



L'AMERIQUE DE BARACK OBAMA A L'AUNE DE LA MULTIPOLARITE

Alexandra de Hoop Scheffer*

De son discours d'investiture du 20 janvier 2009 à l'esquisse d'une « diplomatie des sommets », de Londres à Ankara (31 mars-6 avril 2009), le Président Barack Obama a dessiné les contours d'un « nouveau leadership » américain. Celui-ci se veut en rupture avec la politique étrangère de l'administration G.W. Bush, autant dans ses modalités d'action, pragmatiques et non idéologiques, que dans son discours, ajusté aux réalités de la multipolarité de fait¹ de l'espace mondial, au détriment du prisme déformant de l'unipolarité. Baptisée « stratégie intelligente » (*smart strategy*), « politique de la main tendue » ou « écoute stratégique » (*strategic listening*), la doctrine Obama renoue avec les « valeurs qui ont fait l'Amérique », et puise sa source dans les fondements du système politique américain :

- les *alliés* auxquels le Président des Etats-Unis accorde de l'importance pour s'assurer le soutien de son parti et se constituer une base politique solide lui permettant de mieux affronter le Congrès et de faire passer plus facilement des initiatives législatives. Dans un monde multipolaire en quête de gouvernance et où « les Etats-Unis ne peuvent plus agir seuls »², renouer avec ses alliés sur la scène internationale est devenu une priorité pour B. Obama ;

¹ On retiendra ici la définition de Zaki Laïdi (« Vers un monde multipolaire », *Etudes*, tome 399, oct. 2003): « La multipolarité de fait tient au fait que les sources de la richesse sont beaucoup plus dispersées aujourd'hui qu'elles ne l'étaient il y a trente ans ». La multipolarité est donc comprise ici comme la répartition plus large de la puissance économique principalement.

² Discours prononcé par Barack Obama devant le Parlement turc le 6 avril 2009.

- le *marchandage* et le jeu d'influence qui caractérisent le Congrès où il est coutume de faire des concessions sur un projet de loi pour mieux obtenir des garanties sur un autre. Sur la scène internationale, Obama met en oeuvre l'option du « grand marchandage » (*Grand Bargain*), avec les pays voisins de l'Afghanistan pour stabiliser la région ; avec la Russie pour tenter de régler le dossier nucléaire iranien; avec la Syrie pour en faire une force stabilisatrice en Irak et dans la région du Moyen-Orient ;

- l'*équilibre des pouvoirs*, principe fondateur de la pensée politique et de la Constitution américaines, qui vise à préserver la République contre tout abus du pouvoir exécutif, législatif ou judiciaire. Face à la montée en puissance de la Chine, de la Russie et de l'Inde (lesquelles réclament le statut de grandes puissances), B. Obama développe une vision de l'ordre international plus en phase avec la réalité multipolaire, en reconnaissant la « relativité »³ de la puissance américaine et la nécessité pour les Etats-Unis de revenir à une posture moins « arrogante » sur la scène internationale : la stabilité du monde ne pouvant être tributaire d'une seule puissance, l'Amérique doit exercer son *leadership* sans imposer son *hégémonie* sur les autres puissances⁴.

La grande stratégie d'Obama consiste donc à repenser la puissance américaine à l'aune de la nouvelle multipolarité. Cela implique un changement dans la rhétorique et les méthodes de politique étrangère ; une nouvelle lecture du système international ; une resocialisation des Etats-Unis au sein des institutions internationales et des alliances ; un renouement avec leurs alliés « traditionnels » et l'ouverture à des partenaires devenus « nécessaires ».

« DE-BUSHIFIER » LE DISCOURS DE POLITIQUE ETRANGERE

Le Président B. Obama s'est immédiatement distingué de la rhétorique de G.W. Bush, par des déclarations et des mesures lourdes de symboles pour l'opinion publique américaine, telle que l'autorisation de photographier l'arrivée sur le sol américain des cercueils de soldats tués en Irak ou en Afghanistan, comme pour l'opinion internationale, par exemple en renonçant à l'expression « guerre contre le terrorisme »⁵ ou en s'adressant à plusieurs reprises directement au « monde musulman » pour mettre fin à l'amalgame qu'avait entretenu l'administration précédente entre « terrorisme » et « islam »⁶. De la signature des

³ Fareed Zakaria, *The Post-American World*, W.W. Norton, 2008.

⁴ Alexandra de Hoop Scheffer, « La politique étrangère de l'administration Obama : la quête d'un nouvel équilibre entre internationalisme et réalisme », *Annuaire français des relations internationales*, 2009.

⁵ L'expression « guerre contre le terrorisme » se trouve remplacée par les expressions « réseau de violence » ou « réseau d'al-Qaida ».

⁶ Lors de son discours au Parlement turc le 6 avril 2009, Barack Obama a affirmé : « Les Etats-Unis ne sont pas et ne seront jamais en guerre contre l'islam ».

ordres exécutifs prévoyant la fermeture de la prison de Guantanamo et l'interdiction de la torture dès le lendemain de son investiture le 20 janvier 2009 à la décision de réintégrer le Conseil des droits de l'homme des Nations unies et d'alléger des restrictions sur les voyages à Cuba pour les Américains d'origine cubaine, en passant par la suppression du statut d'« ennemi combattant » à Guantanamo et la reprise des négociations avec Moscou et le reste de la communauté internationale sur la non-prolifération et le désarmement nucléaires, Barack Obama a déjà rompu avec l'héritage Bush.

Cette rupture symbolique traduit une nouvelle lecture des relations internationales, impulsée par la crise économique et l'échec de l'unilatéralisme américain.

REPENSER LE SYSTEME INTERNATIONAL ET LA PUISSANCE AMERICAINE : ADMETTRE LA MULTIPOLARITE

Si le *National Security Strategy 2002* de G.W. Bush avait pour objectif d'empêcher l'émergence d'un monde multipolaire et de puissances concurrentes, le rapport *Global Trends 2015*, publié par le National Intelligence Council en 2000, prévoyait déjà, parmi d'autres scénarios, une diminution de l'influence américaine dans les affaires internationales en raison d'une économie intérieure stagnante et une reconfiguration de l'ordre international. En 2008, le *Global Trends 2025* confirme l'émergence d'une géopolitique multipolaire, « où les écarts en termes de puissance entre pays développés et pays en développement, continueront à se réduire »⁷. Ce rapport prévoit notamment l'impact des puissances économiques émergentes dites BRIC (Brésil, Russie, Inde et Chine) dans la redéfinition des règles du jeu économique mondial⁸. A cet égard, le passage du G7 comme forum principal de gouvernance économique au G20 à la fin mars 2009 montre à quel point la puissance américaine compte dorénavant sur la coopération de ces nouvelles puissances pour surmonter la crise économique, en obtenant auprès d'elles des arrangements en matière de politique commerciale, de taux d'échange, d'exportations d'énergie, etc.

Admettre la multipolarité c'est accepter la « relativité » de la puissance américaine face à l'affirmation de nouvelles puissances émergentes et l'instabilité du jeu multipolaire par rapport à la plus grande « lisibilité » d'un système bipolaire ou unipolaire. D'où la réticence des administrations précédentes à évoquer la multipolarisation du monde. Si Obama reconnaît la relativité de la puissance américaine et son interdépendance vis-à-vis de ses

⁷ National Intelligence Council, *Global Trends 2025*, novembre 2008.

⁸ La Chine bénéficia de la plupart des décisions prises le 2 avril 2009 au G20 : décision de relancer le commerce international en accordant 250 milliards de dollars au financement des transactions, réforme du FMI.

partenaires sur les plans économique et géostratégique, certains analystes qualifient cette vision de « défaitiste », voire de « décliniste »⁹, expressions qui selon eux, devraient être utilisées par les républicains dès les élections de mi-mandat de 2010.

L'ESQUISSE D'UNE DIPLOMATIE ENTRE MULTILATERALISME SOUPLE ET UNILATERALISME BIENVEILLANT

Le recours à la « diplomatie des sommets » (G20 à Londres, sommet de l'OTAN à Strasbourg, sommet de l'Union européenne à Prague, sommet des Amériques) annonce une diplomatie américaine en quête d'une nouvelle « multilatéralité »¹⁰. L'administration Obama semble favoriser une « multipolarité avec multilatéralisme », mais sous des formes variées, flexibles, donc faiblement contraignantes pour les Etats-Unis : arrangements *ad hoc*, groupes de contacts, sommets périodiques, qui permettent d'articuler la position américaine, celles de ses alliés et des puissances émergentes, sur un ensemble de dossiers où ils partagent des intérêts : la concertation débouche sur des visions communes davantage que sur des décisions concrètes. Toutefois, Washington pourrait être également tenté par un « unilatéralisme bienveillant qui consisterait à agir seul sans chercher à nuire aux autres acteurs tout en les marginalisant de manière plus ou moins subtile »¹¹. Cela pourrait être le cas au Moyen-Orient (Iran et conflit israélo-palestinien) et se traduit déjà par des discussions tripartites régulières entre les Etats-Unis, l'Afghanistan et le Pakistan depuis février 2009, sans impliquer l'Europe : « Nous travaillerons en partenariat avec vous quand cela sera possible. Nous agissons seuls seulement quand nous le devons », a déclaré le vice-Président américain, Joseph Biden, devant des responsables européens réunis à Munich, début février 2009.

RENOUER ET « PARTAGER LE FARDEAU » AVEC LES « PARTENAIRES TRADITIONNELS » DES ETATS-UNIS

Le discours d'Obama du 3 avril 2009 à Strasbourg peut être lu comme sa doctrine pour les relations transatlantiques, placée sous le signe de la responsabilité mutuelle et de la coopération, avec l'Afghanistan comme premier test de cette relation. La conjoncture est

⁹ Robert Kagan, « Still Number 1 », *The Washington Post*, 30 octobre 2008. R. Kagan décrivait alors B.Obama comme le « candidat du déclin américain ».

¹⁰ Henry Kissinger, « Obama's Foreign Policy Challenge », *The Washington Post*, 22 avril 2009.

¹¹ Zaki Laïdi, « Le début du déclin américain ? », *Esprit*, février 2009.

favorable à la démarche de B. Obama : les Etats-Unis recherchent l'aide de leurs partenaires européens pour la fermeture de Guantanamo, pour l'Afghanistan et pour le dossier nucléaire iranien, dans le cas où de nouvelles sanctions contre Téhéran seraient envisagées. Du côté des Européens, il existe une « demande » de *leadership* américain sur les enjeux de dimension globale : changement climatique, crise économique, prolifération des armes de destruction massive, paradis fiscaux et énergie.

Après une période post-Kosovo caractérisée par une distanciation et une méfiance des Etats-Unis au regard de l'OTAN, le sommet de Strasbourg des 3 et 4 avril 2009 confirme, outre le retour de la France dans le commandement militaire intégré de l'Alliance, celui des Etats-Unis qui souhaitent partager le fardeau (*burden-sharing*) militaire et civil en Afghanistan. Si les Européens ont affiché leur soutien à la nouvelle stratégie américaine dans le pays, ils n'ont pour autant pas répondu à la demande américaine d'engager des renforts militaires massifs : un envoi de 3 500 militaires, dont une partie ne resteront que durant la période de l'élection présidentielle d'août 2009, est prévu. Le sommet de Strasbourg a en quelque sorte « officialisé » la division des tâches entre les Etats-Unis, qui poursuivent et renforcent les opérations de contre-insurrection et de contre-terrorisme, et l'Europe, qui se concentre sur le volet civil de la reconstruction et la formation des forces de sécurité afghanes. La thèse de la « puissance et la faiblesse »¹² développée par Robert Kagan retrouve toute son actualité.

Des divergences persistent entre les Etats-Unis et l'Europe : sur la coordination des plans de relance nationaux, que le G20 n'a pas permis d'aplanir – les Etats-Unis souhaiteraient que leurs partenaires soient plus ambitieux alors que les Européens estiment en faire déjà suffisamment – ; sur la mise en œuvre de la stratégie en Afghanistan ; sur l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne, à laquelle Barack Obama est favorable contrairement à plusieurs dirigeants européens, dont le Président français.

Dans la continuité de la politique de G.W. Bush, la Turquie demeure un allié stratégique avec lequel les Etats-Unis souhaitent consolider leurs liens, comme l'a montré la visite de Barack Obama à Ankara et Istanbul du 5 au 6 avril 2009. Washington qui prépare un retrait progressif de ses troupes en Irak, considère la Turquie comme un partenaire essentiel dans ce pays mais aussi comme un médiateur régional entre Israël et la Syrie, avec l'Iran et en Afghanistan, où Ankara joue déjà un rôle important en appui des efforts militaires américains.

¹² Robert Kagan, *La Puissance et la faiblesse*, Paris, Plon, 2003.

MARCHANDER AVEC LES « PARTENAIRES NECESSAIRES » SUR LES PLANS GEOPOLITIQUE ET ECONOMIQUE

La Syrie et l'Iran : la réactivation du jeu multipolaire au Moyen-Orient

La *smart diplomacy*¹³ promue par l'administration Obama, marque le retour du pragmatisme en politique étrangère et évoque les méthodes pratiquées par le Président Nixon (1969-1974) et son conseiller à la sécurité nationale puis secrétaire d'Etat, Henry Kissinger. Barack Obama s'est immédiatement démarqué de son prédécesseur par sa lecture « holistique » du Moyen-Orient, en proposant de « regarder la région comme un tout »¹⁴ au détriment d'une lecture compartimentée des dossiers. Il semble ainsi favoriser une démarche multipolaire qui rappelle, à certains égards, la diplomatie triangulaire tentée par H. Kissinger au Moyen-Orient (« on ne peut faire la paix sans la Syrie », disait-il au début des années 1970). L'objectif d'Obama serait de rompre avec l'axe du Mal de Bush et d'établir un jeu d'équilibre favorable au Moyen et Proche-Orient, en dissociant la Syrie de l'Iran, par une normalisation des relations entre Damas et Washington, qui pourrait à son tour désamorcer les relations entre Washington et Téhéran – même si Damas a rappelé que sa relation avec l'Iran ne serait pas remise en cause dans le cas de sa politique d'ouverture avec l'Occident¹⁵.

Dans une démarche similaire à la politique du *linkage* des années 1970 –consistant à lier les dossiers entre eux, en faisant des concessions sur un terrain pour obtenir des contreparties sur un autre-, Barack Obama a signifié qu'il souhaitait engager la Russie dans un « grand marchandage » (*Grand Bargain*), en proposant d'abandonner le projet de bouclier américain en Europe si Moscou faisait pression sur Téhéran pour mettre fin à ses activités nucléaires. De même, Hillary Clinton lie les dossiers israélo-palestinien et iranien : si le premier ministre B. Netanyahu reprend les négociations de paix, alors il pourra bénéficier du soutien des pays arabes face à l'Iran.

¹³ Joseph Nye et Richard Armitage, *A Smarter, More Secure America*, CSIS Commission on Smart Power, 2007.

¹⁴ Entretien avec Barack Obama, Al-Arabiya, 26 janvier 2009.

¹⁵ La mise en œuvre de la « politique de la main tendue » envers la Syrie et l'Iran dépendra étroitement des dynamiques régionales : l'évolution de la politique étrangère d'Israël, la situation électorale au Liban et en Iran en juin 2009 et la position des alliés des Etats-Unis, l'Arabie Saoudite et les pays du Golfe, très inquiets de l'influence de l'Iran. Sur le plan intérieur, la capacité du Congrès américain à infléchir la politique du Président, sera aussi déterminante.

LA RUSSIE ET LA CHINE : DU DIALOGUE « COMPARTIMENTÉ » AU DIALOGUE « GLOBAL »

La relation avec la Russie souligne davantage une volonté de rénovation. Les leçons du sommet de Bucarest en 2008 et de la guerre de Géorgie d'août 2008 ont été retenues : la Russie est un partenaire nécessaire. A l'inverse de l'administration Bush, Barack Obama n'a pas fait de l'élargissement de l'OTAN à la Géorgie et à l'Ukraine ou de la promotion de la démocratie en Russie des priorités. La pression exercée par la Russie en matière énergétique sur l'Europe est devenue la préoccupation principale des Etats-Unis. Malgré les divergences qui subsistent entre les Etats-Unis et la Russie, Barack Obama souhaite renouer avec un dialogue non plus « compartimenté » et ponctuel (lutte contre le terrorisme sous G.W. Bush), mais prendre davantage en compte les différents aspects du partenariat stratégique qui lie les Etats-Unis, l'Alliance atlantique et la Russie : la stabilisation de l'Afghanistan, le désarmement et la non-prolifération des armes de destruction massive, la défense antimissile, l'Iran, la lutte contre le terrorisme, la drogue, la piraterie. En engageant la Russie et les Etats-Unis dans la reprise des discussions sur le désarmement nucléaire à l'aune de l'expiration du Traité START I (fin 2009), Barack Obama confère à la Russie le statut de « grande puissance » qu'elle a longtemps revendiqué.

Pékin a acquis le statut de puissance économique incontournable et par là même renforce sa relation d'interdépendance avec Washington. Aujourd'hui, les Etats-Unis reconnaissent que la Chine est un créancier dont ils ne peuvent se passer et dont le soutien est indispensable pour financer la relance économique. Là aussi, Barack Obama a annoncé la mise en place d'un système de concertation entre les deux puissances, qui prendra la forme d'un sommet annuel qui se tiendra dans l'une des deux capitales. Le premier sera organisé à l'été 2009 à Washington. Au-delà du dialogue économique et financier, les discussions seront élargies aux questions de sécurité – le « dialogue stratégique » avec la Chine est déterminant pour les négociations autour de la Corée du Nord – et du réchauffement climatique.

SURMONTER LE PREMIER « TEST DES INTENTIONS MUTUELLES »

Les Etats-Unis se trouvent aujourd'hui confrontés à des dynamiques régionales qui viennent « tester » et parfois contredire la diplomatie américaine. Face au tir d'une fusée balistique par la Corée du Nord début avril 2009, Washington et ses alliés asiatiques et européens voient leur marge d'action limitée par le spectre des traditionnels vetos russe et chinois. En Afghanistan, la stratégie américaine s'appuie sur le Pakistan plus préoccupé par sa frontière avec l'Inde et qui, selon H. Clinton, « abdique aux talibans et aux extrémistes ». En Israël, le

premier ministre B. Netanyahu ne partage pas les mêmes priorités que les Etats-Unis (l'Iran d'abord, le processus de paix après). Enfin, la « politique de la main tendue » peut devenir un « piège rhétorique » pour le Président Obama, lorsque le guide suprême iranien, l'ayatollah Ali Khamenei, déclare le 21 mars 2009 que l'Iran changerait de comportement si Barack Obama modifiait l'attitude des Etats-Unis à son égard (« Nous observerons et jugerons. Changez et notre attitude changera »). Le passage de la « rupture rhétorique » à l'action ne pourra réellement s'effectuer qu'une fois le « test des intentions mutuelles » passé.

*** Alexandra de Hoop Scheffer est politiste spécialiste de la politique étrangère américaine et enseignante à Sciences Po Paris. Elle achève une thèse doctorale sur l'intervention américaine en Irak au CERI et est l'auteur de *Hamlet en Irak*, CNRS éditions, 2007.**