées sont devenues des centres de prêche, de débats idéologiques et de l’opposition politique. Des cassettes secrètes et des pamphlets souterrains circulaient dans la rue, dans les écoles et dans les mosquées¹⁵. La guerre du Golfe a également fonctionné comme un catalyseur pour la radicalisation vis-à-vis des moudjahidin saoudiens – dont Oussama Ben Laden – de retour dans le royaume après la guerre en Afghanistan. En revanche, selon Thomas Hegghammer, les racines de l’organisation Al-Qaïda datent de la fin des années 1990. Suite à la confrontation entre le gouvernement saoudien et l’opposition islamiste modérée au début des années 1990 et les attaques terroristes à Riyad et à Khobar en 1995 et 1996 respectivement, ce qui a produit des mesures très répressives par le gouvernement saoudien, la scène islamiste saoudienne s’est calmée. Cependant, en 1999, la communauté djihadiste d’Arabie saoudite a connu une résurgence, alors qu’une nouvelle génération de Saoudiens partait rejoindre les camps d’entraînement d’Oussama Ben Laden en Afghanistan. Entre 1999 et 2001, Ben Laden a également établi une structure de recrutement en Arabie saoudite par l’intermédiaire des représentants locaux¹⁶.

Plus précisément, notre argument est, qu’au fil du temps, un récit très répandu, construit principalement par le « complexe pétro-diplomatique et militaro-industriel » américano-saoudien, a réussi à réfuter les critiques souvent acerbes, soulevées depuis longtemps contre les relations entre les États-Unis et l’Arabie saoudite dans l’opinion publique américaine. Ce récit souligne l’importance vitale des ressources pétrolières saoudiennes pour la sécurité nationale des États-Unis et la nécessité de défendre le territoire saoudien afin d’y conserver l’accès. L’idée d’une « relation spéciale » entre les États-Unis et l’Arabie saoudite fait partie intégrante de ce récit. Cette idée a été lancée par la compagnie pétrolière ARAMCO et entretenue par Washington au travers des déclarations, doctrines politiques et stratégiques et des voyages officiels en Arabie saoudite. L’Arabie saoudite elle-même a entretenu ce récit avec sa diplomatie publique et l’influence exercée par le « lobby saoudien » aux États-Unis¹⁷.

Les critiques soulevées contre les relations américano-saoudiennes sont basées sur des considérations de droits de l’homme, des préoccupations sécuritaires liées à l’alliance entre les États-Unis et Israël ; et depuis le 11 septembre 2001 des accusations impliquant l’Arabie saoudite dans le financement des groupes islamistes extrémistes tels Al-Qaïda. La présence d’un « complexe pétro-diplomatique et militaro-industriel », qui défend les intérêts commerciaux et stratégiques américano-saoudiens explique en grande partie pourquoi en dépit des tensions récurrentes entre les États-Unis et l’Arabie saoudite, l’alliance entre ces deux pays perdure.

¹⁴ Gwenn Okruhlik, « [Networks of Dissent: Islamism and Reform in Saudi Arabia](#) », consulté le 3 novembre 2015.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Thomas Hegghammer, « [Terrorist Recruitment and Radicalization in Saudi Arabia](#) », *Middle East Policy*, 4:13, hiver 2006, p. 40-41.

¹⁷ Viden, 2011, *op. cit.*

Une « relation spéciale » basée sur le pétrole et l'instrumentalisation par Washington de l'identité religieuse et la localisation stratégique du royaume saoudien

La politique américaine à l'égard de l'Arabie saoudite fut initiée par le président Franklin D. Roosevelt lors d'une rencontre célèbre avec le roi Abd al-Aziz Ibn Saoud, le 14 février 1945 à bord de l'USS Quincy¹⁸. Depuis chaque président entretiendra une relation proche avec l'Arabie saoudite et la famille royale saoudienne malgré les manquements du régime saoudien en matière de droits de l'homme et de libertés individuelles (notamment envers les femmes et la minorité chiite). Selon une déclaration du département d'État de 1951 « les États-Unis doivent respecter la souveraineté de l'Arabie saoudite, la sainteté des lieux religieux et les coutumes locales »¹⁹. Pour cette raison, les États-Unis « doivent adopter une position de guide ou de partenaire pour ne pas donner l'impression de chercher à dominer le royaume »²⁰.

Les fondements de la relation entre les États-Unis et l'Arabie saoudite sont multiples ; relation de réciprocité asymétrique entre pétrole et sécurité, coopération de Guerre froide au travers de l'instrumentalisation de l'identité religieuse de l'Arabie saoudite (endiguement du nationalisme arabe et endiguement de l'expansion chiite suite à la révolution islamique), situation stratégique de l'Arabie saoudite ; et depuis le 11 septembre 2001 coopération dans le domaine du contreterrorisme²¹.

Le contrôle indirect des ressources pétrolières saoudiennes au travers de l'alliance avec l'Arabie saoudite a constitué un atout indéniable pour Washington lors des crises géopolitiques successives (excepté la guerre de Yom Kippour en 1973 lorsque les producteurs arabes de pétrole ont imposé un embargo contre les États-Unis et l'Occident pour leur soutien à Israël)²². Si l'Arabie saoudite demeure un producteur pétrolier essentiel sur le plan global, le statut de producteur en dernier ressort a désormais été transféré aux États-Unis, ce qui modifie l'équilibre du pouvoir en faveur des États-Unis.²³

La propagation du « wahhabisme » par l'Arabie saoudite sur le plan régional a été perçue par Washington comme un facteur stabilisant et un contrepoids à l'expansion chiite ou aux autres éléments radicaux. Le prosélytisme saoudien sera encore instrumentalisé par l'administration Carter et Reagan avec le financement et le recrutement des moudjahidin lors de la guerre en Afghanistan de 1979 à 1989²⁴. L'instrumentalisation de l'identité religieuse de l'Arabie saoudite était déjà envisagée par le président Eisenhower et son secrétaire d'État John Foster Dulles qui voulaient faire du roi Saoud un « pape islamique » afin de contrecarrer le nationalisme arabe de Nasser²⁵. De 1979 jusqu'aux attaques terroristes du 11 septembre 2001, Washington semble donc faire la différence entre un « mauvais islam » représenté par l'islam chiite révolutionnaire, incarné par l'Iran, et un « bon islam » - le « wahhabisme » - représenté par l'Arabie saoudite bien qu'il y ait des inquiétudes au sein des services de renseignement du Pentagone et de la CIA depuis la dernière moitié des

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*, p. 28.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Bronson, *op. cit.*

²² Viden, 2011, *op. cit.*

²³ Déclaration par Richard W. Westerdale, directeur des analyses politiques et la diplomatie publique au sein du Bureau des ressources énergétiques du département d'État. Arab-U.S. Policymakers Conference – National Council on U.S.-Arab Relations, le 14 octobre 2015.

²⁴ Viden, 2011, *op. cit.*

²⁵ Bronson, *op. cit.*, p. 3-5, 9-13.

années 1990 concernant la menace que représente la résurgence de l'islamisme extrémiste sur la péninsule arabique suite à la guerre du Golfe et à la guerre en Afghanistan²⁶.

Les attaques terroristes du 11 septembre 2001, menées par des islamistes extrémistes (avec 15 saoudiens parmi les 19 auteurs) ont provoqué un vif émoi dans l'opinion publique américaine et ont mené à une remise en question de l'alliance américano-saoudienne. Cette remise en question portait en premier lieu sur la société et le régime saoudiens et la politique ambiguë de Washington à son égard. Un aspect de cette remise en question concernait la propagation du wahhabisme par l'Arabie saoudite sur le plan mondial. Un rapport du Sénat intitulé *Two Years After 9/11: Keeping America Safe* publié en 2004 maintient que « le wahhabisme sème la terreur ». Il évoque également « la nature violente » de ce courant et « sa force idéologique inhérente, qui incite au recrutement et à l'entraînement » et « qui fournit une infrastructure aux groupes terroristes internationaux ». Le rapport constate que « cette idéologie a entravé la coopération de l'Arabie saoudite avec les États-Unis » et conclut que « les Saoudiens financent l'organisation Al-Qaïda ».²⁷ Ce dernier point rejoint le témoignage de David D. Afhauser (un responsable du Trésor américain), devant la sous-commission du terrorisme du Sénat en juillet 2003, qui déclarait que « l'Arabie saoudite est l'épicentre du terrorisme ».

Les événements du 11 septembre ont également suscité une remise en question de la dépendance énergétique des États-Unis par rapport à l'Arabie saoudite. Pourtant, cette remise en question ne représentait rien de nouveau car ce sujet a été récurrent depuis l'embargo pétrolier de 1973²⁸. L'indépendance énergétique américaine relative, la baisse du prix du pétrole et l'expansion de Daech ont changé la donne car ce sujet est visiblement absent des campagnes présidentielles actuelles.

L'embargo pétrolier de 1973 et 1974

Les événements du 11 septembre en 2001 mis à part, l'embargo pétrolier de 1973-1974 constitue très certainement la plus grave crise des relations américano-saoudiennes. Si ces deux événements diffèrent à bien des égards, ils représentent tous les deux un « coup d'arrêt » pour le déroulement normal des relations entre les États-Unis et l'Arabie saoudite, caractérisé par un certain pragmatisme. L'embargo pétrolier symbolise une « quasi-rupture » des relations américano-saoudiennes et marque l'apparition d'images de l'Arabie saoudite (et des Arabes) qui sont refoulées en temps normal. Ces images reflètent également la frustration des pays occidentaux (dont les États-Unis) devant la transformation de l'ordre pétrolier mondial qui s'est opérée successivement depuis la création de l'OPEP en 1960, et qui s'est traduite par des vagues de nationalisation des ressources pétrolières. En effet, l'embargo pétrolier – symbole par excellence de cette reconfiguration – a été vécu aux États-Unis (et en Occident de manière générale) comme un renouveau du pouvoir arabomusulman. Cette impression est d'autant plus forte que les États-Unis étaient fragilisés par une crise économique à dimensions multiples qui se manifeste sur le plan énergétique, économique, politique et social²⁹.

Sur le plan économique et stratégique, les revenus pétroliers considérables générés par l'embargo, et qui continueront de croître même après la levée de celui-ci, vont permettre aux producteurs de l'OPEP, notamment l'Arabie saoudite et l'Iran, d'entamer des programmes de développement et de

²⁶ Riedel, *op. cit.*

²⁷ U.S. Congress, Senate, Committee of the Judiciary, Subcommittee on Terrorism, Technology and Homeland Security, 108th Cong., 1st Session, [Two Years After 9/11: Keeping America Safe](#), mars 2004.

²⁸ Viden, 2011, *op. cit.*, p. 25.

²⁹ *Ibid.*, p. 196.

modernisation très ambitieux y compris en ce qui concerne leur capacité de défense. A cet effet, les États-Unis, le Japon et l'Europe occidentale vont tirer profit de ce développement dans la mesure où ils vont fournir le savoir technologique, administratif et stratégique ainsi que de diverses marchandises (aussi bien des voitures, des boissons gazeuses telles Coca-Cola et Pepsi que des F-15)³⁰.

Sur le plan idéologique, les revenus pétroliers vont permettre à l'Arabie saoudite de réaliser quelques-unes de ses ambitions liées à son désir de devenir un leader panislamique (aussi bien sur le plan régional que global) au travers de la propagation du « wahhabisme ». Le « wahhabisme » sera aussi employé par le *leadership* saoudien comme un outil d'endiguement du communisme. Cependant, cette stratégie ne s'opère pas seulement au travers de la propagation du wahhabisme. Les pétrodollars saoudiens financeront également des opérations secrètes menées par la CIA (notamment en Afrique et en Amérique Latine) dans un contexte où le Congrès s'oppose à ces activités. Bien souvent, comme c'est le cas en Afrique, au Moyen-Orient et en Afghanistan, l'endiguement du communisme et la propagation du wahhabisme se rejoignent, ce qui fait de Riyad un partenaire stratégique idéal aux yeux des responsables américains³¹.

La relance des relations américano-saoudiennes après l'embargo pétrolier de 1973 et 1974

Paradoxalement, ce sont les revenus pétroliers saoudiens – symbole du renouveau arabo-musulman – qui vont constituer le fondement de la relance des relations américano-saoudiennes après l'embargo pétrolier de 1973-1974. Cette relance va s'opérer au travers des mesures de coopération sur les plans économique, technologique, scientifique, industriel et militaire entre les États-Unis et l'Arabie saoudite. Ces mesures confèrent aux États-Unis un rôle majeur dans la transformation de l'Arabie saoudite. Dans le domaine de la sécurité et de la défense, la coopération doit se concentrer sur les besoins militaires de l'Arabie saoudite et notamment sur sa capacité d'assumer la responsabilité de sa défense, à la fois de son propre territoire et du golfe Persique (tel qu'envisagé par la doctrine Nixon). Comme le constate Rachel Bronson dans l'ouvrage *Thicker Than Oil : America's Uneasy Partnership with Saudi Arabia* (2006), « en raison de cet accord, presque chaque projet industriel majeur en Arabie saoudite entre 1973-1993 s'est réalisé dans le cadre de la coopération américano-saoudienne »³².

Pour l'Arabie saoudite, la relance des relations entre Riyad et Washington se justifie par ses besoins sécuritaires, qui augmentent au même rythme que ses revenus pétroliers, alors que pour les responsables américains il s'agit de rééquilibrer la balance des paiements américaine, d'assurer l'accès aux ressources pétrolières saoudiennes et enfin d'empêcher que l'arme pétrolière soit de nouveau utilisée dans un prochain conflit³³.

Sur le plan stratégique, l'Arabie saoudite émerge comme un allié clé potentiel au Moyen-Orient derrière l'Iran et Israël, principalement grâce à ses revenus pétroliers et son identité religieuse. Il semble donc qu'en juin 1974 – lorsque sont formalisées les mesures de coopération entre les États-Unis et l'Arabie saoudite – la relation « spéciale » entre Washington et Riyad soit recomposée. Cependant la relance des relations américano-saoudiennes suppose l'armement massif de l'Arabie saoudite auquel le Congrès est très réticent (à l'instar de tout rapprochement entre les États-Unis et

³⁰ *Ibid.*, p. 197.

³¹ *Ibid.*

³² Bronson, *op. cit.*, p. 123-127.

³³ Viden, 2011, *op. cit.*, p. 231.

le royaume saoudien) étant donné le rôle de « chef de file » de l'Arabie saoudite dans l'embargo pétrolier et de sa position antisioniste. En contrepartie, il est entendu que l'Arabie saoudite doit investir une partie majeure du surplus de ses revenus pétroliers dans l'économie américaine. Cela va s'effectuer de manière directe par l'investissement du gouvernement saoudien dans des obligations du Trésor américain et de manière indirecte avec les contrats obtenus par des compagnies américaines. Par la suite, l'Arabie saoudite va également investir dans d'autres secteurs de l'économie américaine³⁴.

Dans le même temps, l'Iran sera perçu comme le pilier principal pour Washington dans le golfe Persique jusqu'à la révolution islamique en 1979. Sur le plan pratique, cela se traduit par des accords entre Washington et le Shah, ce qui procure à ce dernier un accès illimité à toutes les armes non nucléaires qu'il souhaite. Ces éléments vont renforcer la rivalité de longue date avec l'Arabie saoudite ; une rivalité qui s'exprime à la fois sur les plans économique, militaire et idéologique³⁵.

La stratégie de rapatriement des pétrodollars

Il n'est donc guère surprenant que l'accord de coopération entre les États-Unis et l'Arabie saoudite (et son expression la plus tangible, la stratégie de rapatriement des pétrodollars) suscite des sentiments contradictoires chez les responsables politiques et le public américain. Tantôt les investissements sont perçus comme bénéfiques, tantôt comme le résultat d'une politique saoudienne « impérialiste. » Il existe notamment des craintes que l'accumulation des pétrodollars permette à l'Arabie saoudite de prendre le contrôle des industries américaines stratégiques. Ces sentiments seront amplifiés par la couverture médiatique américaine qui met en scène « l'invasion des Cheikhs pétroliers saoudiens ».

Quatre thèmes ressortent clairement de la couverture médiatique de la période post-embargo et de la stratégie de rapatriement des pétrodollars.

En premier lieu, le sentiment que les États-Unis sont envahis au sens propre et au sens figuré, par les Cheikhs pétroliers, notamment saoudiens. Les experts américains craignent effectivement que les richesses pétrolières confèrent à l'Arabie saoudite (et aux autres producteurs arabes) les moyens de contrôler l'économie américaine et notamment l'industrie de la défense (et *in fine* la politique étrangère américaine).

En second lieu, des inquiétudes existent quant à la capacité de l'Arabie saoudite, un pays sous-développé avec une population importante, à absorber ses richesses pétrolières grandissantes. Responsables et experts s'inquiètent notamment de l'impact de la rentrée massive des fonds sur la stabilité socio-politique du royaume saoudien. Ces craintes sont largement partagées par le roi Fayçal et ses conseillers qui maintiennent tant bien que mal l'équilibre entre les forces conservatrices d'une part (représentées par les oulémas, les leaders tribaux et une portion significative de la population saoudienne traditionnelle) et le monde des affaires, les technocrates et les membres de la famille royale (elle-même partagée à ce sujet) d'autre part.

En troisième lieu, l'approche adoptée par l'Arabie saoudite inquiète : elle consiste à « moderniser sans occidentaliser » afin de limiter le conflit entre la société saoudienne traditionnelle et les éléments de modernisation de l'Arabie saoudite. En pratique, cela suppose la poursuite du développement de l'Arabie saoudite tout en préservant le tissu social traditionnel où la région, la tribu et la famille constitue des piliers indivisibles. Cela amène Faysal à créer un lien explicite entre

³⁴ *Ibid.*, p. 232.

³⁵ *Ibid.*

l'islam et le développement afin d'obtenir le soutien des oulémas qui s'opposaient au processus de modernisation³⁶.

En dernier lieu, il est question d'un « conflit » entre le monde arabo-musulman et l'Occident. Du point de vue de l'Arabie saoudite, ce conflit se manifeste par le rejet du matérialisme de l'Occident perçu par les conservateurs comme une menace pour la vie saoudienne traditionnelle. L'assassinat du roi Faysal en 1975 et la prise d'assaut de la Grande Mosquée de La Mecque en 1979 peuvent être interprétés comme des manifestations de ce conflit – bien que le siège de la Mecque soit également une réaction contre la corruption et les excès de certains membres de la famille royale qui ne respectent pas les préceptes de l'islam authentique³⁷.

Du point de vue des États-Unis, si le « conflit » entre l'Occident et le monde arabo-musulman est tout d'abord latent, il se matérialise ensuite par le renouveau du pouvoir arabo-musulman symbolisé sur le plan économique par la rentrée massive des pétrodollars dans le golfe Persique. Sur le plan politique, les richesses pétrolières et la dépendance énergétique des États-Unis, du Japon et de l'Europe occidentale confèrent aux producteurs arabes de pétrole (et à l'Arabie saoudite notamment) un pouvoir considérable. S'y ajoutent les possibilités que l'arme pétrolière soit réutilisée dans un conflit prochain avec Israël, que les producteurs arabes attribuent des aides financières aux terroristes arabes et que le prix du pétrole continue d'augmenter³⁸. Le débat sur l'intervention militaire potentielle en Arabie saoudite qui se déroule sur le plan politique américain lors du printemps 1975 et la publication de l'ouvrage *Armageddon : Oil and the Middle East Crisis*³⁹ en 1974 illustrent ce conflit. D'autres, à l'instar de l'orientaliste Bernard Lewis, perçoivent dans le renouveau du pouvoir arabo-musulman une menace contre le christianisme et le judaïsme⁴⁰.

Les événements de 1979 (révolution islamique, crise des otages américains à Téhéran, prise de la Grande Mosquée de la Mecque et enfin prise des otages de l'ambassade américaine à Islamabad qui se solde par la mort de deux citoyens américains) alimentent les tensions entre « l'Occident » et « l'Islam ». Le résultat est un déplacement de la menace représentée par l'Arabie saoudite (en tant que symbole du renouveau du pouvoir arabo-musulman) vers l'Iran. L'Iran sera désormais représenté comme la source principale du terrorisme, du fondamentalisme, du fanatisme et du radicalisme. Dans les faits l'Arabie saoudite hérite d'un rôle stratégique dans le maintien de la sécurité du golfe Persique et en tant que producteur pétrolier de dernier ressort dans le contexte du second choc pétrolier (qui intervient dans le contexte de la révolution iranienne). Ce rôle sera rempli par l'Arabie saoudite lors de la guerre entre l'Iran et l'Irak qui perturbe davantage la production pétrolière du golfe Persique. Bien que les images de l'Arabie saoudite restent très ambiguës durant cette période, l'importance stratégique de ce pays a été renforcée⁴¹.

La « Joint Security Cooperation »

En lien avec les éléments évoqués ci-dessus, l'accord de coopération (la *Joint Security Cooperation*), conclu entre les États-Unis et l'Arabie saoudite, dans le domaine de la défense et de la sécurité en juin 1974, suscite un réel débat aux États-Unis. Pour Washington, l'objectif principal de cet accord est

³⁶ *Ibid.*, p. 234.

³⁷ *Ibid.*, p. 235.

³⁸ *Ibid.*, p. 236.

³⁹ John F. Walwood, *Armageddon: Oil and the Middle East Crisis*, Grand Rapids: The Zondervan Corporation, 1974.

⁴⁰ Bernard Lewis, « [Return of Islam](#) », *Commentary*, janvier 1976.

⁴¹ Viden, *op. cit.*, p. 239.

de rapatrier des pétrodollars par l'intermédiaire de l'industrie de la défense d'une part, et de resserrer les liens entre les États-Unis et l'Arabie saoudite d'autre part. Force est de constater que de nombreux contrats de défense impliquant l'Arabie saoudite ont été récupérés par des compagnies américaines suite à la conclusion de cet accord⁴².

Un contrat particulièrement controversé, d'un montant de 77 millions dollars attribué à la Vinnel Corporation (un contractuel de défense) en février 1975, a pour but la formation de la Garde nationale saoudienne (une force sécuritaire à l'époque sous la responsabilité du Prince Abdallah) pour défendre les champs pétrolifères. Cette tâche est confiée à d'anciens militaires américains. C'est la première fois qu'un tel contrat est attribué à une compagnie privée. Nous notons que le débat sur les contrats attribués aux sociétés privées coïncide avec le débat sur l'intervention militaire en Arabie saoudite, provoqué par un entretien avec le secrétaire d'État Henry Kissinger dans *Business Week* en janvier 1975⁴³.

Dans « Mideast Dilemma: Is U.S. Training a Future Foe ? » du 24 février 1975, *l'U.S. News and World Report* évoque la possibilité que l'Arabie saoudite, équipée des armes américaines, puisse se retourner contre les États-Unis dans le futur. Pour l'hebdomadaire, cette question est d'autant plus légitime que, selon des experts, les champs pétroliers saoudiens seront la cible de n'importe quelle intervention militaire des États-Unis dans le royaume saoudien afin d'empêcher une « strangulation » de l'Occident lors d'une crise pétrolière potentielle. *l'U.S. News and World Report* cite le sénateur Henry Jackson qui réclame une investigation de l'accord de la formation militaire attribué à la Vinnel Corporation par la commission des services armes du Sénat. Jackson remet en question la logique de cette décision, à savoir la promotion des ventes d'armements à l'étranger et le renforcement des monarchies conservatrices telles l'Arabie saoudite⁴⁴.

Le rôle des sociétés privées est également évoqué par Carl Solberg dans un article intitulé « Tyranny of Oil » publié dans la revue *American Heritage* en décembre 1976. Solberg soulève l'approche ambiguë des États-Unis à l'égard du Moyen-Orient, qui se traduit par un soutien ouvertement affiché à Israël et un soutien « secret » envers les pays arabes conservateurs et modérés (notamment l'Arabie saoudite) par le biais des sociétés privées. Au Moyen-Orient, cette politique permet au gouvernement américain d'opérer à deux niveaux diplomatiques différents : le public et le privé avec le département d'État comme moteur de cette politique. Cette stratégie repose sur deux fondamentaux ; premièrement, les sociétés privées sont les instruments de la politique étrangère américaine et deuxièmement, les intérêts de ces sociétés privées s'alignent avec les intérêts des États-Unis. Pour Solberg, l'embargo pétrolier démontre que le second principe est faux.⁴⁵

La stratégie de rapatriement des pétrodollars et le risque implicite de perte d'indépendance des États-Unis en matière de politique étrangère est également dénoncée par Daniel Yergin dans le *New York Times Magazine* le 16 février 1975 (l'article s'intitule « The Economic Political Military Solution »). Selon Yergin, cette stratégie a donné naissance à un « groupe de pression » dans les pays consommateurs (et notamment aux États-Unis) et à une « prise d'otage » effectuée par les producteurs de l'OPEP (principalement l'Arabie saoudite et l'Iran). Ce groupe de pression cherche à obtenir des faveurs au travers la mise en place des « relations spéciales » avec les producteurs. Ce groupe de pression se compose des compagnies pétrolières, des banques internationales, des contractuels de défense, des constructeurs d'avion et des équipements lourds. Yergin soutient que la montée en puissance de ce groupe de pression pourra faire obstacle à une politique étrangère

⁴² *Ibid.*, p. 40.

⁴³ *Ibid.*, p. 241.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*, p. 242.

américaine indépendante⁴⁶. Le « groupe de pression » et « la prise d'otage » évoqués par Yergin sont décrits de « *lobby* arabe » par les médias américains en 1978. Ce terme est employé dans le cadre de la promotion de vente d'armement à l'Arabie saoudite et à l'Égypte annoncée par l'administration Carter en mars 1978⁴⁷.

Le concept d'un *lobby* arabe est évoqué par Steven Roberts dans un article du *New York Times* le 30 avril 1978 (l'article s'intitule « The Arab Lobby Specialty : Soft Sell, Tough Message »). Roberts soulève la promotion « d'un prince saoudien » (il s'agit du prince Bandar Ben Sultan, futur ambassadeur de l'Arabie saoudite aux États-Unis) en faveur d'un accord de vente de F-15 à l'Arabie saoudite. Robert cite également la campagne de communication d'un cabinet de relations publiques en faveur de cette vente ainsi que des publications colorées de plusieurs pages dans des magazines populaires où la relation spéciale entre les États-Unis et l'Arabie saoudite est mise en avant⁴⁸.

Robert énumère ensuite les personnes à qui le *leadership* saoudien a fait appel afin de mener sa campagne de communication notamment Michael Moynihan (le frère du sénateur démocrate de New York, Daniel P. Moynihan), le sondeur Patrick Caddell (un ami du président Carter) et Crawford Cook (expert en communication et ami de John West, ambassadeur des États-Unis à Riyad)⁴⁹.

Nous tenons également à évoquer la campagne de communication menée par Cheikh Faysal Alhelgelan, ambassadeur de l'Arabie saoudite à Washington entre 1974 et 1983. Cette campagne s'inscrit dans le cadre de la promotion d'un accord d'armement en faveur de l'Arabie saoudite dans un contexte d'instabilité accrue sur le plan régional et intérieur suite à la révolution iranienne. Il s'agit d'améliorer la capacité des F-15 achetés par l'Arabie saoudite en mai 1978. L'invasion soviétique en Afghanistan fin décembre 1979 renforce ce sentiment en y rajoutant le spectre de l'expansion communiste. Dans un recueil de déclarations officielles publiées par l'ambassade de l'Arabie saoudite à Washington en septembre 1980, Alhelgelan évoque la transformation de l'Arabie saoudite suite à l'embargo pétrolier, la nécessité d'assurer l'intégrité territoriale de l'Arabie saoudite en raison des ressources pétrolières stratégiquement vitales et de son statut de gardien des lieux saints d'islam, mais également le renouveau de l'islam, les relations américano-saoudiennes, le pétrole et la question palestinienne. Le choix du public est stratégique. Au cours de cette campagne, Alhelgelan s'adresse aux responsables de la commission des sécurités et des échanges des États-Unis (New York), de l'Arab World Symposium (Doane College, Crête, Nebraska) du Center for Strategic Studies (Washington D.C.) et du Council For Foreign Relations (New York)⁵⁰.

L'importance stratégique de l'Arabie saoudite pour les États-Unis est validée par le public américain

Au début de l'année 1976, les craintes à l'égard des menaces provoquées par les pétrodollars contre l'économie américaine commencent à se dissiper. Cela s'explique en partie par le fait que la plupart des pays producteurs se sont montrés très dépensiers et ont de ce fait contribué à la création de marchés de luxe pour les marchandises américaines, européennes et japonaises. Surtout, les prévisions de certains spécialistes du pétrole et des économistes américains, qui anticipaient que

⁴⁶ *Ibid.*, p. 242-243.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 243.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 244.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*, p. 246.

l'afflux massif des revenus pétroliers vers les pays producteurs arabes, allaient paralyser le système financier, se sont révélées fausses⁵¹.

A cet égard, le changement d'attitude à l'égard de l'Arabie saoudite qui s'opère aux États-Unis entre 1974 et 1978 s'explique principalement par des intérêts économiques et stratégiques communs et non par des sentiments de proximité dans le domaine des valeurs. Les avantages économiques et stratégiques sont considérés suffisamment importants pour réconcilier les antagonismes entre les États-Unis et l'Arabie saoudite dans les domaines politique, social et idéologique. D'un point de vue stratégique, les intérêts américains et saoudiens convergent avec la politique d'endiguement du communisme, ce qui, pour Riyad, se traduit par la propagation du « wahhabisme » sur le plan régional et global. Nous avons vu que les capacités financières considérables de l'Arabie saoudite constitue un élément très intéressant à une époque où le Congrès s'oppose aux opérations secrètes à l'étranger. De ce fait, l'interprétation saoudienne très orthodoxe de l'islam sunnite, bien que perçue comme un anachronisme par les responsables américains, apparaît clairement positive pour les États-Unis d'un point de vue stratégique. Cela est illustré par l'endiguement communiste en Afrique et en Asie du Sud-Ouest (notamment en Afghanistan et eu Pakistan) et l'expansion chiite suite à la révolution islamique. D'un point de vue stratégique, la cooptation et le financement des oulémas radicaux suite au siège de la Grande Mosquée de la Mecque sont perçus de manière positive par les responsables américains dans la mesure où cela semble garantir le statut quo et implicitement l'accès aux ressources pétrolières saoudiennes. D'un point de vue démocratique, le pas en arrière représenté par cette cooptation et ce financement a été dénoncé aux États-Unis. Comme dans d'autres cas cependant, les considérations stratégiques américaines prévalent sur les valeurs démocratiques. Ce constat est validé par le sondage effectué par le *Chicago Council of Foreign Relations* (CCFR) en 1978. Le nom de l'Arabie saoudite ressort dans une question où le CCFR demande aux sondés de classer un certain nombre des pays selon leur degré d'importance à l'égard des intérêts vitaux des États-Unis d'un point de vue économique, politique ou stratégique. L'Arabie saoudite est citée comme vitale pour les intérêts des États-Unis par 80% du public et 95% des leaders d'opinion. Israël occupe la troisième place derrière le Japon avec 78% du public et 91% des leaders d'opinion. En revanche, l'Arabie saoudite se situe juste en-dessous du seuil d'indifférence quand il s'agit des sentiments de proximité⁵².

Les relations américano-saoudiennes : vers une configuration plus minimaliste centrée sur des considérations sécuritaires et des transferts d'armement

Comment l'actuelle crise dans les relations américano-saoudiennes se distingue-t-elle des crises précédentes ? Cette crise est-elle plus grave que les crises précédentes et pourrait-elle dans le cas positif amener à une rupture véritable entre les États-Unis et l'Arabie saoudite ?

La crise actuelle n'est pas plus grave que les crises précédentes. En revanche, elle est qualitativement différente car elle souligne plus que les autres crises que lorsque les intérêts respectifs des États-Unis et de l'Arabie saoudite ne s'alignent plus ou peu, le risque de tensions voire de rupture temporaire augmente comme cela a été le cas entre 2011 et 2013 lors des soulèvements arabes. C'est dans ce contexte que l'Arabie saoudite a cherché à approfondir les relations commerciales et stratégiques avec d'autres alliés tels que la France et la Grande Bretagne, ce qui s'est traduit par des accords commerciaux et des ventes d'armement pour des sommes considérables⁵³.

⁵¹ *Ibid.*, p. 301.

⁵² *Ibid.*, p. 302.

⁵³ Sam Perlo-Freeman, *et al.*, « [Trends in World Military Expenditure, 2014](#) », *SIPRI Fact Sheet*, avril 2015.

L'entrée de l'État Islamique (ou Daech) sur le devant de la scène dans le contexte de l'érosion des structures étatiques et sociales de l'Irak et le conflit en Syrie vont changer la donne et contraindre l'administration Obama à s'engager au Moyen-Orient même si cet engagement reste très limité. Sur un autre plan, les négociations nucléaires entre le groupe 5+1 et l'Iran vont amener l'administration Obama à « courtiser » l'Arabie saoudite qui s'oppose fermement à un tel accord avec l'Iran pour des raisons d'équilibre du pouvoir régional. C'est également sous cet angle que l'on doit comprendre le support logistique et militaire apporté par les États-Unis à l'Arabie saoudite dans la guerre qu'elle mène actuellement au Yémen (Zenko, 2015).

Il est cependant essentiel d'insister sur le fait que pour l'Arabie saoudite, l'accord nucléaire conclu entre l'Iran et le groupe 5+1 représente un élément parmi d'autres qui, selon le *leadership* saoudien, ont renforcé la position de l'Iran dans la lutte hégémonique qui les oppose. L'intervention militaire en Irak en mars 2003 et l'occupation du pays par les États-Unis qui s'en est suivie, qui ont eu pour effet d'augmenter l'influence de l'Iran, en font partie. La menace perçue de l'Iran a amené l'Arabie saoudite à dépenser des sommes importantes dans l'armement, ce qui a clairement été bénéfique aux États-Unis et d'autres pays tels que la France et la Grande⁵⁴.

Nous constatons donc que la crise actuelle dans les relations américano-saoudiennes n'est pas reflétée dans les transferts d'armement des États-Unis à l'Arabie saoudite car depuis octobre 2010 l'administration Obama a consenti de vendre 90.4 milliards de dollars d'armements à l'Arabie saoudite⁵⁵. Cela suggère que le nexus « petro-diplomatique » et « militaro-industriel » américain et son interdépendance avec l'Arabie saoudite constitue le noyau des relations américano-saoudiennes. Ce sont ces intérêts qui minent les préoccupations de droits de l'homme éventuelles du Congrès et du gouvernement américain à l'égard de l'Arabie saoudite et qui, de ce fait, font perdurer l'alliance entre les États-Unis et l'Arabie saoudite.

Si le pétrole était autrefois le pilier principal de l'alliance entre les États-Unis et l'Arabie saoudite, les relations stratégiques et commerciales, cimentées au travers des transferts d'armement et des supports logistiques, caractérisent cette alliance aujourd'hui. Les intérêts stratégiques et commerciaux considérables en jeu priment clairement sur les droits de l'homme et les valeurs démocratiques. La déclaration suivante par Jeffrey Kohler (Vice-président des ventes internationales et du marketing pour la Défense, l'Espace et la Sécurité pour Boeing) lors de la Conférence annuelle des décideurs arabes et américains à Washington D.C. le 14 octobre 2015, l'illustre bien. Kohler a déclaré que des changements dans l'attitude des Saoudiens par rapport aux droits de l'homme auront lieu indirectement au travers des interactions et des échanges avec des acteurs américains et que les relations militaires profondes sont propices à cela. Nous maintenons que si cela était réellement le cas, de tels changements seraient en cours depuis longtemps étant donné que le partenariat stratégique entre les États-Unis a été établi en 1945.

En raison de la préoccupation actuelle des responsables américains et saoudiens au sujet de la situation géopolitique actuelle très sérieuse au Moyen-Orient, il est peu probable qu'une rupture ait lieu dans le court ou moyen terme entre les États-Unis et l'Arabie saoudite. De plus, le moteur de ces relations continuera à être la coopération dans le domaine du contre-terrorisme et des transferts d'armement. Cela semble d'autant plus clair que des candidats à l'élection présidentielle tels Hillary Clinton ou Marco Rubio privilégieraient très certainement les questions de sécurité et une politique étrangère plus interventionniste. Il semble tout aussi clair que l'Arabie saoudite continuera à « trahir » les États-Unis en explorant d'autres partenariats commerciaux et sécuritaires tels que ceux récemment établis avec la France et la Grande Bretagne.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Christopher Blanchard, [Saudi Arabia: Background and U.S. Relations](#), Congressional Research Service RL33533, 8 septembre 2015.

Bibliographie

Articles

Baker Peter, Schmitt Eric, « [Discordant Verdict on U.S. Forces in Syria: Too Much, or Too Little](#) », *The New York Times*, 31 octobre 2015.

Ball James, « [Obama Issues Syria a 'Red Line' Warning on Chemical Weapons](#) », *The Washington Post*, 20 août 2012.

Blanchard Christopher, [Saudi Arabia: Background and U.S. Relations](#), Congressional Research Service 33533, 8 septembre 2015.

Bronner Ethan, Slackman Michael, « [Saudi Troops Enter Bahrain to Help Put Down Unrest](#) », *The New York Times*, 14 mars 2011.

Cafiero Giorgio, Wagner Daniel, « [France: Saudi Arabia's New Arms Dealer](#) », *The National Interest*, 10 août 2015.

Doward Jamie, « [Revealed: How UK Targets Saudi for Top Contracts](#) », *The Guardian*, 17 octobre 2015.

Hegghammer Thomas, « [Terrorist Recruitment and Radicalization in Saudi Arabia](#) », *Middle East Policy*, 13:4, hiver 2006, p. 40-41.

Khashoggi Jamal, « [The Salman Doctrine](#) », *Al Arabiya News*, 1er avril 2015.

Kraetzschmar Hendrik, « [The First Democratic Local Elections in Saudi Arabia in 2005](#) », *LSE Public Policy Group Working Paper*, 6, 6 janvier 2011.

Lewis Bernard, « [Return of Islam](#) », *Commentary*, janvier 1976.

Lippman Thomas, *Hearing Before the Subcommittee on International Organizations*, U.S. Congress, House Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on International Organizations, Human Rights, and Oversight, 110th Cong., 1st sess., 2 juin 2007.

Lynch Mark, « Obama and the Middle East: Rightsizing the U.S. Role », *Foreign Affairs*, septembre - octobre 2015, p.18.

Nicholas Peter, « [Obama's Strategy Was to Pressure Mubarak Without Intruding](#) », *The Los Angeles Times*, 13 février 2011.

Obaid Nawaf, « [A Saudi Arabian Defense Doctrine: Mapping the Expanded Force Structure, the Kingdom Needs to Lead the Arab world, Stabilize the Region, and Meet its Global Responsibilities](#) », *Belfer Center for Science and International Affairs*, 27 mai 2014.

Okruhlik Gwenn, « [Networks of Dissent: Islamism and Reform in Saudi Arabia](#) », consulté le 3 novembre 2015.

Perlo-Freeman Sam, *et al.*, « [Trends in World Military Expenditure, 2014](#) », *SIPRI Fact Sheet*, avril 2015.

Riedel Bruce, « [The Prince of Counterterrorism: The Story of Washington's Favorite Saudi, Muhammed bin Nayef](#) », *Brookings Institution*, 29 septembre 2015.

Rogin Josh, Lake Eli, « [How Saudis Took the Lead in Yemen](#) », *Bloomberg View*, 27 mars 2015.

Sanger David, « [Agreement Reached to Restart Syria Peace Talks and Seek Cease-Fire](#) », *The New York Times*, 30 octobre 2015.

Viden Anna, « La fausse rupture de la politique américaine face aux Frères musulmans », in Pierre Puchot (dir.), *Les Frères musulmans et le pouvoir*, Galaade Éditions, 2015, p.307-328.

Viden Anna, [Les images de l'Arabie Saoudite aux États-Unis, de 1973 au 11 septembre 2001](#), thèse doctorale soutenu à Sciences Po, 31 mai 2011.

Zenko Micah, « [Obama's War of Choice: Supporting the Saudi-led Air War in Yemen](#) », *Politics, Power, and Preventive Action, Council of Foreign Relations*, le 25 septembre 2015.

Ouvrages

Bronson Rachel, *Thicker Than Oil: America's Uneasy Partnership with Saudi Arabia*, Oxford University Press, 2006.

Kechichian Joseph, *Legal and Political Reforms in Saudi Arabia*, Routledge, 2013.

Walwoord John F., *Armageddon: Oil and the Middle East Crisis*, Grand Rapids: The Zondervan Corporation, 1974.

Rapports

Rapport du Belfer Center for Science and International Affairs, [Iran and the Arab World after the Nuclear Deal: Rivalry and Engagement in a New Era. The Iran Project](#), août 2015.

Témoignages devant le Congrès

Rapport du contrôleur général des Nations unies, The U.S.-Saudi Arabian Joint Commission on Economic Cooperation, [The United States General Accounting Office](#), 22 mars 1979.

Déclaration par Richard W. Westerdale, directeur des analyses politiques et la diplomatie publique au sein du Bureau des Ressources Énergétiques du département d'État. Arab-U.S. Policymakers Conference – National Council on U.S.-Arab Relations, 14 octobre 2015.

U.S. Congress, Senate, Committee of the Judiciary, Subcommittee on Terrorism, Technology and Homeland Security. [Two Years After 9/11: Keeping America Safe](#). 108th Cong., 1st Session, mars 2004.

LA POLITIQUE AMÉRICAINE VIS-À-VIS DE L'IRAN : DE L'ACCORD NUCLEAIRE À...?

Ferry DE KERCKHOVE

Professeur et vice-président exécutif de l'Institut de la Conférence des Associations de la Défense, Ottawa

Les analystes ont souvent, à tort, tendance à compartimenter les différents dossiers du Moyen-Orient alors qu'ils sont bien souvent liés. Autant le dossier nucléaire iranien est unique sur le plan géopolitique, autant faut-il néanmoins le situer dans la mouvance générale de la politique de non-prolifération nucléaire américaine à laquelle, étrangement, le document de la Maison Blanche sur *la stratégie nationale de sécurité* ne rend guère justice¹, en dépit de l'engagement direct du président des États-Unis dans le dossier.

La politique nucléaire du président Obama²

Le 24 septembre 2009, dans la foulée de son discours de Prague du 5 avril 2009, le président Obama présidait une réunion du Conseil de sécurité des Nations Unies, une première pour un président américain. La réunion portait sur le désarmement nucléaire et Barack Obama a lancé un appel à un monde sans armes nucléaires, rejoignant ainsi celui du président Reagan quelques décennies plus tôt. Même si la résolution relevait du mythe, elle n'en sous-tendait pas moins trois objectifs : a) la réduction des arsenaux existants, b) le renforcement du dispositif et de la mise en œuvre de la non-prolifération et, c) l'instauration d'un régime le plus contraignant possible en matière de sécurité nucléaire.

Partant de là, on pourrait croire que la politique américaine envers l'Iran s'inscrit dans une vision bien établie, les États-Unis appelant de leurs vœux l'élimination générale de ce qui a été le fondement de la dissuasion depuis 1945. C'est ignorer évidemment la contradiction fondamentale au cœur de la stratégie de défense de l'Alliance atlantique axée sur la possession de l'arme nucléaire, à fortiori aux mains de la plus forte puissance nucléaire de tous les temps³. Le débat aujourd'hui porte sur la réduction des arsenaux moins au titre du désarmement nucléaire que pour en réduire les coûts d'entretien et en améliorer l'efficacité et l'invulnérabilité. Il n'est pas étonnant que de la vieille triade du temps d'Eisenhower, on mette surtout l'accent sur la capacité des missiles lancés à partir de sous-marins (SLBM)⁴.

Cela dit, il est indéniable que l'impulsion donnée par le président Obama au renouvellement du dialogue a connu un certain succès au cours des deux premières années de son mandat, notamment au titre de la sécurité nucléaire, le sommet de Washington de 2010 s'étant attaqué frontalement au terrorisme nucléaire⁵. L'examen du dispositif nucléaire américain⁶ de 2010 a fait appel à une

¹ The White House, National Security Strategy, février 2015, p. 11

² Des éléments de cette section s'inspirent d'une présentation suivie de questions le 19 mai 2015 de l'ancien négociateur américain Gary Samore dans l'équipe de Barack Obama et actuellement directeur de recherche au Belfer Center for Science and International Affairs à la Kennedy School of Government à l'Harvard. Une [excellente entrevue est celle de David Sanger](#) en 2010.

³ William J. Perry, *et al.*, [U.S. Nuclear Weapons Policy](#), Council of Foreign Relations, Independent Task Force Report, 62, 2009.

⁴ Steven Pifer, « [The Strategic Triad and the Challenge of Tight Budgets](#) », *Brookings*, 19 novembre 2013.

⁵ *CBCNEWS*, « [Obama Hails Progress at Nuclear Safety Summit](#) », 13 avril 2010.

réduction du rôle des armes nucléaires dans la stratégie de sécurité nationale américaine, ainsi qu'au maintien de la dissuasion et de la stabilité stratégique à des niveaux réduits de forces nucléaires. Plusieurs auteurs se sont attachés à démontrer comment réduire ce rôle, comme Barry Blechman and Russell Rumbaugh⁷. D'autres soulignent que le manque d'intérêt tant politique que militaire aux États-Unis pour les armes nucléaires explique l'absence d'évolution marquante dans la politique nucléaire américaine⁸. Cette période a également donné lieu au ralliement d'un nombre croissant de pays contre la politique nucléaire de l'Iran, qui devait éventuellement mener à la coalition la plus vaste que le monde ait connue pour l'imposition de sanctions économiques à l'Iran. Enfin, des efforts soutenus étaient consacrés au renforcement du dispositif de non-prolifération nucléaire dans le cadre de la conférence d'examen du TNP.

Ces débuts encourageants n'ont pas été suivis d'effet sur la durée.. D'abord, le Sénat américain a renâclé sur la ratification du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (CTBT ou TICEN), opposition complètement inutile dans les circonstances et minant les efforts de la Maison Blanche dans le domaine. Le même sort a été réservé aux efforts de négociation d'un traité interdisant la production de matières fissiles pour les armes nucléaires (FMCT, *Fissile Material Cutoff Treaty*) alors que le 5 avril 2009, le président Obama avait inversé la position américaine sur la vérification et proposait ce type de traité (qui vient d'être relancé par le président Hollande). La Conférence sur le désarmement convenait de mettre sur pied un comité de négociation en vue d'un FMCT, mais au fil des années le Pakistan a rompu le consensus à Genève, empêchant la mise en place d'une des clés de voûte du dispositif de non-prolifération nucléaire⁹.

Cependant, c'est sur deux négociations bilatérales sur trois que l'échec a été plus retentissant. Dans le contexte « traditionnel » des négociations nucléaires entre « les deux Grands », Barack Obama et Dmitri Medvedev, deux anciens avocats mus par un sens du compromis¹⁰, s'étaient entendus sur une « remise des pendules à l'heure ». Le 8 avril 2010, ils signaient un nouvel accord START réduisant leurs arsenaux nucléaires respectifs de 2200 ogives à 1550, et les missiles à longue portée à 700 lanceurs pour chaque pays. Bien qu'apparemment remarquable, l'accord confirmait surtout que l'équilibre stratégique était moins important que le déséquilibre conventionnel. Cependant, avec l'arrivée du président Poutine, pour qui l'Occident demeure l'ennemi, la parité nucléaire est vitale tout comme la réduction des forces nucléaires américaines, notamment en Europe. La stratégie américaine de défense anti-missile donnait à la Russie l'impression d'être vulnérable à une première frappe, sans doute une forme de rétrospection sur l'époque Reagan Andropov et l'Initiative de défense stratégique (SDI) – bien que cela n'ait aucun sens de nos jours. Vladimir Poutine exigeait donc l'abandon du dispositif de défense anti-missile en Europe d'autant plus que le président Obama avait décidé de remplacer les intercepteurs de longue portée en Pologne par des intercepteurs de moyenne et courte portée. Pour les États-Unis, la défense anti-missile est au cœur de la défense contre la Corée du Nord et contre tout « État voyou ». De toute manière, la crise ukrainienne a ravivé le discours de la Guerre froide, mettre fin à la tendance à la réduction des dépenses militaires et susciter une modernisation générale des dispositifs nucléaires.

⁶ Département de Défense des États-Unis, [Nuclear Posture Review Report](#), avril 2010.

⁷ Barry Blechman et Russell Rumbaugh, « Protecting US Security by Minimizing the Role of Nuclear Weapons : a New US Nuclear Policy », *Stimson*, mai 2015.

⁸ Voir Nick Ritchie, *US Nuclear Weapons Policy after the Cold War: Russians, 'Rogues' and Domestic Division*, Routledge, 2009.

⁹ Sur le projet de traité FMCT, voir Reaching Critical Will, « [Fissile Material Cut-Off Treaty](#) ». On y rend hommage à un grand Canadien, Gerry Shannon, dont le nom a été associé au « mandat Shannon » sur la meilleure façon de parvenir à un traité.

¹⁰ Voir Jill Dougherty, « [Analysis: Can Obama and Medvedev Reset Superpower Relationship ?](#) », *CNN*, 6 juillet 2009.

La Corée du Nord est un exemple marquant de l'échec de la diplomatie nucléaire américaine et, plus généralement, occidentale. Le président Obama a décidé de poursuivre la politique de son prédécesseur fondée sur une coopération technique pour la construction d'un réacteur nucléaire nord-coréen en échange de la renonciation par la Corée du Nord à l'arme nucléaire. Les tests nucléaires de la Corée du Nord en 2009 ont mis du plomb dans l'aile de cette politique tout comme, en 2012, le 3^{ème} accord avec un moratoire en échange d'une aide alimentaire. Même la Chine a du mal à supporter son « partenaire », mais n'a d'autres choix que de maintenir le régime en place. Elle vient d'ailleurs d'essayer de relancer le dialogue entre la Corée du Nord et les Six puissances. Aucune négociation avec la Corée du Nord n'a la moindre chance de réussir dans la mesure où l'arme nucléaire est une question de survie pour le régime et le pays. Seul un changement de régime pourrait conduire à une modification de la politique nucléaire nord-coréenne, mais toute tentative de changement de régime pourrait aussi provoquer un acte de désespoir du leader. Il faut espérer que les États-Unis, en concertation avec ses alliés, aient mis en place les mesures défensives et offensives pour contrer cette possibilité.

L'Iran

i) Le programme nucléaire iranien

Le programme nucléaire iranien, annulé après la révolution de 1979, a été relancé à la fin de la guerre contre l'Irak, l'Iran souhaitant se protéger contre toute attaque surprise, notamment par les armes chimiques irakiennes. Étant signataire du traité de non-prolifération nucléaire, l'Iran a toujours perçu les efforts de l'empêcher d'enrichir son uranium comme une injustice, preuve de la volonté de l'Occident de nuire à ses efforts en vue de développer ses capacités scientifiques. La question nucléaire iranienne est devenue le cœur des relations entre l'Iran et le monde. C'est dans ce sens que le différend nucléaire est profondément lié à la nature du régime politique iranien lui-même¹¹. C'est à partir de 2002 que des soupçons sont apparus sur les intentions à long terme de l'Iran, en raison de révélations selon lesquelles des installations secrètes auraient été construites pour un programme nucléaire militaire. Par la suite il a semblé que l'Iran souhaitait se garder la possibilité de développer un programme d'armes nucléaires¹² sans toutefois aller jusqu'au bout. Pour mieux comprendre l'importance du dossier nucléaire pour l'Iran, il faut être conscient que même si le régime iranien est théocratique et dictatorial, cela ne signifie nullement qu'il soit monolithique. Après les élections présidentielles contestées de 2009, la question nucléaire est devenue la question politique par excellence au pays. Il fallut donc attendre l'arrivée du président Hassan Rohani en 2013 pour que commence les véritables négociations entre l'Iran et les 6 grandes puissances du monde. Et le guide suprême de la Révolution, l'Ayatollah Khamenei, tout en appuyant son président, s'est efforcé de maintenir un juste équilibre entre réformateurs et partisans de la ligne dure. Même au cours des débats parlementaires iraniens sur l'accord du Plan global d'action conjoint (PGAC), M. Khamenei a appelé qu'il se réservait le droit de trancher.

ii) La fixation américaine

Face aux déconvenues russe et nord-coréenne, il n'est pas étonnant qu'empêcher l'Iran d'acquérir l'arme nucléaire soit devenu un objectif majeur, voire une fixation, pour un président qui a fait du désarmement et de la non-prolifération nucléaire une pierre d'angle de sa politique étrangère.

¹¹ Voir Shahram Chubin, « [The Politics of Iran's Nuclear Program](#) » United States Institute of Peace », *The Iran Primer*, 2010 (mis à jour en août 2015).

¹² Voir George Petrolekas et Ferry de Kerckhove, « [Les perspectives stratégiques du Canada 2013](#) », *Institut de la CAD*, février 2013.

Cependant, l'inspiration de cette mission va largement au-delà de la politique nucléaire du président Obama même si elle lui sert d'assise. Il y a une dynamique américaine interne dans cette affaire qui ne se limite pas à la dichotomie entre Républicains et Démocrates mais touche à un ensemble de considérations qui expliquent pourquoi cet accord est fondamental pour le président Obama et quelles en seront les conséquences pour les relations irano-américaines.

Paradoxalement, la première observation tient à la faiblesse du *leadership* américain après des années de guerre, une opinion publique lasse de guerroyer, un président dont l'un des objectifs de politique étrangère les plus importants était d'en finir avec les interventions héritées des Républicains¹³. De fait, même quand les États-Unis sont en position de force – clairement le cas dans le dossier iranien – ils donnent parfois l'apparence de la faiblesse à cause de la tendance du président à toujours chercher un compromis ; il est aux antipodes de l'outrancier Bush fils et du « avec moi ou avec les terroristes ». Il est incontestable que cette attitude lui a souvent nui au Congrès tout comme son origine afro-américaine que ne lui pardonnent pas bon nombre de Républicains sans jamais le reconnaître. Cependant, son équanimité lui a permis d'éviter d'humilier l'Iran, fut-ce au prix de voir ses opposants le traiter de Chamberlain. Barack Obama a sans doute compris la fierté iranienne, sa culture et son histoire, mieux que tous ses récents prédécesseurs.

Ayant traité l'Iran avec respect dans une négociation entre « égaux », l'assurant que tout accord ne serait pas à somme nulle, les négociateurs américains ont pu imposer des paramètres rigoureux. D'emblée ce traitement de l'Iran sur un pied d'égalité a été inacceptable pour les adversaires du président, notamment au Congrès, pour qui l'Iran reste le cœur de « l'axe du mal », sans compter l'opposition tout aussi marquée d'Israël et des pays du Golfe. Cette hostilité envers l'Iran remonte entre autres à la prise d'otages américains pendant l'administration Carter et s'étend à une bonne partie de l'opinion publique¹⁴. Même si celle qui s'opposait à un accord était minoritaire, elle n'en était pas moins significative, aux alentours de 40%. En outre, la majorité favorable avait néanmoins exprimé une méfiance quant à la fiabilité de l'Iran¹⁵, l'Iran ne jouissant d'un avis favorable que chez 11% des Américains, 2% de plus que la Corée du Nord¹⁶. Ainsi, l'administration américaine faisait face à une opinion américaine qui, avant la conclusion de l'accord, semblait douter autant de son propre président que de l'Iran. Cette attitude eut un impact sur la négociation, forçant le président américain à refuser d'accorder la moindre confiance envers l'Iran – étonnant après plus de 6 mois de négociation et au moins l'apparence d'une relation de confiance entre le Secrétaire d'État Kerry et son homologue iranien Zarif – et de mettre surtout l'accent sur une vérification intrusive¹⁷, ou, pour utiliser l'expression de Hillary Clinton, « *Distrust and Verify* » (on vérifie parce qu'on se méfie). Du côté iranien, il faut aussi reconnaître que les États-Unis demeurent le « grand Satan »...

Pendant la « campagne républicaine » au Congrès contre l'accord, les détracteurs du président – car c'est une affaire presque personnelle, d'où l'influence d'un Benjamin Netanyahu présenté par certain comme une « victime » de Barack Obama – rappellent à l'envie que l'Iran continue à appuyer Bachar el-Assad, Hezbollah, Hamas, et menace Israël d'extinction, ces voix puissantes ont dénoncé « l'influence exorbitante » que l'Iran a acquise dès l'annonce des paramètres. Cependant, l'unanimité républicaine contre l'accord était à la fois l'expression d'un soutien à Israël, une tentative débilante d'empêcher le président d'avoir un succès majeur de politique étrangère et, plus légitimement, un

¹³ Voir Ferry de Kerckhove, Les perspectives stratégiques du Canada 2015, *Institut de la CAD*, février 2015.

¹⁴ Ebrahim Mohseni, [Iran Nuclear Deal: The Public Opinion Hurdles Ahead](#), *The Conversation*, 3 avril 2015.

¹⁵ Pew Research Center « [More Approve than Disapprove of Iran Talks, But Most Think Iranians Are 'Not Serious'](#) », 30 mars 2015.

¹⁶ Frank Newport et Julie Ray, « [Deal Reached, U.S.-Iranian Relations May Be Tougher Hurdle](#) », *Gallup*, 15 Juillet 2015.

¹⁷ Voir Scott Clement et Peyton M. Craighill, « [Poll: Clear Majority Supports Nuclear Deal With Iran](#) », *The Washington Post*, 30 mars 2015.

vote de défiance envers le pays qui a été l'ennemi des États-Unis pendant près de 40 ans, ayant infligé aux États-Unis une de ses plus grandes humiliations avec la prise d'otages à l'ambassade américaine à Téhéran – pas étonnant que le film « Argo » ait gagné l'Oscar du meilleur film !

Le facteur israélien

Israël, on l'a constaté à plusieurs reprises, joue un rôle important dans le dossier et il convient d'en approfondir les causes et les effets. Il faut comprendre les raisons de l'inimitié personnelle incontestable entre Barack Obama et Benyamin Netanyahou. Par-delà l'irritation, pour ne pas dire l'hostilité, que plusieurs leaders occidentaux éprouvent envers Benyamin Netanyahou, comme Bill Clinton, Nicolas Sarkozy et Barack Obama, il y a presque dans le cas de ce dernier une « concurrence entre conception du judaïsme ». Barack Obama est « le plus juif » des présidents américains ; sa carrière initiale est entourée de juifs progressistes à Chicago – Ram Emmanuel n'est qu'un exemple parmi bien d'autres. Cependant, issu du mouvement des droits civiques, du monde afro-américain, Obama appartient à « la gauche juive », héritier du mouvement « *teshuva* » et du retour à l'observance, admirateur de la justice sociale des *kibboutz*. Benyamin Netanyahou est l'opposé, héritier du sionisme révisionniste, de Ze'ev Jabotinsky, partisan d'une démarche militante ; il est le défenseur acharné de la place d'Israël parmi les nations¹⁸. L'exploitation par Benyamin Netanyahou de l'holocauste à des fins politiques paraît de prime abord totalement inacceptable. Cependant, en fait, il le vit intensément et le transpose politiquement sur l'Iran qui devient la même menace qu'Adolf Hitler. Benyamin Netanyahou voit l'ennemi d'aujourd'hui comme une photocopie des ennemis d'Israël depuis 3000 ans. Ce faisant, il est incapable de l'appréhender tel qu'il est. Et c'est là le plus grand danger. C'est aussi ce qui mine sa crédibilité à moins de s'adresser à des Républicains qui, eux aussi, sont incapables de sortir de leurs schèmes de pensée idéologiques.

De son côté, idéologiquement, Barack Obama a voulu comprendre « la haine du monde arabe envers l'occident ». De plus, comme le discours du Caire l'a démontré¹⁹, il s'est commis plus que quiconque, fut-ce en partant de fausses prémisses, à trouver une solution au conflit israélo-palestinien, se buttant à un Benyamin Netanyahou viscéralement opposé à la création d'un État palestinien, dussent-ils prétendre le contraire. En outre, pour Barack Obama, une paix dans ce conflit offrait la possibilité d'agir sur l'Iran avec l'accord des Européens et de se tourner ensuite vers l'Asie. En revanche, Benyamin Netanyahou faisant de l'Iran la menace existentielle d'Israël se trouve à exprimer un manque de confiance non pas dans l'appui américain mais dans la solidarité du président américain, ce qui est profondément insultant pour Barack Obama mais accentue encore une perception de faiblesse chez le « leader du monde libre ». La campagne de Benyamin Netanyahou a eu un impact non seulement chez les Républicains mais chez bon nombre de Démocrates alors que se confrontent AIPAC et J Street du côté de la communauté juive américaine. La consolation c'est que 53 % des juifs américains appuient maintenant l'accord. Le président Obama a dû dépenser un capital politique considérable pour rallier les sénateurs démocrates récalcitrants, influencés tant par le vote juif que par leurs propres inquiétudes. Et Benyamin Netanyahou a finalement accepté de vivre avec l'accord, celui-ci ayant quand même couvert en grande partie ses quatre exigences – enrichissement,

¹⁸ Cette dimension a été admirablement développée par Peter Beinart, l'un des meilleurs analystes des relations entre les États-Unis et Israël. L'auteur a eu une longue discussion avec lui lors d'une conférence de Beinart à l'Université Carleton (Ottawa) le 23 octobre 2012. On peut voir aussi un article plus récent : Peter Beinart, « [Obama vs. Netanyahu: a Clash of Legacies Over Iran](#) », *Haaretz*, 24 février 2015.

¹⁹ L'auteur était présent à l'Université du Caire et a pu ressentir la sincérité du président Obama dans ses propos, eussent-ils été sans effets en bout de ligne.

centrifuges, stocks d'uranium enrichi et fin de la production de plutonium à Arak. Maintenant, il se contente de déplorer la durée de l'entente, trop courte à son gré.

Cependant, il ne faut pas se leurrer : aussi irréaliste que cela puisse paraître à première vue, les Israéliens craignent aussi un rapprochement entre Téhéran et Washington par peur de perdre une part d'appui américain au profit d'intérêts stratégiques plus importants dans le golfe Persique et dans la mer Caspienne. Benyamin Netanyahu joue la carte de la menace existentielle mais pense tout autant à la position de force dont jouit Israël au Moyen-Orient et, selon lui, l'Iran pourrait rompre cet équilibre. Ce n'est pas étonnant que le « prix » à payer pour le silence d'Israël depuis l'annonce de l'accord avec l'Iran se traduise par des engagements à long terme de coopération militaire et de fourniture d'armes ultrasophistiquées. En revanche, Barack Obama a été très clair dans son rejet de la demande que l'accord nucléaire avec l'Iran soit assorti d'une reconnaissance d'Israël par Téhéran. Toutefois, les États-Unis ont exercé leur veto contre la tentative égyptienne de faire adopter une résolution sur la dénucléarisation du Moyen-Orient et pourraient fort bien continuer à exercer leur veto sur toute résolution à l'ONU portant la reconnaissance de l'État palestinien. Certains dans l'administration américaine se sont inquiétés d'une diversion israélienne éventuelle contre le Hezbollah au Liban, qui aurait pu forcer les États-Unis à se ranger aux côtés d'Israël et à s'aliéner davantage l'Iran, même après conclusion de l'accord. Cela ne s'est pas produit. Cependant, un gain pour Israël, c'est que la campagne de Benyamin Netanyahu a réussi à faire apprécier plus que jamais à l'opinion américaine combien les politiques et pratiques iraniennes sont hostiles envers l'Occident. Il faudra attendre longtemps pour qu'il y ait un rapprochement idéologique entre les deux pays. Reste à voir s'il y a une chance de rapprochement entre les leaders américains et israéliens²⁰. La faillite complète du processus de paix israélo-palestinien est restée dans la gorge du président américain. Cependant, sur le reste de la situation au Moyen-Orient et ses multiples dangers, Benyamin Netanyahu et Barack Obama ont des positions très similaires.

Politique intérieure et retombées extérieures

Les Républicains, oubliant qu'ils sont à l'origine de la guerre en Afghanistan et en Irak, imputent les échecs de la politique étrangère américaine à Barack Obama. Ils y ajoutent la déconvenue avec Maliki en Irak, accusant notamment le président américain de s'être retiré trop vite d'Irak, permettant la montée en puissance de l'État islamique – dont on attribue l'origine à Al-Qaïda mais surtout à l'invasion américaine en Irak –, la déliquescence au Yémen et en Libye, la « trahison » envers Moubarak, l'appui à Morsi, les girations au Moyen-Orient, les discours sans effets et sans actions subséquentes comme le discours du Caire de 2009, « l'abandon » d'Israël et sa hargne contre Benyamin Netanyahu, ainsi que l'inaction conduisant à l'anarchie meurtrière en Syrie. Le printemps arabe ayant échoué pratiquement partout, on reproche aussi à Barack Obama de l'avoir soutenu et ainsi de mener à l'élimination d'alliés des États-Unis – ces « bons dictateurs qui nous soutenaient et apportaient paix et stabilité dans la région » pourrait-on dire. Comme litanie d'accusations, c'est sans doute l'inculpation la plus sanguinaire envers un président américain en exercice.

Il est exact que la stratégie américaine au Moyen-Orient manque de clarté et, comme le montre le document sur la stratégie de sécurité américaine de février 2015, qu'elle semble se réduire à un collage de questions distinctes – auxquelles l'administration se contente de réagir. Dans ces conditions, il faut une victoire de politique étrangère au président, une victoire qui soit transformatrice, aussi une victoire à un moment où les hydrocarbures du Moyen-Orient importent moins, donnant ainsi plus de flexibilité à l'administration américaine face à la région et à ses alliés traditionnels comme l'Arabie saoudite sans pour autant l'abandonner. D'ailleurs, l'Arabie saoudite,

²⁰ Voir Ben Caspit, « [Israel Pulse](#) », *Al-Monitor*, 12 mai 2015 ; Ebrahim Mohseni, *art. cit.*

dans sa guerre par procuration contre l'Iran, ne s'est pas privée de maintenir le prix du pétrole à la baisse, nuisant ainsi en partie aux producteurs nord-américains. L'accord nucléaire avec l'Iran est d'autant plus la victoire du président Obama qu'il a réussi à rallier les pays de la région en dépit des multiples Cassandres qui annonçaient une pluie de désastres. Pour Barack Obama, il y va effectivement de sa place dans l'histoire²¹. En effet ce sera là son vrai « prix Nobel ».

La coalition sur les sanctions est l'arme parfaite et Barack Obama parvint à étendre au maximum celles qu'avaient lancées ses prédécesseurs. Le programme nucléaire iranien a été le seul épouvantail qui réunit les puissances existantes du club nucléaire en plus des voisins arabes de l'Iran qui craignent le retour en force de la Perse révolutionnaire. C'est d'ailleurs en ce sens que les détracteurs de Barack Obama voient aussi dans l'accord avec l'Iran une trahison des sunnites, alliés de longue date des Américains, au profit de chias révolutionnaires. En d'autres mots, la situation restera tendue même après la mise en œuvre des dispositions de l'accord.

Un long cheminement

Quand Barack Obama arrive au pouvoir en 2008, le dossier nucléaire iranien a déjà six ans (la campagne lancée par le Canada à l'ONU contre les abus de l'Iran en matière de droits de la personne en est à sa 12^{ème} année). C'est en juin 2006 que le P-5 + 1 se constitue, la Chine, la Russie et les États-Unis se joignant aux trois grands européens. Cependant, après avoir subi une rebuffade de Khamenei en réponse à sa lettre du printemps 2009, dès septembre de la même année, le président Obama dénonce l'existence d'une usine d'enrichissement d'uranium souterraine à Fordow, près de Qom. Les manquements manifestes aux obligations de l'Iran en tant que signataire du TNP allaient conduire à la résolution 1929 du Conseil de sécurité de l'ONU de juin 2010 établissant un régime de sanctions contre l'État persan qui allait mobiliser un nombre considérable de pays participants. La relance de la négociation avec l'Iran prit fin avec l'escalade dans l'installation de centrifugeuses et la reprise de l'enrichissement de l'uranium iranien. En mars 2013, les États-Unis entamaient une série de pourparlers secrets avec l'Iran sans même en aviser ses partenaires du P5+1. Finalement, en réponse à l'effondrement de son économie, en novembre 2013, l'Iran, sous l'égide de son nouveau président, Hassan Rohani, et avec le plein accord du leader spirituel Khamenei, souscrivait au programme d'action conjoint. Les grandes étapes sont connues : six premiers mois de négociations de janvier à juillet 2014 entre les P-5 +1, prolongées de six mois mais avec une relance marquante à l'occasion de l'AGNU de septembre sous l'impulsion de Rohani. Le 24 novembre intervient une nouvelle prolongation jusqu'en avril 2015. Le 2 avril, l'accord préliminaire était annoncé et bien que la fin des négociations fût prévue pour le 30 juin, c'est finalement le 14 juillet qu'il fut définitivement conclu. S'ensuivit ensuite du côté américain, la longue campagne de Barack Obama pour s'assurer qu'étant donné le vote négatif garanti au Sénat par la majorité républicaine, il s'y trouve suffisamment de Démocrates favorables à l'accord pour éviter que le Sénat renverse le veto présidentiel contre le premier vote au Sénat. C'est ce calcul presque mesquin et finalement peu digne d'une puissance comme celle des États-Unis qui devait clore le débat.

²¹ L'échec initial d'Obama au Congrès sur le partenariat transpacifique rendait encore plus important un succès sur l'Iran.

L'accord et sa mise en œuvre

L'accord nucléaire²² conclu entre le P5+1 et l'Iran, qui doit entrer en vigueur, est un événement historique à plusieurs égards. Il l'est d'une part, compte tenu de la distance politique, sociologique, idéologique et humaine entre les deux camps, de la succession d'échecs antérieurs sur une longue période, des obstacles multiples risquant à tout moment de faire capoter l'affaire, des risques de désaveu en cours d'exécution de part et d'autre à l'intérieur des camps des principaux protagonistes, de la complexité autant technique que géopolitique du dossier. D'autre part cependant, l'accord nucléaire a marqué l'histoire parce qu'il consacre certes le triomphe de la diplomatie – qu'on ne peut sous-estimer –, mais surtout le triomphe des sanctions imposées par la plus vaste coalition de tous les temps en la matière.

C'est aussi le plus remarquable exemple de coopération plurilatérale – membres permanents du CSNU plus l'Allemagne et l'UE – ayant travaillé dans un esprit d'unité par-delà les tensions entre certains membres sur d'autres affaires, dont l'Ukraine. En outre, en dépit d'un grand nombre de négociateurs, la confidentialité et la cogestion des attentes ont été étonnantes, jusqu'à la dernière minute alors que jamais on aurait espéré un tel foisonnement de détails sur les paramètres et le plan d'action avant que madame Mogherini ne soulève le voile. Il est encore plus remarquable qu'en dépit d'intérêts divergents, le P5+1 soit parvenu à une entente sur la réintroduction des sanctions en cas de manquement par l'Iran à ses engagements – évidemment, toute allégation devant être prouvée.

L'accord doit être considéré comme un ensemble de dispositions qui s'équilibrent, aucune n'étant « parfaite ». Les questions techniques abondent, comme le nombre de centrifugeuses et leur forme plus avancée, le niveau d'enrichissement de l'uranium et l'importance des stocks, la production éventuelle de plutonium, toute la question de l'échéancier ou du seuil technologique avant que l'Iran ne puisse produire une arme nucléaire, la mise en force de l'accord sous toutes ses facettes, le respect des différentes durées agréées avant que l'Iran ne puisse reprendre ses efforts s'il le souhaite dans 15 ans. À cela s'ajoute les modalités de levée des sanctions. Ensemble ces éléments définissent les critères d'un accord répondant « *aux impératifs de sécurité tant des États-Unis que de nos alliés régionaux* » ce qui implique d'empêcher « *l'Iran de construire et de déployer des armes nucléaires* » pour la durée de l'Accord²³. Retarder l'enrichissement mais permettre à l'Iran de poursuivre l'installation de centrifugeuses et de mettre au point le concept ou le dessin d'une arme nucléaire n'aurait pas satisfait aux exigences américaines. Cependant il n'est nullement question d'annuler les connaissances iraniennes en matière nucléaire. Ce serait impossible compte tenu du degré d'avancement technologique du pays.

L'un des arguments qui a joué en faveur de la conclusion d'un accord final a été le respect scrupuleux par l'Iran de l'accord intérimaire, tel que rapporté par l'Agence internationale de l'énergie atomique à l'époque : « Depuis l'entrée en vigueur de l'accord, a dit l'agence, l'Iran a bloqué l'enrichissement de son uranium à 5% de l'isotope U235, a dilué ou converti tout son stock d'uranium à 20% et réduit le stock d'uranium à 5% à 7,765 kg soit 17,119 livres. L'Iran n'a pas installé de composantes majeures aux réacteurs à eau lourde de Arak qui pourraient produire du plutonium, un autre combustible utilisable pour une bombe, et continue à permettre à l'agence d'inspecter les sites d'enrichissement à Fordow et à Natanz sur une base quotidienne et de visiter les ateliers d'assemblage des

²² *The Washington Post*, « [Full text of the Iran nuclear deal](#) », 14 juillet 2015.

²³ Voir notamment Anthony Cordesman, « [Assessing a Deal or Non-deal with Iran: the Critical Issue of Iran's Progress in Weapons Research, Development, and Production Capability](#) », *Center for Strategic and International Studies*, 24 novembre 2014.

centrifugeuses, les ateliers de production de rotors de centrifugeuse et les installations d'entreposage »²⁴.

Avant la conclusion de l'accord du 2 avril, l'Occident mettait particulièrement l'accent sur l'impérieuse nécessité d'un « temps de réaction » suffisant pour contrer une éventuelle reprise des efforts iraniens en vue de se doter de l'arme nucléaire. Ce temps de réaction était lié au nombre de centrifugeuses iraniennes et d'aucuns étaient convaincus que l'Iran était à ce point avancé sur ce plan qu'on parlait de mois et non d'années pour l'enrichissement à 90% pour une bombe. Encore eut-il fallu qu'il y ait eu la volonté politique de procéder, assortie à la capacité technique complète. Cependant, comme le précisait Thomas Juneau²⁵, « on ne sait pas exactement où l'Iran en est au niveau de tous les autres éléments nécessaires à la fabrication d'une bombe nucléaire autres que l'uranium enrichi » – technique de largage, « arsenalisation », miniaturisation et détonateurs. Le « temps de réaction » tient donc autant de l'alarmisme opportuniste que d'une méfiance ancrée contre l'Iran.

Depuis la conclusion de l'accord, le temps de réaction semble avoir perdu de son importance, cédant la place à ce que l'on pourrait définir comme un « acte de foi » par lequel les parties conviennent que, pour les dix, et 15 années à venir pour certaines dispositions, les avenues possibles d'un programme nucléaire militaire iranien ont été sinon complètement bouchées, du moins fortement bloquées, que ce soit l'enrichissement, la conversion des installations à Fordow, les limitations des centrifugeuses à Natanz, la modification du réacteur d'Arak, ou encore le régime d'inspection et les obligations de transparence, qui, faut-il le dire, sont plus exigeantes que celles prévues dans le cadre du traité de non-prolifération nucléaire. Enfin, les multiples phases dans les limitations du programme nucléaire iranien civil enchâssent l'Iran au point de susciter des questions sur le caractère discriminatoire des mesures adoptées, d'autant plus que rien n'est dit sur le programme nucléaire israélien, dont l'existence officielle a été récemment « déclassifiée » par le Pentagone²⁶ (1987).

²⁴ Barbara Slavin, « [IAEA Report on Past Iranian Nuke Research May Hamstring Deal](#) », *Al-Monitor*, 5 septembre 2014.

²⁵ Commentaire de Thomas Juneau sur la version initiale de ce texte.

²⁶ Département américain de la défense, [Rapport de 1987 rendu public](#), en février 2015.

L'essentiel de l'accord nucléaire avec l'Iran

(Voir la carte à la fin de l'article)

- Fin de la production d'uranium enrichi ou de plutonium propre à la fabrication d'armes nucléaires pour 15 ans
- Réduction de 98% des stocks iraniens d'uranium enrichi (maximum de 300 kg d'uranium enrichi à 3.67%)
- Élimination des 2/3 des centrifugeuses et supervision internationale
- Seul le site de Natanz pourra abriter pendant 15 ans des centrifugeuses, limitées à 5060 (sur 19,000 existantes)
- Le site de Fordow devient un centre de recherche (on y conservera 1044 centrifugeuses)
- Modification du réacteur nucléaire d'Arak pour qu'il ne puisse plus produire de plutonium, le combustible nucléaire irradié étant expédié à l'étranger
- Accès à des inspections internationales (AIEA) quand et où nécessaire
- Toute violation de l'accord par l'Iran entraînerait la réintroduction des sanctions

Il reste une certaine ambiguïté sur la question de l'inspection des installations militaires – notamment à Parchin que les Américains ont longtemps soupçonné d'être le centre de militarisation nucléaire - et sur la possibilité d'interroger les chercheurs iraniens dans le domaine bien que différentes options soient déjà envisagées. Le directeur général de l'AIEA a exigé ce type d'inspection dans la mesure où celles-ci sont au cœur de la détermination des intentions de l'Iran de poursuivre ou non un programme d'armement nucléaire, ambition que l'Iran nie totalement. La confiance ne règne guère d'autant plus que le directeur général de l'agence, M. Amano, a souvent exprimé ses appréhensions quant au refus de l'Iran de répondre aux préoccupations de l'AIEA à l'égard des dimensions militaires antérieures de son programme nucléaire. Il y a un passé auquel l'Iran refuse de donner plein accès dans la mesure où, selon certains, le leader suprême ayant décrété que l'arme atomique était contraire aux prescriptions du Coran, toute preuve d'efforts de l'Iran de se doter de l'arme nucléaire infligerait un grave démenti à l'ayatollah Khamenei. Toutefois, à partir de la guerre avec l'Irak, comme l'explique Patrick Disney, « Khomeini a énoncé le fondement philosophique sous-tendant un principe clé au sein de la République islamique, connu sous le vocable de « *maslahat-e nizam* » que l'on peut traduire par l'intérêt supérieur de la nation grâce auquel les besoins de la

République islamique, comme institution politique, peuvent même transcender la loi islamique. »²⁷ Dès lors, un démenti serait de moindre importance. Il semble que les efforts de coopération entre les autorités iraniennes et l'Agence internationale de l'énergie atomique aient porté ses fruits et que la question des inspections des sites militaires sera réglée par le truchement du Protocole additionnel entre l'Iran et l'Agence.

À court terme, la phase de mise en œuvre n'est pas évidente mais la balle est clairement dans le camp iranien. La ligne de départ du 18 octobre exige de l'Iran de transformer son infrastructure nucléaire en vertu du Plan global d'action conjoint, de concert avec l'AIEA, avant toute levée des sanctions : retrait de milliers de centrifuges et leur entreposage sous surveillance de l'Agence, élimination d'une grande partie des installations et équipements de Fordow et d'Arak, retrait du cœur du réacteur d'Arak en le rendant inutilisable à tout jamais, mise en place de toutes les mesures de transparence prescrites dans l'accord, expédition à l'étranger des stocks d'uranium enrichi, et plus difficile encore, une forme de renonciation à des technologies nouvelles et l'installation de dispositifs de surveillance électronique pour vérifier toute tentative d'enrichissement. Bref, par-delà l'accord, c'est probablement le protocole additionnel négocié entre l'Iran et l'agence qui sera l'instrument juridique le plus important dans les mois à venir²⁸. Il faut bien se rappeler en effet que l'Iran est parvenu au plus haut degré de capacité en matière nucléaire ainsi que le dit fort bien le document de 2015 sur l'évaluation de la menace établi par les services de renseignements américains : « L'Iran ne fait face à aucune barrière technique insurmontable pour ce qui est de produire une arme nucléaire ; en d'autres termes la question centrale est celle de la volonté politique de l'Iran »²⁹. C'est en ce sens que le pari occidental a toute sa force et en même temps une faiblesse croissante à mesure que les échéanciers sur 10 et 15 ans se rapprochent.

Par-delà l'accord

Il est évidemment trop tôt pour évaluer l'impact à long terme de l'accord sur la grande région du Moyen-Orient et dans quelle mesure les États-Unis voudront être à la pointe de l'inéluctable transition ou préféreront surtout en atténuer les effets. L'accueil réservé par l'Iran à l'accord, orchestré ou non, a trouvé sa plus belle expression dans la diffusion en direct en Iran de l'allocution du président Obama le 2 avril. Le président Rohani pour sa part a évoqué la nouvelle ouverture de l'Iran sur le monde. C'est un fait que, pour de nombreux Iraniens, l'accord a moins à voir avec le nombre de centrifugeuses ou le niveau d'enrichissement d'uranium et bien plus avec la levée des sanctions, la possibilité de réengagement dans le monde, voire, à relancer le processus de réforme d'une élection à l'autre. Objectivement, quelle que soit la façon dont on le décrive, l'accord représente un rapprochement américano-iranien, fût-il très limité – il suffit de voir le tollé suscité en Iran par la poignée de mains entre Zarif et Barack Obama ! Pour la région, à la nouvelle respectabilité et au regain d'influence qu'acquière l'Iran, s'ajoute le retour de l'économie iranienne sur le marché, attirant investissement et commerce mais aussi stimulant une reprise de la concurrence dans le secteur des hydrocarbures, ce retour fut-il lent et très progressif. Il est aussi incontestable que l'accord lui-même institue un volet de coopération avec l'Iran dans le domaine nucléaire qui en fait quasiment un véritable partenaire.

²⁷ Voir [Patrick Disney](#), « [Pushing Iran Towards a Nuclear Bomb](#) », *Aljazeera*, 4 janvier 2012.

²⁸ Voir « [Pressure Shifts to Iran to Implement Nuclear Deal](#) », *Al-Monitor*, 20 septembre 2015.

²⁹ James R. Clapper, Director of National Intelligence, *Statement for the Record: Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community*, Senate Armed Services Committee, 26 février 2015.

Cependant cela ne change pas grand-chose, du moins à court terme, à la relation antinomique fondamentale entre les États-Unis et l'Iran. Par ailleurs, l'accueil chaleureux réservé à l'accord par le Hezbollah doit aussi faire réfléchir Barack Obama : les amis de nos nouveaux amis restent nos ennemis ! Pour sa part, le président Sissi d'Égypte a déjà déclaré que l'accord contribuerait à la stabilité dans la région. Il faut dire que la relation irano-égyptienne, en dépit d'efforts récents, reste tendue. De toute façon, les sanctions américaines contre l'Iran au titre du terrorisme, des droits de la personne et des missiles balistiques restent en place. On ne parle donc pas d'un retour aux « grandes amours d'antan ». D'ailleurs, d'aucuns disent que les négociateurs américains auraient dû insister pour que soient incorporé dans la négociation l'arsenal iranien croissant de missiles de plus en plus précis et de plus grande portée. De fait, même si la Maison Blanche semble en faire peu de cas, la vente des missiles S-300 russes à l'Iran rappelle de quel côté se situe la Russie dans la géopolitique régionale – reste à voir si ces fameux missiles seront jamais livrés. À cela s'ajoute, après l'annulation de la vente originale de S-300, la fabrication par l'Iran de son propre système de missiles, le « Bavar 373 » qui, selon certains, serait encore plus efficace que les S-300 – à prouver ! Pas étonnant dès lors qu'Israël ait « exigé » de Washington en plus du renforcement de son système de défense, de meilleurs avions et surtout des armes antiblockhaus. Pour la Russie eurasienne de Poutine, l'opération s'inscrit dans la volonté de contrer l'expansion de l'OTAN vers l'Est, d'établir un barrage contre le système anti-missile occidental et de susciter l'émergence d'un monde multipolaire, notamment dans le cadre des BRIC, qui rivaliserait avec la domination américaine. L'Iran est un atout majeur dans cette stratégie et, dès 2016, il se joindra à l'Organisation de Coopération de Shanghai – reste à voir si cela changera quoique ce soit. Cependant la Russie découvrira elle aussi que la Perse n'est le vassal de personne.

De fait, si les partenaires traditionnels des États-Unis devaient estimer qu'il y a un changement d'allégeances, ils iraient chercher ailleurs des garanties de sécurité. Cependant on n'en est pas là. Il s'en faut de beaucoup. D'ailleurs, Barack Obama ne jouit pas d'une grande liberté de manœuvre en matière de rapprochement avec l'Iran, dans la mesure où les pays du Golfe ne changeront pas leur hostilité envers l'Iran sur le Yémen, la Syrie, l'Irak et le Liban et les États-Unis ont des intérêts stratégiques majeurs en coopération avec les pays du GCC. Comme la réunion – difficile – du président Obama avec les représentants du GCC l'a montré, les États-Unis continueront à renforcer les capacités de ces États ainsi que de la Turquie pour contrebalancer l'influence de l'Iran dans la région.

Plus de questions que de réponses

- Le Congrès : La Maison Blanche a eu l'intelligence de décider de permettre au Congrès américain d'avoir un droit de regard dans l'approbation des éléments de l'accord final. C'était le seul espoir d'une issue positive. La partie s'est gagnée de haute lutte. Il est étonnant qu'un des avantages notoires des occidentaux que l'on a rarement évoqué, c'est la qualité des techniques de renseignement tant occidentales que russes pour déceler toute activité du programme nucléaire iranien, incitant l'Iran à respecter l'accord sans tricher, ce qui est essentiellement ce que les partenaires des Américains – France, Israël, pays du GCC – en plus du Congrès, exigent en échange d'un accord jugé imparfait par plusieurs, que Barack Obama veut léguer à ses successeurs.
- Prolifération ou non-prolifération : Le grand argument de la Maison Blanche en faveur de l'accord, c'est qu'il va décourager la prolifération nucléaire que le programme iranien allait indubitablement provoquer. De prime abord, l'argument paraît fort. Toutefois, « chat échaudé craint l'eau froide » et la confiance limitée envers l'Iran s'est révélée notamment en

Égypte qui a décidé de s'engager dans une politique énergétique nucléaire en coopération avec la Russie, qui pourrait déboucher sur une dérive militaire, nonobstant son engagement envers une zone du Moyen-Orient exempte d'armes de destruction massive. De fait, un programme nucléaire égyptien pourrait être une monnaie d'échange contre la signature israélienne du TNP. L'Arabie saoudite, pour sa part, s'est lancée dans un vaste programme de réacteurs nucléaires avec la Corée du Sud, n'excluant pas la possibilité de produire le combustible nucléaire. La vraie question serait moins la motivation des pays de la région – ils l'ont tous – que leur capacité technologique à rivaliser avec l'Iran. Le Pakistan, sagement, a déjà exclu la possibilité de céder des armes nucléaires à l'Arabie saoudite. Cependant l'ambiguïté demeure. Cela dit, on peut présumer que si l'accord avait échoué, on aurait rapidement assisté au déclenchement d'une course aux armements nucléaires.

- Israël : Les États-Unis ont « acheté » le silence d'Israël jusqu'à maintenant mais une « certaine incertitude » demeure. Le conflit israélo-palestinien, sans être déterminant, joue un profond rôle de nuisance dans la région. L'accord ne devrait pas permettre à Israël de continuer à ignorer ses responsabilités envers les Palestiniens. Bien au contraire, dans la mesure où l'accord confirme que l'Iran ne deviendra pas une puissance nucléaire pendant la durée totale de l'entente, il est grand temps que l'Occident cesse d'être l'otage d'un gouvernement israélien qui n'a jamais abandonné sa politique de colonisation, bloquant toute possibilité de progrès dans la négociation avec les Palestiniens, envenimant considérablement une région déjà torturée, tout en criant « au loup » face à l'Iran et exigeant le démantèlement complet de toute sa capacité nucléaire tout en gardant la sienne. La pusillanimité des efforts américains sur le dossier palestinien laisse rêveur.
- Les pays du CCG : Le dialogue du président Obama avec les représentants du GCC semble avoir fait ressortir les avantages éventuels de l'accord avec l'Iran et les avoir convaincus que les États-Unis ne « vendaient » pas ses alliés arabes. Cependant tout aussi important, les États-Unis soulignaient que « la coopération stratégique avec le GCC n'avait pas pour objectif de perpétuer une confrontation à long terme avec l'Iran ou même de marginaliser l'Iran »³⁰ et manifestaient même la volonté d'avoir des relations normalisées avec l'Iran si celui-ci mettait fin à ses activités de déstabilisation. C'est beaucoup demander, surtout que les intentions à long terme de l'Iran sont indéchiffrables ! En plus, des questions se posent sur les autres capacités de l'Iran. Outre ses capacités balistiques, l'Iran dispose-t-il d'autres armes de destruction massive de substitution, chimiques et biologiques ? Et face aux S-300 et Bavar 373 faudra-t-il déployer dans les pays du GCC des systèmes de défense anti-missile supérieurs aux *Patriots*. En définitive, les États-Unis créeront-ils une véritable alliance militaire avec le GCC en prenant en compte les capacités militaires asymétriques de l'Iran ? La complexité de la situation en Irak fait que l'Iran est à la fois l'allié contre l'État islamique mais en même temps un obstacle à une véritable réconciliation entre sunnites et chiites qui doit être au cœur d'un renforcement d'un partenariat entre l'Irak et les pays du GCC. Ce partenariat doit s'élargir à l'Égypte et la Jordanie pour à la fois contrer les djihadistes et débouter Bachar el-Assad en Syrie. Cependant à force de vouloir contenir l'Iran et limiter son influence, on pourrait en venir à rendre Téhéran encore plus hostile et à retarder toute possibilité d'évolution vers une plus grande stabilité dans la région. L'Iran se défendra en renforçant son influence et son rôle au Liban et à Gaza. Il faut espérer que les intérêts économiques de l'Iran post-sanctions l'incitent à coopérer avec les pays du GCC tout comme la menace de l'État islamique pousse l'Iran à un rapprochement avec la Turquie, le Pakistan et l'Afghanistan – mais de nos jours, l'Iran semble davantage coopérer avec les Talibans qu'avec Kaboul ou Islamabad.

³⁰ Annexe à la déclaration émise à la fin de la rencontre.

- L'État islamique, l'Irak et la Syrie : La Syrie et l'Irak font tous deux face à l'État islamique ce qui a produit à l'occasion une coopération tacite, sinon ouverte, entre « le Grand Satan » et le membre le plus notoire de « l'axe du mal ». De fait, bien que la rhétorique demeure ferme, la lutte contre l'État islamique a définitivement suscité une communauté d'intérêt stratégique entre les États-Unis et l'Iran. Certains soutiennent qu'à long terme la relation qui émerge pourrait mener à une transformation du système d'alliance dans la région. Toutefois, au nom de la stabilité face aux débordements de l'État islamique, de Nusrat et autres groupes liés à Al-Qaïda, les États-Unis pourraient vouloir continuer à ménager Bachar el-Assad, à l'avantage indirect de l'Iran et à l'encontre de l'Arabie saoudite, ce qui rend plus urgente que jamais une stratégie américaine intégrée mais qu'on ne verra pas avant la fin du mandat de Barack Obama. L'arrivée de la Russie dans le combat armé contre l'État islamique s'ajoute à une situation déjà très complexe mais pourrait forcer l'issue. Quant à l'opération saoudienne au Yémen, elle est un message qui s'adresse autant aux États-Unis qu'à l'Iran. L'intérêt national saoudien est en jeu et le nouveau roi a décidé d'y aller seul au besoin. Les conflits par procuration rappellent étrangement les jeux de la Guerre froide.

Cependant la route est encore longue et tortueuse avant que l'on ne parvienne à une nouvelle relation irano-américaine. La première ligne d'obstacles comprend le Congrès américain et les gardes révolutionnaires islamiques bien que des avis moins négatifs que prévus aient été émis par eux sur l'accord nucléaire. On peut aussi s'inquiéter du côté impérieux du leader suprême iranien. D'ailleurs, certains recommandent que les préparatifs américains (et israéliens?) en vue d'une guerre éventuelle contre l'Iran devraient continuer. Dans une ère d'incertitude profonde et dangereuse, folie et raison sont interchangeableables. Les raisons pour lesquelles l'Iran voudrait éventuellement poursuivre le développement de ses capacités nucléaires sont claires : sa sécurité (pas seulement contre Israël mais également contre les États arabes voisins), son prestige, et son influence dans la région. L'accord conclu, une fois toutes les sanctions levées, devrait donner à l'Iran suffisamment d'assurances sur ces trois critères pour qu'il sursoie à ses projets nucléaires. Cependant sans qu'il s'agisse d'un « *renversement des alliances* », il ne fait aucun doute que les dirigeants des pays arabes envisagent le nouveau rôle régional de l'Iran dans le contexte de l'équilibre déjà très fragile dans une région affligée de conflits de la Mauritanie à l'Afghanistan. De fait, à plus long terme, les États-Unis s'offrent la possibilité à la fois de maintenir leur alliance avec les régimes sunnites et de rétablir le dialogue avec les régimes chiites.

En guise de conclusion

Ayant passé en revue la multiplicité de facteurs qui déterminent le niveau – fort circonscrit – de la coopération irano-américaine pour les années à venir, ayant illustré combien de questions fondamentales demeurent sans réponses claires mais ayant fait acte de foi quant à l'importance de l'entente du 14 juillet 2015, il nous reste à emboîter le pas à notre vieil ami Abdel Moneim Said Aly, directeur du Al-Ahram Center for Political and Strategic Studies, lorsqu'il conclut récemment qu'il « n'avait jamais ressenti une telle incertitude à propos de la région qu'aujourd'hui. Tout est possible³¹ ». En tout état de cause, l'accord donne toute sa légitimité au programme nucléaire iranien. Toutefois, dans la dialectique irano-américaine, il existe un paradoxe qui devrait être rassurant pour la région et pour les États-Unis : plus l'Iran continue à remettre en cause le statu quo dans la région, moins il a de chance de redevenir une puissance régionale dominante. Cependant

³¹ David Kenner, « [Iran Deal Threatens to Upend a Delicate Balance of Power in the Middle East](#) », *Foreign Policy*, 2 avril 2015.

plus l'Iran cherche à redevenir une puissance régionale plus il n'aura d'autre choix que de contribuer à la stabilité dans la région. On le constate déjà dans sa contribution à la lutte contre l'État islamique. Pour les États-Unis, la politique à suivre consiste à faire accepter le retour de l'Iran sur la scène régionale tout en offrant des garanties à ses alliés. Cependant, par-delà la distance créée par le régime théocratique iranien, comme l'explique Thomas Juneau, « l'Iran est seul au monde »³² et ce n'est pas l'accord nucléaire qui y changera grand-chose. On ne peut exclure qu'à beaucoup plus long terme, l'Iran ne devienne un partenaire des États-Unis, ne serait-ce que pour éviter qu'après les 15 ans de l'accord, l'Iran ne reprenne le chemin du nucléaire militaire. Cependant on peut en douter car « nombreux sont les membres du régime iranien qui sont profondément sceptiques à l'égard des avantages d'une entente car ils sont convaincus que les États-Unis, grande puissance totalement dédiée à la domination et à l'humiliation de ses rivaux, considèrent les concessions comme une preuve de faiblesse et une invitation à exiger davantage »³³. À court terme, le vrai danger c'est qu'il existe suffisamment de gens contre l'accord, pas seulement en Occident mais également en Iran, et encore davantage dans la région elle-même, qu'un sabotage en cours de mise en œuvre soit toujours possible.

L'excellent David Miller, qui n'est pas enthousiasmé par l'accord parce qu'il estime que l'Iran sort trop gagnant de l'affaire, conclut néanmoins que les deux parties ont obtenu ce qu'elles voulaient au minimum : « Les pourparlers avec l'Iran semblent répondre à ce que l'administration du président Obama souhaite : un programme nucléaire iranien plus lent, plus petit, plus facile à surveiller, permettant d'éviter une frappe militaire israélienne, de rendre inutiles des frappes militaires américaines et de reporter à plus tard la question nucléaire. Et les mullahs sont aussi contents de leur point d'arrivée : levée des sanctions, réouverture du marché iranien, augmentation de son influence dans la région, et une infrastructure nucléaire suffisamment solide pour se permettre d'envisager son « arsenalisation » si le besoin s'en faisait sentir ».³⁴ Ce que David Miller omet de dire c'est que dans l'instabilité régionale, l'accord avec l'Iran est la première partie d'une symphonie inachevée – pour Barack Obama s'entend – qui permettra peut-être à son successeur de se consacrer à l'Asie et à la question ou menace chinoise.

On ne peut conclure sur la politique américaine sans évoquer le cirque électoral - le mot « cirque » prend toute sa valeur avec la candidature de Donald Trump – qui bat son plein aux États-Unis et sans souligner la remarquable prestation de Hillary Clinton le 9 septembre à la Brookings, discours sur l'accord avec l'Iran qui l'a en grande partie aidé à sortir du marasme de son serveur privé pour son courrier électronique. Outre le « *distrust and verify* », son soutien à l'accord dont elle a vécu les premières phases a été assorti de cinq principes qui présideront certainement dans la politique étrangère américaine si elle gagne la présidence des États-Unis :

- le « passage obligé » de l'engagement à livrer à Israël les armes offensives et défensives les plus avancées de l'arsenal américain. Les relations entre Hillary Clinton et Bibi Benyamin Netanyahu semblent toujours avoir été plus chaleureuses que celles de son mari ;
- la réaffirmation de « l'intérêt vital » de la région du golfe Persique pour les États-Unis et là aussi une coopération renforcée en matière de sécurité avec les alliés du Golfe ;
- une véritable coalition pour lutter contre les « mandataires » de l'Iran au Liban, à Gaza, au Yémen et en Syrie ;
- l'opposition active contre les violations iraniennes des droits de l'homme et la promesse qu'un nouveau mouvement de protestation en Iran ne susciterait pas la même réaction « trop limitée » des États-Unis qu'en 2009 ;

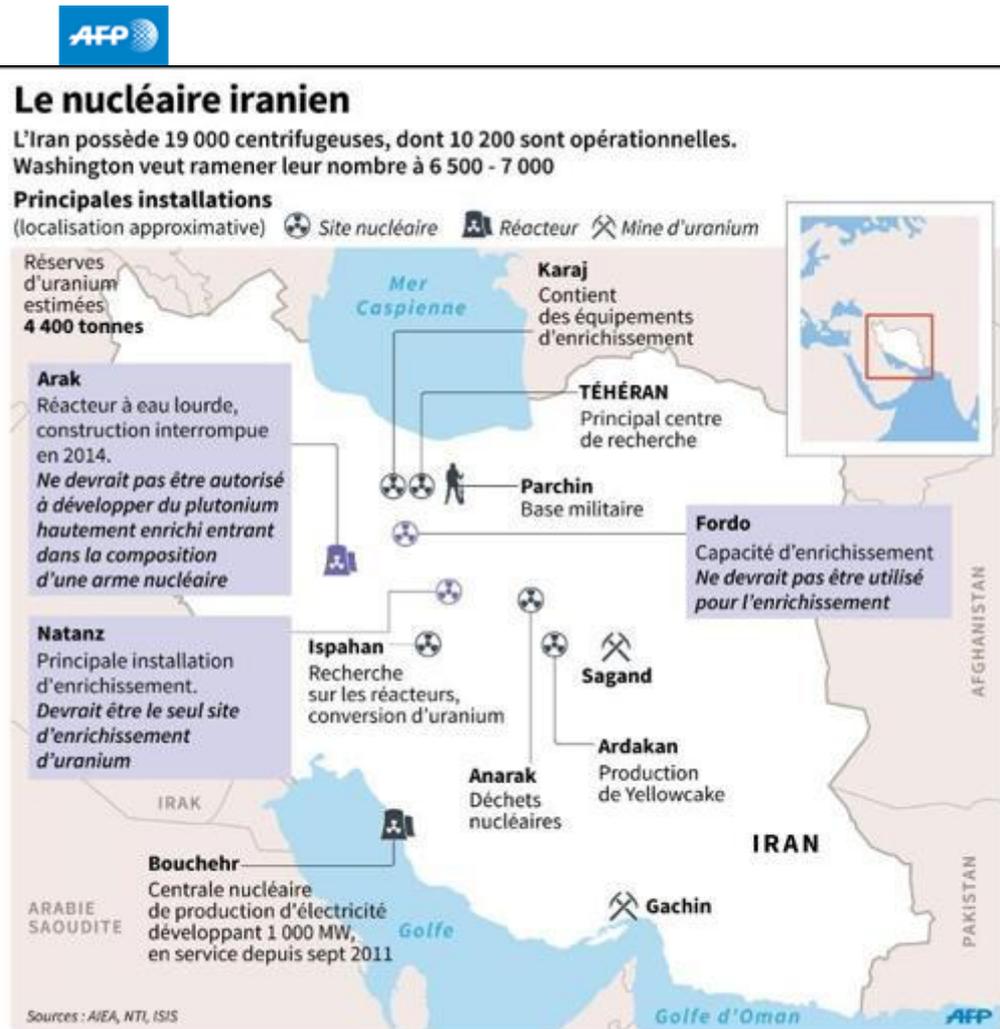
³² Thomas Juneau, « Iran under Rouhani: Still Alone in the World », *Middle East Policy*, 20:4, 2014.

³³ Thomas Juneau, *art. cit.*, p. 94.

³⁴ Aaron David Miller, « [The Kerry Factor](#) », *Foreign Policy*, 3 juin 2015.

- l'adoption d'une stratégie régionale globale pour promouvoir la stabilité et contrer l'extrémisme – soit, entre autres, une pression militaire plus grande contre la Syrie de Bachar el-Assad.

Évidemment, pas un mot sur le sort des Palestiniens, oubliés dans la tourmente de l'État islamique. Cependant l'accord avec l'Iran sera respecté.



Source : Brendan Smialowski/AFP, 31 mars 2015

Bibliographie

Articles

Pifer Steven, « [The Strategic Triad and the Challenge of Tight Budgets](#) », *Brookings*, 19 novembre 2013.

Blechman Barry, Rumbaugh Russell, « [Protecting U.S. Security by Minimizing the Role of Nuclear Weapons: a New U.S. Nuclear Policy](#) », *Stimson*, mai 2015.

Juneau Thomas, « Iran under Rouhani: Still alone in the world », *Middle East Policy*, 20:4, 2014.

Rapports

J. Perry William *et al.*, [U.S. Nuclear Weapons Policy](#), Council of Foreign Relations, Independent Task Force Report, 62, 2009.

Témoignage

Clapper James R., Director of National Intelligence, *Statement for the Record: Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community*, Senate Armed Services Committee, 26 février 2015.

CONSEILS DE LECTURE

Pour compléter cette Étude, l'IRSEM vous recommande la lecture des trois ouvrages suivants qui illustrent, chacun à leur manière, l'évolution de la politique étrangère américaine au Moyen-Orient.

Guerrero Javier Gil, *The Carter Administration & the Fall of Iran's Pahlavi Dynasty – US-Iran Relations on the Brink of the 1979 Revolution*, Palgrave Macmillan, 2016, 264 p.

La révolution iranienne de 1979 a fondamentalement changé la posture de la politique étrangère américaine au Moyen-Orient. C'est ce que rappelle avec talent Javier Gil Guerrero, jeune universitaire espagnol qui publie chez Palgrave Macmillan sa thèse de doctorat intitulée "*Opening Pandora's Box: Jimmy Carter, the Persian Gulf and the Rise of Militant Islam, 1977-1981*", soutenue en 2014 à l'Université de Navarre, à Pampelune. Alors même que les ouvrages sur la chute du Chah et la révolution iranienne font florès, l'originalité de Javier Gil Guerrero est de se concentrer sur les débats virulents au sein de l'administration américaine, de 1977 à janvier 1979, grâce à l'exploitation systématique d'archives peu utilisées jusque-là (*American Foreign Policy Basic Documents, Digital National Security Archive, Jimmy Carter Presidential Library, National Archives and Records Administration, Documents from the US Espionage*), dont certaines ont été récemment déclassifiées.

La thèse de l'auteur se résume ainsi : l'administration Carter et le Chah d'Iran se sont affrontés sur les questions des droits de l'homme, puis sur la question des ventes d'armes, avant que le président américain, pourtant convaincu de la nécessité de sauver le régime du Chah, ne finisse par le lâcher « sans combattre », hanté par le souvenir du fiasco vietnamien et convaincu que le monarque, malade, finirait pas se retirer. Les divisions de l'administration Carter sur le dossier iranien (notamment sur la dimension géopolitique régionale) constituent le fil rouge de ce récit captivant. L'ouvrage, rédigé dans un style agréable, clair et vivant, est structuré en dix chapitres chronologiques qui s'achèvent juste après le retour de l'ayatollah Khomeiny à Téhéran. Il ne s'agit donc pas d'une histoire de la révolution iranienne, pas plus que celle des relations entre Washington et Téhéran, mais bien d'un essai qui décrypte la position évolutive, voire parfois naïve, de l'administration Carter à l'égard du Chah. La présence d'une liste des personnages influents américains, britanniques et iraniens est appréciable et permet de mieux suivre l'enchevêtrement des événements. Une chronologie aurait été la bienvenue pour mieux situer ces événements les uns par rapport aux autres. Les notes et références sont nombreuses et fournissent au chercheur un matériau de choix, tout comme la bibliographie exhaustive.

La réelle plus-value de l'auteur, par rapport aux grands classiques du sujet (J. Bill, C. Cogan, M. Kamrava, A. Parsons, K. Pollack, P. Salinger, C. Vance), consiste à citer précisément et de manière la plus objective possible, archives à l'appui, les propos des principaux protagonistes américains, à commencer par Jimmy Carter. Il rappelle notamment qu'à la fin du mois de février 1979, ce dernier accueille favorablement l'annonce d'un nouveau gouvernement révolutionnaire qui « reflète les aspirations du peuple iranien ». Il cite à ce propos quelques perles, telle l'appréciation que le président Carter porte au gouvernement de transition de Mehdi Bazargan (février-novembre 1979), lorsqu'il déclare, le 27 février 1979 : « Bazargan est notre meilleur espoir ; grâce à lui, nous pourrions changer l'Iran favorablement comme nous le souhaitons ». On connaît la suite... L'auteur démontre la volonté de Carter de tirer un trait sur la période du Chah et de renouer le plus vite possible d'excellentes relations avec les nouveaux dirigeants iraniens, dès le printemps 1979. Ni lui, ni ses successeurs ne comprendront qu'une normalisation ne pouvait passer que par l'ayatollah Khomeiny, et non pas par les autorités civiles iraniennes.

Au bilan, l'ouvrage académique de Javier Gil Guerrero complète intelligemment celui de Pierre et Christian Pahlavi (*Le marécage des ayatollahs – Une histoire de la révolution iranienne*, Perrin, 2015) qui privilégie, avec le recul du temps, le point de vue iranien. Il s'achève par un épilogue qui brosse à grand trait l'évolution des relations américano-iraniennes, de la crise des otages de novembre 1979 à la conclusion de l'accord du 14 juillet 2015 sur le nucléaire. L'avantage de cette relecture rapide est d'être l'œuvre d'un universitaire européen qui s'exprime de manière lucide et dépassionnée.

Pierre RAZOUX

Hourcade Bernard, *Géopolitique de l'Iran : Les défis d'une renaissance*, Armand Colin, 2016, 335 p.

Profitant de l'accord de juillet 2015 entre la communauté internationale et la République islamique d'Iran sur le dossier nucléaire, l'éditeur Armand Colin a pris l'excellente initiative de publier dans sa collection « Perspectives géopolitiques » une nouvelle édition de sa « Géopolitique de l'Iran » parue en 2010. L'immense mérite de cet ouvrage est de ne pas nous offrir une version actualisée classique, mais bel et bien un nouvel essai entièrement réécrit qui tient compte des évolutions les plus récentes du pays et de la région. L'auteur, géographe, directeur de recherche émérite au CNRS, ancien directeur de l'Institut français de recherche en Iran et de l'équipe de recherche pluridisciplinaire « Monde iranien », reste l'un des meilleurs spécialistes français de l'Iran. Bernard Hourcade connaît parfaitement le terrain, la société, le système, mais surtout les hommes et les femmes qui composent cette mosaïque complexe que demeure l'Iran. Il a codirigé plusieurs ouvrages de référence sur ce pays, notamment un *Atlas de l'Iran* (Documentation française) et une *Histoire de l'Iran au XXe siècle* (Fayard), et a pu retourner sur place après l'accord de 2015 ; de fait, ce livre didactique et pédagogique reflète ses observations et analyses les plus récentes.

L'ouvrage est scindé en deux parties (« Les moyens d'une renaissance » et « Un nouvel acteur régional et international ») et neuf chapitres de longueur inégale. Sa lecture, agréable, est servie par un style clair et pédagogique, de même que par quatre tableaux et sept cartes remarquables qui permettent de visualiser les données clés du pays. Son ton est bienveillant, sans être complaisant. On peut résumer ainsi les principaux messages de l'auteur : L'Iran est une nation, pas un empire, ce qui implique que ce pays projette une vision nationaliste et non pas un agenda impérial ; cette nation, obnubilée par la peur de l'encerclement et de l'agression étrangère, constitue une mosaïque ethnique et culturelle cimentée par la langue persane ; le caractère républicain de son régime est durablement ancré ; sa population, largement urbaine, a tendance à vieillir, accroissant le fossé entre les générations ; les femmes jouent un rôle crucial, notamment dans l'économie et l'enseignement supérieur ; les dirigeants iraniens perçoivent toujours la mondialisation de manière schizophrénique (c'est-à-dire à la fois comme une opportunité économique et une menace politique) ; la renaissance économique du pays sera le principal moteur des changements internes ; la géopolitique iranienne reste dictée par trois cercles (les voisins – le monde musulman – la mondialisation) ; le clergé iranien a intégré l'échec de l'exportation de la révolution islamique ; les États-Unis restent un référent majeur, que celui-ci agisse comme aimant ou repoussoir ; l'Iran reste le protecteur des mondes chiites, mais n'a plus les moyens de se présenter comme leur leader ; rien n'oppose fondamentalement l'Iran et Israël, la cause palestinienne n'ayant jamais été très soutenue par la société iranienne.

Les chercheurs intéressés par les questions sécuritaires, militaires et stratégiques liront avec grand intérêt le chapitre 6 consacré aux différentes polices et forces armées, qui contient une foule d'informations précises et à jour ; ceux privilégiant la dimension géopolitique préféreront sans doute les chapitres 7 et 8 qui brossent le panorama des relations bilatérales entre l'Iran et ses voisins, laissant une place de choix à la rivalité opposant Téhéran à Riyad (l'Arabie saoudite étant qualifiée de « rival global »). Ces deux chapitres démontrent qu'à part le cas saoudien, l'Iran entretient des

relations beaucoup plus denses, bien que complexes, avec son environnement régional, monarchies pétrolières incluses. Les développements sur les relations avec l'Irak, l'Afghanistan et le Pakistan sont tout particulièrement intéressants. Le dernier chapitre élargit le champ de la géopolitique iranienne à l'ensemble de la planète, soulignant la relation schizophrénique envers les États-Unis (qualifiée de « duel des deux diables »), la complicité-rivalité avec la Russie, la place croissante de l'Asie, de l'Amérique latine, mais aussi de l'Afrique, pour terminer par les multiples opportunités qui s'offrent aux pays européens pour contribuer au redressement économique iranien. A cet égard, les pages consacrées à la relation franco-iranienne (« les contradictions d'une amitié éternelle » / pp. 275-278), marquées par le sceau du réalisme, devraient être lues par tous ceux qui concourent à la définition de notre relation bilatérale avec Téhéran. Comme le concède en conclusion Bernard Hourcade, « la tâche de la renaissance iranienne est immense car ses chemins sont encore mal tracés même si les grandes directions sont claires » et « la clé du changement passe par la normalisation avec les États-Unis ». A cet égard, le résultat de l'élection présidentielle de novembre 2016 sera crucial.

Au bout du compte, nous disposons là d'un ouvrage remarquable, absolument indispensable pour toute personne désireuse de mieux comprendre l'Iran et sa place croissante sur l'échiquier régional.

Pierre RAZOUX

Paul Jacques-Jocelyn, *Arabie saoudite – L'incontournable*, Riveneuve éditions, 2016, 543 p.

Après l'Iran, intéressons-nous à son rival régional : l'Arabie saoudite. Cet ouvrage atypique préfacé par Antoine Sfeir, superbement illustré, constitue à la fois un essai didactique, un livre d'histoire, une réflexion sur l'actualité et un carnet de voyage. Son auteur n'est pas un universitaire, mais un économiste praticien des relations internationales passé par la haute finance, les cabinets ministériels et les cabinets de conseil. Ce beau livre, magnifiquement édité, synthétise les réflexions et les enquêtes de terrain de l'auteur pendant quinze années passées en Arabie à défendre les intérêts de grandes entreprises françaises.

Avec beaucoup d'érudition, Jacques-Jocelyn Paul retrace l'histoire de la péninsule arabique, puis du royaume d'Arabie saoudite, de ses lointaines origines tribales et bédouines jusqu'à aujourd'hui. Il rappelle à plusieurs reprises l'adage bédouin qui illustre la complexité des relations entre les différents États du Golfe : « Moi contre mon frère ; moi et mon frère contre mon cousin ; moi, mon frère et mon cousin contre l'étranger » ! Les trois premières parties suivent une logique chronologique (période préislamique, ère islamique, histoire du royaume saoudien), tandis que la quatrième partie résolument transverse (« Être saoudien aujourd'hui ») questionne l'arabité, les valeurs tribales, l'Islam, de même que les défis qui menacent la stabilité du royaume. L'ensemble regroupe 22 chapitres de longueur inégale, où l'on a parfois l'impression de se perdre dans les détails. L'auteur s'attache à broser le portrait de tous les aventuriers, écrivains, philosophes, espions et diplomates occidentaux qui ont contribué à éclairer la connaissance de la péninsule Arabique. L'ouvrage, rédigé dans un style agréable, est abondamment illustré d'une trentaine de cartes, d'une soixantaine de biographies et d'une quarantaine de photographies et de reproductions d'œuvres artistiques. Les nombreux encadrés et tableaux (une centaine au total) sont souvent répétitifs et manquent parfois de clarté. Il est dommage que les données chiffrées soient peu référencées, car elles paraissent parfois étonnantes. En revanche, la chronologie, la bibliographie et surtout le lexique très détaillé de 35 pages – qui vaut à lui seul l'acquisition de l'ouvrage – se révèlent très utiles pour qui veut comprendre le monde musulman en général et l'Arabie saoudite en particulier.

Les lecteurs intéressés par les questions stratégiques dévoreront sans doute le chapitre 8 de la troisième partie, consacré à l'évolution de la gouvernance de la dynastie saoudienne aujourd'hui, de

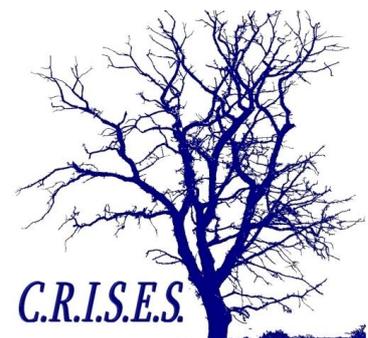
même que les chapitres 3 et 4 de la dernière partie traitant des défis extérieurs (rétablir de bonnes relations avec les États-Unis, rester pragmatique face à Israël, lutter contre l'arc chiite, protéger Bahreïn, éviter à tout prix la diffusion des printemps arabes, régler la crise saoudienne et lutter contre Daech) et intérieurs (la question féminine, l'évolution des mœurs, l'explosion du chômage des jeunes et la préparation du saut générationnel au sommet de l'État) du royaume. Sur le registre extérieur, Jacques-Jocelyn Paul insiste lourdement sur l'importance des relations entre Riyad et Washington et sur l'ampleur de la crise yéménite qui constitue, selon lui, le talon d'Achille du régime saoudien. En termes soigneusement pesés, il aborde également, à travers plusieurs tableaux et cartes, la problématique des relations devenues conflictuelles entre la famille régnante et la mouvance djihadiste. Il fait preuve à cet égard de beaucoup d'adresse et de diplomatie pour ne jamais blesser le lecteur saoudien, tout en n'occultant aucun des problèmes qui affectent le royaume (ultra-conservatisme, économie rentière, éducation, rapport au travail, financement des mouvements salafistes, relations complexes avec la famille Ben Laden). Si certains pourraient lui reprocher de se montrer complaisant dans l'énoncé et la présentation des questions les plus sensibles (notamment sociétales), force est de constater qu'il fait preuve de davantage d'équilibre s'agissant des questions géopolitiques. L'auteur montre comment l'Arabie saoudite demeure un acteur incontournable de la région, grâce à la protection américaine que les différends médiatisés entre la famille royale et l'administration américaine ne devraient pas, selon lui, remettre en cause. Il détaille le fonctionnement du système saoudien (notamment à travers des encadrés très pédagogiques tels ceux figurant en pp. 316-317), explique les rivalités de pouvoir au sein de la famille royale et brosse des biographies sommaires des principaux ministres et prétendants. Par certains aspects, l'ouvrage s'apparente à un véritable *who's who* ?, très utile pour le chercheur comme pour l'homme d'affaire.

A l'heure où le prix du baril de pétrole semble s'inscrire durablement à la baisse, l'auteur démontre comment l'Arabie espère sauver la dynastie des Saoud par des alliances plus économiques et commerciales que par sa diplomatie qui semble avoir perdu ses marges de manœuvres traditionnelles. On peut regretter qu'il n'aborde pas la question pétrolière sous l'angle géopolitique, se contentant de la traiter à travers un prisme strictement économique. Des tables référençant les cartes, biographies et tableaux auraient été précieuses, compte-tenu du volume quasi-encyclopédique de l'ouvrage. Cependant ces quelques critiques ne ternissent pas la valeur de l'ouvrage qui témoigne d'un impressionnant travail de recherche et de terrain.

Au bilan, bien que peu académique, le beau livre de Jacques-Jocelyn Paul constitue un outil utile pour tous ceux qui s'intéressent à la péninsule Arabique et au Golfe et qui cherchent à mieux comprendre cette région stratégique du monde.

Pierre RAZOUX

L'IRSEM et l'Université Paul Valéry-Montpellier 3 remercient chaleureusement le Centre d'Analyse et de Prospective Stratégique du ministère des Affaires étrangères (CAPS), le GIS CRISES, l'Institut des Amériques, la région Languedoc-Roussillon, l'Ambassade du Canada en France et le German Marshall Fund of the United States pour leur contribution financière et leur participation à ce colloque.



CAPS

G | M | F

The German Marshall Fund
of the United States

STRENGTHENING TRANSATLANTIC COOPERATION



Canada 



LES ÉTATS-UNIS AU MOYEN-ORIENT : ÉVOLUTIONS ET PERSPECTIVES STRATÉGIQUES

Sous la direction d'**Antoine COPPOLANI** et de **Pierre RAZOUX**

L'élection du nouveau Président des États-Unis en 2016 aura nécessairement un impact majeur sur les équilibres géopolitiques complexes au Moyen-Orient. Au-delà des effets d'annonce, il est trop tôt pour dire quelle sera véritablement la politique moyen-orientale du prochain hôte de la Maison-Blanche. Mais il paraît certain que la compréhension de l'évolution du jeu politique, diplomatique, économique et militaire des États-Unis dans cette région stratégique paraît d'autant plus cruciale que le Moyen-Orient semble être redevenu un espace où s'affrontent les ambitions contradictoires d'acteurs régionaux et globaux. Par bien des aspects, la situation qui prévaut aujourd'hui dans la région rappelle la politique d'équilibre prônée par les Américains et les Soviétiques, à la fin des années 1970.

Cette Étude de l'IRSEM n'ambitionne pas de broser un panorama exhaustif de la politique étrangère américaine au Moyen-Orient, pas plus qu'elle n'a la prétention d'anticiper la stratégie de la future administration dans cette région. Elle a vocation à répondre à certaines questions posées en laissant s'exprimer des experts universitaires qui connaissent le terrain, de manière à pouvoir l'appréhender, si nécessaire, sous un angle original. De fait, cette étude regroupe une sélection des meilleures contributions présentées lors du séminaire international consacré à *La politique étrangère des États-Unis au Moyen-Orient : évolutions et perspectives stratégiques*, organisé conjointement à Montpellier, les 7 et 8 avril 2014, par l'Université Paul Valéry et l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM).

Les contributeurs sont tous des universitaires enseignant en France, en Europe, en Amérique du Nord ou au Moyen-Orient, certains ayant exercé des responsabilités dans la sphère institutionnelle de leur pays. Comme toute sélection, celle-ci est nécessairement arbitraire et ne recouvre pas l'ensemble du spectre stratégique. Elle offre néanmoins un focus intéressant sur certains des dossiers les plus emblématiques impliquant les États-Unis au Moyen-Orient.

É T U D E S