

INTRODUCTION

LA POLITIQUE ETRANGÈRE DES ETATS-UNIS

PAR

FRANÇOIS VERGNIOLLE DE CHANTAL (*)

Depuis que Barack Obama est arrivé au pouvoir en novembre 2008, les déceptions se multiplient, ce qui ne peut surprendre : lorsqu'on se remémore l'enthousiasme qui a porté le premier métis à la Maison-Blanche, il était inévitable que la déception s'ensuive. Les scrutins partiels en Virginie, au New Jersey et, enfin, au Massachusetts ont illustré cette retombée de la popularité du Président américain (1). Le retournement s'explique en partie par l'importance du vote des moins de 30 ans dans la coalition présidentielle de 2008 : cet électorat est volatile et ne se mobilise pas dans des scrutins locaux. Qu'en est-il dans le domaine de la politique étrangère ? La déception est-elle aussi intense ? Comment peut-on l'expliquer ? La section que l'*AFRI* présente sur la politique étrangère des Etats-Unis établit un premier bilan qui tente de nuancer le diagnostic courant. Les quatre articles qui constituent la section soulignent la continuité entre Bush et Obama, tout en montrant le potentiel pour une reformulation de la diplomatie des Etats-Unis.

L'article de Manuel Lafont-Rapnouil, diplomate et actuellement *Visiting Fellow* au Center for Strategic and International Studies (CSIS) aborde la question qui est au centre des préoccupations internationales, celle du rapport des Etats-Unis au multilatéralisme. Le précédent de l'administration Bush a sapé les bases de l'ordre multilatéral traditionnel, de sorte que l'attente, tout au moins en Europe de l'Ouest, était de savoir si le nouveau Président démocrate allait faire son possible pour tenter de sauvegarder ce qui restait du réseau multilatéral global. L'étude de M. Lafont-Rapnouil souligne bien l'ensemble des contraintes qui pèsent sur l'administration Obama, notamment le poids d'une culture de politique étrangère spécifique. Comme elle le rappelle, lors d'un discours à l'ONU à l'automne 2009, le président Obama a clairement expliqué son point de vue : « *ma responsabilité est d'agir dans l'intérêt de ma nation et de mon peuple, et je ne m'excuserai*

(*)Maître de conférences à l'Université de Bourgogne (France).

(1) À ce propos, la perte du siège de sénateur du Massachusetts est très importante pour l'action internationale des Etats-Unis. Le décès d'Edward Kennedy au cours de l'été 2009 et l'élection d'un Républicain, Scott Brown, en janvier 2010, font passer la majorité démocrate de 60 à 59, ce qui empêche les Démocrates de bloquer un éventuel « *filibuster* » républicain.

jamais de défendre ces intérêts». L'administration démocrate ne risque donc pas de s'engager en faveur d'un multilatéralisme qui serait une fin en soi. Le multilatéralisme est un moyen, un des outils dans la panoplie disponible aux Etats-Unis. Comme l'expliquait Alexandra de Hoop Scheffer dans un numéro récent de *Questions internationales*, la politique étrangère de Barack Obama «devrait se traduire par un exercice délicat et permanent entre l'affirmation d'un ancrage multilatéral et la tentation d'agir unilatéralement sur certains dossiers» (2). En d'autres termes, le changement par rapport à l'administration Bush est à relativiser. De bien des façons, l'action de Barack Obama s'inscrit de plain-pied dans la continuité de celle de Bush. Ce dernier a sans doute posé les bases de la politique étrangère américaine pour les années à venir, un peu comme Truman, en son temps, avait défini la diplomatie de son pays dans le contexte de la guerre froide.

François Raffenne, chargé de mission sur les questions transatlantiques à la Direction des affaires stratégiques (DAS) du ministère de la Défense, traite dans son article de la nouvelle posture stratégique des Etats-Unis sur la question de la défense antimissiles. Plus précisément, le texte aborde l'annonce faite par Barack Obama en septembre 2009 de l'arrêt du projet d'installation du «bouclier antimissiles» en Europe, notamment en Pologne et en République tchèque. Cette décision fait partie des signes d'apaisement envoyés par l'administration Obama au cours de l'année 2009. L'article de F. Raffenne montre toutefois, à juste titre, qu'il s'agit là d'une décision qui consacre une vision réaliste des programmes de la défense antimissiles et des enjeux, notamment politiques, qu'ils recouvrent. On ne saurait lire cette décision comme un abandon ou un renoncement. Tout comme le débat autour du multilatéralisme, qui illustre la lucidité de l'administration Obama, convaincue de l'impossibilité pour les Etats-Unis de gérer seuls les défis internationaux majeurs, celui de la défense antimissiles illustre le réajustement en cours de la puissance américaine. L'auteur voit dans cette décision un premier élément dans la formulation d'une «doctrine Obama» soucieuse de restaurer l'image des Etats-Unis dans le monde dans le cadre d'un retour pragmatique à une diplomatie plus consensuelle. A partir de là, F. Raffenne explore les conséquences à moyen terme sur l'OTAN et sur la Russie.

Emmanuelle Mülhenhöver, dans sa contribution, explore quant à elle la redéfinition de la politique environnementale américaine. L'échec – relatif – du Sommet de Copenhague en décembre 2009 a bien entendu terni l'image de l'administration Obama en Europe de l'Ouest. L'hôte de la Maison-Blanche apparu en retrait par rapport aux ambitions des Européens qui, divisés, n'ont pu être un contrepoids à la puissance américaine. Obama reprend à son compte des perspectives assez classiques aux Etats-Unis. A

(2) *Questions internationales*, n° 39, sept.-oct. 2009, p. 82.

l'inverse de la démarche européenne, désignée comme « malthusienne » car visant à réduire la pollution par la contrainte ou à limiter les « excès » au nom d'un principe de précaution difficile à définir, la perspective américaine repose sur le pari technologique. Traditionnellement, les Etats-Unis voient dans la technologie le moyen privilégié pour lutter efficacement contre la pollution et, maintenant, le changement climatique. Une attitude que les Européens, plus alarmistes, ne partagent pas, mais à laquelle Barack Obama a donné un nouveau départ, notamment dans le cadre du plan de relance de février 2009. L'article d'Emmanuelle Mülhenhöver décrit les inflexions majeures en la matière au cours de l'année 2009 et tente de cerner leurs répercussions sur l'action et la perception internationale des Etats-Unis. Obama s'est jusqu'à présent investi sur la scène politique intérieure, en particulier avec la lutte contre la crise économique et financière et la réforme de l'assurance-maladie. En janvier 2010, au moment où ces lignes sont écrites, il menait le combat en faveur de la réglementation financière. Il s'est engagé à faire du dossier du changement climatique, sa troisième priorité. S'il poursuit dans cette voie, il serait alors capable de faire adopter par le Congrès une loi nationale en la matière, ce qui ouvrirait sans doute la voie à un accord international. Les Etats-Unis, en effet, s'engagent au niveau international lorsque le Congrès a déjà voté en interne sur le sujet : c'est une constante de l'action américaine que les observateurs européens tendent trop souvent à oublier.

Enfin, Mohammed El Oifi aborde une question régionale et s'interroge sur la légitimité américaine au Moyen-Orient. Le discours du Caire de juin 2009 a été salué comme un renouveau de l'attitude américaine dans la région, notamment par ses références respectueuses au Coran et son utilisation du terme de « résistants » pour désigner les Palestiniens. Mohammed El Oifi montre cependant que le problème ne saurait changer avec de nouvelles catégories sémantiques. Il souligne en particulier l'importance des données politiques, et pas simplement religieuses, pour comprendre les dynamiques à l'œuvre dans la région. Comme l'a expliqué également Robert Malley, ancien conseiller de Bill Clinton pour la région, la politique moyen-orientale des Etats-Unis fait du surplace depuis un an (3). L'article de Mohammed El Oifi se termine en soulignant que l'action de Barack Obama dans la région est largement prisonnière de l'héritage de ses prédécesseurs, ce qui limite considérablement les options de l'administration démocrate.

(3) Robert MALLEY, « Depuis un an, la diplomatie américaine fait du surplace au Proche-Orient », *Le Monde*, 23 janv. 2010, disponible sur le site Internet www.lemonde.fr/web/imprimer_element/0,40-0@2-3232,50-1295652,0.html.