

La politique extérieure du président Obama : diplomatie et multilatéralisme ?

Par **Bernard Adam**, directeur du GRIP

8 janvier 2009

Résumé

« Yes, we can ! » affirmait chaque jour le candidat Obama au cours de sa campagne électorale. Après son élection, quelles sont les perspectives de changement de la politique extérieure des États-Unis ? Il semble que les maîtres-mots seront « diplomatie et multilatéralisme » à l'opposé de ceux de George Bush, qui étaient « militarisme et unilatéralisme ». Toutefois, le président Obama devra tenir compte des tendances à long terme de la politique extérieure de son pays, du contexte de l'après-Bush et de l'opposition attendue de certains lobbies, comme celui des entreprises d'armement. Concernant l'Irak, il pourra bénéficier du changement de cap opéré par George Bush depuis 2006 et confirmer le retrait des troupes américaines. Pour l'auteur, les deux « sujets qui dérangeront » seront le conflit israélo-palestinien et l'Afghanistan. Par ailleurs, toujours selon l'auteur, la crise économique forcera Barack Obama à diminuer le budget militaire, ce qui pourrait entraîner la suppression de certains programmes d'armement, comme le bouclier antimissile. **Mots clés** : États-Unis, politique extérieure, diplomatie, multilatéralisme, Obama, après-Bush.

Abstract

President Obama's foreign policy: diplomacy and multilateralism?

"Yes, we can!" stated Obama at the end of every speech during his electoral campaign. After his election, what are the perspective for change in United States' foreign policy? It seems that the two key words will be "diplomacy and multilateralism", contrary to those under George Bush, which were "militarism and unilateralism". However, let us not forget that President Obama will have to deal with the underlying trends of the American foreign policy in the long run, the political context left behind by Bush and the foreseeable opposition of certain lobbies such as arms companies. With regard to Iraq, he will be able to capitalize on the policy change started by George Bush since 2006 and confirm the withdrawal of American troops. In the author's opinion, the two "disturbing subjects" will be the Israel-Palestine conflict and Afghanistan. However, according to him, the current economic crisis will force Barack Obama to lower the military budget, which might imply the suspension of certain armament programmes such as the antimissile shield. **Key words** : United States, foreign policy, diplomacy, multilateralism, Obama, after Bush

Citation :

ADAM Bernard, *La politique extérieure du président Obama : diplomatie et multilateralisme ?* Note d'analyse du GRIP, 8 janvier 2009, Bruxelles.

URL : http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2009/NA_2009-01-08_FR_B-ADAM.pdf



Introduction

« Yes, we can ! » affirmait chaque jour le candidat Barack Obama au cours de sa campagne électorale. Lors de ses voyages à l'étranger le message était identique : « Oui, nous pouvons changer la politique de ce pays », précisant que les relations extérieures des États-Unis avec le reste du monde pouvaient et devaient changer.

Barack Obama élu président, quelles sont les perspectives de changement de la politique extérieure des États-Unis ?

Une tentative de réponse doit tenir compte du contexte de l'après-Bush mais également des tendances à long terme qu'a connues la politique américaine. Et les nominations de son équipe de politique étrangère survenues le 1er décembre 2008 peuvent déjà donner certaines indications.

1. Le bilan désastreux de l'administration Bush

Les deux maîtres-mots de la période Bush étaient « militarisme et unilatéralisme ». Ainsi formulée, cette doctrine politique résume parfaitement les intentions de ses inventeurs, les néoconservateurs, qui depuis plusieurs années attendaient de la mettre en pratique, après l'avoir développée dans quelques « think tanks », comme l'« American Enterprise Institute » ou l'« Heritage Foundation », financés en grande partie par des entreprises du secteur pétrolier ou de l'armement.

L'influence des néoconservateurs au sein de l'administration Bush fut grandement facilitée par les attentats du 11 septembre 2001 qui entraîna la militarisation de la politique extérieure des États-Unis. Le concept de « guerre préventive » apparut dans un discours de Georges Bush le 1er juin 2002, et fut précisée le 20 septembre 2002 dans la nouvelle « stratégie nationale de sécurité des États-Unis ». Ce fut un véritable basculement de la position des États-Unis qui jusqu'alors avaient systématiquement affirmé qu'ils n'emploieraient la force que pour répondre à une agression. Ce nouveau choix a signifié deux choses essentielles. Primo, l'abandon des doctrines américaines de « dissuasion » et d'« endiguement ». Secundo, le rejet du principe fondamental de la Charte des Nations unies de non-recours à la force pour le règlement des différends.

Concrètement, cela se traduit par deux guerres. D'abord en Afghanistan à partir de 2001, au nom de la « lutte contre le terrorisme » qui montra l'échec d'une stratégie quasi exclusivement militaire. Ensuite, en Irak à partir de 2003, qui fut lancée sur la base de deux arguments fabriqués de toutes pièces, (liens avec Al Qaïda et présence d'armes de destruction massive) par un « Office of Special Plans » (bureau des plans spéciaux), créé par le ministre de la Défense Donald Rumsfeld et son adjoint, Paul Wolfowitz, afin de contrer les analyses de la CIA et des autres agences de renseignement américaines qui étaient incapables d'apporter des preuves sur les menaces irakiennes. Le « borbier irakien » montra qu'il ne suffit pas de défaire une armée adverse pour établir la paix et la démocratie dans un pays que l'on a dévasté, et où on a créé davantage de problèmes qu'apporté de solutions.

Le bilan de ces deux guerres a démontré « l'impuissance de la puissance » et l'échec de l'usage de la force.

L'autre axe de la politique extérieure de l'administration Bush a été le rejet du multilatéralisme avec l'abandon d'une diplomatie de concertation et de coopération au sein des institutions internationales. C'est ainsi que le président Bush nomma systématiquement comme ambassadeurs aux Nations unies des opposants à cette institution, comme John Bolton entre 2005 et 2006, qui fut secrétaire d'État adjoint pour les questions de désarmement de 2001 à 2005.

Totalement opposé au multilatéralisme, au contrôle des armements et au système des Nations unies, John Bolton a tout mis en œuvre pour faire échouer les discussions à l'ONU sur les armes légères en 2001 et a signé la même année la lettre indiquant que les États-Unis refusaient la Cour pénale internationale.

En 2002, le président Bush a annoncé le retrait des États-Unis du Traité ABM (missiles antibalistiques), signé en 1972 avec l'URSS, afin de pouvoir lancer le programme du « bouclier antimissile ». L'administration Bush a contribué à affaiblir le Traité de non-prolifération nucléaire, notamment lors de la conférence de révision en 2005. Enfin, elle a refusé de signer le Traité d'interdiction des mines antipersonnel, adopté en 1997, et s'est opposée à l'adoption d'une Convention d'interdiction des armes à sous-munitions en 2008.

De 2001 à 2008, c'est tout le système du droit international relatif au contrôle des armements qui a été l'objet d'un démantèlement progressif. Le paradoxe est que ce sont les États-Unis qui exigeaient des « rogue states » (Irak, Iran, Corée du Nord) qu'ils respectent des traités que l'administration Bush vidait de leur sens ou contournait allègrement. Incontestablement, l'administration Bush aura été la principale responsable de la relance de la course aux armements dans le monde.

Le bilan de la politique extérieure de Georges Bush est désastreux. Il a réussi à faire des États-Unis un pays considéré dans le reste du monde comme dangereux pour la sécurité internationale, d'où une perte incontestable de leadership, y compris auprès de ses alliés.

2. Les changements après 2006

Après la perte de la majorité républicaine au Congrès, lors des élections de novembre 2006, le président Bush a dû changer quelque peu de position. Quasiment tous les néoconservateurs et les « faucons » ont dû quitter l'administration Bush. À la tête du ministère de la Défense, Donald Rumsfeld a cédé la place à Robert Gates qui, contrairement à son prédécesseur, est un « réaliste », membre de l'Aspen Institute qui prônait le repositionnement des relations internationales des États-Unis dans un cadre davantage multilatéral et moins militaire, et dont le directeur avait publié un article en décembre 2006 sous le titre « Why we need to talk to Iran » (Pourquoi nous devons parler avec l'Iran).

En décembre 2006, la commission Baker-Hamilton sur l'Irak instituée par le Congrès et composée de 5 républicains et de 5 démocrates, dont Robert Gates, recommandait une nouvelle méthode, à l'opposé des idées des néoconservateurs : la diplomatie plutôt que la force militaire, le multilatéralisme plutôt que l'unilatéralisme.

Concrètement, le rapport Baker-Hamilton proposait un désengagement militaire progressif d'Irak, ainsi qu'une coopération avec tous les États de la région, y compris en dialoguant avec la Syrie et l'Iran, et en recherchant une solution au conflit israélo-palestinien.

Bien que l'administration Bush n'ait pas suivi ces recommandations, un changement de stratégie s'est opéré en Irak avec l'augmentation du nombre de forces américaines, mais surtout grâce à un dialogue politique entre le gouvernement irakien et plusieurs groupes d'opposants armés qui cessèrent leurs attaques. Finalement, alors que le président Bush s'était toujours refusé à donner un calendrier de retrait des troupes, il dû accepter en novembre 2008 l'« accord de sécurité » irako-américain sous la pression du gouvernement de Bagdad, prévoyant la fin de la présence des troupes américaines en Irak au plus tard à la fin 2011.

Si les six premières années de la présidence Bush ont été très marquées par les choix militaires et unilatéraux, il faut reconnaître que les deux dernières années ont montré un certain assouplissement de la politique extérieure des États-Unis.

3. Le décalage entre calendrier électoral et politique étrangère

Si le président Bush a lancé la guerre en Irak, il aura finalement aussi donné les moyens à son successeur de pouvoir la terminer et de rapatrier les troupes, ce que le candidat Obama a annoncé qu'il ferait.

De telles évolutions sont assez régulières aux États-Unis où le système électoral prévoit l'élection du président tous les quatre ans mais avec une élection du « mid-term », pendant laquelle une partie du

Congrès est renouvelée. Cela signifie que tous les deux ans, les majorités parlementaires peuvent changer. Depuis ces 30 dernières années, Georges Bush (fils) a été l'un des rares présidents à avoir été soutenu aussi longtemps, 6 ans d'affilée de 2001 à 2006, par une majorité parlementaire de son bord dans les deux assemblées du congrès.

Ronald Reagan, qui a eu une position également très belliciste entre 1981 et 1987, notamment face à l'URSS, a dû gouverner face à un Congrès divisé, les démocrates étant majoritaires à la Chambre et les républicains au Sénat. Il a terminé sa présidence entre 1987 et 1989 avec une majorité démocrate dans les deux assemblées. À l'instar de Georges Bush (fils), le président Reagan changea de politique étrangère au cours de ces deux dernières années de mandat, puisque c'est lui qui entama, avec Mikhaïl Gorbatchev qui venait d'arriver à la tête de l'URSS, les discussions qui annoncèrent la fin de la course aux armements Est-Ouest.

Le président républicain Georges Bush (père) dût cohabiter de 1989 à 1993 avec une majorité parlementaire démocrate au Congrès. Considéré comme « réaliste », il adopta une politique extérieure teintée de multilatéralisme et de poursuite du désarmement. Il fut d'ailleurs critiqué par les néoconservateurs pour avoir arrêté la guerre du Golfe en 1991, ne voulant pas renverser Saddam Hussein.

Enfin, le président démocrate Bill Clinton n'eut une majorité parlementaire de son bord qu'entre 1993 et 1995, puis il dût faire face à une majorité républicaine au Congrès le reste de ses 6 années de mandat jusqu'en 2001. Menant une politique clairement ancrée dans le multilatéralisme, il continua à faire baisser les dépenses militaires jusqu'en 1999. L'administration Clinton contribua à développer les accords internationaux notamment pour le contrôle des armements, mais fut systématiquement contrecarrée après 1995 par un Congrès républicain hostile à cette politique. C'est ainsi que l'administration Clinton signa le Traité d'interdiction des essais nucléaires en 1996 et les Accords de Kyoto en 1998. Mais ceux-ci ne furent jamais ratifiés par la majorité républicaine du Congrès. En revanche, la gestion de l'éclatement de la Yougoslavie par Bill Clinton ramena les options militaires avec les bombardements en Bosnie-Herzégovine en 1995 et en Serbie en 1999.

4. Vers une « softer power » ?

La nouvelle équipe de Barack Obama pour la politique étrangère présentée le 1er décembre a été diversement accueillie. Certains observateurs indiquèrent qu'après le changement annoncé, c'était plutôt des « anciens » qui revenaient. Mais ceci n'est pas contradictoire avec le changement inévitable par rapport à la politique extérieure de Georges Bush jusqu'en 2006. La plupart des analystes ont relevé que le futur président Obama serait entouré de nombreuses personnalités issues de l'ancienne administration Clinton, ayant donc une expérience avérée.

Il semble que les maîtres-mots de la politique extérieure de l'administration Obama seront « diplomatie et multilatéralisme ». L'International Herald Tribune titrait le 2 décembre 2008 : « Obama's advisers back softer power » (les conseillers d'Obama soutiennent une puissance plus douce).

Certains médias ont titré « une équipe de rivaux » en qualifiant le tandem Obama-Clinton. Après des joutes électorales assez rudes lors des primaires, notamment sur des questions de politique étrangère, certaines questions subsistent en effet sur certaines thématiques. Mais globalement, il y a plus d'accords que de désaccords entre les deux anciens rivaux¹.

Sur la guerre en Irak, Hilary Clinton avait voté comme sénatrice pour l'envoi de troupes américaines, mais elle a déclaré par la suite que si elle avait su que les arguments présentés en 2003 par George Bush étaient faux, elle aurait voté contre. Ils ont tous les deux déclarés qu'ils étaient opposés au maintien de bases

1. « Obama and Clinton : More Agreement than Disagreement on Foreign Policy », 1er décembre 2008, www.armscontrolcenter.org.

militaires permanentes en Irak. Obama et Clinton sont tous les deux favorables à une relance d'accords internationaux sur le contrôle des armements nucléaires, comme le renforcement du Traité de non-prolifération, la signature du traité d'interdiction complète des essais nucléaires, la diminution des arsenaux stratégiques et l'interdiction du développement de nouvelles armes nucléaires. Sur ce dernier point, Hilary Clinton a voté quatre fois, en tant que sénatrice, contre les programmes de nouvelles armes nucléaires de l'administration Bush.

Ils ont tous les deux soutenus l'appel d'un groupe bipartisan (républicains et démocrates), composé notamment de Henry Kissinger, George Shultz, Sam Nunn et William Perry en faveur d'un « monde sans armes nucléaires ». Cette perspective devrait améliorer les relations avec la Chine et surtout la Russie, qui a proposé depuis plusieurs années une relance d'accords de limitation des armements nucléaires.

5. Quelle politique d'usage de la force ?

Les deux candidats à l'investiture présidentielle démocrate ont déclaré qu'en tant que président, ils étaient capables d'utiliser la force militaire si c'était nécessaire. Tous les deux ont dit qu'ils étaient pour l'augmentation du nombre de soldats dans l'armée américaine. Certains estiment qu'il s'agissait de déclarations utiles dans une campagne électorale afin de récolter des votes républicains. En revanche, le néoconservateur Richard Perle, l'un des plus farouches partisans de l'usage de la force par les États-Unis a salué la nomination d'Hillary Clinton comme secrétaire d'État, estimant qu'elle avait « une prédisposition pour la dureté »².

Mais certains signes donnent d'autres indications. L'un des conseillers d'Obama pour la politique étrangère a déclaré que lors des discussions pré-électorales, il régnait au sein de son équipe un consensus pour renforcer les outils non militaires de lutte contre les menaces non conventionnelles³. Le candidat Obama, comme Hillary Clinton, avait déclaré que, bien que l'option militaire ne soit pas définitivement écartée, il était nécessaire de parler avec l'Iran.

Le choix du maintien de Robert Gates comme secrétaire à la Défense semble confirmer la retenue de la future administration Obama pour l'usage de la force. Bien que nommé par George Bush (fils), Gates est plus proche du père Bush, beaucoup plus modéré que son fils, qui l'a nommé directeur de la CIA en 1991. En 2004, il a co-présidé un groupe d'étude recommandant de discuter avec l'Iran pour qu'il puisse développer un programme nucléaire civil. En 2007, il a fait plusieurs discours sur les limites de l'usage de la force dans les guerres où les victoires militaires ne sont pas possibles, et a fait plusieurs interventions plaidant pour une « soft power ».

Le futur conseiller à la sécurité nationale, James Jones, ancien commandant en chef de l'OTAN entre 2003 et 2006, occupa plusieurs postes en Europe. Parfaitement francophone ayant passé une partie de sa jeunesse en France, il est connu, en tant qu'officier des Marines, pour avoir des idées proches de Colin Powell. Après avoir refusé deux fois des postes dans l'administration Bush, il accepta une mission d'envoyé spécial au Moyen-Orient, qui lui valut d'être critiqué par les dirigeants israéliens comme étant trop peu favorable à leurs thèses.

La nomination de Susan Rice comme ambassadrice aux Nations unies semble également donner une indication des choix du futur président. Contrairement à l'administration Bush, cette ancienne responsable des affaires africaines sous Clinton, fera partie du cabinet de la Maison Blanche, en ayant rang de ministre. Le message semble indiquer que les États-Unis redeviendront un acteur positif au sein des Nations unies et du multilatéralisme.

2. « Hillary Clinton, entre rêve brisé et lot de consolation », Luis Lema, *Le Soir*, 2 décembre 2008.

3. « Soft power is embraced by advisers on security », David E. Sanger, *International Herald Tribune*, 2 décembre 2008.

6. Les questions qui dérangent

Les deux dossiers les plus « touchy » (délicats) devraient être le conflit israélo-palestinien et l'Afghanistan. Plusieurs observateurs ont fait remarquer qu'aussi bien Obama que Clinton ont affirmé au cours de leurs campagnes électorales l'importance de la sécurité de l'État israélien.

Hillary Clinton semble davantage pro-israélienne qu'Obama. La nomination de Rahm Emanuel comme secrétaire général de la Maison Blanche a suscité une polémique. Ami proche d'Obama à Chicago depuis longtemps, il s'était engagé dans l'armée israélienne comme volontaire pendant la guerre du Golfe en 1991, ce qui a fait dire à certains qu'Israël avait un ami à la tête de l'équipe de la Maison Blanche. Il est vrai que ce poste de secrétaire général est extrêmement important puisque il s'agit quasiment d'une fonction de premier ministre, coordonnant toute l'action du gouvernement. Rahm Emanuel a aussitôt démenti ces allégations en affirmant qu'il serait neutre entre Israéliens et Palestiniens. Il avait déjà eu une position équilibrée au sein de l'administration Clinton, entre 1993 et 1998, notamment en organisant la célèbre cérémonie de poignée de main entre Rabin et Arafat à la Maison Blanche en septembre 1993 à la suite des accords d'Oslo.

Mais l'Afghanistan sera la problématique la plus délicate à gérer. M. Obama a déclaré à plusieurs reprises qu'il augmenterait le nombre de troupes américaines en Afghanistan. Il y a actuellement 35 000 soldats américains sur les 70 000 soldats étrangers en Afghanistan. Obama a annoncé au cours de la campagne électorale qu'il enverrait entre 7 000 et 10 000 soldats supplémentaires. La question majeure est de savoir si cela augure d'un nouvel enlèvement avec un regain de violence. À moins qu'un changement de stratégie se confirme puisque depuis quelques mois, de plus en plus d'analyses, au sein même de l'administration Bush et à l'OTAN, ont reconnu la nécessité de négocier avec certains groupes insurgés, y compris les Talibans.

On pourrait voir un scénario à l'irakienne après 2006 : renforcement des troupes et négociations politiques. Ceci est d'autant plus plausible que le changement de stratégie en Irak a été l'œuvre du général David Petraeus qui, en tant que commandant en chef des troupes américaines en Asie centrale, est en train de rédiger un nouveau plan pour l'Afghanistan. Un conseiller du général Petraeus a déclaré : « Il faut des troupes pour protéger la population des talibans et entraîner l'armée afghane, mais sans donner l'impression d'occuper le pays, et surtout pas pour combattre davantage les rebelles »⁴.

Barack Obama a également déclaré à plusieurs reprises qu'il fallait surtout aider au développement de l'Afghanistan qui, contrairement à l'Irak riche de ses ressources pétrolières, est un pays extrêmement pauvre. Mais beaucoup d'analystes sont fort pessimistes, soulignant que le problème afghan est fort dépendant du Pakistan, très instable, et qui héberge la plupart des groupes insurgés afghans.

7. Crise économique et budget militaire

Finalement, c'est vraisemblablement la crise économique qui pèsera le plus sur les choix de l'administration Obama, y compris en politique étrangère. D'une part, les États-Unis devront améliorer leur coopération avec les autres puissances économiques dans le monde afin de mieux réguler et encadrer l'économie, d'où une relance du multilatéralisme et la confirmation d'un monde multipolaire.

D'autre part, ils devront diminuer le budget militaire. Actuellement les dépenses militaires américaines représentent 4% du PIB et plus de 20% des dépenses publiques. Le budget militaire des États-Unis représente aujourd'hui environ 55% des dépenses militaires mondiales, alors qu'il y a dix ans il était à 40%. La guerre en Irak pèse très lourd dans ces dépenses. Joseph Stiglitz, prix Nobel d'économie en 2001, a

4. « La présidence Obama à l'épreuve des dossiers afghans et pakistanais », Rémy Ourdan, *Le Monde*, 2 décembre 2008.

estimé que le coût total de cette guerre pour les États-Unis sera de l'ordre de 3 000 milliards de dollars⁵. Par comparaison, la Deuxième Guerre mondiale leur avait coûté 5 000 milliards de dollars (actualisés). Le niveau des dépenses militaires américaines est intenable, surtout en période de crise économique. De plus les choix d'Obama en matière sociale et pour l'éducation coûteront assez chers, d'où une nécessaire redistribution dans les dépenses publiques.

Il semble donc que des programmes d'armement seront abandonnés, comme le développement de nouvelles armes nucléaires, le chasseur F-35 JSF et vraisemblablement le bouclier anti-missile⁶. Sur ce dernier point, tant Obama que Clinton ont déclaré pendant la campagne électorale qu'ils considéraient cette défense anti-missile comme trop coûteuse, et sans doute inutile pour la défense des États-Unis. L'abandon de ce programme améliorerait sensiblement les relations avec la Russie. Revers de la médaille, les Européens devront être vigilants puisqu'il est vraisemblable qu'Obama demandera à ses alliés d'augmenter sa part de dépenses militaires au sein de l'OTAN, et d'augmenter la présence des troupes européennes en Afghanistan.

8. Un leadership à surveiller

Bien que l'élection de Barack Obama ait été largement souhaitée dans le monde, il faut rappeler qu'il a régulièrement dit vouloir restaurer le leadership des États-Unis dans le monde. Cela signifie notamment que le nouveau président continuera comme tous ses prédécesseurs à défendre avant tout les intérêts américains. De plus, il devra faire face dans sa politique de changement, à d'importants lobbies, notamment dans le secteur pétrolier et dans celui des entreprises d'armement.

L'Europe pourrait jouer un rôle majeur en soutenant et en influençant les réformes Obama, notamment en poussant à l'amélioration des relations avec la Russie, avec laquelle une nouvelle coopération devrait renaître. Ceci impliquerait la fin de l'élargissement de l'OTAN et la réactivation du Conseil OTAN-Russie.

Si l'arrivée d'Obama semble bonne pour les États-Unis, il faudrait qu'elle le soit aussi pour le monde. Le président Obama sera-t-il capable de transformer l'actuelle puissance agressive des États-Unis en une grande nation respectueuse des intérêts de tous, dans un monde multipolaire ? Vivre dans un monde moins armé grâce à un système mondial multilatéral profiterait sans aucun doute aussi aux intérêts américains. Pourra-t-il le faire ? Il devra sans doute être soutenu face à ce défi, et le reste du monde dira au président Obama : « Yes, you can ! ».

* * *

5. « 5000 dollars par seconde, budgets et déficits records pour la guerre la plus chère de l'Histoire », Luc Mampaey, Note d'analyse du GRIP, 30 avril 2008.
6. « US defence budget could suffer cuts », Caitlin Harrington, *Janes Defence Weekly*, 2 novembre 2008.