

LA CITOYENNETÉ GLOBALE EST-ELLE SOLUBLE DANS LA PUISSANCE AMÉRICAINE ?

PAR

MANUEL LAFONT-RAPNOUIL (*)

La politique étrangère est rarement déterminante dans une élection présidentielle, *a fortiori* en pleine crise économique. Elle n'en était pas moins un des principaux sujets sur lesquels la campagne de Barack Obama annonçait le changement. Une fois élu, le nouveau Président a, de fait, rompu – et mis en scène sa différence – avec les orientations diplomatiques qui ont dominé les deux mandats de son prédécesseur.

La politique multilatérale est un des domaines où la rupture est la plus marquante. L'administration Bush a méprisé, voire brutalisé, le système multilatéral, dès avant le 11 septembre 2001 et jusque durant son second mandat, avec, entre autres, le sabordage du sommet des Nations Unies de septembre 2005 par l'ambassadeur fraîchement désigné John Bolton (1). Ce bilan – dont l'intervention unilatérale en Iraq est l'emblème le plus frappant – est suffisamment lourd pour occulter l'inflexion multilatérale, pourtant bien réelle, de la fin du second mandat (2).

Même en tenant compte de cette évolution tardive, la rupture engendrée par l'arrivée d'Obama est significative. Aux premiers jours, le président Obama a annoncé son intention de respecter les Conventions de Genève. Il a nommé une proche conseillère, Susan Rice, ambassadeur auprès des Nations Unies et rétabli le rang ministériel de la fonction. Plus tard, en septembre 2009, juste avant de consacrer le G20 à Pittsburgh, il a été le premier chef d'Etat américain depuis Jimmy Carter à prendre la parole à l'ONU sans arriéré de paiement!

Lors de ce discours à l'Assemblée générale, le président Obama a toutefois effectué une mise au point : « *ma responsabilité est d'agir dans l'intérêt de ma nation et de mon peuple et je ne m'excuserai jamais de défendre ces intérêts* » (3). Le changement opéré par la nouvelle administration n'annonce

(*) Diplomate, actuellement Visiting Fellow au Centre for Strategic and International Studies (CSIS, Etats-Unis). Les idées exprimées dans cet article n'engagent que leur auteur.

(1) François GORAND, « L'ONU après le sommet de New York », *Commentaire*, vol. XXVIII, n° 112, hiv. 2005-2006, pp. 911-918.

(2) Stewart PATRICK, « 'The mission determines the coalition': the United States and multilateral cooperation after 9/11 », in Bruce JONES/Shepard FORMAN/Richard GOWAN (dir.), *Cooperating for Peace and Security*, Cambridge University Press, 2009.

(3) Barack OBAMA, Discours à l'Assemblée générale des Nations Unies, New York, 23 sept. 2009.

donc pas un multilatéralisme béat, mais découle d'une conscience aiguë du fait qu'aucune nation n'est capable de régler seule les principaux défis du moment.

Que peut-on donc attendre de cette nouvelle administration à la lumière des contraintes qui pèsent sur elle, de la façon dont le multilatéralisme est perçu à Washington et des défis les plus pressants auxquels elle est confrontée ?

QUELLE ACTION COLLECTIVE ?

Au lendemain du 11 septembre 2001, Robert Kagan, figure néo-conservatrice, écrivait : « *contrairement au prêt-à-penser actuel, le débat du jour n'est pas entre multilatéralisme et unilatéralisme. Il est entre le multilatéralisme efficace et le multilatéralisme paralytique* » (4). La suite des événements a montré que cette réflexion tenait plus d'une illustration de la diversité des acceptions du multilatéralisme que d'une reconnaissance sincère de ses vertus. Après tout, en 2003, l'intervention en Iraq était présentée comme autorisée par le Conseil de sécurité, voire inspirée par la responsabilité de faire respecter ses décisions, ou simplement comme une forme alternative, ni plus ni moins légitime, d'action collective !

L'aventure iraquienne a toutefois ouvert un large débat, prolongé à l'approche de la présidentielle de 2008. La toile de fond en a été la conscience croissante de la fin du « *moment unipolaire* » (5) comme des limites de l'unilatéralisme. Cette discussion – qui a évoqué les formes que la coopération internationale peut prendre, ses modalités, ses termes de référence ou encore les circonstances où elle paraît la plus adaptée – est sans doute la plus approfondie sur ces sujets, dans les cercles américains et internationaux, depuis longtemps.

Tout d'abord, il faut noter le retour de l'idée d'un « multilatéralisme à la carte » lancée avant le 11 septembre 2001 par Richard Haass : les Etats-Unis doivent avoir le choix d'agir de façon multilatérale ou pas et celui de retenir telle institution plutôt qu'une autre. Francis Fukuyama va plus loin, avec son « *multi-multilatéralisme* » : une multiplicité d'institutions de format et de nature divers doivent se chevaucher et être mises en concurrence (6). Ces approches sélectives jouissent d'un large soutien. Le débat porte au plus sur deux nuances : faut-il privilégier l'organisation la mieux armée ou celle où Washington aura le plus d'influence ? et jusqu'à quel

(4) Robert KAGAN, « Coalition of the unwilling », *The Washington Post*, 17 oct. 2001.

(5) Charles KRAUTHAMMER, « The unipolar moment », *Foreign Affairs*, vol. LXX, n° 1, hiv. 1990-1991, pp. 23-33, et « The unipolar moment revisited », *The National Interest*, vol. LXX, hiv. 2002-2003, pp. 5-18.

(6) Francis FUKUYAMA, « The paradox of international action », *The American Interest*, vol. I, n° 3, print. 2006, pp. 7-18.

degré de concurrence les avantages l'emportent-ils sur les inconvénients (7) ?

Dans un esprit similaire, certains promeuvent l'idée d'un «minilatéralisme». Face à la difficulté prêtée aux négociations entre un nombre croissant d'Etats, il s'agit de multiplier les formats afin de réunir sur chaque sujet «*le plus petit nombre possible de pays pour avoir l'impact le plus important*» (8). Le minilatéralisme prétend répondre à deux préoccupations américaines qui avaient déjà inspiré l'idée des coalitions *ad hoc* : limiter le nombre de participants à la prise de décision et ajuster le format en fonction de l'agenda. Plus généralement, les Etats-Unis sont dubitatifs quant aux vertus d'un élargissement des institutions internationales, qu'il s'agisse du Conseil de sécurité ou du G8 (9).

A cette réticence face aux tours de table élargis s'en ajoute une vis-à-vis des institutions elles-mêmes. Richard Haass privilégie désormais une coopération non seulement «situationnelle», mais aussi informelle (10). Il recommande des modalités minimales et légères d'action collective, par exemple par la coordination des politiques nationales, qu'il juge particulièrement adaptées à la complexité du monde actuel (11). En outre, il considère que la fluidité de l'époque plaide pour un multilatéralisme «désordonné» si tel est le prix à payer pour obtenir des résultats (12).

In fine, ces débats sont largement marqués par l'idée que, dans l'action collective internationale, efficacité et légitimité sont opposées plus que complémentaires ou interdépendantes. Déjà présente chez R. Kagan, cette vision a été systématisée par Francis Fukuyama dans sa réflexion sur l'action collective. Elle est partagée, plus ou moins explicitement, par des experts proches de l'internationalisme libéral, tels Ivo Daalder ou Anne-Marie Slaughter (13). Devant une telle alternative, les experts américains sont d'autant plus disposés à privilégier l'efficacité qu'ils considèrent le plus souvent que la légitimité des Etats-Unis prévaut sur la légitimité internationale.

La principale tentative pour concilier ces deux impératifs n'échappe d'ailleurs pas à cette vision très autocentrée de la légitimité lorsqu'elle recommande une union des démocraties (14). L'hypothèse de départ en est

(7) Stewart PATRICK, «Prix fixe and à la carte : avoiding false multilateral choices», *The Washington Quarterly*, oct. 2009, pp. 77-95.

(8) Moisés NAÏM, «Minilateralism», *Foreign Policy*, juil.-août 2009, pp. 135-136.

(9) Thomas WRIGHT, «Toward effective multilateralism : why bigger may not be better», *The Washington Quarterly*, juil. 2009, pp. 163-180.

(10) Richard HAASS, «The age of nonpolarity : what will follow US dominance», *Foreign Affairs*, vol. LXXXVII, n° 3, mai-juin 2008, pp. 44-56.

(11) Richard HAASS, «The new 'informal' multilateral era», Council on Foreign Relations, 24 sept. 2009.

(12) Richard HAASS, «The case for messy multilateralism», *Financial Times*, 5 janv. 2010.

(13) Ivo DAALDER/James LINDSAY, «Democracies of the world, unite!», *American Interest*, vol. II, n° 3, janv.-fév. 2007, pp. 5-19; G. John IKENBERRY/Anne-Marie SLAUGHTER (dir.), *Forging a World of Liberty Under Law : US National Security in the 21st Century*, Princeton University Press, 27 sept. 2006.

(14) Pauline PERETZ/Manuel LAFONT-RAPNOUIL, «L'union des démocraties : un semblant de multilatéralisme sans légitimité?», *Esprit*, août-sept. 2008, pp. 75-85.

que l'efficacité des institutions internationales est tributaire de la nature du régime politique de leurs membres. Les démocraties, qui sont réputées avoir plus de chances de tomber d'accord, doivent donc coopérer au sein des institutions existantes, voire dans des enceintes qui leur sont propres. La nature de leur régime serait en outre le gage de la légitimité de leur action collective. Si cette idée suscite plutôt l'inquiétude ailleurs dans le monde, elle rencontre un succès réel aux Etats-Unis, y compris chez certains Démocrates. Bien qu'issus de traditions opposées, Robert Kagan et Ivo Daalder se sont d'ailleurs associés pour préconiser un «concert des démocraties», formalisé ou pas, pour légitimer la décision d'un recours à la force (15)! L'inspiration derrière l'idée d'une «OTAN globale» est peu différente (16).

Ces discussions dessinent l'état de la réflexion américaine sur l'action collective. Sa nécessité fait peu débat, mais, sous le mot-valise de multilatéralisme, c'est aussi de directoire, d'alliance hégémonique, de coalition *ad hoc* ou de simple coordination qu'il est question. Pourtant, *stricto sensu*, le multilatéralisme est une version précise et exigeante de l'action collective. Il privilégie le leadership au sein des institutions plutôt qu'en dehors d'elles; favorise une coopération internationale continue; pousse au compromis sur les priorités de chacun dans le cadre d'une négociation plus large; promeut et respecte des règles générales de comportement; ou encore conduit au partenariat avec les «parties prenantes» plutôt qu'avec les seuls «amis et alliés» (selon l'expression américaine traditionnelle).

LE POIDS DES IDÉES

Ces travaux et débats ont un poids considérable à Washington – et ailleurs (17). Pour commencer, ils alimentent et structurent le débat politique. C'est ainsi que les recherches de James Dobbins sur le *nation-building* ont largement rééquilibré la discussion en faveur des Opérations de maintien de la paix (OMP) onusiennes (18). J. Dobbins souligne en effet l'efficacité relative des Nations Unies, qui savent tirer un meilleur parti de ressources moindres, tant sur le plan qualitatif que quantitatif. Plus largement, les limites et les désavantages des coalitions *ad hoc* ont remis en évidence les avantages des institutions, tant dans la prise de décision que dans l'action collective (19).

Ensuite, ces travaux visent à inspirer l'exécutif par leurs recommandations, *a fortiori* une nouvelle administration. Pour l'essentiel, les travaux

(15) Ivo DAALDER/Robert KAGAN, «The next intervention», *Washington Post*, 6 août 2007.

(16) Ivo DAALDER/James GOLDGEIER, «Global NATO», *Foreign Affairs*, vol. LXXXV, n° 5, sept.-oct. 2006, pp. 105-113.

(17) Pierre HASSNER/Justin VAISSE, *Washington et le monde*, CERI-Autrement, 2003.

(18) James DOBBINS *et alii*, *The UN's Role in Nation-Building*, RAND Corporation, 2005, 316 p.

(19) Stephen BROOKS/William WOHLFORTH, «Reshaping the world order», *Foreign Affairs*, vol. LXXXVIII, n° 2, mars 2009, pp. 49-63.

récents étaient favorables au retour à l'action collective. La Brookings Institution et les universités de New York et de Stanford préconisaient ainsi, dans un rapport récent, le retour au leadership américain au sein des institutions multilatérales et par la coopération internationale (20). Le bilan des cent premiers jours de l'administration suggère que l'essentiel de leurs recommandations a déjà été suivi (21)!

Enfin, l'influence découle aussi du fait que ces experts forment le vivier au sein duquel recrute l'administration. C'est ainsi que plusieurs experts des affaires multilatérales occupent désormais des postes-clefs. C'est le cas à Washington (Samantha Power au sein du National Security Council sur les questions multilatérales, Anne-Marie Slaughter à la tête du Policy Planning Staff, Esther Brimmer directrice des Organisations internationales). C'est aussi le cas à New York (Susan Rice ambassadrice auprès des Nations Unies) et ailleurs (Ivo Daalder ambassadeur au Conseil de l'Atlantique-Nord). Et là aussi, la tendance est favorable à une politique résolument multilatérale.

LES DISPOSITIONS INITIALES DE L'ADMINISTRATION OBAMA

Barack Obama lui-même fait figure d'internationaliste convaincu. Candidat, il écrivait dans le livre lançant sa campagne : *«aucun pays n'a un plus grand intérêt que nous au renforcement des institutions internationales – raison pour laquelle nous avons en premier lieu poussé à leur création et pour laquelle nous devons mener les efforts pour les améliorer»* (22).

Le candidat avait ainsi accordé au rétablissement du «leadership» américain une place centrale dans sa campagne (23). Les premiers mois de sa présidence inscrivent clairement ce souci dans une perspective multilatérale. De fait, les années récentes avaient mis en évidence la perte d'influence des Etats-Unis dans les enceintes multilatérales, que ce soit sur la sécurité internationale, en matière commerciale ou sur les droits de l'homme. Et s'il entend profiter des attentes suscitées par son élection, le président Obama cherche aussi à passer d'une «*domination stratégique*» au «*leadership stratégique*», selon l'expression de Zbigniew Brzezinski (24).

(20) Bruce JONES/Carlos PASCUAL/Stephen John STEDMAN (dir.), *A New Era of International Cooperation for a Changed World : 2009, 2010, and Beyond*, The Brookings Institution (Managing Global Insecurity), nov. 2008.

(21) Holly BENNER, *President Obama's first 100 Days*, The Brookings Institution (Managing Global Insecurity), Mai 2009.

(22) Cité par Bruce JONES/Richard GOWAN, *Mr. Obama goes to New York. The President and the Restoration of Multilateral Diplomacy*, The Brookings Institution (Managing Global Insecurity), 17 sept. 2009, p. 6.

(23) Barack OBAMA, «Renewing American leadership», *Foreign Affairs*, vol. LXXXVI, n° 4, juil.-août 2007, pp. 2-16.

(24) Zbigniew BRZEZINSKI, *The Choice*, Basic Books, 2004.

Ce réengagement s'accompagne en outre d'une posture plus souple. Loin d'une vision manichéenne du monde – et de la négociation –, l'administration Obama tire les conséquences de la complexité du monde et de son interdépendance. Elle ne voit pas la puissance comme un jeu à somme nulle. Et elle se pose en leader exemplaire plutôt que dominant, dans une approche caractéristique de la puissance souple théorisée par Joseph Nye (25) et illustrée par ces propos du vice-président Joe Biden : « *la puissance de notre exemple doit égaler l'exemple de notre puissance* » (26). Washington se montre soucieux de la participation de tous et pas uniquement des grandes puissances, ni même des seules démocraties, ainsi que Barack Obama l'avait clairement indiqué durant la campagne.

De plus, cet engagement multilatéral fait la part belle aux Nations Unies. A l'ouverture de la 64^e session de l'Assemblée générale, l'administration a ainsi fait les gestes pour éviter d'accréditer le soupçon d'un G20 ayant vocation à se substituer à l'ONU. Le Président s'est rendu à New York pour présider une séance du Conseil de sécurité sur l'une de ses priorités de politique étrangère, la non-prolifération et le désarmement. En régularisant sa situation budgétaire, l'administration a en outre prouvé qu'elle était disposée à défendre les Nations Unies au Congrès.

Il importe toutefois de ne pas sur-interpréter ces dispositions initiales. Cette inclination multilatérale correspond aussi à un souci plus général qu'a la présidence Obama des questions de méthode, dans l'élaboration de sa politique étrangère, comme dans sa mise en œuvre – ce qui n'empêche pas les ratés pour autant. de savoir dans quelle mesure l'approche multilatérale est un choix stratégique autant que tactique reste ouverte.

En outre, il est encore trop tôt pour savoir si ce leadership a vocation à être partagé ou s'il s'agit d'une position plus classique de la part de la puissance prééminente du système international, pour qui les institutions sont un démultiplicateur d'influence, un mécanisme de partage du fardeau et un outil de division du travail.

Enfin, le nouvel exécutif américain est avant tout pragmatique. A L'Aquila, Barack Obama a ainsi exprimé sa faible appétence pour la multiplication des sommets (27). *In fine*, ce sont les résultats qui comptent : le « multilatéralisme efficace » est au cœur de l'approche de l'administration.

Comme le souligne Alexandra de Hoop Scheffer, « *l'histoire nous apprend que le positionnement d'une administration américaine vis-à-vis du multilatéralisme n'est jamais fixe, mais variable d'un mandat à l'autre, voire au cours du même mandat* » (28). Il est donc important, pour avoir une idée de la suite

(25) Joseph NYE, *Bound To Lead*, Basic Books, 1991.

(26) Joseph BIDEN, Discours à la Conférence sur la politique de sécurité, Munich, 7 fév. 2009.

(27) Randall PALMER, « Death knell tolls for G8, new body seen forming », Reuters, 10 juil. 2009.

(28) Alexandra DE HOOP SCHEFFER, « Le multilatéralisme américain », *Questions internationales*, n° 39, sept.-oct. 2009, pp. 76-83.

possible des événements, de jauger à la fois les contraintes qui pèsent sur l'administration et les défis qui pourraient faire dérailler ses bonnes intentions.

LE POIDS D'UNE CULTURE DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE

En quelque sorte, si la rupture avec l'administration Bush est marquée, rien ne suggère à ce stade une rupture avec l'ambivalence historique des Etats-Unis face au multilatéralisme. Des constantes existent de ce point de vue, dont l'administration Obama ne se démarquera probablement pas.

Cette dernière s'est ainsi déjà inscrite dans la ligne de conduite constante de l'exécutif américain, lorsque Joseph Biden a pris la suite de Bill Clinton, Madeleine Albright et Colin Powell pour rappeler que les Etats-Unis seraient multilatéraux quand ils le peuvent, mais unilatéraux s'ils le doivent (29). La prééminence de la défense des intérêts nationaux reste bien la clef de voûte de la politique étrangère américaine. D'une certaine manière, comme le suggérerait Pierre Hassner, la singularité de l'administration Bush résidait dans l'inversion de cette approche – unilatéraux quand ils le peuvent, multilatéraux s'ils le doivent).

De même, il faut s'attendre à ce que les institutions de Bretton Woods restent un relais privilégié des politiques financière et de développement des Etats-Unis. Au sein des Nations Unies, certaines organisations font figure d'enfants chéris, tels l'UNICEF et le Programme alimentaire mondial (PAM). A l'inverse, l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ou l'UNESCO sont des cibles traditionnelles de l'hostilité américaine, tandis que l'Assemblée générale est stigmatisée depuis les années 1970. Là aussi, peu de changement doit être attendu.

De telles constantes s'imposeront aussi sur le fond. Le Proche-Orient est évidemment le premier exemple qui vient à l'esprit : certes, l'administration Bush avait clos son second mandat en s'abstenant sur la résolution 1 860 du Conseil de sécurité demandant une trêve à Gaza, mais l'administration Obama n'ira probablement pas plus loin et restera opposée à une multilatéralisation accrue du processus de paix. De même, si l'administration entend respecter ses engagements financiers envers l'ONU, elle ne modifiera sans doute pas sa faible contribution aux effectifs des OMP (74^e contributeur, avec 76 personnes déployées au 31 novembre 2009). Washington continuera aussi à privilégier une chaîne de commandement nationale dès lors qu'il contribuera significativement à une opération militaire multinationale, y compris sous couvert de l'OTAN.

(29) Cité par James KIRCHICK, «The Vice-President travels abroad – and fails to impress», disponible sur le site Internet www.forbes.com, 13 fév. 2009.

LE FARDEAU DU STATUT DE PREMIÈRE PUISSANCE

A l'échelle internationale, la contrainte la plus importante pour Washington est le fardeau qui accompagne sa prééminence. Vu d'Europe, les Etats-Unis semblent se permettre d'être sélectifs grâce à leur statut. La perception américaine est inverse : leurs responsabilités leur imposent d'éviter un multilatéralisme intégral. A cet égard, la position que l'administration retiendra à l'issue du réexamen de la Convention d'Ottawa contre les mines anti-personnel sera intéressante : jusqu'à présent, Washington soutient le principe de ce traité, mais s'en exonère, notamment pour assurer la stabilité de la péninsule coréenne sans mobiliser davantage ses ressources militaires au détriment d'autres crises.

In fine, l'idée est d'éviter de se soumettre à des contraintes excessives, voire dangereuses. Le Sénat a ainsi refusé en 1999 de ratifier le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE), alors même que de tels essais étaient suspendus depuis 1992 : il s'agissait d'éviter de se lier à perpétuité, *a fortiori* sur des engagements jugés invérifiables par certains.

Plus profondément, la culture de politique étrangère dominante aux Etats-Unis est celle de l'«*hégémonie stabilisatrice*» (30) : c'est la stabilité et la sécurité garanties par l'hégémon (le dollar, les assurances de sécurité) qui permettent la coopération internationale. Le monde multipolaire – ou apolaire, pour certains (31) – apparaît au contraire comme instable et compétitif. Dans ce contexte, ce n'est pas l'inefficacité des institutions qui est en cause. C'est la difficulté à les contrôler, qui conduit à décrire le refus d'une majorité du Conseil de sécurité de recourir à la force sur l'Iraq comme une paralysie (32). C'est le risque de se trouver entraîné contre sa volonté dans des situations difficiles. C'est le risque de se voir soumis à des décisions non consenties, comme dans le cas de la justice internationale (33).

Cela étant, cette culture stratégique évolue, d'autant que l'histoire récente a mobilisé de sérieuses forces de rappel. Plusieurs coalitions *ad hoc* montées par l'administration Bush ont fini par intégrer les ensembles plus vastes pilotés par l'ONU, comme lors des opérations humanitaires après le tsunami de 2004. La précédente administration a aussi dû composer avec le fait accompli que constitue désormais la CPI : suspension des sanctions contre les Etats parties, abandon de la politique visant à obtenir du Conseil de sécurité l'immunité pour les forces américaines sous casque bleu, absten-

(30) Charles KINDLEBERGER, «Dominance and leadership in the international economy : exploitation, public goods and free riders», *International Studies Quarterly*, vol. XXV, n° 2, juin 1981, pp. 242-253; Robert GILPIN, *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, 1981.

(31) Richard HAASS, «The age of nonpolarity», *Foreign Affairs*, vol. LXXXVII, n° 3, mai-juin 2008, pp. 44-56.

(32) Michael GLENNON, «Why the Security Council failed», *Foreign Affairs*, vol. LXXXII, n° 3, mai-juin 2003, pp. 16-35.

(33) Pierre BUHLER, «Les Etats-Unis et le droit international», *Commentaire*, vol. XXVI, n° 103, aut. 2003, pp. 517-562.

tion lors du vote du Conseil saisissant la Cour du cas du Darfour. Enfin, l'impopularité consécutive au comportement multilatéral de l'administration Bush a frappé les esprits, au point d'être perçue comme affaiblissant les Etats-Unis.

Est désormais posée de plus en plus clairement la question de savoir à partir de quand une contrainte est excessive, surtout si l'exemple américain incite d'autres puissances à s'exonérer de leurs propres responsabilités – comme l'a fait Pékin sur le TICE.

LES CONTRAINTES LIÉES A LA CULTURE POLITIQUE INTÉRIEURE

Traditionnellement, cette culture de politique étrangère pèse d'autant plus qu'elle converge avec la culture politique intérieure, telle que l'incarne en particulier le Congrès. La Chambre et plus encore le Sénat jouent un rôle-clef, y compris par le biais budgétaire. A l'étape de l'affectation, mais aussi de l'« appropriation » (mise à disposition réelle des crédits), les priorités de l'administration peuvent aisément dérailler ou simplement être bloquées et les contributions à l'ONU sont une cible de choix pour les parlementaires.

La coopération internationale n'a pas bonne presse au Capitole. Les Démocrates sont réticents au commerce multilatéral et les Républicains sourcilieux sur la sécurité nationale. Des deux côtés, le droit international suscite des crispations souverainistes : la ratification – centrale pour toute politique multilatérale – de traités est ainsi un exercice périlleux, *a fortiori* avec la faible discipline partisane et la raréfaction des Républicains modérés, puisqu'elle exige le soutien de 67 des 100 sénateurs (34) ! A l'inverse, le principe même de sanctions unilatérales et extraterritoriales soulève peu d'objections dans les rangs des deux chambres.

A travers le Congrès, ce sont certains aspects de la culture politique américaine qui se constituent en contrainte politico-institutionnelle. Au total, plusieurs traits nationaux (souverainisme, juridisme, exceptionnalisme, isolationnisme, messianisme, manichéisme, protectionnisme...) se conjuguent souvent dans un sens défavorable à la contrainte, même librement consentie, comme à la coopération et au compromis (35). Ils pèsent d'autant plus, comme on a pu le voir à l'occasion de la Conférence de Copenhague sur le changement climatique, que l'agenda multilatéral porte de plus en plus sur des questions intérieures et que la marge de manœuvre de l'exécutif américain est très contrainte par le Congrès, à l'inverse de ce qui se passe dans la plupart des démocraties.

(34) La majorité actuelle réunit 58 Démocrates et 2 indépendants.

(35) Edward LUCK, *Mixed Messages*, Brookings Institution Press, 1999.

DES CONTRAINTES LOIN D'ÊTRE INSURMONTABLES

Ces contraintes doivent cependant être remises en perspective. Elles ne jouent pas toujours négativement. L'administration Bush avait dû user d'une astuce procédurale pour nommer John Bolton aux Nations Unies, faute de confirmation par le Sénat. De même, ce n'est pas le Congrès qui refusait de financer le Fonds des Nations Unies pour la population, mais la Maison-Blanche qui bloquait les crédits votés par une décision sur laquelle le président Obama est revenu depuis.

Pour être réelle, la difficulté que pose le Congrès n'est donc ni absolue, ni exclusive. Certes, il est peu probable que le Sénat ratifie dans un avenir proche le Statut de Rome... et que l'administration le lui demande (36). En revanche, l'exceptionnalisme, le juridisme et le messianisme américains peuvent se conjuguer de façon à maintenir un soutien appuyé à l'idée de justice pénale internationale et même à favoriser un meilleur dialogue, voire une certaine coopération, avec la Cour, malgré la confirmation des difficultés américaines par la nouvelle administration (37).

L'exécutif peut en outre faire preuve de leadership. La Maison-Blanche a ainsi fait un geste sur la question des arriérés et semble envisager de faire lever le plafonnement de la contribution américaine au budget des OMP – imposé unilatéralement par le Congrès en 1985. Elle entend aussi obtenir la ratification de certains traités qu'elle juge prioritaires, comme le TICE – repoussé en 1999 par 51 sénateurs –, la Convention sur le droit de la mer ou celle sur l'élimination des discriminations à l'égard des femmes.

Enfin, l'opinion publique américaine reste foncièrement favorable à la coopération internationale et aux Nations Unies, quelles que soient par ailleurs les frustrations sur leur efficacité. Après le 11 septembre 2001 et la crise iraquienne, les opinions favorables étaient tombées à 49 % ; elles sont d'ores et déjà revenues à leur niveau de 2001, soit 61 % – un niveau comparable à celui de l'Espagne (38). Certes, il s'agit de l'attachement nominal d'une majorité silencieuse, loin d'être aussi influente qu'une « *minorité bruyante* » (39) de lobbies, *think tanks* et médias. Cependant, un engagement multilatéral présente en soi peu de risques en terme de popularité pour l'exécutif.

(36) John BELLINGER, « A global court quandary for the President », *The Washington Post*, 10 août 2009.

(37) Stephen RAPP, Discours à l'Assemblée des Etats-parties, La Haye, 19 nov. 2009.

(38) Richard WIKE, « Obama addresses more popular UN », Pew Research Center, 21 sept. 2009.

(39) Charles-Philippe DAVID/Louis BALTHAZAR/Justin VAÏSSE, *La Politique étrangère des Etats-Unis*, Presses de Sciences-Po, 2008 (2^e éd.), p. 400.

UNE AMBIVALENCE FONDAMENTALE

Au total, on le voit, la politique multilatérale américaine est souvent bien plus complexe que l'image manichéenne – ou partisane (40) – qu'on en diffuse. En fait, l'attitude américaine face au multilatéralisme est historiquement marquée par une profonde ambivalence (41). Les Etats-Unis ont joué un rôle-clef dans la mise en place des institutions internationales modernes dès la seconde partie du XIX^e siècle. Ils ont été au cœur des efforts pour en faire les piliers de l'ordre politique mondial depuis les conférences de La Haye de 1899 et 1907. Cependant, les Etats-Unis se sont aussi souvent distingués par la volonté de rester à l'écart, y compris des projets dont ils étaient les inspirateurs, comme dans le cas de la Société des Nations.

Une économie politique de la coopération internationale montre que, toute puissance dominante qu'ils soient, les Etats-Unis ont intérêt à se plier aux contraintes d'un ordre multilatéral. Les apports de ce dernier sont évidents dès lors que le jeu est à somme non nulle – coopération indispensable pour un résultat à sommes positives – ou encore afin de réduire les incertitudes – diffusion des informations, renchérissement des alternatives non désirées, mécanismes facilitant la coopération. Ces avantages sont d'autant plus significatifs que la coopération est pérenne et élargie. Et la puissance prééminente en tire d'autant plus largement parti qu'elle est par nature plus exposée et que les institutions facilitent tant le partage du fardeau que la diffusion de son influence.

Toutefois, il existe une double condition pour que la puissance dominante opte pour le multilatéralisme : d'une part, il faut qu'elle cherche à maximiser son bien-être plutôt que sa stricte sécurité ; d'autre part, il faut qu'elle préfère les gains absolus aux gains relatifs, c'est-à-dire qu'elle n'accorde qu'une importance secondaire aux évolutions de la distribution de la puissance.

Dans les deux cas, le contexte actuel et la nouvelle administration paraissent plus favorables à un engagement multilatéral déterminé. Sur le premier point, le président Obama a clairement rompu avec l'évaluation alarmiste de la menace de son prédécesseur. Il est aidé par le fait que la crise a rappelé l'importance de la coopération, après que les risques et les limites de l'unilatéralisme eurent été clairement perçus. Sur le second, les craintes autour de l'émergence de la Chine comme le prochain rival (*peer competitor*) semblent elles aussi apaisées : l'obsession chinoise n'a pas disparu, mais elle s'inscrit dans une perspective plus permissive et coopérative et c'est préci-

(40) L'ONU a ainsi été considérée comme « *un rêve* » par Roosevelt, « *un espoir* » puis « *une déception* » par Truman, un « *allié résolu* » contre le communisme sous Eisenhower, « *le dernier grand espoir pour la paix* » au début de la présidence Kennedy, « *un endroit dangereux* » sous Nixon, un « *forum* » indispensable pour Carter, un « *objet de mépris* » sous l'administration Reagan et un pilier du « *nouvel ordre mondial* » sous Bush père.

(41) G. John IKENBERRY, « Les Etats-Unis et le multilatéralisme », *Questions internationales*, n° 3, sept.-oct. 2003, pp. 39-46.

sément ce qui est significatif, quelles que soient par ailleurs les illusions entretenues autour de l'idée de G2 (42).

Certes, l'administration est déjà sous le feu de la critique (43), mais le président Obama assume son engagement, et se réclame de prestigieux précédents. Aux Nations Unies, il a ainsi cité le dernier discours inaugural du président Roosevelt : *« nous avons appris que nous ne pouvons vivre seuls en paix; que notre bien-être dépend du bien-être d'autres nations lointaines. [...] Nous avons appris à être citoyens du monde, membres de la communauté humaine. Nous avons appris la vérité simple qui veut que l'unique façon d'avoir un ami est d'en être un », selon la formule d'Emerson »* (44).

L'ENGAGEMENT MULTILATÉRAL A L'ÉPREUVE DE L'AGENDA INTERNATIONAL

Plus que les critiques conservatrices, c'est la réalité internationale qui mettra à l'épreuve cet esprit de citoyenneté globale. Une première question est de savoir comment l'administration surmontera les difficultés qui ne manqueront pas de surgir.

En matière économique, le bilan est à ce stade positif. L'administration a réussi à favoriser une réponse coordonnée en matière monétaire, bancaire et budgétaire, tout en pérennisant le G20. Cependant, ce dernier ne peut tenir lieu de réforme de la gouvernance mondiale : les institutions de Bretton Woods, le système monétaire international, mais aussi l'harmonisation des règles financières, bancaires ou comptables restent à l'agenda.

En outre, si la crise financière est maîtrisée et la crise économique en passe d'être surmontée, la crise sociale reste, notamment au Sud. Cette situation rend encore plus aiguë le réengagement annoncé en faveur de l'aide au développement. La revue aux deux tiers du parcours de la mise en œuvre des Objectifs du Millénaire, en septembre 2010, sera une échéance importante. Compléter un discours sévère sur la gouvernance ou l'efficacité de l'aide par un autre sur l'interdépendance des menaces, de la sécurité à la pauvreté en passant par l'environnement, la santé ou les ressources, ne suffira pas. La question du financement du développement s'imposera à Washington.

Le commerce pourrait peser sur le bilan de l'administration. Dans un contexte de crise et de montée des réflexes protectionnistes aux États-Unis, l'administration semble peu pressée de relancer les négociations dite du Cycle de Doha. Après quelques mois, son attitude à Genève pouvait au

(42) Elizabeth ECONOMY/Adam SEGAL, «The G2 mirage», *Foreign Affairs*, vol. LXXXVIII, n° 3, mai-juin 2009, pp. 14-23.

(43) Brett D. SCHAEFER, «President Obama at the United Nations : sending the wrong message», The Heritage Foundation (Web Memo n° 2 623), 22 sept. 2009.

(44) Franklin ROOSEVELT, Discours à la Maison-Blanche, Washington, 20 janv. 1945.

mieux être qualifiée de passive. A Washington, elle n'a pas cherché à faire renouveler les larges pouvoirs de négociations dont disposait le président Bush (*Trade Promotion Authority*). De façon générale, elle semble privilégier les négociations bilatérales au détriment de l'OMC.

Quant au dossier du changement climatique, il montre à la fois la rupture avec la période précédente et les limites de la «conversion» multilatérale de Washington. L'administration a d'abord cherché à articuler le processus très «minilatéral» du Forum des économies majeures avec le processus onusien. Elle a aussi consenti quelques gestes sur l'aide à apporter aux pays les moins avancés. Pour autant, Washington répugne à reprendre les grands traits du régime défini à Kyoto et rechigne à l'idée d'un traité contraignant. A Copenhague, l'administration a non seulement dû composer avec le Congrès à Washington, ainsi qu'avec les pressions intérieures pour ne pas paraître céder à Pékin; mais elle a aussi pu constater les limites de son leadership face aux pays émergents.

En matière de sécurité, le dossier de la prolifération mérite une attention particulière, tant la rupture entre les deux administrations y est marquée. L'équipe précédente se méfiait de la fausse sécurité qu'elle associait aux engagements et mécanismes multilatéraux. Elle privilégiait en conséquence la contre-prolifération. L'Initiative de sécurité contre la prolifération, une coalition informelle, était l'instrument quasi exclusif de gestion collective du dossier. Au contraire, Washington entend désormais reconstruire un régime de non-prolifération, fondé sur des règles (Traité avec Moscou, TICE, *cut-off*), mais aussi refonder le consensus autour du TNP, y compris en prenant l'initiative du désarmement. L'administration mène qui plus est cette politique à travers les enceintes onusiennes. La conférence d'examen du TNP du printemps 2010 – qui se tiendra après que ces lignes sont écrites – sera un premier test pour cette stratégie.

En dernier ressort, le juge de paix sur ce dossier sera néanmoins la gestion des crises de prolifération iranienne et coréenne, à laquelle cette stratégie d'ensemble entend d'ailleurs contribuer. Là aussi, Washington tente de rapprocher les points de vue, mais aussi de créer un climat propice à ce que ses priorités soient mieux prises en compte, à Pékin, à Moscou et ailleurs. Susan Rice se prévaut aux Etats-Unis du succès de la Résolution 1 874, qui a durci les sanctions contre Pyongyang. Malgré cette priorité, l'ambassadrice ne se plaint pas du temps passé par le Conseil sur l'Afrique – la majorité de l'ordre du jour –, contrairement à son prédécesseur John Bolton. Au contraire, M^{me} Rice affiche le soutien des Etats-Unis à la consolidation d'un maintien de la paix actuellement mis à l'épreuve.

L'autre dossier-clef en matière de sécurité sera évidemment l'Afghanistan. Si l'ONU a là aussi un rôle à jouer, c'est surtout l'OTAN qui est en cause. La période précédente a vu régner un certain mépris pour l'institution, voire une instrumentalisation pour des motifs éloignés de sa vocation

de défense collective. Cette approche a paradoxalement favorisé le risque d'une «alliance à deux vitesses». Les progrès en Afghanistan et le partage du fardeau seront évidemment un test sérieux de la solidité de l'Alliance. Au-delà, c'est l'équilibre politique et militaire entre Washington et les autres alliés, d'une part, et la refondation du compromis au cœur de l'OTAN à travers l'adoption d'un nouveau Concept stratégique, d'autre part, qui permettront d'apprécier le sérieux américain.

Enfin, dans ce panorama, un dernier point mérite l'attention : l'entrée au Conseil des droits de l'homme est un geste fort de l'administration. Elle illustre son réengagement onusien dans une de ses institutions les plus critiquées. Elle traduit en même temps son refus de l'entre-soi, que porte l'idée d'union des démocraties. Enfin, par rapport à la «promotion de la démocratie», elle témoigne d'un agenda recentré et élargi à la fois, couvrant l'ensemble des droits de l'homme (civils et politiques, mais aussi économiques et sociaux), comme l'a exposé Hillary Clinton (45).

Toutefois, cette évolution place l'exécutif dans une situation difficile, même après avoir laissé passer l'échéance délicate de la conférence de suivi du Processus de Durban, au début 2009. L'attitude consistant à refuser une posture de supériorité morale et prônant l'engagement complique sa tâche sur ce dossier, qui est précisément un des ressorts de la rhétorique anti-onusienne aux Etats-Unis. Les échéances à venir, avec le débat sur les droits de l'homme aux Etats-Unis dans le cadre de l'examen périodique universel à la fin de 2010, puis la remise en discussion, en 2011, du mandat du Conseil, mettront la bonne volonté américaine à l'épreuve. L'évolution de ce débat a été jusqu'à présent défavorable aux Occidentaux, malgré une majorité d'Etats démocratiques (46). Washington devra en particulier parvenir à fissurer une logique de blocs qui n'est pas à son avantage.

L'ENJEU SYSTÉMIQUE

Au-delà de ces difficultés immédiates, l'enjeu pour Washington est de construire l'ordre international qui succédera durablement à celui de la Guerre froide, mettant ainsi fin à l'interminable et douloureuse transition amorcée en 1989 (47). Dans quelle mesure le multilatéralisme fera-t-il partie de la réponse? Il semble que les Etats-Unis admettent désormais que ce nouvel ordre ne pourra être édifié par eux seuls. Reste à savoir dans quelle mesure ils sont convaincus que le multilatéralisme n'est pas qu'une méthode pour relever ce défi, mais doit en constituer l'un des ressorts centraux.

(45) Hillary CLINTON, Discours à l'Université de Georgetown, Washington, 14 déc. 2009.

(46) Richard GOWAN/Franziska BRANTNER, *A Global Force for Human Rights?*, European Council on Foreign Relations, 17 sept. 2008.

(47) Richard HAASS, *The Opportunity*, Public Affairs, 2005, 254 p.

Lors de la présidentielle de 2000, Condoleezza Rice reprochait à l'administration Clinton d'avoir trop souvent considéré le multilatéralisme comme une fin en soi (48). Si le multilatéralisme est bien un moyen, une logique purement instrumentale pose toutefois problème. Le multilatéralisme n'est pas une modalité diplomatique comme une autre, du fait de sa nature systémique. Il est un projet politique de mise en ordre du système international. Dès lors qu'on s'accorde sur le besoin à long terme de régimes de coopération efficaces, il n'est pas possible de laisser les priorités de court terme et les perspectives nationales prévaloir de façon systématique.

Le pragmatisme de Barack Obama le tiendra probablement à l'écart des grands desseins sur l'architecture multilatérale. L'administration s'est d'ailleurs abstenue des appels à un nouveau Bretton Woods, tout en saisissant les occasions de pérenniser le G20 et de poursuivre la réforme des quotes-parts au FMI. Son principal effort semble plutôt être d'œuvrer à réduire les différences afin de reconstruire un consensus international sur le principe même de la coopération autant que sur les principaux sujets.

Deux convictions inspirent cette démarche. D'une part, «*les intérêts des nations et des peuples sont partagés*» (49) aujourd'hui plus encore qu'hier : l'administration développe ainsi une vision de l'interdépendance des menaces et des défis proches de l'esprit onusien et affirme son refus des vieilles divisions Nord/Sud. D'autre part, «*quand les nations et les peuples acceptent de se définir par leurs différences, le fossé entre eux s'élargit*» (50) : c'est aussi le sens de la politique d'engagement qui est – en ce début de mandat – la marque de fabrique de sa présidence, que de vouloir réunir la communauté internationale.

Certains font le lien, sans doute pertinent, avec l'expérience du président Obama en tant que *community organizer* (51). Cela étant, cette approche est aussi une vision du leadership international des Etats-Unis que développe de longue date l'ambassadrice Susan Rice (52). C'est aussi une logique proche du retour à la diplomatie et du *smart power* chers à Hillary Clinton, qui définit ce dernier comme «*le recours intelligent à tous les moyens à notre disposition, y compris notre capacité à réunir et connecter*» (53), dans une formulation qui porte la marque d'Anne-Marie Slaughter.

Le principal défi pour l'administration est d'éviter de se laisser dévier de cette voie par l'immédiateté de la gestion de crises, par le piège que la puissance se tend à elle-même. Une logique de court-terme favorise une vision

(48) Condoleezza RICE, «Promoting the national interest», *Foreign Affairs*, vol. LXXIX, n° 1, janv.-fév. 2000, pp. 45-62.

(49) Barack OBAMA, Discours à l'Assemblée générale des Nations Unies, *op. cit.*

(50) Barack OBAMA, Discours sur la place Hradcany, Prague, 5 avr. 2009.

(51) Scott Wilson, «Shared interests define Obama's world», *The Washington Post*, 2 novembre 2009.

(52) C'est ce qui ressort par exemple du rapport qu'elle a très largement inspiré, sans y avoir accolé son nom du fait de sa participation à la campagne Obama : *The Phenix Initiative, Strategic Leadership : Framework for a 21st Century National Security Strategy*, Center for a New American Security, juillet 2008.

(53) Hillary Clinton, Discours au *Council on Foreign Relations* (Washington, Etats-Unis), 15 juillet 2009.

où légitimité et efficacité s'opposent. A long terme, dans un système international interdépendant et décentralisé comme celui qui émerge depuis vingt ans, elles doivent coïncider. Or, l'avenir du système multilatéral reste incertain : l'existence de problèmes globaux ne suffit pas à imposer des réponses globales, l'appétence pour la coopération reste fragile et les formes de l'action collective sont incertaines, sous l'impact de tendances aussi profondes que la régionalisation, la privatisation ou encore la concurrence – y compris financière – entre institutions (54).

Traditionnellement, la vision américaine de la réforme des institutions est centrée sur les coûts et la bureaucratie – même si toutes les institutions ne sont pas logées à la même enseigne...). Washington préfère traditionnellement à la tête des Nations Unies «un secrétaire plutôt qu'un général», selon l'expression consacrée. L'expérience indique pourtant qu'un secrétaire général peu politique a peu de chances d'être un bon gestionnaire, *a fortiori* un réformateur efficace. Plus largement, les résultats réels obtenus par Washington depuis des années (création du poste de vice-secrétaire général, mise en place d'un contrôle interne indépendant, maîtrise des dépenses obligatoires, *etc.*) confirment l'impasse d'une approche purement bureaucratique et financière.

Même si cet accent sur les coûts et l'organisation est une concession nécessaire au Congrès, la réforme est avant tout politique. Comme l'affirme Susan Rice, Washington doit «*maximiser le nombre d'Etats qui disposent à la fois de la capacité et de la volonté de répondre à cette nouvelle génération de défis transnationaux*» (55). Les Etats-Unis doivent simultanément construire les institutions qui permettront à ces capacités et à ces volontés de s'employer au mieux, tant dans la prise de décision que dans l'action. Ils doivent aller au bout d'une conception du multilatéralisme comme acceptation de la gestion coopérative des affaires mondiales et non comme simple prolongement de leur politique étrangère.

DES ENJEUX

QUI NE SONT PAS SPÉCIFIQUEMENT AMÉRICAINS

Sur ce point, l'actuel sous-secrétaire à l'Europe, Phil Gordon, reprend une antienne qu'il développait déjà quand il était chercheur à la Brookings. Les Européens peuvent conforter le multilatéralisme américain s'ils se montrent des partenaires responsables et capables. Cependant, s'ils rechignent au partage du fardeau et des risques (notamment en Afghanistan), alors, ils seront

(54) Manuel LAFONT-RAPNOUIL, «A European View on the Future of Multilateralism», *The Washington Quarterly*, vol. 32, n° 3, juillet 2009, pp. 181-196.

(55) Susan RICE, Discours à l'université de New York (New York, Etats-Unis), 12 août 2009.

responsables du retour à l'unilatéralisme (56). Robert Kagan développe une idée proche lorsqu'il parle d'un «*unilatéralisme doux des attentes limitées*» pour qualifier une situation où l'administration américaine accepte de porter seule le fardeau (57).

Ce discours est doublement excessif. D'abord, les Européens ne sont évidemment pas la clef du multilatéralisme américain. En outre, celui-là répond aux intérêts des Etats-Unis et non aux désirs de leurs partenaires. Pour autant, une stratégie multilatérale comme celle que l'Union européenne prétend porter impose d'agir collectivement et, donc, de partager ses priorités et d'accepter des compromis – certes réciproques – entre les priorités de chacun. De même que les Etats-Unis doivent apprendre à passer de l'hégémonie au leadership partagé, l'Union doit encore faire sa part du chemin. L'administration Obama lui fournit une occasion exceptionnelle de donner plus de corps au «multilatéralisme efficace» dont elle se réclame.

La discussion sur l'avenir du multilatéralisme doit évidemment être globale. Toutefois, l'Europe – qui détient un nombre de votes conséquent, une influence réelle, une expertise solide et dont les contributions sont souvent décisives, que ce soit en termes diplomatiques, militaires ou financiers (40 % du budget ordinaire de l'ONU, 50 % des contributions à l'ensemble des agences, fonds et programmes) – a une place à tenir. Washington et Bruxelles doivent s'entendre pour préfigurer les majorités nécessaires à cette entreprise, pour réformer les institutions, pour continuer à adapter les outils, pour accompagner les puissances émergentes vers une attitude responsable. Dans le monde actuel, un accord transatlantique n'est plus suffisant pour emporter la décision, mais il reste utile pour façonner le débat et indispensable pour réunir un accord global significatif.

(56) Philip GORDON/Edward JOSEPH, «The future of American multilateralism», *International Herald Tribune*, 27 sept. 2007.

(57) Robert KAGAN, «Disturber of the peace», *The Washington Post*, 2 avr. 2009.