

LA POLITIQUE ETRANGERE DE L'ADMINISTRATION OBAMA

LA QUETE D'UN NOUVEL EQUILIBRE ENTRE REALISME ET INTERNATIONALISME

PAR

Alexandra DE HOOP SCHEFFER*

« Depuis le début de notre histoire, nous nous sommes engagés dans le changement – dans une révolution pacifique perpétuelle – une révolution qui progresse régulièrement, s'ajustant tranquillement aux conditions qui changent »¹. Cette déclaration du président Franklin Roosevelt devant le Congrès américain en 1941 souligne la continuité du thème du changement comme fil conducteur de l'histoire politique américaine. Après deux mandats de G.W. Bush, le slogan du « changement » retrouve tout son sens à un moment où l'Amérique cherche à redéfinir sa relation avec le reste du monde. L'extrait du discours de F. Roosevelt montre aussi que ce sont les « conditions », à savoir la situation intérieure des Etats-Unis et le contexte international, qui déterminent la nature du changement et ses possibilités de mise en œuvre. Ainsi, tout comme les événements ont façonné l'ordre du jour des débats de la campagne présidentielle et les programmes des candidats, ils continueront à hiérarchiser les priorités de l'agenda américain en matière de politique étrangère.

Le « changement » que promeut le président Barack Obama se trouve toutefois limité par l'empreinte de la « doctrine Bush » sur la politique étrangère des Etats-Unis, avec laquelle il a conscience de ne pas pouvoir complètement rompre. L'ancienne secrétaire d'Etat Condoleezza Rice rappelle que « la politique américaine fut guidée par deux priorités au cours de ces six dernières années – gagner la guerre contre le terrorisme et promouvoir la liberté comme alternative à la tyrannie »². Or, la menace terroriste s'est renforcée depuis 2001³ et l'Iraq est devenu un anti-modèle de la démocratie dans la région du Moyen-Orient⁴. Colin Dueck⁵ montre, à cet égard, comment les « grandes stratégies » qui ont révélé leurs limites finissent par être sanctionnées à l'occasion d'une élection. Ainsi, le Parti démocrate, qui fut responsable de l'engagement des troupes américaines au Vietnam, perdit les élections de 1968, mais Washington poursuivit toutefois la guerre jusqu'en 1973, après avoir redéployé les forces de combat locales pour compenser le retrait américain progressif. Plus de trente années plus tard, le Parti républicain,

* Enseignante à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences-Po, France) et chercheur associée au Centre d'études et de recherches internationales (CERI, France), au Centre d'études en sciences sociales de la Défense (C2SD, France) et à l'Observatoire sur les Etats-Unis de la chaire Raoul Dandurand de l'Université de Québec à Montréal (UQAM, Canada).

¹ Franklin ROOSEVELT, *Message des quatre libertés*, 6 janv. 1941. Cf. Karen LINKLETTER, *Franklin D. Roosevelt's Four Freedoms Message to Congress (1941) : a Milestone Documents Analysis*, Schlager Group, 2008.

² Condoleezza RICE, Budget du Département d'Etat pour l'année fiscale 2009, fév. 2008.

³ « Trends in global terrorism : implications for the US », *National Intelligence Estimate*, sept. 2006.

⁴ Thomas RICKS, *Fiasco : the American Military Adventure in Iraq*, Penguin Press, 2006. Alexandra DE HOOP SCHEFFER, *Hamlet en Irak*, CNRS éditions, 2007.

⁵ Colin DUECK, *Reluctant Crusaders : Power, Culture, and Change in American Grand Strategy*, Princeton University Press, 2006.

qui décida d'intervenir en Iraq en 2003, a perdu les élections du 4 novembre 2008 et c'est à B. Obama, Président démocrate, qu'incombe la mission de réinventer la « grande stratégie » américaine – à savoir la grille d'interprétation du monde et des menaces internationales, la définition des intérêts nationaux des Etats-Unis et le choix des instruments de la puissance américaine (*soft* et *hard power*). Ce n'est qu'une fois cette vision délimitée que Barack Obama pourra mener une politique étrangère cohérente et en phase avec les réalités internationales.

UNE APPROCHE CENTRISTE ET COLLEGIALE DE LA PRESIDENCE AMERICAINE

La crise financière et la récession américaines ainsi que la remise en question des stratégies américaines en Iraq et en Afghanistan ont fondamentalement changé la nature de la « *transition du pouvoir* »⁶ aux Etats-Unis, en accélérant considérablement son rythme : la rapidité avec laquelle B. Obama a mis en place son équipe de conseillers économiques et de sécurité nationale rappelle le dynamisme de F. Roosevelt au tout début de sa présidence, lequel déclara, à l'occasion de son discours d'investiture du 4 mars 1933 : « *la nation demande que l'on agisse et que l'on agisse tout de suite* »⁷. Toutefois, si B. Obama se distingue dans le domaine économique par sa volonté d'« *agir vite et avec audace* », il semble avoir une marge de manœuvre moindre sur le plan international : la crise financière et économique exige une forte concentration de l'action publique sur les problèmes intérieurs ; de plus, conscient de ne pouvoir opter trop rapidement, en « temps de guerre », pour de nouvelles orientations, il privilégie une transition en douceur. Cette période transitoire est particulièrement éclairante, en cela qu'elle permet d'anticiper les modalités de formulation, de prise de décision et de mise en œuvre de la politique étrangère américaine.

L'équipe de sécurité nationale : le choix de l'expérience et du centre

L'équipe de sécurité nationale nommée par Obama reflète ses orientations en matière de politique étrangère et la tonalité qu'il souhaite lui octroyer. Hillary Clinton est nommée au poste de Secrétaire d'Etat ; Robert Gates est maintenu dans son poste de Secrétaire à la Défense ; le général des Marines à la retraite James Jones, un ancien commandant de l'OTAN, devient Conseiller à la sécurité nationale de la Maison-Blanche. ; enfin, Susan Rice, ancienne Sous-Secrétaire d'Etat aux Affaires africaines sous Bill Clinton, est nommée Représentante permanente des Etats-Unis auprès des Nations Unies. Le vice-président Joseph Biden, ancien président de la Commission des Affaires étrangères du Sénat, jouera aussi un rôle important, comme en témoigne son premier déplacement post-électoral, à Munich, le 7 février 2009, pour dévoiler les grandes lignes de la politique étrangère de la nouvelle administration. D'autres nominations importantes sont celle d'Eric Holder – ancien numéro deux de la Justice américaine sous Bill Clinton – à la tête du Département de la Justice – il devra notamment traiter le dossier de Guantanamo – et celle de Janet Napolitano,

⁶ La « transition du pouvoir » (*transition of power*) est la période de transition entre le Président sortant et le Président élu, jusqu'à ce que ce dernier soit investi dans ses fonctions. Durant la période de transition – ici, du 4 novembre 2008 au 20 janvier 2009 –, le nouveau Président élu choisit sa nouvelle administration, c'est-à-dire à la fois son gouvernement (le cabinet), soit quinze ministres, appelés des « Secrétaires » – sauf le « Procureur général » pour le Département de la Justice –, à la tête de chaque Département, ainsi que le personnel directement à son service à la Maison-Blanche, soit le Bureau exécutif du Président des Etats-Unis (*Executive Office of the President*) et des postes administratifs (environ 2 000), qui ont rang au cabinet pour quelques six d'entre eux.

⁷ Pierre MELANDRI, *Histoire des Etats-Unis contemporains*, André Versaille, Paris, 2008.

gouverneure démocrate de l'Arizona, au Département de la Sécurité intérieure (*Homeland Security*).

Avec la nomination de « Clintoniens » aux postes-clefs de la Maison-Blanche, B. Obama a privilégié l'expérience et la maîtrise des rouages du Congrès, des relations entre ce dernier et la Maison-Blanche et du lobbysme. L'administration Bill Clinton étant la seule présidence démocrate au cours de ces 28 dernières années, il était prévisible et logique que ses membres les plus expérimentés se retrouvent dans l'équipe Obama – il écarte ainsi les erreurs de J. Carter en 1976 ou de B. Clinton lui-même en 1992, lesquels avaient opté pour des profils nouveaux, qui n'avaient pas l'expérience de Washington. Et B. Obama d'expliquer : « *j'ai fait le choix de professionnels expérimentés et je suis le changement* »⁸. Le changement aura donc lieu davantage sur le fond, et les (ré-)orientations de la politique étrangère américaine dépendront de la capacité du Président à donner l'impulsion à son administration.

Dans la lignée des « Nouveaux Démocrates » (*New Democrats*) – Démocrates centristes, voire situés à droite au sein du parti, courant influent sous Bill Clinton –, Obama a aussi fait le choix de trois centristes modérés : la démocrate Hillary Clinton fut présidente des « Jeunes Républicains » de son université, Wellesley, et est restée sensible à des positions républicaines conservatrices en politique étrangère ; le Républicain modéré R. Gates exerça au sein du Conseil de sécurité nationale (*National Security Council*, NSC ou CSN en français) du président démocrate Jimmy Carter ; enfin, J. Jones fut l'adjoint de William Cohen, Secrétaire à la Défense de Bill Clinton, avant de conseiller J. McCain pendant la dernière campagne présidentielle. Le maintien de Robert Gates à son poste de Secrétaire à la Défense est sans doute l'illustration la plus nette de la volonté de B. Obama de gouverner au centre et de développer un consensus bipartisan autour de la politique étrangère. A un moment où des décisions importantes sont à prendre en matière d'action extérieure et pour se différencier de l'héritage de G. W. Bush, entériner sa posture « *post-partisane* »⁹ et assurer la continuité sur les questions de défense est aussi une façon de s'assurer le soutien des républicains modérés pour sa politique étrangère. B. Obama devra également s'allier ceux dont le soutien est crucial, comme le sénateur républicain influent Richard Lugar. Ce dernier a collaboré avec J. Biden au Sénat sur plusieurs dossiers-clefs (l'Iraq en 2002, le changement climatique en 2006 et le Soudan en 2007) et a notamment soutenu la ratification, par le Sénat, de traités internationaux sur l'utilisation, la production et le stockage d'armes nucléaires, biologiques ou chimiques – un dossier pour lequel B. Obama montre un intérêt particulier.

L'« équipe de rivaux » ou la fin de la « pensée de groupe »

En s'entourant d'une équipe composée de « *personnalités éminentes et d'opinions diverses* », Obama a souligné qu'il souhaitait un « *débat rigoureux* » (*robust debate*) au sein de la Maison-Blanche et entendait se distinguer ainsi de l'approche idéologique et de ce qu'il appelle « *le style managérial insulaire* » de l'administration G. W. Bush ou la « *pensée de groupe* » (*GroupThink*¹⁰), pour lui substituer une approche collégiale de la présidence et de la prise de

⁸ Conférence de presse, Présentation de l'équipe de sécurité nationale, 1^{er} déc. 2008.

⁹ John HARWOOD, « 'Partisan' seeks a prefix : bi- or post- », *The New York Times*, 6 déc. 2008.

¹⁰ La « pensée de groupe » est un terme inventé par Irving Janis en 1972 pour décrire le processus selon lequel les individus d'un groupe ont tendance à rechercher le consensus au détriment de la concertation et de la discussion de points de vue divergents, lesquelles permettent d'appréhender de manière réaliste la situation. Ce mécanisme conduit le groupe à prendre ou à approuver des résolutions qui ne correspondent pas au jugement individuel de ses membres.

décision. B. Obama s'inspire ainsi du modèle d'« *équipe de rivaux* »¹¹ (*Team of Rivals*) élaboré par A. Lincoln au début des années 1860 : « *il s'agissait simplement d'intégrer au sein de son cabinet toutes les personnes qui avaient fait campagne contre lui [...] Quels que fussent leurs sentiments personnels, la question principale était de sortir le pays de la crise* »¹². Cependant, l'auteur D. Goodwin souligne aussi les difficultés qu'a rencontrées A. Lincoln à canaliser les rivalités au sein de son équipe.

Ainsi, le bon fonctionnement de l'équipe de sécurité nationale d'Obama dépendra de sa capacité à en maîtriser l'« *anarchie lockienne* »¹³, en favorisant leur coopération au détriment de la concurrence. Des rivalités pourraient être attisées par les « garanties spéciales » que se sont vu accorder H. Clinton et J. Jones : la première pourra négocier directement avec B. Obama sur les questions de politique étrangère, sans passer par les autres conseillers ; le second a obtenu que son poste ait rang de cabinet et qu'il soit le principal relais auprès du Président en politique étrangère.

Plus important encore, H. Clinton, R. Gates et J. Jones soutiennent des positions parfois différentes de celles d'Obama sur plusieurs dossiers-clefs et ces divergences de fond constitueront le socle de débats internes. Si Hillary Clinton partage avec Barack Obama sa volonté de renouer avec une « *diplomatie rigoureuse* », elle s'était néanmoins opposée, au cours de la campagne présidentielle, à l'idée de renouer le dialogue avec les « Etats voyous » (Iran, Corée du Nord) sans pré-conditions, car, selon elle, cela viendrait légitimer ces Etats et décrédibiliser les Etats-Unis sur la scène internationale. H. Clinton s'est aussi montrée plus « faucon » sur les dossiers israélo-palestinien et russe. Toutefois, force est de constater que H. Clinton et B. Obama se sont, au fil de la campagne, rapprochés sur le dossier iranien : la première a modéré son discours, tandis que le second a adopté un ton plus ferme, en revenant sur sa proposition de dialoguer directement avec le président Ahmadinejad¹⁴.

En outre, la nomination de Robert Gates pourrait aboutir à des désaccords sur certaines politiques, comme le financement du bouclier antimissiles (ABM) et le calendrier du retrait des troupes américaines d'Iraq. R. Gates a, par le passé, exprimé des positions éloignées de celles de Barack Obama, notamment sur l'Iraq et l'Iran. Il a soutenu, en 2007, la politique du renfort militaire (*surge*) décidée par G. W. Bush et s'est opposé au calendrier « *rigide* » proposé par Obama. Sur le dossier nucléaire iranien, R. Gates s'est montré sceptique à l'idée d'une rencontre avec le président Ahmadinejad. Toutefois, B. Obama partage avec R. Gates différents projets : poursuivre la politique d'élargissement de l'OTAN, malgré l'opposition de la Russie ; réactiver les mécanismes internationaux de réduction des armements ; fermer le centre de détention de Guantanamo ; et tous deux reconnaissent que la détérioration de la situation sécuritaire en Afghanistan est étroitement liée au report de l'effort militaire en Iraq dès mars 2003.

Le Conseil de sécurité nationale, reflet du style présidentiel

A son entrée en fonction, chaque Président remodèle le fonctionnement de son administration proche, en accord avec sa vision personnelle de l'exercice du pouvoir, en apportant des correctifs aux dysfonctionnements observés lors du mandat de son prédécesseur. Ainsi, B. Obama se distinguera de G. W. Bush avant tout par « *une nouvelle*

¹¹ Doris Kearns GOODWIN, *Team of Rivals : the Political Genius of Abraham Lincoln*, Simon & Schuster, 2005.

¹² Déclaration de Barack Obama lors d'un discours de campagne, juin 2008.

¹³ Alexander WENDT, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

¹⁴ Cf. le rapport conjoint de la Brookings Institution et du Council on Foreign Relations, « Restoring the balance : a Middle East Strategy for the Next President », déc. 2008. Il appelle à une meilleure utilisation de la diplomatie américaine au Moyen-Orient.

conception de la politique américaine »¹⁵, au travers d'une redéfinition des modalités de prise de décision.

En nommant de fortes personnalités au Conseil de sécurité nationale¹⁶, Obama a de fait signifié qu'il souhaitait localiser l'impulsion décisionnelle à la Maison-Blanche et mettre fin à la prépondérance du Département de la Défense qui caractérisait la politique de G. W. Bush et dont la période Rumsfeld marqua le paroxysme.

A cet égard, le NSC et l'évolution de son rôle depuis sa création en 1947 constituent sans doute le meilleur indicateur du style présidentiel que l'occupant de la Maison-Blanche souhaite incarner. Le NSC fait partie du Bureau exécutif, dépend directement du Président et est devenu l'institution principale dans l'élaboration de la politique étrangère américaine à la Maison-Blanche, éclipsant progressivement le Département d'Etat. Le rôle du NSC fut étendu sous Eisenhower, qui créa le poste de Conseiller à la sécurité nationale, puis sous J. F. Kennedy, qui favorisa des formes plus collégiales de prise de décision au travers de groupes informels, pour aboutir à une centralisation extrême du NSC sous R. Nixon et H. Kissinger. Cette évolution a contribué à l'émergence du concept de « *présidence impériale* »¹⁷, terme forgé par l'historien Arthur Schlesinger Jr., sous la présidence de R. Nixon. B. Obama s'est prononcé pour un processus décisionnel plus collégial, tel qu'il existait sous l'administration G. H. Bush ; ainsi, le rôle de James Jones se rapprocherait de celui de l'ancien Conseiller à la sécurité nationale, Brent Scowcroft (1989-1993), qui agissait en complémentarité avec le Secrétaire d'Etat James Baker, et le fonctionnement du NSC s'était alors rapproché de celui prévu à l'origine.

Avec la mise en place de son équipe de sécurité nationale et sa personnalisation de la conception de la présidence, Barack Obama esquisse en même temps les contours de sa « grande stratégie », en se faisant l'écho des nouvelles réflexions théoriques sur la puissance américaine et sa nécessaire adaptation aux réalités internationales.

LA « GRANDE STRATEGIE » DE L'ADMINISTRATION OBAMA

Si la débâcle du Vietnam avait suscité, dans les années 1960-70, de nouvelles réflexions sur les fondements et l'orientation de la politique étrangère américaine, aujourd'hui ce sont l'Iraq et l'Afghanistan qui imposent un renouvellement de la recherche intellectuelle sur la « grande stratégie » des Etats-Unis¹⁸.

¹⁵ Barack OBAMA, *The Audacity of Hope*, Crown Publishers, New York, 2006.

¹⁶ Le NSC est une structure collégiale qui a un rôle de conseil, d'assistance et parfois d'impulsion auprès du Président dans ses choix en matière de politique étrangère et de sécurité nationale, d'une part, et de coordination interdépartementale des décisions, d'autre part. Sa composition est relativement restreinte – il réunit statutairement le vice-Président, le Secrétaire d'Etat, le Secrétaire à la Défense et le Conseiller à la sécurité nationale autour du Président –, mais peut inclure d'autres conseillers si le Président le souhaite. Le Conseiller à la sécurité nationale James Jones a déjà signifié que le NSC sera élargi quantitativement et qualitativement, pour répondre aux défis du XXI^e siècle, en incluant la cyber-sécurité, l'énergie, le changement climatique, la sécurité intérieure (*homeland security*), autant de volets de la sécurité nationale américaine considérés comme centraux. Cf. David ROTHKOPF, *Running the World : the Inside Story of the National Security Council and the Architects of American Power*, PublicAffairs, 2005.

¹⁷ Arthur SCHLESINGER, *The Imperial Presidency*, Marner Books, 2004.

¹⁸ Robert W. MERRY, *Sands of Empire : Missionary Zeal, American Foreign Policy, and the Hazards of Global Ambition*, Simon & Schuster, 2005.

Le renouvellement du cadre théorique : de l'hégémonie américaine au leadership multipolaire

Au cours du second mandat de G. W. Bush, les nominations de C. Rice au poste de Secrétaire d'Etat et de R. Gates comme Secrétaire à la Défense avaient déjà marqué le retour en force du « réalisme américain », face à ce qui est perçu à Washington comme l'affirmation de grandes « puissances régionales » (la Russie, la Chine, l'Union européenne, le Japon, l'Inde et l'Iran), qui reconfigurent l'ordre international tel qu'il est appréhendé par les Etats-Unis.

Les principaux intellectuels et conseillers politiques auprès de B. Obama et de J. McCain pendant la campagne présidentielle ont tous préconisé le réalisme comme grille de lecture des relations internationales : soit par la réactivation des politiques de « grandes puissances » (*power politics*) qui caractérisaient le XIX^e siècle européen, fondées sur un interventionnisme plus tempéré pour perpétuer l'hégémonie américaine face aux « grandes autocraties » que sont la Chine et la Russie (Robert Kagan¹⁹), soit au contraire en recourant au multilatéralisme, aux alliances et aux partenariats avec l'Europe, le Japon et l'Inde (Fareed Zakaria²⁰, Zbigniew Brzezinski²¹, Richard Haass) pour répondre plus efficacement aux crises internationales, tout en sauvegardant les intérêts des Etats-Unis.

De même, F. Fukuyama incarne ces néo-conservateurs qui, reconvertis au « wilsonisme réaliste », soulignent l'échec de l'administration Bush à intégrer et à coopérer avec d'autres puissances et à établir de nouvelles règles internationales. L'Amérique d'Obama a le choix, dit F. Fukuyama : « nous pouvons poursuivre la doctrine Bush, revenir au réalisme style Kissinger ou même à une nouvelle forme d'isolationnisme, ou bien récréer une politique centriste qui préserverait les idéaux des néoconservateurs en les mariant à des méthodes plus réalistes que le changement de régime par la force »²².

Toutes ces réflexions théoriques sur le repositionnement des Etats-Unis dans le monde montrent que l'orientation de la politique étrangère américaine dépend étroitement de la vision que la nouvelle administration Obama porte sur l'ordre international. Celle-là fut clairement précisée durant la campagne présidentielle : à la lecture unipolaire du monde préconisée par G. W. Bush – prétexte à une pratique impériale, à l'action préventive et à la conditionnalité de la souveraineté étatique – succède le choix d'un *leadership* multipolaire, en substituant au concept obsolète d'« hyperpuissance » américaine, celui de l'« interdépendance » des acteurs et des enjeux internationaux.

Le journaliste et essayiste américain Fareed Zakaria se veut le théoricien de la deuxième vision et l'architecte intellectuel de la politique étrangère de B. Obama ; Robert Kagan fut, en revanche, le penseur principal des propositions que J. McCain formula en matière de politique étrangère durant la campagne présidentielle, dont l'idée de créer une « Ligue de Démocraties ». Dans son ouvrage *The Post-American World*, dont Barack Obama s'est inspiré, F. Zakaria, en parfait réaliste, démontre non pas le déclin de la puissance américaine comme le postule Charles Kupchan²³ depuis la fin des années 1990, mais sa « relativité » face à l'ascension d'autres puissances, lesquelles concurrencent les Etats-Unis sur les plans

¹⁹ Robert KAGAN, *The Return of History and the End of Dreams*, Alfred A. Knopf, 2008.

²⁰ Fareed ZAKARIA, *The Post-American World*, W. W. Norton & Company, New York, 2008.

²¹ Zbigniew BRZEZINSKI / Brent SCOWCROFT / David IGNATIUS, *America and the World : Conversations on the Future of American Foreign Policy*, New America Books/Basic Books, 2008.

²² Francis FUKUYAMA, *America at the Crossroads : Democracy, Power, and the Neoconservative Legacy*, Yale University Press, New Haven, 2006.

²³ Charles KUPCHAN, « After Pax Americana : benign power, regional integration, and the sources of stable multipolarity », *International Security*, vol. XXIII, n° 2, aut. 1998.

économique, financier et culturel. Cette idée avait déjà été développée par Emmanuel Todd dans son essai *Après L'Empire*²⁴.

Découlant de ce cadre théorique, l'approche adoptée par B. Obama s'oriente vers la proposition de Z. Bzrezinski, un de ses conseillers de campagne, ancien Conseiller pour la sécurité nationale « faucon » de Jimmy Carter, à savoir passer d'une stratégie hégémonique à une stratégie de *leadership*²⁵ : les Etats-Unis doivent exercer leur *leadership* sans imposer leur hégémonie. Dans ce sens, le Président rejoint Richard Haass, ancien assistant spécial auprès du président G. H. Bush, puis conseiller du secrétaire d'Etat Colin Powell, dans son choix pour une grande stratégie d'internationalisme pragmatique : les Etats-Unis doivent construire un ordre coopératif forgé de concert avec d'autres alliés et partenaires, pour agir ensemble sur les menaces internationales et les défis transnationaux (les Etats faibles, les génocides, les pandémies, le changement climatique, etc.).

« Reconstruire du sens commun » sur les grands enjeux internationaux

En 1941, F. Roosevelt déclarait déjà : « *l'ordre mondial que nous souhaitons est fondé sur la coopération de pays libres, travaillant ensemble au sein d'une société amie et civilisée* »²⁶. Le Parti démocrate aux Etats-Unis est traditionnellement associé à l'internationalisme libéral qui caractérisait la première campagne de Bill Clinton²⁷ et qui s'appuie sur l'idée que « *les Etats-Unis sont beaucoup plus dépendants de la communauté internationale qu'on est porté à le croire* »²⁸. C'est précisément sur ce point que Barack Obama rejoint les internationalistes libéraux de son Parti, tout en y apportant sa propre touche réaliste.

Si Condoleezza Rice invitait, en 2000, les Etats-Unis à ne « *pas sacrifier leur intérêt national à la recherche d'intérêts communs dans un ordre global* », B. Obama et son équipe de sécurité nationale mettent en avant l'« *interdépendance complexe* »²⁹ qui lie les Etats entre eux et, partant, le coût de l'unilatéralisme. « *Construire du sens commun* » (Ernst B. Haas) sur les dossiers internationaux à dimension transnationale (le terrorisme, la prolifération nucléaire, la pauvreté) passera par la réactivation des alliances et des partenariats avec l'Europe, mais aussi avec l'Asie. B. Obama, lors de la présentation de son équipe de sécurité nationale le 1^{er} décembre 2008, a rappelé que « *de la santé publique au climat, nous devons agir en concédant que nous sommes concernés, plus que jamais, par tout ce qui se passe dans le monde* »³⁰. Et Hillary Clinton de renchérir le même jour : « *l'Amérique ne peut pas résoudre les crises sans le monde et le monde ne peut pas les résoudre sans l'Amérique* »³¹.

L'unilatéralisme de l'administration Bush³² a contribué à l'isolement des Etats-Unis dans le monde et à leurs difficultés à fixer l'ordre du jour international (*agenda-setting*), comme

²⁴ Emmanuel TODD, *Après L'Empire – Essai sur la décomposition du système américain*, Gallimard, Paris, 2002.

²⁵ Zbigniew BRZEZINSKI, *The Choice : Global Domination or Global Leadership*, Basic Books, New York, 2004.

²⁶ Franklin D. ROOSEVELT, *Message des quatre libertés*, op. cit.

²⁷ En 1993, Bill Clinton préconisait une politique d'engagement et d'élargissement de la démocratie (*engagement and enlargement*) et souhaitait renforcer les capacités d'intervention des Nations Unies en matière de maintien de la paix.

²⁸ Charles-Philippe DAVID / Louis BALTHAZAR / Justin VAÏSSE, *La Politique étrangère des Etats-Unis*, Presses de Sciences Po, Paris, 2008.

²⁹ Joseph NYE, *The Paradox of American Power : Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*, Oxford University Press, New York, 2002.

³⁰ Discours de Barack Obama, Présentation de son équipe de sécurité nationale, 1^{er} déc. 2008.

³¹ *Id.*

³² Intervention en Iraq de mars 2003 malgré l'opposition des Nations Unies, non-signature du Protocole de Kyoto, refus de faire des concessions dans les négociations sur le commerce mondial à l'OMC (Doha Round).

en témoigne le dossier israélo-palestinien, dont G. W. Bush ne s'est réellement préoccupé qu'en fin de mandat.

Quelques démarches multilatérales ont toutefois été entreprises durant les deux dernières années du second mandat de G. W. Bush, sans doute influencé par le Congrès démocrate dans l'infléchissement de sa politique. Celles-là convergent vers l'orientation que Barack Obama souhaite donner à sa politique étrangère³³ : renouer avec ses alliés européens dans le contexte de crise économique ; engager un dialogue pragmatique avec la Chine pour soutenir le commerce en période de crise financière ; s'engager dans des négociations multilatérales sur le dossier nucléaire nord-coréen, entamées par C. Rice en 2008³⁴ ; enfin, les négociations dans le cadre du Groupe des Six (les cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU plus l'Allemagne) sur le dossier nucléaire iranien en juillet 2008 à Genève pourraient être le point de départ de futures discussions³⁵. B. Obama devra décider, dès le début de son mandat, s'il choisit de mener à terme les négociations entamées par C. Rice sur les dossiers nord-coréen et iranien.

Le retour de George H. Bush et l'internationalisme réaliste de Barack Obama

Venant tempérer l'internationalisme libéral que sous-tend son souci du multilatéralisme et des partenariats, B. Obama a également exprimé sa volonté de revenir à une vision pragmatique et réaliste des relations internationales, en accordant une place centrale à la « *diplomatie directe* », sans pré-conditions, avec tous les Etats, amis et « ennemis » (Iran³⁶, Syrie, Corée du Nord, Venezuela) ou ce qu'il appelle les « *régimes extrêmes* »³⁷, en substitution à la formule d'« Etats voyous ».

B. Obama se réclame ainsi d'une approche beaucoup plus réaliste qu'idéaliste de la politique étrangère³⁸ : il souhaite défendre les intérêts américains par la diplomatie et améliorer l'image des Etats-Unis à l'étranger ; il préconise un usage prudent de la force militaire³⁹. Cette posture se rapproche de la politique étrangère de George H. Bush et du « trio réaliste » James Baker-Brent Scowcroft-Colin Powell. Lors d'un discours prononcé le 28 mars 2008 en Pennsylvanie, B. Obama a déclaré : « *ma politique étrangère se veut un retour à la*

³³ La décision d'Obama d'accorder au poste de Représentant permanent des Etats-Unis auprès des Nations Unies le rang de cabinet, comme l'avait déjà fait Bill Clinton, témoigne d'un repositionnement des Etats-Unis sur la question du multilatéralisme.

³⁴ Les Etats-Unis ont signé un accord début octobre 2008 avec les deux Corées, la Chine, le Japon et la Russie à propos du processus de vérification du programme nucléaire nord-coréen et ont réhabilité la Corée du Nord sur la scène internationale en l'enlevant de la liste des « Etats voyous » à la même date.

³⁵ Même si cette réunion n'a pas abouti à une réelle percée, elle marque un virement net vers une diplomatie de « changement du comportement » (*behavior change*) de l'Iran au détriment du « changement de régime » coercitif (*regime change*) qui a prévalu en Iraq et en Afghanistan. Cf. George PERKOVICH, « Scenarios for the Iranian crisis », *Proliferation Papers*, IFRI, hiv. 2006.

³⁶ Obama a toutefois souligné qu'il ne souhaite pas que l'Iran devienne une puissance nucléaire et a modéré son discours à la suite des mises en garde d'Israël contre les risques d'un dialogue direct avec l'Iran, stipulant qu'un changement radical de stratégie serait perçu comme un signe de faiblesse des Etats-Unis.

³⁷ Barack Obama, « A 21st century military for America », *op. cit.*

³⁸ Obama se distingue ainsi de ses prédécesseurs démocrates, lesquels commencèrent leur présidence en adoptant une rhétorique wilsonienne et idéaliste – à l'image de Clinton en 1993, avec sa politique d'« engagement et d'élargissement de la démocratie » ou de John F. Kennedy en 1961, qui créa les « Peace Corps », corps de volontaires agissant pour le développement, le maintien de la paix et la diffusion des valeurs américaines à l'étranger – pour revenir très vite à un wilsonisme plus mesuré et pragmatique – ce fut le cas pour B. Clinton, lors du second mandat, sous la pression d'un Congrès très conservateur –, voire à la « *Realpolitik* » (Kennedy face à l'URSS).

³⁹ Pour mieux comprendre la vision qu'Obama porte sur les relations internationales, il est utile de se référer à son discours du 2 octobre 2002 prononcé sur la Place fédérale de Chicago devant les Démocrates anti-guerre en Iraq.

politique traditionnelle bipartisane et réaliste du père de George Bush, de John F. Kennedy et, à certains égards, de Ronald Reagan »⁴⁰. Ainsi, B. Obama a plusieurs fois fait l'éloge de la gestion de la guerre du Golfe par G. H. Bush en 1990-1991, soulignant sa capacité à allier multilatéralisme – en recourant aux Nations Unies – et réalisme. B. Obama a aussi consulté à plusieurs reprises pendant sa campagne l'ancien Conseiller à la sécurité nationale de Bush père, Brent Scowcroft, et son entourage. Robert Gates lui-même fut le Conseiller adjoint à la sécurité nationale de B. Scowcroft et s'est aussi réclamé du réaliste Henry Kissinger quant à la politique de dialogue qu'il souhaite promouvoir avec la Chine et la Russie.

Hillary Clinton, dans la lignée des « *wilsoniens pragmatiques* »⁴¹ qu'incarnait déjà son mari Bill Clinton dans les années 1990, a souvent souligné qu'il « *faut être à la fois internationaliste et réaliste* ». Au travers de la nomination du trio Gates-Clinton-Jones, B. Obama oriente ainsi sa politique étrangère vers un « *internationalisme réaliste* ». Ce qui cimente en effet les membres de l'équipe de sécurité nationale de B. Obama, c'est leur lecture pragmatique et réaliste des relations internationales, contrairement aux divisions internes qui avaient fissuré l'administration G. W. Bush entre néo-conservateurs (Paul Wolfowitz, Richard Perle), nationalistes faucons (Donald Rumsfeld, Dick Cheney) et réalistes (Colin Powell, Condoleezza Rice).

Les Démocrates du Hard Power : quelle influence ?

Au travers de son équipe de sécurité nationale, B. Obama opte pour la poursuite d'une politique étrangère « ferme », qu'incarne Hillary Clinton, laquelle est qualifiée de « *Hard Power Democrat* » par Kurt Campbell⁴², ancien adjoint au Secrétaire à la Défense sous B. Clinton et conseiller diplomatique de Hillary Clinton pendant la campagne présidentielle. Selon l'auteur, les « Démocrates faucons » (*Hard Power Democrats*) préfèrent recourir au multilatéralisme, mais n'hésiteront pas à intervenir militairement sans l'accord du Conseil de sécurité de l'ONU si nécessaire, ambiguïté exprimée par l'ancienne ambassadrice des Etats-Unis aux Nations Unies, Madeleine Albright, et entérinée par B. Obama : « *multilatéraux quand nous le pouvons, unilatéraux quand nous le devons* »⁴³. Les Démocrates faucons « *chercheraient, en développant leurs programmes de politique étrangère, à imiter en partie l'agenda des néo-conservateurs au sens large, en se concentrant sur les grandes idées et une vision – sans avoir, cependant, ces tendances à l'unilatéralisme et ce manque de cohérence dans l'exécution des politiques qui ont caractérisé l'administration Bush* »⁴⁴. La politique américaine évoluerait ainsi d'un « *wilsonisme botté* »⁴⁵ sous G. W. Bush au « *wilsonisme réaliste* » dont F. Fukuyama se fait aujourd'hui le porte-parole.

Cette analyse a l'intérêt de souligner que B. Obama ne pourra pas faire table rase de l'héritage de G. W. Bush en matière de politique étrangère : Kori Schake, ancienne membre

⁴⁰ Discours prononcé par B. Obama en Pennsylvanie, 28 mars 2008.

⁴¹ Concept développé par Anthony Lake, Conseiller à la sécurité nationale de Bill Clinton (1993-1997), dans son discours « From containment to enlargement », prononcé à la Johns Hopkins University School of Advanced International Studies, Washington D.C., le 21 septembre 1993, pour décrire une volonté de concilier l'idéalisme wilsonien et le réalisme pragmatique dans une double politique d'élargissement de la démocratie et de l'économie de marché à l'étranger : « *Je crois fermement que nos politiques étrangères doivent concilier moralité et pragmatisme. Nos intentions doivent être morales et nos moyens pragmatiques* ».

⁴² Kurt CAMPBELL / Michael O'HANLON, *Hard Power. The New Politics of National Security*, Basic Books, 2006.

⁴³ Barack OBAMA, « A XXIst Century military for America », *BarackObama.com*, 2007. Sur l'ambiguïté des Etats-Unis vis-à-vis du multilatéralisme, cf. Guillaume DEVIN, « Les Etats-Unis et l'avenir du multilatéralisme », *Cultures & Conflits*, n° 51, aut. 2003.

⁴⁴ Kurt CAMPBELL / Michael O'HANLON, *op. cit.*

⁴⁵ Pierre HASSNER, « Etats-Unis : l'empire de la force ou la force de l'empire », *Cahiers de Chaillot*, n° 54, sept. 2002.

du NSC sous le premier mandat de G. W. Bush et conseillère de J. MacCain en matière de politique étrangère, souligne qu'on attendra du « *prochain Président des Etats-Unis qu'il agisse de façon préventive, unilatérale et avec la force militaire* ». A cet égard, B. Obama a souligné, le jour de la présentation de son équipe de sécurité nationale, que, malgré son opposition connue à la guerre en Iraq, cela ne signifiait pas qu'il hésiterait à faire usage de la force si les intérêts américains étaient menacés⁴⁶, rappelant son discours prononcé en 2002 à Chicago : « *je ne suis pas contre toutes les guerres mais contre les guerres stupides* »⁴⁷.

La politique étrangère de B. Obama devrait se traduire par un exercice d'équilibre délicat et permanent entre la tentation d'une approche rigoureuse de la diplomatie et son image d'homme de dialogue qu'il a mise en avant au cours de sa campagne. Pour rassurer la gauche du Parti démocrate, qui lui reproche d'avoir réuni une « équipe de faucons » dans son cabinet, B. Obama a nommé le général Eric Shinseki au poste de Secrétaire aux anciens combattants ; ce dernier s'était opposé à la politique de G. W. Bush en Iraq, en particulier à l'insuffisance du nombre de troupes déployées en 2003.

Redéfinir la puissance américaine et ses instruments : l'heure du Smart Power

Redéfinir le rôle des Etats-Unis sur la scène internationale impose aussi une nouvelle réflexion sur l'utilité de la force militaire⁴⁸, alors qu'elle s'est avérée contre-productive dans les contextes iraquien et afghan. Malgré les leçons retenues des opérations précédentes dites de *nation-building* (Vietnam, Somalie, Bosnie), l'approche développée par l'administration Bush en Afghanistan et en Iraq confirme deux paradoxes qui caractérisent la pratique américaine de ce type d'interventions. D'une part, elle s'est appuyée davantage sur une lecture sécuritaire de court terme de la phase post-intervention militaire, en misant sur le *hard power*, la force militaire, plutôt que sur une vision à long terme de la reconstruction d'Etats. D'autre part, malgré une aversion initiale à l'utilisation excessive de la force militaire et des armées⁴⁹, l'administration G. W. Bush a pourtant continué à faire de celles-là l'instrument principal des opérations de stabilisation et de reconstruction post-conflit, malgré une culture militaire réticente à ce type de mission et malgré, surtout, l'inadéquation des capacités militaires, principalement axées sur le combat de haute intensité, dans le cadre de la Révolution dans les affaires militaires (RAM) ou, depuis 2002, de la « Transformation »⁵⁰ de l'armée américaine sous l'impulsion de l'ancien Secrétaire à la Défense, D. Rumsfeld.

Son successeur à partir de 2007, Robert Gates, a, au contraire, saisi l'importance de réviser la doctrine militaire américaine pour l'ajuster aux réalités conflictuelles. Dans son discours du 10 octobre 2007 à l'Association of the United States Army (AUSA), il souligna : « *nous devons nous attendre à ce que la guerre asymétrique demeure le fait majeur du champ de bataille contemporain pour un certain temps. Ces conflits seront de nature fondamentalement politique et requerront*

⁴⁶ Au cours de sa campagne, les conseillers d'Obama les plus influents furent des faucons démocrates, comme Anthony Lake, un ancien conseiller sur la sécurité nationale de l'administration Clinton – l'un des architectes des interventions militaires dans les Balkans et en Somalie – et Dennis Ross, qui a travaillé pour le Conseil de sécurité nationale de Reagan – notamment avec Paul Wolfowitz.

⁴⁷ Barack OBAMA, Discours devant les Démocrates anti-guerre en Iraq, Place fédérale de Chicago, 2 oct. 2002. B. Obama s'est engagé à investir et à augmenter les forces armées américaines pour qu'elles restent « *les plus puissantes sur la planète* », un message ferme destiné à rassurer en temps de guerre. Obama a donc l'intention de poursuivre le projet de l'administration Bush d'augmenter la taille de l'armée de près de 100 000 hommes lors de la prochaine décennie, face à la « surextension » (*overstretch*) des forces armées – 1,4 million de militaires d'active.

⁴⁸ Rupert SMITH, *L'Utilité de la force. L'art de la guerre aujourd'hui*, Economica, Paris, 2007.

⁴⁹ Condoleezza RICE, « Promoting the national interest », *Foreign Affairs*, janv.-fév. 2000.

⁵⁰ G. W. BUSH, *The National Security Strategy of the United States*, Government Printing Office, Washington D. C., sept. 2002, Titre V, p. 16.

*l'application de toutes les facettes de la puissance nationale. Le succès sera moins le résultat de l'imposition de notre volonté mais plus de notre capacité à façonner le comportement d'amis, d'adversaires et de façon plus importante, de ceux qui se situent entre les deux*⁵¹. B. Obama est sensible à ce discours et s'est prononcé pour une « *refondation de l'armée pour les tâches du XXI^e siècle [...] pour ne pas simplement recréer une armée de l'époque de la Guerre froide* »⁵², mais pour qu'elle soit capable de synchroniser opérations de combats majeurs et opérations de stabilisation (*multi-mission capable*). En effet, « *les opérations de construction de l'Etat, d'instauration de la paix, ou de stabilisation [...] sont devenues le paradigme dominant pour l'utilisation de la force armée dans le monde de l'après-Guerre froide* », peut-on affirmer à la Rand Corporation⁵³.

La clef réside désormais dans l'équilibre entre le *hard power* et le *soft power*⁵⁴, voire leur combinaison dans ce que Suzanne Nossel, ancienne conseillère à la Mission des Etats-Unis auprès de l'ONU sous B. Clinton (1999-2001), appelle le *smart power*⁵⁵, concept repris en 2007 par Joseph Nye et Richard Armitage, ancien Secrétaire d'Etat adjoint, lesquels ont conjointement dirigé une commission sur ce concept, au Center for Strategic and International Studies (CSIS) : « *le smart power est la capacité à combiner le hard et le soft power dans une stratégie efficace. [...] La politique étrangère américaine a eu tendance à trop s'appuyer sur le hard power parce qu'il s'agit de la source de la puissance américaine la plus directe et la plus visible. [...] La promotion de la démocratie, des droits de l'homme et le développement de la société civile ne sont pas mieux menés par le canon d'un fusil. La coutume de se tourner vers le Pentagone parce qu'il peut faire avancer les choses rapidement, donne une image sur-militarisée de la politique étrangère* »⁵⁶. Le *smart power* est devenu une composante importante de la politique étrangère de l'administration Obama : « *nous devons recourir à la force totale de notre puissance, pas seulement militaire, mais aussi diplomatique et politique, pour répondre [aux] menaces* »⁵⁷. Le discours prononcé par la secrétaire d'Etat Hillary Clinton devant la Commission des Affaires étrangères du Sénat, le 13 janvier 2009, fut également axé autour du *smart power* et son intention de redonner un rôle plus actif au Département d'Etat en matière de politique étrangère – bien que les militaires continuent à jouer un rôle prédominant, notamment dans la redéfinition de la stratégie en Afghanistan.

Le décalage entre la primauté du département de la Défense et les autres départements du gouvernement américain se retrouve dans les divergences considérables de leurs budgets respectifs : tandis que le budget du département d'Etat s'élève à 11,5 milliards de dollars, le Congrès américain a voté en faveur d'un budget de la défense s'élevant à 611 milliards de dollars pour l'année fiscale 2009⁵⁸ : 542,5 milliards de dollars pour les dépenses militaires et

⁵¹ Robert GATES, Discours à l'Association of the United States Army, Washington D.C., 10 oct. 2007. Cf. également Robert GATES, « A balanced strategy. Reprogramming the Pentagon for a new age », *Foreign Affairs*, janv.-fév. 2009. Robert M. PERITO, *Where Is the Lone Ranger When We Need Him ? America's Search for a Postconflict Stability Force*, US Institute of Peace Press, Washington, 2004.

⁵² Barack OBAMA, « A XXIst century military for America », *op. cit.*

⁵³ James DOBBINS, « The US and UN ways of Nation-Building », *UNA-USA Policy Brief*, n° 8, juin 2005.

⁵⁴ Joseph S. NYE, *Soft Power : the Means to Success in World Politics*, PublicAffairs, New York, 2004. Pendant la campagne présidentielle, Joseph Nye voyait déjà en Obama l'incarnation du *soft power*. Cf. « Barack Obama and soft power », *The Huffington Post*, 12 juin 2008.

⁵⁵ Suzanne NOSSEL, « Smart power », *Foreign Affairs*, mars-avr. 2004.

⁵⁶ Joseph NYE / Richard ARMITAGE, *A Smarter, More Secure America*, CSIS Commission on Smart Power, 2007.

⁵⁷ Barack OBAMA, Discours à l'occasion de la présentation de son équipe de sécurité nationale, *op. cit.*

⁵⁸ FY2009 Defense Authorization Agreement, 23 sept. 2008. Le département de la Défense n'a cessé de jouer un rôle croissant dans tous les types d'opérations extérieures, y compris post-catastrophe naturelle, comme en témoigne la réactualisation récente de la Directive 5 100.46, « Responsibilities for Foreign Disaster Relief Operations », une directive-clef, qui fut actualisée en décembre 1975 la dernière fois. Cela vient renforcer un des héritages les plus troublants de l'administration G. W. Bush : la délégation de pans entiers de la politique étrangère américaine au département de la Défense. Depuis le 11 septembre 2001, le Pentagone est devenu un gigantesque fournisseur d'assistance économique, humanitaire, sécuritaire et antiterroriste, non seulement en Afghanistan et en

68,5 milliards de dollars pour les opérations en Iraq et en Afghanistan. Le budget comprend toutefois aussi des investissements dans de nouveaux instruments de paix : 249 millions de dollars pour mettre en place un Civilian Response Corps (CRC) interdépartemental et 1,5 milliard de dollars pour les contributions à 47 organisations internationales, y compris les Nations Unies. Barack Obama s'est engagé à poursuivre le développement des capacités civiles américaines en matière de gestion de crises⁵⁹ pour améliorer les opérations civilo-militaires.

Les nouvelles structures qui ont été mises en place par l'administration G. W. Bush à partir de 2004 ont déjà démontré une volonté d'adapter les institutions, la culture militaire et les armées aux missions dites de stabilisation et de reconstruction post-conflit⁶⁰. Ainsi, J. Biden a été à l'origine, avec le sénateur républicain R. Lugar, d'une « loi de gestion civile de la reconstruction et de la stabilisation », dite Lugar-Biden⁶¹, laquelle a permis la création du Bureau du coordonnateur pour la reconstruction et la stabilisation au département d'Etat en 2004. Cette évolution est aussi visible au département de la Défense, dans la *Quadriennial Defense Review* soumise au Congrès en février 2006 et la Directive 3 000.05 publiée fin novembre 2005⁶².

Le retour du *soft power* ou du *smart power* américain sous Obama se traduira aussi par le renforcement de la présence diplomatique américaine à l'étranger et par l'augmentation de l'aide au développement à l'étranger⁶³. Toutefois, la « promotion de la démocratie »⁶⁴ qui, selon C. Rice, fait désormais partie intégrante de l'intérêt national américain⁶⁵, ne devrait pas être, en tout cas en début de mandat, une priorité de la diplomatie américaine et ne représente qu'une sous-catégorie d'une stratégie plus large d'aide au développement des pays pauvres et de « renforcement des capacités [capacity-building] des Etats faibles afin qu'ils puissent affronter les défis communs que sont le terrorisme, les conflits, le changement climatique, la diffusion des armes nucléaires et les pandémies »⁶⁶. Cette approche plus « globaliste » que la simple politique de promotion de la

Iraq, mais aussi dans des dizaines de pays africains. Cf. William I. BACCHUS, *The Price of American Foreign Policy : Congress, the Executive, and International Affairs Funding*, Pennsylvania State University Press, University Park, 1997. Andrew S. NATSIOS, *US Foreign Policy and the Four Horsemen of the Apocalypse : Humanitarian Relief in Complex Emergencies*, Center for Strategic and International Studies, Westport, 1997.

⁵⁹ Barack OBAMA / Joe BIDEN, « Strengthening our common security by investing in our common humanity », New Hampshire, nov. 2007.

⁶⁰ B. CARREAU, « Les perspectives des Etats-Unis sur la stabilisation et la reconstruction post-conflit », in J. DUFOURCQ / D. S. YOST (dir.), « NATO-EU Cooperation in Post-Conflict Reconstruction », *NATO Defense College Occasional Paper*, n° 14, mai 2006.

⁶¹ Cf. le site Internet www.state.gov/s/crs/rls/rm/42329.htm.

⁶² « The Civilian Response Corps of the United States of America », *Fact Sheet*, Office of the Spokesman, Washington DC, 16 juil. 2008. Département de la Défense, *Directive 3 000.05 on Military Support for Stability, Security, Transition and Reconstruction (SSTR) Operation*, 28 nov. 2005 : « les opérations de stabilisation constituent une mission centrale de l'armée américaine, que l'on doit être prêt à mener et à soutenir. Il faut leur donner une priorité comparable aux opérations de combat, et les intégrer explicitement dans l'ensemble des activités du département de la Défense ».

⁶³ Notons les quelques initiatives de *soft power* de l'administration Bush en matière d'aide au développement entamées en 2008 : 15 milliards de dollars pour le Plan d'urgence du Président pour la lutte contre le SIDA (PEPFAR) ; Initiative contre la malaria ; triplement des niveaux d'aide au développement international ; efforts de l'armée américaine pour construire des partenariats et former des forces africaines au travers du programme ACOTA (African Contingency Operations Training Assistance) et aujourd'hui l'Africom.

⁶⁴ Thomas CAROTHERS, *Aiding Democracy Abroad : the Learning Curve*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 1999

⁶⁵ Condoleezza RICE, « Rethinking the national interest. American realism for a new world », *Foreign Affairs*, juil.-août 2008. James TRAUB, *The Freedom Agenda : Why America Must Spread Democracy (Just Not the Way George Bush Did)*, Farrar Strauss Giroux, 2008.

⁶⁶ Barack OBAMA, « Strengthening our common security by investing in our common humanity », *BarackObama.com*, 2007.

démocratie des administrations précédentes traduit la volonté de l'équipe Obama de prendre en compte tous les facteurs d'instabilité internationale – la corruption, l'éducation, la pauvreté, le SIDA. La « diplomatie transformationnelle » – « *construire des Etats démocratiques et bien gouvernés qui répondent aux besoins de leur population et se comportent de façon responsable dans le système international* »⁶⁷ – promue par C. Rice au cours du second mandat de G. W. Bush, connaîtra une autre vie sous B. Obama, au travers d'une vision beaucoup moins idéologique et plus pragmatique. Néanmoins, ces dossiers devraient occuper une place secondaire dans l'agenda diplomatique d'Obama, au vu de l'ampleur des autres grands chantiers internationaux.

LES « GRANDS TESTS » DE LA POLITIQUE ETRANGERE AMERICAINE

Avant même leur investiture, Barack Obama et son équipe de sécurité nationale furent « testés » et rattrapés par les dynamiques d'une scène internationale agitée (le conflit russo-géorgien de l'été 2008 et l'intervention israélienne à Gaza fin décembre 2008), à un moment de quasi-vide politique aux Etats-Unis, marqué par la fin du mandat de G. W. Bush – période transitoire qui fut saisie comme une « fenêtre d'opportunité » par certains acteurs en quête d'hégémonie régionale. B. Obama est toutefois resté fidèle à l'ordre des priorités qu'il s'était fixé en matière de politique étrangère, durant la campagne présidentielle : le retrait partiel des troupes américaines d'Iraq et un renfort civilo-militaire en Afghanistan, tout en optant pour une approche régionale de ces deux dossiers.

Se concentrant, en début de mandat, sur son grand plan de relance économique, B. Obama sera un président qui aura tendance à beaucoup déléguer à ses conseillers en matière d'action extérieure : à Hillary Clinton, à l'envoyé spécial George Mitchell et à James Jones au Moyen-Orient ; au diplomate Richard Holbrooke et aux militaires en Afghanistan.

« Finir la guerre en Iraq », point de départ d'une nouvelle diplomatie régionale au Moyen-Orient

B. Obama s'est distingué, au cours de la campagne présidentielle, par son opposition radicale à l'intervention américaine en Iraq et sa détermination d'en retirer les brigades de combat dans les 16 mois après son investiture, en raison de son coût : à la fin de l'année 2008, on estime le coût de l'intervention en Iraq à près de 660 milliards de dollars⁶⁸ depuis 2003. Il a ensuite nuancé sa thèse de « *retrait inconditionnel* », confronté aux critiques qui l'ont parfois jugé « *irresponsable* »⁶⁹, soulignant à plusieurs reprises qu'il prendrait en compte l'évolution de la situation sur le terrain et consulterait les commandants militaires (les généraux Petraeus et Odierno) avant d'envisager tout retrait⁷⁰. L'accord de sécurité adopté par le Parlement iraquien début décembre 2008, qui préconise un retrait des forces

⁶⁷ Condoleezza Rice, *Department of State Budget FY 2008*, Bureau of Resource Management, 5 fév. 2007.

⁶⁸ « The cost of Iraq, Afghanistan, and other global war on terror operations since 9/11 », *CRS Report for Congress*, 15 oct. 2008.

⁶⁹ Le chef d'état-major américain, l'amiral Michael Mullen, a prévenu qu'un retrait en trois ans était « *faissable* », tout en montrant des réserves quant à un calendrier de 16 mois.

⁷⁰ Il cherche ainsi à rassurer les militaires en mettant en avant l'approche collégiale de Bush père et pour éviter les frustrations connues sous l'administration Clinton et ensuite avec D. Rumsfeld, qui court-circuitaient l'avis des militaires. Sur ce sujet, cf. Dale HERSPRING, *The Pentagon and the Presidency : Civil-Military Relations From FDR to George W. Bush*, University Press of Kansas, 2005. James MANN, *Rise of the Vulcans : the History of Bush's War Cabinet*, Viking, New York, 2004.

américaines (actuellement 150 000 hommes) d'ici fin décembre 2011, permettrait ainsi à B. Obama de « *gagner du temps* »⁷¹.

Tout en maintenant son calendrier initial, Obama a cependant toujours précisé qu'il sera nécessaire de conserver une « *force résiduelle* » en Iraq, pour poursuivre la formation de l'armée et de la police iraqiennes, protéger la population civile iraquienne et l'ambassade américaine à Bagdad. Le retrait militaire d'Iraq que Barack Obama envisage n'est donc pas total - ce qu'a confirmé début décembre 2008, le général Odierno, commandant des forces de la Coalition, ainsi que le gouvernement iraquien, conscient que son armée n'est pas encore prête à sécuriser le pays et ses frontières sans l'aide américaine, du moins sur le moyen terme.

La stratégie d'Obama pour l'Iraq suit les recommandations du *Iraq Study Group* (dit « rapport Baker-Hamilton »), publié le 6 décembre 2006 : retrait militaire graduel d'Iraq au travers d'un transfert progressif du maintien de l'ordre aux forces de sécurité locales et, surtout, reprise du dialogue entre les Etats-Unis, la Syrie et l'Iran. Toutefois, le « grand marchandage » (*grand bargain*) syro-iranien se révèle délicat et, pour que celui-là réussisse, les Etats-Unis devront engager un dialogue généreux, ainsi que le stipulent Richard N. Haass et Martin Indyk, en 2009⁷² : en reconnaissant notamment l'influence régionale de l'Iran et en normalisant ses relations avec les Etats-Unis et la communauté internationale, pour infléchir ses intentions nucléaires ; en traitant le dossier israélo-syrien rapidement, par la restitution du Golan (annexé par Israël en 1967) à la Syrie, en échange de la paix avec Israël, ce qui viendrait soustraire à l'Iran un allié précieux au Moyen-Orient. Le *grand bargain* devra aussi inclure la Russie : en échange de la suspension temporaire ou définitive du bouclier antimissiles et de l'élargissement de l'OTAN à l'Ukraine et à la Géorgie, la Russie devrait se montrer plus ferme vis-à-vis de l'Iran.

Il s'agirait donc de remplacer l'idéologie du *regime change* coercitif appliqué par l'administration G. W. Bush en Afghanistan et en Iraq par une stratégie de *behavior change* (« changement du comportement ») plus pragmatique⁷³ de la Syrie et de l'Iran, qui mènent depuis des années, au travers de leur soutien au Hamas et au Hezbollah, une guerre par procuration contre Israël et les Etats-Unis dans la région du Moyen-Orient. B. Obama tranche ainsi radicalement avec son prédécesseur, par son approche « holistique » des crises de la région du grand Moyen-Orient, en proposant de « *regarder la région comme un tout* »⁷⁴, de ne pas considérer le conflit israélo-palestinien de façon isolée, mais comme faisant partie de l'« arc de crise » qui s'étend d'Israël-Palestine au Pakistan, en passant par la Syrie, l'Iraq, l'Iran et l'Afghanistan.

Cette approche régionale avait été avancée par R. Gates et Z. Brzezinski en 2004⁷⁵, dans un article commun qui, aujourd'hui, pourrait servir de « feuille de route » pour la nouvelle politique proche et moyen-orientale de l'administration Obama. Une refonte de la

⁷¹ Il est important de préciser que ce pacte de sécurité stipule clairement que celui-là pourra être amendé en fonction de l'évolution de la situation et à l'initiative des gouvernements iraquien et américain. De plus, le référendum prévu le 30 juillet 2009 pour interroger les Iraquiens sur cet accord, six mois après son entrée en vigueur, déterminera l'avenir de cet accord.

⁷² Richard N. HAASS / Martin INDYK, « Beyond Iraq. A new US strategy for the Middle East », *Foreign Affairs*, janv.-fév. 2009.

⁷³ Alexander GEORGE, *Forceful Persuasion : Coercive Diplomacy as an Alternative to War*, United States Institute of Peace Press, Washington, 1991. George PERKOVICH, « Five scenarios for the Iranian crisis », *Proliferation Papers*, IFRI, hiv. 2006.

⁷⁴ Entretien avec Barack Obama, *Al-Arabiya*, 26 janv. 2009.

⁷⁵ Brent SCOWCROFT / Zbigniew BRZEZINSKI, « Middle East priorities for Jan. 21 », *Washington Post*, 21 nov. 2008.

politique américaine ne pourra réellement se faire qu'au travers d'un rééquilibrage de la position américaine et d'une redéfinition de la relation entre les Etats-Unis et Israël. La nomination de George Mitchell⁷⁶ comme envoyé spécial au Proche-Orient confirme ce double infléchissement : en le choisissant, Obama mit à l'écart les conseillers influents de ses deux prédécesseurs, B. Clinton et G. W. Bush, tels Denis Ross et Daniel Kurtzer, lesquels avaient privilégié la « relation spéciale » de Washington avec Israël, pour au contraire, valoriser un rôle d'« intermédiaire honnête » (*fair broker*) pour les Etats-Unis. G. Mitchell avait lui-même présidé une commission sur le Proche-Orient en 2000-2001 et recommandé, d'une part, aux Palestiniens de mettre fin aux actes de terrorisme et de juger leurs auteurs et, d'autre part, aux Israéliens de mettre un terme à la colonisation des territoires occupés et de mesurer leur riposte face à des Palestiniens désarmés. Plus généralement, il appelait à des négociations diplomatiques « sérieuses », ce que Obama souhaite précisément réactiver⁷⁷. Le Conseiller à la sécurité nationale, James Jones, qui a une très bonne connaissance du dossier israélo-palestinien, devrait aussi jouer un rôle important à ce sujet. Toutefois, les Etats-Unis se trouvent aujourd'hui contraints par de nouvelles dynamiques régionales : le Hamas, qui a toujours refusé le dialogue avec Israël, contrôle Gaza et le nouveau gouvernement israélien doit élaborer une stratégie face à la nouvelle politique américaine. Toute initiative de paix devra donc composer avec un paysage socio-politique beaucoup plus complexe qu'au début du premier mandat de G. W. Bush.

Afin de mettre en œuvre cette approche régionale des dossiers du Proche et Moyen-Orient, Obama voit dans le retrait militaire partiel d'Iraq le moyen-clef pour « désempêtrer » les Etats-Unis⁷⁸ et, surtout, pour se concentrer sur ce qu'il considère être le vrai front de la lutte contre le terrorisme : l'Afghanistan.

L'Afghanistan, enjeux transatlantiques et sécuritaires

L'Afghanistan sera le premier « test » de la relation transatlantique sous B. Obama, puisque les Etats-Unis ont signifié qu'ils souhaitaient partager davantage le fardeau avec l'Europe, en lui réclamant plus de troupes mais aussi une plus grande prise de risque sur le terrain, par un élargissement de leurs missions. A cet égard, Kori Schake prévoit des tensions liées aux « *espérances déçues* »⁷⁹ (*crisis of high expectations*) entre les Etats-Unis et leurs alliés européens, qui ne pourront pas répondre à toutes leurs sollicitations : « *nous réclamerons davantage à nos amis européens. C'est une Amérique plus responsable et coopérative qui attendra de l'Europe qu'elle assume ses propres responsabilités sur les questions de l'Afghanistan, de l'Iran, du terrorisme, de l'Afrique et de l'environnement* »⁸⁰. Des « *attentes déçues* » peuvent aussi surgir côté européen, face à des demandes américaines trop exigeantes et/ou à ce qui pourrait être perçu comme une trop forte « américanisation » des structures de commandement, depuis l'arrivée du général Dan McNeill le 4 février 2007, puis du général David McKiernan à la tête de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) de l'OTAN en Afghanistan, depuis le 3

⁷⁶ George Mitchell a notamment joué un rôle déterminant d'intermédiaire dans le processus de négociations qui a mis fin au conflit en Irlande du Nord, en 1998 (*via* l'accord dit du « Good Friday »).

⁷⁷ Les recommandations de la Commission Mitchell avaient été acceptées à par Ariel Sharon, alors Premier ministre d'Israël, comme base pour des négociations avec les Palestiniens. Cependant, les autres partis et hommes politiques, y compris certains du Likoud de Sharon, avaient rejeté l'idée de gel de la colonisation.

⁷⁸ Thomas RICKS, *Fiasco*, Penguin, New York, 2006. Alexandra DE HOOP SCHEFFER, *op. cit.*

⁷⁹ Kori SCHAKE, *The US Elections and Europe : the Coming Crisis of High Expectations*, Centre for European Reform, 2007.

⁸⁰ Barack OBAMA / Joe BIDEN, « Barack Obama and Joe Biden : a stronger partnership with Europe for a safer America », *BarackObama.com*, 2007. Le vice-président Joseph Biden réitéra ces attentes vis-à-vis de leurs alliés européens lors de sa visite à Munich, le 7 février 2009.

juin 2008. Même s'il est beaucoup plus difficile de dire « non » aux demandes américaines face à un Président américain qui a conquis « les cœurs et les esprits » des Européens, que si MacCain avait été élu – puisqu'il portait, malgré lui, l'héritage de G. W. Bush –, plusieurs pays européens, dont la France, ont déjà signifié qu'ils ne déploieraient pas de troupes supplémentaires.

Dans ce contexte, le secrétaire à la Défense Robert Gates préconise une division des tâches plus poussée entre les Etats-Unis et l'Union européenne, les premiers souhaitant se concentrer sur l'antiterrorisme et la contre-insurrection, tandis que les alliés européens s'impliqueraient davantage dans le développement économique de l'Afghanistan et les opérations dites de *nation-building*, dont la formation de l'armée et de la police afghanes. La thèse de Robert Kagan⁸¹ se voit, une nouvelle fois, confirmée.

Dans le cadre de la nouvelle configuration des priorités stratégiques des Etats-Unis et malgré l'opposition du président afghan Hamid Karzaï et les doutes de certains généraux américains quant à un renfort militaire en Afghanistan⁸², le chef d'état-major interarmées américain, le général M. Mullen, a annoncé fin décembre 2008 le déploiement de 20 000 à 30 000 soldats américains supplémentaires en Afghanistan d'ici l'été 2009, à la demande du général D. McKiernan, commandant de la FIAS – dépassant le renfort de 10 000 hommes que B. Obama avait initialement préconisé. Le poids dominant des militaires dans la reconfiguration de la stratégie en Afghanistan⁸³ rappelle que l'Afghanistan est bien la « guerre des militaires » – contrairement à l'Iraq, « guerre des civils du Pentagone » – et montre que B. Obama leur délèguera la responsabilité du déroulement des opérations.

En complément aux renforts militaires et civils, Barnett R. Rubin et Ahmed Rashid⁸⁴, spécialistes de l'Afghanistan et du Pakistan, préconisent, là aussi, un *grand bargain*, une initiative diplomatique régionale, au travers d'un groupe de contact autorisé par le Conseil de sécurité de l'ONU, qui promouvrait le dialogue entre le Pakistan, l'Inde, la Chine et la Russie mais aussi l'Arabie saoudite, qui ont tous un intérêt dans la stabilisation de l'Afghanistan. Cette proposition converge dans le sens de celle présentée par J. Biden fin 2007⁸⁵. Les attentats terroristes en Inde de fin novembre 2008 furent l'occasion pour B. Obama de réitérer la nécessité de renforcer le partenariat avec l'Inde pour éradiquer les réseaux terroristes dans la région⁸⁶. Le rapprochement avec l'Iran est aussi devenu nécessaire aux

⁸¹ Robert KAGAN, *La Puissance et la faiblesse*, Plon, 2003.

⁸² Ann Scott TYSON, « General : Iraq-style surge won't work in Afghanistan », *The Washington Post*, 2 oct. 2008. Donald H. RUMSFELD, « One surge does not fit all », *International Herald Tribune*, 23 nov. 2008.

⁸³ Le général David H. Petraeus à la tête du Central Command (Centcom), le général D. McKiernan, commandant des troupes américaines et otaniennes en Afghanistan, le général James Jones, Conseiller à la sécurité nationale, et le général Karl Eikenberry, ancien commandant des forces américaines en Afghanistan (2005-2007), comme ambassadeur à Kaboul.

⁸⁴ Barnett RUBIN / Ahmed RASHID, « From great game to grand bargain. Ending chaos in Afghanistan and Pakistan », *Foreign Affairs*, nov.-déc. 2008.

⁸⁵ Joe BIDEN, « A new approach to Pakistan », *Huffington Post*, 8 nov. 2007. Joseph Biden préconisait en 2007 une approche beaucoup plus pro-active et moins réactive vis-à-vis du Pakistan, en investissant dans l'aide non militaire, à savoir la construction d'écoles, de cliniques, de routes, etc., l'objectif étant de « mettre en place une politique qui ne vise pas uniquement le régime politique en place ou la personnalité au pouvoir mais la construction d'une nouvelle relation avec la population pakistanaise pour montrer que le soutien américain au Pakistan n'est pas juste d'ordre tactique ». Bush avait commencé à adopter cette approche en fin de mandat en contribuant à hauteur de 830 millions de dollars pour « aider le Pakistan à se stabiliser, se développer et se démocratiser, avec un centrage sur la sécurité, le développement économique, la lutte contre le terrorisme dans les régions ouest du Pakistan ». Cf. Office of the Management and Budget, Budget of the US Government, Department of State and Other International Programs, 2008.

⁸⁶ L'influence de l'Inde en Afghanistan se manifeste aussi à travers le financement de grands projets de reconstruction, ce qui préoccupe le Pakistan.

yeux des généraux Petraeus et Mullen, qui appellent à une « approche régionale ». En effet, en obtenant le soutien iranien pour intervenir en Afghanistan en 2001, puis en Iraq en 2003, l'administration G. W. Bush a fait de l'Iran un acteur indispensable de la région et de la stabilisation de ces deux pays.

Enfin, tout comme le rapport Baker-Hamilton de 2006 l'avait recommandé pour l'Iraq, un des axes majeurs de la politique de B. Obama en Afghanistan est de rappeler le gouvernement Karzai à ses responsabilités, notamment en matière de lutte contre la corruption et contre le marché de l'opium, ainsi que le Pakistan concernant la sécurité de ses frontières. Ne souhaitant pas reproduire les mêmes erreurs que G. W. Bush – 1 milliard de dollars octroyé par les Etats-Unis chaque année au gouvernement de Pervez Musharraf depuis le 11 septembre 2001 pour « lutter contre le terrorisme » dans la région, ont abouti à des résultats catastrophiques –, B. Obama conditionnera l'aide américaine sur le plan sécuritaire à des résultats concrets. Le rôle du diplomate Richard Holbrooke – connu pour ses qualités de ferme négociateur – en tant qu'envoyé spécial en Afghanistan et celui de J. Biden seront décisifs à ce sujet.

L'avenir des relations russo-américaines

Même si les relations russo-américaines ont connu un refroidissement avec la crise en Géorgie d'août-septembre 2008, la coopération entre les deux pays sur les grands dossiers internationaux devrait se poursuivre avec l'administration de Barack Obama, notamment sur le dossier du nucléaire iranien et la lutte contre la piraterie. En revanche, des tensions persistent sur le bouclier antimissiles, projet-clef sous l'administration G. W. Bush dans le but de parer à d'éventuelles attaques de l'Iran ou de la Corée du Nord. Moscou y voit une menace à sa propre sécurité et souveraineté et s'est montrée très hostile au projet. Sur cette question, G. W. Bush laisse peu de marge de manœuvre à B. Obama, puisqu'il a signé avec la République tchèque et la Pologne des accords pour la mise en place, à l'horizon 2013, d'un puissant radar en République tchèque et de 10 intercepteurs en Pologne. Toutefois, l'équipe Obama et la majorité des Démocrates au Congrès se sont toujours montrées critiques envers l'installation d'un bouclier antimissiles et, en pleine crise économique, ce projet onéreux pourrait être mis en veilleuse. Ainsi, la Chambre des représentants du Congrès américain a déjà décidé en 2008 de réduire de 32,2 % les dépenses prévues par le budget 2009 de la défense pour la mise en place du bouclier antimissiles en Europe de l'Est. Conformément au projet de budget de la défense américaine, approuvé à l'unanimité par la sous-commission des forces stratégiques, seuls 487,8 millions de dollars ont été accordés sur les 739,8 réclamés par l'administration Bush afin de mettre en place la troisième zone de positionnement de l'ABM.

Sur le dossier de l'OTAN, l'administration Obama s'est dite en faveur de son élargissement vers l'Europe de l'Est, malgré les tensions que ce projet engendre en Russie mais aussi entre les pays membres de l'Alliance atlantique : l'Allemagne et la France notamment ont signifié leurs réticences à intégrer des pays qui entretiennent des relations difficiles avec la Russie et ne souhaitent pas remettre en cause leur relation avec Moscou. De son côté, l'administration G. W. Bush a mené une campagne active pour accélérer l'adhésion de la Géorgie et de l'Ukraine. Toutefois, après la riposte russe en Géorgie en août 2008, les divisions se sont renforcées et le spectre d'un conflit avec la Russie est dorénavant un frein à l'adhésion de ces deux pays à l'Alliance atlantique.

**

*

Au cours de son premier entretien télévisé post-électoral du 16 novembre 2008, B. Obama a affirmé que la lutte contre le terrorisme et Al Qaïda demeurera l'axe principal de sa politique étrangère, s'inscrivant ainsi dans la continuité des priorités de G. W. Bush. Impliqué dans ce combat commun dicté par le contexte international, B. Obama dessine les contours d'une politique étrangère déjà empreinte de contradictions : d'un côté, sa volonté de renforcer l'effort militaire en Afghanistan renvoie à l'idéologie de la « guerre contre le terrorisme » de l'administration G. W. Bush, même s'il l'a rebaptisée « guerre contre un réseau de violence » dans son discours d'investiture du 20 janvier 2009, pour se démarquer dans la rhétorique ; de l'autre côté, la lecture multipolaire de l'ordre international, la quête du dialogue avec les anciens « Etats voyous » (l'Iran, la Syrie), la politique d'ouverture envers la Russie, l'approche régionale des conflits du grand Moyen-Orient constituent des orientations nouvelles, qui visent à pacifier le théâtre extérieur, pour mieux affronter la crise économique intérieure.

Ainsi, Obama ne pourra véritablement se distinguer de son prédécesseur qu'en redéfinissant les modalités d'action de sa politique, en trouvant un nouvel équilibre entre un *hard power* (puissance coercitive) trop longtemps surdimensionné et un *soft power* (force d'attraction et d'influence) atrophié, pour réinventer les Etats-Unis comme « puissance intelligente » (*smart power*), adaptée aux réalités internationales.

Et si Obama se tourne, en début de mandat, vers le « modèle réaliste » de George H. Bush en matière de politique étrangère, il pourrait aussi, à l'heure où il fait appel aux valeurs fondatrices américaines pour affronter de nouveaux défis⁸⁷, être tenté de relire les écrits de Thomas Jefferson qui, au milieu du XIX^e siècle, appelait déjà à l'usage prudent de la puissance américaine : « *j'espère que notre sagesse grandira avec notre puissance et nous apprendra que moins nous utilisons notre puissance, plus elle sera efficace* »⁸⁸. Cet appel à la sagesse résonne aujourd'hui avec force, au moment où l'équipe Obama s'engage dans la refonte de la grande stratégie américaine.

⁸⁷ Discours d'investiture de Barack Obama, Washington DC, 20 janv. 2009.

⁸⁸ Thomas JEFFERSON, propos tirés d'une lettre à Thomas Leiper (1815), cités dans *The Writings of Thomas Jefferson*, vol. XIV.