

L'islamisme et la politique extérieure américaine

Les USA ne doivent pas forcément soutenir les valeurs des islamistes, mais doivent veiller à la qualité des processus politiques auxquels ils participent dans l'intérêt d'une véritable démocratie.

Peter Mandaville

Apparemment, les révoltes arabes de 2010-2011 ont engendré de nombreux problèmes à la politique américaine au Proche-Orient. Le premier et le principal problème a été celui de la disparition de différents régimes – en particulier ceux d'Égypte, du Yémen et de la Tunisie – dont les leaders avaient suivi rigoureusement les priorités stratégiques des États-Unis dans la région. Et quand il fut clair que les principaux bénéficiaires des nouvelles réalités politiques régionales seraient divers partis et mouvements islamistes, Washington s'est trouvé devant un autre dilemme. L'opinion générale portait à croire qu'il existait aux USA un profond désaccord avec ces groupes. Pour certains observateurs, le pays était un ennemi idéologique de l'islamisme, tandis que d'autres attribuaient cette attitude à la crainte perpétuelle de Washington que même les islamistes majoritaires – ceux qui avaient décidé de participer au processus démocratique – avaient des programmes cachés qui iraient, en dernier ressort, à l'encontre des intérêts sécuritaires américains. Dans certains cas, les États-Unis ont été complices des efforts de leurs satellites dans la région dans la suppression et la criminalisation des islamistes, ou tout au moins, ils avaient fermé les yeux. En conséquence, quand ces groupes ont commencé, en 2011, à acquérir une prépondérance dans les politiques de transition du monde arabe, on a eu l'impression que Washington se trouvait dans une impasse.

Quelques années plus tard, la situation semble s'être inversée. Dans toute la région, les partis islamistes ont été expulsés du pouvoir, comme en Égypte. Ils ont été désavantagés sur le plan politique, comme en Tunisie, ou bien ils sont devenus des forces profondément conflictuelles au sein de la société, comme dans le cas de la Libye. Même si les États-Unis doivent faire face à l'heure actuelle, à un défi renouvelé de la part des islamistes violents, tels que le groupe de l'État islamique et les filiales d'Al Qaida en Syrie, le caractère de ces groupes est très différent de celui des différents partis islamistes qui ont décidé d'opter pour des élections et une participation

politique. Comment les USA ont-ils géré la montée impressionnante et la chute tout aussi spectaculaire des acteurs politiques islamistes depuis 2011 ? Peut-on identifier un changement dans la politique américaine à l'égard de ces groupes ? Compte tenu des événements récents, quelle stratégie va adopter à l'avenir Washington en matière de relations avec les islamistes ?

Le mythe 'd'un homme, un vote, mais une seule fois'

Pour répondre correctement à ces questions, il faut tout d'abord avoir une idée générale de l'image que la politique extérieure américaine s'est faite de l'islam politique tout au long de ces dernières années. Nous savons, grâce aux télétypes déclassés du département d'État, que bien qu'au cours des années cinquante et soixante, les Frères musulmans égyptiens étaient dans la ligne de mire de l'administration américaine, aucune importance particulière n'était accordée à ces groupes autre que celle de considérer si leur caractère religieux pourrait les convertir en partenaires utiles pour freiner l'expansion du socialisme dans le Tiers Monde. L'islam politique n'est pas devenu réellement un thème de plein droit au sein de la politique extérieure américaine, jusqu'à la Révolution islamique iranienne de 1979. Pendant de nombreuses années, cet événement a façonné la conception américaine de l'islamisme, alors que l'idéologie révolutionnaire ne s'harmonisait pas avec l'orientation de la plupart des islamistes et qu'en fait, elle était extrêmement anormale dans l'histoire et la tradition chiïtes. Pendant les années quatre-vingt, les États-Unis se sont alignés sur les *moudjahidines* afghans pour lutter contre l'invasion soviétique, mais là encore, ils étaient considérés selon le point de vue de la guerre froide. Pour cette raison, les USA ont surtout considérés les islamistes comme un contrepoids à l'expansionnisme soviétique et ils se sont à peine préoccupés du vide politique et sécuritaire créé par le retrait soviétique d'Af-

Peter Mandaville, professeur de Relations internationales et ancien membre du personnel de la planification politique au Département d'État, USA. Son dernier ouvrage est *Islam and Politics* (Routledge, 2014).

ghanistan, qui a constitué un véritable creuset et qui a donné naissance à Al Qaïda.

L'évènement qui a donné l'orientation de la politique américaine vers les mouvements et les partis islamistes majoritaires (du type des Frères musulmans) a été sans aucun doute la tenue des élections en Algérie, en 1991. Quand il fut évident que le Front islamique du salut (FIS) allait obtenir la majorité parlementaire des deux tiers pour changer la Constitution du pays, l'armée algérienne est intervenue et a annulé les élections. Le conflit politique postérieur a plongé l'Algérie dans une guerre civile pendant près d'une décennie. Dans un discours sur la politique américaine au Moyen-Orient au cours du printemps 1992, le haut diplomate américain, Edward Djerejian, a signalé que, du point de vue de son pays, l'armée algérienne avait été prudente en évitant l'arrivée au gouvernement du FIS car, de l'avis de Washington, la montée au pouvoir des islamistes grâce aux urnes aurait constitué le cas d'« un homme, un vote, mais une seule fois ». C'est-à-dire qu'ils se seraient servis des urnes pour s'emparer de l'État dans le seul but de démanteler ensuite le système démocratique et de garantir leur continuité au pouvoir. Depuis lors, il semble que le principe qui a guidé la politique américaine à l'égard des islamistes a été la peur de la possibilité d'« un homme, un vote, mais une seule fois ». Au cœur de celle-ci, il existe l'idée – ou tout au moins la forte suspicion – que l'acceptation des idéaux démocratiques de la part des islamistes soit probablement un tournant tactique au service d'une vision totalitaire, à plus long terme.

Les racines régionales de la politique islamiste

Mais, avec le temps, les mouvements islamistes ont évolué rapidement. Vers le milieu des années quatre-vingt-dix, tout semblait indiquer que ces groupes ne pouvaient plus être compris que par référence à l'idée originale des « pères fondateurs » islamistes (comme l'égyptien Hassan al Banna et le pakistanais Aboul Ala Maudoudi), dont l'activité s'est développée dans la première moitié du XX^{ème} siècle. Par exemple, en 1996, un groupe de jeunes leaders appartenant aux Frères musulmans d'Égypte s'est scindé du mouvement principal et a essayé de former son propre parti politique dénommé Al Wasat (Parti du Centre). Ils se plaignaient que la direction des Frères musulmans était conservatrice et intransigeante et qu'elle était incapable de mettre à jour sa vision et son programme. Mises à part les différences nettement générationnelles au sein des groupes islamistes, il existait aussi une tendance croissante à la participation islamiste à la démocratie naissante. Vers le milieu des années 2000, les partis politiques islamistes étaient devenus des éléments fixes du paysage politique du Maroc, d'Égypte, de Palestine, du Liban, de Jordanie, du Yémen et du Koweït. En 2002, en Turquie, le Parti Justice et Développement, issu du mouvement islamiste turc, obtenait une victoi-

re écrasante, et il est au pouvoir depuis. Cependant, au cours de cette période, la politique américaine à l'égard des islamistes est restée très prudente. En 1995 Washington annonçait qu'elle interrompait toute relation avec les Frères musulmans d'Égypte. En 2006, pour de nombreuses personnes, le rejet américain de la victoire de Hamas aux élections législatives palestiniennes a confirmé l'idée qu'ils n'étaient simplement pas disposés à traiter avec les islamistes.

Mais aujourd'hui il est clair que cette interprétation de l'attitude à l'égard de l'islamisme est beaucoup trop simpliste. D'un point de vue éclairé – et avec davantage d'informations – ce qui semblait indiquer une aversion idéologique de la part des USA peut être envisagé sous un autre angle. Prenons par exemple la décision de couper dans les années quatre-vingt-dix les liens avec les Frères musulmans égyptiens. En 2005, la secrétaire d'État américaine, Condoleezza Rice, confirmait que la décision de son pays d'interrompre les contacts avec la Confrérie depuis une dizaine d'années était plutôt due à une demande directe de la part du gouvernement d'Hosni Moubarak qu'à un changement de politique de Washington. Pendant cette période, le régime de Moubarak cherchait n'importe quelle occasion pour entacher la réputation d'un mouvement qu'il considérait comme une menace politique en associant les Frères musulmans au terrorisme aux yeux de l'opinion publique (anticipant en d'autres termes, l'attitude du gouvernement égyptien actuel). Il espérait, en même temps, que l'annonce faite par Washington de supprimer la Confrérie de sa liste des interlocuteurs locaux donnerait plus de vigueur à l'effet. Dans sa déclaration, Rice a justifié ce changement d'attitude pour répondre à une demande faite par un allié proche et loyal. Autrement dit, la décision des États-Unis d'interrompre les relations avec les Frères musulmans en dit plus long des relations bilatérales entre les USA et l'Égypte que sur comment la politique américaine voit les groupes islamistes.

De même, l'agitation qui s'est produite à Washington pour la victoire de Hamas, en 2006, se comprend certainement mieux en fonction de la préoccupation américaine pour la sécurité israélienne et du fait qu'un groupe qualifié officiellement de terroriste prenne le contrôle de l'Autorité palestinienne (AP), et donc, d'après les lois américaines, il était impossible que l'aide économique puisse s'adresser aux territoires palestiniens. De nombreux indices permettent de penser que la politique américaine à l'égard des islamistes était plus complexe qu'elle ne paraissait à première vue. Par exemple, dans différents pays du monde entier – parmi eux l'Indonésie et le Yémen – les partis islamistes ont participé aux programmes de formation à la démocratie financés par l'Agence des États-Unis pour le développement (USAID) et la Fondation nationale pour la démocratie (NED) depuis la fin des années quatre-vingt-dix et pendant les années 2000. Il est difficile de conclure que les États-Unis avaient peur de la croissance de l'islamisme

alors que dans la pratique, les organismes gouvernementaux et l'argent des contribuables aidaient ces groupes à rivaliser politiquement. De plus, au cours des années 2000, il était habituel que des fonctionnaires de l'administration américaine se réunissent avec des représentants de partis islamistes du Moyen-Orient, en profitant de rencontres et de conférences organisées par d'illustres fondations comme le Fonds Carnegie pour la paix internationale et le Centre pour l'étude de l'Islam et la Démocratie (CSID).

Aperçu des relations avec les islamistes

Très tôt, certains signes permettaient de croire que l'administration Obama reconnaissait que les États-Unis devaient réévaluer leur position à l'égard des groupes islamistes. Vers la fin de l'année 2009, au sein du département d'État, un groupe de travail informel sur l'islamisme a examiné le sujet et fait un inventaire des engagements diplomatiques américains avec les islamistes à l'étranger. Cet exercice a révélé que dans des pays où les islamistes étaient actifs, les diplomates américains en poste là-bas maintenaient des contacts assez réguliers avec leurs représentants. Il y avait bien entendu quelques anomalies importantes, comme dans le cas de l'Égypte, où il était totalement interdit de fréquenter les islamistes, mais cela constituait l'exception plutôt que la règle. En fait, rien ne ressemblait à une politique globale des États-Unis en ce qui concerne l'islamisme. Bien qu'en général, la coutume voulait que ces groupes ne soient pas reçus à Washington (pour autant qu'ils puissent obtenir des visas pour voyager dans le pays) et que les États-Unis se vantaient de préférer collaborer avec les segments non islamistes de la société civile et avec la sphère politique à l'étranger, il n'était pas rare que les diplomates destinés dans les sections politiques des ambassades américaines au Moyen-Orient se réunissent de temps en temps avec des islamistes. Il est important de signaler que l'idée de traiter avec des groupes comme le Hamas et l'Hezbollah, qualifiés officiellement d'organisations terroristes par l'administration américaine était considérée – et l'est encore – une affaire totalement à part.

Ainsi, quand les révoltes arabes ont renversé les régimes tunisien, égyptien et libyen, en 2011, les États-Unis avaient déjà réfléchi sur le besoin d'aborder autrement le dossier des islamistes. En conséquence, l'enjeu immédiat n'était pas de s'enquérir sur la façon de transiger sur l'idée de fond qu'il fallait renforcer les relations avec les islamistes – les hauts fonctionnaires de l'administration Obama s'étaient déjà mis d'accord sur le thème deux ans avant les révoltes – mais plutôt sur quelles étaient les modalités adéquates. Dans ce sens, la géographie particulière de la transition arabe compliquait les choses. En Égypte, les États-Unis n'avaient eu que peu de contacts importants avec les Frères musulmans pendant plus de 15 ans. En Tunisie,

le parti Ennahda avait été tellement réprimé par le régime de Zine el Abidine Ben Ali que les diplomates américains n'avaient jamais eu l'occasion de connaître leurs membres. On peut dire la même chose de la Libye où Mouammar Kadhafi avait pratiquement évincé la Confrérie comme force sociale. En résumé, en 2011 les États-Unis se trouvaient subitement dans le besoin d'établir des relations avec les islamistes précisément dans les pays où ils étaient le moins préparés pour le faire.

La manière la plus directe de caractériser la politique américaine à l'égard des islamistes après les révoltes arabes est de dire que Washington a fait tout son possible pour ne pas avoir de politique à ce sujet. Comme les discours de la secrétaire d'État, Hillary Clinton et du propre Obama ont mis en évidence, les États-Unis tentaient de dire clairement que leur souhait était de traiter les islamistes comme un acteur parmi les nombreux et nouveaux acteurs politiques qui étaient en train de construire l'avenir de la politique arabe. Cependant, ils font part de leurs inquiétudes, en précisant qu'ils étaient disposés à collaborer avec tous les groupes qui renonceraient à la violence et qu'ils défendraient en toute égalité les droits de tous les citoyens, y compris les femmes et les minorités. À porte close, les États-Unis espéraient que les Frères musulmans maintiendraient leur accord de paix avec Israël, comme condition préalable à une coopération diplomatique durable.

En 2011, le moment étant arrivé de mettre en pratique la politique envers les islamistes, certains cas ont été plus simples que d'autres. Deux mois après le renversement de Ben Ali en Tunisie par exemple, les anciens leaders d'Ennahda ont visité Washington pour maintenir des réunions de haut niveau dans le département d'État. En revanche en Égypte, l'ampleur des différentes sensibilités autour des Frères musulmans rendaient les choses beaucoup plus difficiles. En fait, dans ce pays, l'un des principaux obstacles avait plutôt rapport avec la politique intérieure américaine. Par exemple, pour de nombreux membres du Congrès des États-Unis, les Frères musulmans d'Égypte n'étaient pas différents de Hamas. Quelques législateurs éminents se sont questionnés même sur les intentions de l'administration américaine envers la Confrérie et d'autres soutenaient que l'aide économique américaine à l'Égypte devrait se restreindre si les islamistes arrivaient au pouvoir. Outre ces problèmes internes, les diplomates américains devaient se dépêcher s'ils voulaient être au courant de la rapide évolution de la situation politique en Égypte. En guise de rappel que l'établissement de relations est en fait un processus bidirectionnel, dans un premier temps les Frères musulmans se sont montrés réticents à se réunir – ou à reconnaître officiellement toute réunion – avec l'administration américaine par crainte de paraître trop pressés et trop prêts à traiter avec un pays qui les avaient critiqués durement depuis plusieurs décen-

nies. Mais vers la fin de l'année 2011, étant sûrs de leur prédominance politique en Égypte, ils n'ont pas douté à montrer une apparente attitude tolérante envers Washington.

Normaliser les islamistes

On peut affirmer que la véritable preuve pour la politique américaine envers les Frères musulmans d'Égypte n'arrive qu'au moment où Mohammed Morsi assume le contrôle total du pouvoir exécutif à la fin de l'été 2012. Jusqu'à ce moment-là, le Conseil suprême des Forces armées (CSFA) détenant encore le pouvoir, Washington avait l'espoir que son ancien et fidèle allié, l'armée égyptienne, agirait comme garant ultime de la stabilité, indépendamment du fait que les islamistes puissent remporter les élections. Cependant, quand le CSFA a abandonné le pouvoir, Washington s'est préparé aupire. Des signes avant-coureurs sont apparus : pour Washington, le premier voyage international de Morsi en Chine et en Iran faisait craindre que les Frères musulmans pouvaient envisager de réorienter l'alignement géostratégique d'Égypte, l'Occident mettant à l'écart. Donc, les USA ont été agréablement surpris quand Morsi a critiqué durement le rôle joué par Téhéran, en exacerbant la violence en Syrie. Plus tard, en automne 2012, quand la violence a de nouveau éclaté dans la Bande de Gaza, Morsi a joué un rôle décisif comme négociateur dans le cessez-le-feu tellement espéré par Washington. Cette volonté de contribuer à l'avancement de l'agenda des USA dans la région, associée au fait que le gouvernement égyptien maintenait la plupart des zones clés restantes en matière de coopération sécuritaire avec les États-Unis, ont convaincu la Maison Blanche que l'on pouvait avoir confiance dans les Frères musulmans comme partenaire. Effectivement, il semble que les USA auraient procédé en hâte à reprendre plus ou moins une variante de leur ancienne politique vis-à-vis d'Égypte dans les décennies précédentes : coopérer et soutenir quiconque serait au pouvoir au Caire, pour autant que les intérêts stratégiques américains soient préservés. Naturellement, une conséquence de cette politique est que l'on s'attend à ce que Washington s'abstienne de critiquer durement tout ce qui se passe sur le territoire national égyptien. Et, en effet, les USA ont dit et fait peu de choses en ce qui concerne les différentes violations de la démocratie et des droits de l'Homme perpétrées tant par le gouvernement du CSFA, que par celui de Morsi, sans parler de celles qui se sont produites pendant le mandat de l'actuel président Abdel Fattah al Sissi.

Après le coup d'État militaire de 2013 en Égypte, Washington s'est heurté à un dilemme. S'il soutenait le renversement de la part d'Al Sissi du président légitimement élu, on pourrait croire qu'il faisait un pas arrière dans son engagement ferme de 2011 de se ranger

du côté de la cause de la démocratie dans le monde arabe. En août 2013, quand les forces armées égyptiennes ont tué plus de 1 000 personnes qui protestaient contre le coup d'État à l'extérieur de la mosquée cairote de Rabaa Al Adawiya, nous avons pu constater qu'il s'agissait-là d'un fer de lance plus violent pour éliminer systématiquement les Frères musulmans en qualité d'acteur politique et de replacer l'identité et les activités du groupe sous le couvert du « terrorisme ». Préoccupé par les problèmes de stabilité régionale – la guerre civile sectaire en Syrie, la montée de la violence en Libye et dans le Sinaï, la mauvaise gouvernance en Irak et les ambitions nucléaires iraniennes, Washington a été très tolérant avec la campagne contre la Confrérie. En outre, le dossier des Frères musulmans n'a pas tardé à redevenir le centre de la division géopolitique régionale, où les pays qui soutiennent les islamistes (en particulier la Turquie et le Qatar) font face à une coalition (Égypte, Arabie saoudite, Émirats arabes unis) s'adonnant à les écraser. L'apparition du groupe État islamique a compliqué les calculs de Washington à l'égard de la Confrérie. À l'heure actuelle, les USA refusent de faire quoi que ce soit qui pourrait représenter un affront aux pays – Arabie saoudite, EAU et Égypte – dont dépend la mise en pratique de leur stratégie contre l'EI. Ce qui veut dire, tout au moins à court terme, qu'il est impossible que les États-Unis s'engagent vis-à-vis des Frères musulmans.

Bien que les revers politiques subis par les islamistes en 2013 et 2014, puissent permettre aux États-Unis de reporter provisoirement le défi de négocier avec les islamistes majoritaires, il est évident que c'est une question que Washington devra finalement aborder. Les forces de sécurité égyptiennes ne peuvent en finir avec les Frères musulmans en tant que force sociale et il est probable qu'à un moment donné le gouvernement du Caire devra renégocier le retour des islamistes à la vie publique (comme ils l'ont fait pendant les années soixante-dix). Et que fera alors Washington ? Bien qu'il ne fasse aucun doute que les islamistes devront encore accepter entièrement le pluralisme politique, dans ce sens ils ne se différencient guère d'autres pays de la région qui bénéficient d'un large soutien de la part des États-Unis.

Lors d'un discours prononcé par la secrétaire d'État, Hillary Clinton, en 2011, les États-Unis reconnaissaient ouvertement qu'il serait impossible que le monde arabe parvienne à une stabilité et une sécurité durables sans démocratie. Tout compte fait, la politique américaine vis-à-vis de l'islam doit être en fonction d'une vision stratégique plus large. Pour qu'une véritable démocratie arrive au Moyen-Orient, la participation des islamistes sera nécessaire. Les États-Unis ne doivent pas forcément soutenir leurs politiques ou leurs valeurs, mais dans l'intérêt d'une stabilité à long terme, ils doivent veiller à la qualité des processus politiques qui les conduisent au pouvoir ou qui les en éloignent. ■