

Obama vs. McCain

Le risque de la continuité

François Vautrot

Obama vs McCain

Le risque de la continuité

François Vautrot

SOMMAIRE

Les attentes des opinions mondiales	10
L'impatience du changement	10
Les grands défis de l'Amérique	18
L'Irak et l'Afghanistan : les centres de gravité de la politique étrangère américaine	20
La prolifération nucléaire	22
Le défi du changement climatique	27
Quelle <i>Grand Strategy</i> pour l'hyper-puissance ?	31
Renouveler le néoconservatisme pour en faire un « wilsonisme réaliste »	32
Refonder le bloc occidental et se préparer au choc des régimes	37
Créer un ordre libéral international pour mieux assurer la sécurité américaine	40
Tous pour la ligue des démocraties !	42

François Vautrot est conseiller politique dans une organisation internationale.

Les options des candidats :	
peu de différences au fond	45
Le challenge des (ré)émergents	47
S'adapter à la mondialisation	49
Continuité au Proche-Orient	51
Exemplaires sur le climat	52
Gagner la guerre contre le terrorisme en Afghanistan	54
Agir vite contre la prolifération nucléaire	56
Sortir d'Irak	58
L'Iran et la ligue des démocraties	
au coeur du changement ?	61
La ligue des démocraties	
et les risques de fracture mondiale	61
Ouvrir une nouvelle ère avec l'Iran ?	65
Conclusion	69

INTRODUCTION

Jamais nouveau président n'aura été aussi attendu. Aux Etats-Unis d'abord où la campagne électorale a commencé avec ardeur il y a plus d'un an déjà. Partout ailleurs aussi, la campagne est suivie avec intérêt et passion. Ces « citoyens sans droit de vote » de l'opinion publique mondiale attendent le premier mardi de novembre, jour de l'élection présidentielle, avec impatience. Des deux candidats en lice, Barack Obama l'emporte très largement dans les suffrages de ces électeurs mondiaux imaginaires et l'« Obamania » parcourt la planète. Celui-ci personnifie en effet le changement tant espéré. Parce qu'il est ce métis qui a fait de son histoire personnelle le cœur de son récit politique, il est proprement l'incarnation du « rêve américain » adapté au XXI^{ème} siècle. Parce qu'il s'est

opposé dès le départ à cette guerre en Irak qui cristallise la vision néoconservatrice et la politique étrangère de George W. Bush, il représente dans les opinions publiques mondiales le retour d'une Amérique certes puissante, mais bienveillante.

Pour autant, l'ampleur des défis à relever, les contraintes qui pèsent sur une économie américaine malade, la réalité des menaces contre les intérêts américains, un monde de plus en plus interdépendant qui rend toute souveraineté, même la plus puissante, relative, et les constantes d'une politique étrangère qui dépassent la durée des mandats électoraux font que les Etats-Unis ne changeront pas du tout au tout le 20 janvier 2009, date de la cérémonie d'investiture de leur quarante-quatrième Président. Certes, le débat public à l'occasion de cette campagne est riche de réflexions et de redéfinitions d'une politique étrangère passablement décrédibilisée, délégitimée, et donc inefficace. Nombreux sont les experts, élus et diplomates américains qui demandent un changement profond par l'adoption d'une nouvelle *Grand Strategy*, à l'instar de celle adoptée par

l'administration Truman en 1947 qui fixait le cadre, les moyens et les objectifs stratégiques des Etats-Unis en vue de la guerre froide qui s'annonçait alors. Aujourd'hui, tous appellent de leurs vœux une stratégie « *post-post-11 Septembre* », qui permettrait aux Etats-Unis de restaurer leur crédibilité, de répondre aux enjeux planétaires, d'assurer leur sécurité et de diffuser leurs valeurs. On le devine, l'ampleur de la tâche est immense.

Ces *Grand Strategies* sont pour la plupart d'inspiration réaliste, libérale et internationaliste. Toutefois, l'idéalisme néoconservateur n'est jamais complètement refoulé de la réflexion stratégique, surtout quand il s'agit de promouvoir les valeurs de la démocratie libérale et de l'économie de marché. Et il est trans-partisan ! En outre, de nombreuses propositions sont communes au candidat démocrate et au candidat républicain. Les sénateurs Barack Obama et John McCain ne se distinguent guère dans le fond en matière de désarmement, de lutte contre le changement climatique et contre la prolifération nucléaire, de relation avec les puissances (ré)émergentes, notamment la

Russie et la Chine, ou de régulation de la mondialisation et de la globalisation financière. Même sur l'Irak et l'Afghanistan, l'un et l'autre prônent un retrait progressif d'un côté et un renforcement des capacités militaires et stratégiques de l'autre comme point focal de la lutte contre le terrorisme...

Alors quoi ? Malgré les apparences d'une campagne qui y est largement consacrée, les électeurs américains n'auraient-ils même pas le choix entre deux politiques étrangères distinctes ? Faut-il dès lors pronostiquer que l'un ou l'autre, peu importe, mènerait peu ou prou le même type de politique, fondée à la fois sur un nouveau réalisme, un certain renouveau du multilatéralisme et la poursuite de la lutte contre le terrorisme ? Faut-il continuer de croire en de vrais changements ou faut-il se préparer à voir de nombreux espoirs déçus ?

En fait, deux sujets méritent une attention particulière parce qu'ils peuvent changer considérablement la donne internationale. Le premier est l'Iran : si Barack Obama

persiste dans son « audace » à vouloir mener une diplomatie directe et sans condition avec l'Iran, John McCain, lui, s'inscrit, du moins officiellement, dans la continuité d'une politique américaine de rupture d'avec le régime des mollahs. On l'imagine, l'ouverture d'un dialogue direct avec l'Iran et la fin de la politique de *Regime Change* pourraient avoir de multiples répercussions dans l'ensemble du Moyen-Orient, dans les rapports entre l'Occident et le monde arabo-musulman, et dans la gestion internationale de la prolifération nucléaire. Le second sujet concerne la création d'une ligue des démocraties, idée portée par John McCain, et que Barack Obama ne dénonce pas sans pour autant la reprendre à son compte... Une telle alliance viserait à restaurer la légitimité des États-Unis en traitant avec leurs partenaires sur un mode multilatéral de nombreux sujets d'intérêts communs aux démocraties libérales et occidentales. Les répercussions d'une telle coalition sur les institutions internationales, à commencer par les Nations Unies, et sur les relations avec les autres (*the rest*), en produisant de nouvelles fractures, seraient telles que le remède pourrait s'avérer pire que le mal.

LES ATTENTES DES OPINIONS MONDIALES

L'impatience du changement

L'image des États-Unis dans le monde s'est fortement dégradée au cours des deux mandats de George W. Bush. Partout l'Amérique a perdu de son crédit. Associée à la guerre préventive, au borbier irakien avec son cortège d'attentats, aux prisons d'Abu Ghraib et de Guantanamo Bay, à l'*irrealpolitik*¹ du *Regime Change* et de la démocratisation à marche forcée, au déni du changement climatique jusqu'à une période récente, et à la mise à mal arrogante des institutions internationales, l'image de l'Amérique est très sérieusement écornée, comme le montre un sondage réalisé tous les ans dans vingt-quatre pays du monde². En France par exemple, les États-Unis sont aujourd'hui jugés favorablement par 42 % des personnes interrogées, alors qu'ils étaient 62 % en 2000. Les mêmes tendances s'observent ailleurs en Europe (31 % contre 78 % en Allemagne

sur la même période, y compris en Grande-Bretagne où 53 % expriment une opinion favorable contre 83 % huit ans plus tôt), mais aussi en Asie, en Afrique, en Amérique latine et, sans surprise, au Moyen-Orient, où seulement 22 % des Egyptiens, 19 % des Jordaniens, 19 % des Pakistanais également et 12 % des Turcs interrogés ont une opinion favorable. L'image des États-Unis s'est donc bien abîmée, même s'il convient de noter une stabilisation, voire une légère inversion de tendance depuis un an, 2007 étant en effet le point le plus bas depuis que ces enquêtes sont menées.

La façon dont les opinions publiques caractérisent la relation de leur pays avec les États-Unis varie considérablement d'une nation à l'autre et d'un continent à l'autre. En dépit des tensions suscitées par la guerre en Irak, Français (55 %), Allemands (59 %) et Britanniques (66 %) estiment majoritairement que les États-Unis sont un partenaire. En revanche, 34 % des Russes, 39 % des Egyptiens, 45 % des Argentins, 60 % des Pakistanais et 70 % des Turcs interrogés les considèrent comme leur ennemi. D'autres opinions sont plus partagées, exprimant que les États-Unis ne sont ni

1. J'emprunte ce concept à Hubert Védrine, *Continuer l'histoire*, Fayard, 2007.

2. « Global Economic Gloom – China and India Notable Exceptions », Pew Global Attitudes Project, 12 juin 2008. Etude menée dans vingt-quatre pays du 17 mars au 21 avril 2008.

un partenaire ni un ennemi. C'est l'avis des Chinois (41 %), des Indonésiens (51 %) ou des Espagnols (45 %).

Si les trois quarts des personnes interrogées estiment en moyenne que les États-Unis exercent une influence sur leur propre pays, ils considèrent aussi majoritairement que cette influence est néfaste. En Turquie, en Argentine, en Jordanie mais aussi en Grande-Bretagne, plus de la moitié des sondés voient d'un mauvais œil cette influence américaine. Les seuls pays de l'enquête Pew qui la jugent positivement sont les nations africaines (Nigeria, Afrique du Sud et Tanzanie) et l'Inde. Cette influence est d'abord économique, et la tendance actuelle n'est guère favorable puisque la crise financière et le ralentissement de l'activité ont pour origine les États-Unis. Les opinions ne croient pas au phénomène dit de découplage des économies. On notera toutefois que le seul pays dont l'opinion estime que la conjoncture économique américaine n'a pas d'influence sur la sienne est la Chine...

L'influence américaine au travers de sa politique étrangère est également brocardée. Les enquêtes d'opinion

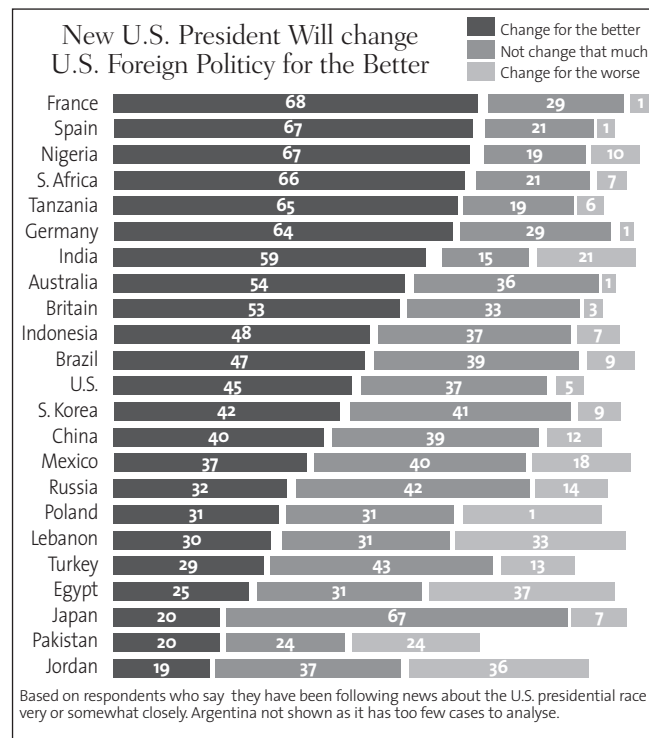
montrent en effet un rejet profond et généralisé de la politique étrangère de l'administration Bush telle qu'elle se manifeste en particulier en Irak et au Moyen-Orient. Seules les opinions publiques de trois pays (Nigeria, Inde et Tanzanie) estiment majoritairement que les efforts pour établir un gouvernement démocratique stable en Irak seront à terme couronnés de succès. Partout ailleurs, le doute et le rejet l'emportent avec une tendance de plus en plus marquée. Les Américains eux-mêmes sont devenus pessimistes sur la situation en Irak, avec seulement 40 % d'entre eux qui croient encore au succès, contre 54 % en 2006.

Pour toutes ces raisons, et parce que l'avenir du monde dépend pour une bonne part de celui de l'« hyperpuissance »³, la campagne présidentielle américaine intéresse et mobilise les opinions publiques. Le futur *Commander in chief* devra répondre aux attentes et aux inquiétudes d'un monde où l'insécurité n'a pas diminué.

3. Hubert Védrine, *Face à l'hyperpuissance*, Fayard, 2003 et *L'hyperpuissance américaine*, Fondation Jean-Jaurès, 2000 (téléchargeable sur www.jean-jaures.org). Selon Hubert Védrine, les États-Unis sont la seule puissance dans l'histoire du monde qui dispose à ce point de tous les atouts de la puissance et dont les intérêts sont globaux.

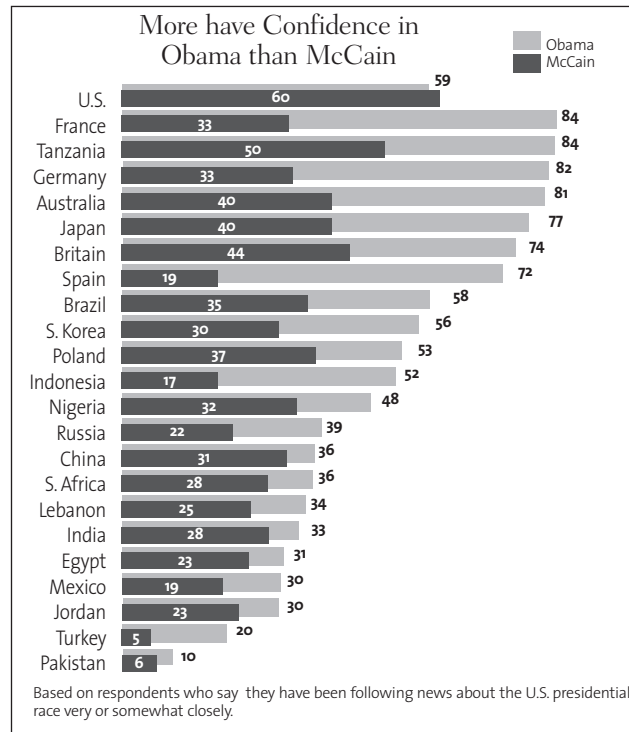
Beaucoup d'opinions publiques semblent optimistes quant au rôle joué par les États-Unis à l'avenir, et une large majorité des sondés qui suivent attentivement la campagne (83 % des Japonais, 56 % des Allemands, 50 % des Britanniques, 46 % des Indiens, et 40 % des Français) estiment que le futur président américain mènera une meilleure politique étrangère que celle qui est actuellement conduite. Les Français sont les plus optimistes, et 68 % des personnes interrogées qui suivent la campagne présidentielle américaine estiment que le futur président américain conduira une meilleure politique, contre 1 % qui pensent qu'elle serait pire (les Allemands, les Australiens ou les Espagnols sont du même avis) ! Les plus impatientes sont généralement européens et étaient opposés à la guerre en Irak, mais ils sont aussi indiens et africains. Ceux qui n'attendent en revanche aucun changement dans la politique étrangère des États-Unis sont japonais (67 %), turcs (43 %), russes (42 %) et coréens (41 %). Enfin, il y a ceux qui craignent le pire et ils sont tous au Proche-Orient : 37 % des Égyptiens, 36 % des Jordaniens et 33 % des Libanais (voir tableau n° 1).

Tableau 1

Source : Pew Global project. www.pewglobal.org

S'ils le pouvaient, ces « spectateurs étrangers engagés » voteraient très majoritairement pour le candidat démocrate. Barack Obama recueille en effet bien plus d'opinions favorables que son adversaire républicain. Alors qu'aux États-Unis l'opinion reste très partagée, ailleurs, c'est-à-dire dans vingt des vingt-trois pays étudiés, le sénateur de l'Illinois l'emporte, et c'est même un raz-de-marée en sa faveur dans des pays comme la France (84 %), la Tanzanie (84 %), l'Allemagne (82 %), l'Australie (81 %) et le Japon (77 %). Dans le même temps, la confiance placée en John McCain est particulièrement faible dans de nombreux pays comme l'Espagne (19 %), l'Indonésie (17%) ou la Russie (22 %) (voir tableau 2).

Tableau 2



Source : Pew Global project. www.pewglobal.org

Les opinions publiques attendent beaucoup de cette élection parce qu'elles estiment avec impatience et espoir que le futur président américain, surtout s'il s'appelle Barack Obama, saura conduire une nouvelle politique étrangère qui aura une influence positive sur la marche du monde et leur propre devenir. Pourtant, la mission de toute politique étrangère est en premier lieu de défendre les intérêts de la nation et de répondre principalement aux défis qui se posent au pays. Avant de savoir si le futur président mènera une politique satisfaisante aux yeux du monde, il convient d'évaluer quel sera l'agenda international du futur élu américain lors des prochains mois. En dehors de toute crise majeure, par définition imprévisible, les États-Unis doivent en effet faire face à de vastes défis au cours de la prochaine période.

LES GRANDS DÉFIS DE L'AMÉRIQUE

Le futur président des États-Unis prendra ses responsabilités dans un contexte international chargé et complexe

et, malheureusement pour lui, il ne pourra pas s'appuyer sur le bilan de son prédécesseur... Que ce soit en Irak, en Afghanistan, dans le conflit israélo-palestinien, dans la lutte contre le changement climatique, en matière de régulation de la mondialisation et, on l'a vu, en matière de crédibilité et de légitimité de l'Amérique dans le monde, George W. Bush laissera à son successeur, au mieux, des dossiers non bouclés, au pire, des situations de crise déclarée. Conséquence : l'Amérique ne pourra agir seule. Elle devra reconquérir le cœur et ménager les intérêts de ses alliés et partenaires traditionnels, travailler dans le cadre multilatéral, notamment des Nations Unies qui sont sérieusement affaiblies, et redéfinir quantité d'objectifs géostratégiques. Même si l'administration Bush, en particulier sous la houlette de la Secrétaire d'Etat Condoleezza Rice, a cherché au cours de la dernière année à conduire une politique plus en rapport avec les réalités du monde, la tâche de la prochaine administration s'annonce ardue.

Que l'heureux élu soit républicain ou démocrate, le successeur de George W. Bush pourra profiter d'une période

de grâce, y compris à l'étranger. En plus des problèmes de plus en plus fréquents liés à la globalisation économique et financière, que l'Amérique alimente parfois et subit comme les autres, et d'un processus de paix au Proche-Orient qui nécessiterait un engagement réel, c'est-à-dire après des élections et non en fin de mandat, pour être enfin lancé, les États-Unis ont une triple responsabilité qu'ils devront assumer au cours de l'année 2009. C'est le pays au monde qui dispose du plus grand nombre de têtes nucléaires et la lutte contre la prolifération redevient une urgente priorité globale. C'est depuis longtemps et pour quelques années encore le plus gros émetteur de carbone et sa participation à la lutte mondiale contre le réchauffement est indispensable. Et, surtout, c'est un pays enlisé dans deux guerres depuis presque sept ans.

L'Irak et l'Afghanistan : les centres de gravité de la politique étrangère américaine

L'Irak et l'Afghanistan vont rester les centres de gravité de la politique étrangère américaine quelques années

encore. 190 000 hommes y sont déployés et leur nombre évoluera peu jusqu'au 20 janvier prochain. Le nombre de blessés et de tués continue d'être élevé et, comme par un phénomène de vases communicants, quand la situation tend à se stabiliser un peu en Irak, c'est en Afghanistan et à la frontière du Pakistan que les forces de la coalition doivent faire face à une résurgence talibane. Régulièrement, le Bureau de la responsabilité du gouvernement⁴ estime dans ses rapports que les États-Unis ne disposent d'aucune stratégie pertinente de long terme pour la sécurité et la stabilité à la fois de l'Irak et de l'Afghanistan. Autrement dit, aucune sortie de crise ne se dessine.

Les États-Unis se trouvent dans une impasse stratégique. L'occupation militaire ne peut pas conduire à la victoire, et, comme l'a déclaré à plusieurs reprises le général Petraeus, ex-patron des forces américaines en Irak : « *Il n'y a pas de solution militaire en Irak* ». Dans chacun de ces pays, les solutions sont politiques, et plutôt que la

4. Le *Government Accountability Office* est un organe de contrôle et d'enquête à disposition du Congrès. Voir notamment le rapport du 23 juin 2008 : <http://www.gao.gov/new.items/do8837.pdf>

démocratisation à marche forcée, qui a échoué, les objectifs doivent être la stabilité, la sécurité et le développement.

Les principales forces politiques d'Irak doivent trouver les bases d'un accord politique qui permette au pays d'être gouverné dans la stabilité et la prospérité pétrolière partagée et de préserver son unité territoriale. Vaste programme. Un retrait rapide des forces américaines constituerait moins un puissant *stimulus* politique qu'un attisement des violences. Retrait militaire et accord politique s'inscrivent dans le même agenda et le futur président devra engager un retrait par étapes, progressif et parallèle à un effort politique de stabilisation interne qui serait vain sans le concours actif des voisins de l'Irak, notamment l'Arabie Saoudite, l'Iran et la Syrie... La question de la stabilité et de la sécurité est régionale, et c'est elle que Washington doit régler s'il veut sortir de ce borbier et ramener les *boys* à la maison. Autrement dit, un sérieux *aggiornamento* de la politique américaine dans la région du Moyen-Orient est à prévoir et il aurait des conséquences certaines dans l'approche et la résolution du conflit israélo-palestinien. Mais nous n'en sommes pas là...

En Afghanistan, le futur reste incertain, même si la conférence des donateurs à Paris début juin a permis de lever plus de vingt milliards de dollars pour financer le développement du pays. Cet engagement international pour l'Afghanistan peut être l'expression d'une priorité stratégique, avec un effort portant principalement sur la construction de l'État et de ses institutions, la lutte contre la corruption et le développement des communautés locales. La guerre contre la résurgence talibane et terroriste se poursuivra comme dans la province de Kandahar, dans le cadre d'une coopération internationale que les États-Unis devront s'attacher à renforcer en particulier au sein de l'OTAN, s'ils veulent disposer de plus de moyens et de capacités.

La prolifération nucléaire

L'objectif de réduction, voire d'élimination totale, des armes nucléaires devrait être pleinement reconsidéré, puisque le réalisme lui-même milite en faveur d'un désarmement nucléaire total comme un objectif de long

terme⁵. Alors que cette question d'une criante actualité a été laissée de côté pour ne pas dire oubliée au cours de la dernière décennie, la prochaine administration pourrait avoir davantage de marge de manœuvre que ses prédécesseurs.

Un accord avec Moscou sur une réduction massive du nombre d'ogives et la reprise des négociations sur les missiles anti-missiles dans le cadre du traité ABM (*Anti-Ballistic Missile*), laissé en jachère depuis Ronald Reagan et dont l'administration Bush s'est retirée en 2002, pourraient être facilités. Si le prochain président américain ne présente pas des initiatives visant à éviter une reprise de la course aux armements, il est probable que la Russie et la Chine déploieront des missiles intercontinentaux supplémentaires ayant pour objectif de submerger, aveugler et pénétrer le bouclier américain. D'autres pays potentiellement nucléaires pourraient être tentés par une telle course. Le danger est

5. On se reportera évidemment à la tribune fondatrice des « papes » du réalisme et de la *Realpolitik* que sont George P. Shultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger et Sam Nunn, « Toward a Nuclear-Free World », *The Wall Street Journal*, 8 janvier 2007.

celui de l'anarchie nucléaire, parce qu'en plus des neuf puissances actuelles⁶, une bonne douzaine dites « du seuil » pourraient les rejoindre au cours de la prochaine décennie. Au moins deux alliés des États-Unis ont déjà fait savoir qu'ils pourraient reconsidérer leur position stratégique à l'égard de la bombe. La Turquie, inquiète de son voisinage et de ce qu'elle perçoit comme des remises en cause de son appartenance à la famille occidentale et à l'OTAN⁷, pourrait vouloir disposer de ses propres capacités nucléaires. Au Japon, des responsables du parti au pouvoir ont récemment souhaité qu'un débat national ait lieu sur le développement ou non d'une force de frappe nucléaire nipponne.

Evidemment, l'Iran est dans toutes les têtes et l'inefficacité du traité de non-prolifération (TNP) alimente les inquiétudes. Alors que la logique MAD⁸ fonctionne bien

6. États-Unis, Russie, Chine, Royaume Uni, France, Inde, Pakistan, Corée du Nord et Israël.

7. Les questions liées à son adhésion à l'Union européenne que les États-Unis appuient avec force n'y sont pas étrangères.

8. Principe de la dissuasion de l'usage de la force nucléaire fondé sur la *Mutual Assured Destruction* (MAD) des protagonistes. *Mad* veut également dire « fou » en anglais.

dans un système où le nombre de grandes puissances est limité, son efficacité dissuasive – en termes de probabilités – diminue très fortement quand il y a plusieurs petits acteurs. En outre, plus les pays qui disposent de l'arme nucléaire sont nombreux, plus grand est le risque de la voir tomber entre les mains d'acteurs non étatiques, sur lesquels la logique de la dissuasion ne fonctionne pas. Chacun comprend en effet l'usage que des réseaux terroristes pourraient en faire et l'intérêt d'une telle capacité de destruction pour des attentats dont l'unique rationalité est téléologique : provoquer le maximum de terreur⁹... Le contexte est donc particulièrement favorable pour des États-Unis décidés à compléter le TNP, notamment lors de la conférence de révision en 2010, par de nouveaux accords et agences internationales pour renforcer le contrôle du cycle nucléaire¹⁰. L'ouverture de négociations directes avec Téhéran et la poursuite de celles avec

9. Par définition, un attentat suicide s'inscrit parfaitement dans la perspective MAD, d'une destruction mutuelle certaine...

10. On peut ajouter la ratification du traité d'interdiction des essais nucléaires (*Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty*) que le Sénat américain, alors à majorité républicaine, avait rejeté en 1999. Cela constituerait un puissant signal contre la prolifération des aspirants nucléaires.

Pyongyang, pour les amener à respecter leur renonciation au nucléaire militaire dans le cadre du TNP, auraient des conséquences importantes – que nous analysons plus loin – sur la redéfinition de la politique étrangère américaine en général, et en particulier au Moyen-Orient.

Le défi du changement climatique

Un autre sujet sur lequel la prochaine administration devra se montrer proactive et qui est lié au précédent en raison du renouveau de l'énergie nucléaire civile partout dans le monde¹¹ est celui de la lutte contre le changement climatique. Alors que la connaissance scientifique se fait de plus en plus certaine sur l'origine humaine de l'augmentation de la concentration des gaz à effet de serre et de l'accroissement des températures, les réponses et le calendrier pour agir se précisent : afin de ralentir le taux de gaz équivalents dans l'atmosphère, les États-Unis,

11. L'*International Institute for Strategic Studies* a comptabilisé qu'au cours des deux dernières années, une douzaine de pays du Moyen-Orient ont signalé leur intention de mener des programmes de développement nucléaire civil et de construire des réacteurs !

l'Union européenne, la Chine, la Russie et huit autres pays, la fameuse « sale douzaine » qui est responsable pour plus de 80 % du problème, vont devoir s'accorder sur des réductions drastiques de leurs émissions de carbone¹². Si les uns, industrialisés depuis plus d'un siècle et demi, sont les principaux responsables du stock de carbone d'ores et déjà accumulé dans l'atmosphère, les autres, émergents à forte croissance depuis quelques années, sont ensemble les principaux responsables des flux de carbone actuels.

Le protocole de Kyoto expire en 2012 et la conférence de Copenhague fin 2009 devra adopter le traité international qui lui succédera. Kyoto n'a pas rempli sa mission, et pour cause : les États-Unis qui l'avaient négocié et signé sous la houlette de Al Gore, à l'époque vice-président, ne l'ont jamais ratifié et donc jamais appliqué. Le problème a été nié et même moqué pendant longtemps par l'administration Bush, avant le retournement de la dernière

12. Ces pays sont ceux de l'UE, les États-Unis, la Chine, la Russie, l'Inde, le Brésil, le Canada, la Corée du Sud, le Mexique, l'Indonésie, l'Australie, l'Afrique du Sud.

période¹³. L'engagement et l'exemple américains seront décisifs pour aboutir, car les États-Unis restent les premiers émetteurs de carbone, même s'ils seront très prochainement dépassés par la Chine en valeurs agrégées. En comptabilisant les émissions de carbone par habitant, ce qui permet par ailleurs d'appréhender le niveau de développement d'un pays, ils sont en revanche de loin et pour longtemps encore les principaux émetteurs de carbone. Dans le même temps, des études récentes montrent que, si les pays développés arrêtaient aujourd'hui d'émettre un seul gramme de carbone, celui produit par les pays en développement suffirait à lui seul à modifier le climat et à augmenter les températures globales de plus de 2° C en 2060 !¹⁴

Les termes de l'équation sont donc connus et il faudra des États-Unis exemplaires et déterminés pour la résoudre :

13. Le dernier G8 au Japon en juillet a été l'occasion d'un engagement, certes sans année de référence, en faveur d'une réduction globale de 50 % des gaz à effet de serre pour l'ensemble de ses membres.

14. David Wheeler, « Another Unconvenient Truth : A Carbon-Intensive South Faces Environmental Disaster, No Matter What the North Does », Working Paper 134, Center For Global Development, 12 mars 2007.

l'adoption d'un niveau de réduction globale du carbone avec une répartition d'objectifs par pays, des transferts technologiques en direction des pays en développement pour les aider dans leur mutation économique et des financements d'adaptation au changement du climat pour les pays qui seront les plus durement frappés et qui en général ne sont pas de gros émetteurs... Le calendrier pour agir se resserant après chaque nouvelle publication scientifique sur le sujet, l'obsession des États-Unis de sortir de leur dépendance pétrolière extérieure, accentuée par un prix du baril de plus en plus pénalisant pour l'économie du pays et l'enjeu de ne pas rater le virage stratégique de l'économie sans carbone, sans compter la responsabilité américaine dans l'ampleur du phénomène, sont les principales raisons qui militent pour un engagement politique nouveau des États-Unis sur la scène mondiale dans la lutte contre le changement climatique.

Les États-Unis ont donc besoin d'une profonde redéfinition de leur politique étrangère. La page Bush se tourne et les échecs comme les dénis du néoconservatisme sont de

véritables handicaps pour relancer l'Amérique dans le monde. La restauration de la légitimité de l'hyper-puissance à agir dans les affaires mondiales passe par une approche stratégique globale nouvelle qui permette tout à la fois d'assurer la sécurité des Américains, de répondre aux défis planétaires et de faire partager leurs valeurs, avec des moyens limités par une situation économique fortement dégradée. Dans ce pays, les traditions politiques, les sensibilités et les approches sont plus clivées qu'on a souvent tendance à le croire. De nombreux spécialistes et experts représentant tous les grands courants de la pensée stratégique et politique se sont mis au travail.

QUELLE GRAND STRATEGY POUR L'HYPER-PUISSANCE ?

L'enjeu n'est rien de moins que de trouver la stratégie qui va guider la politique étrangère américaine dans un monde « post-irakien ». La référence en la matière est celle de George Kennan définissant la stratégie américaine pendant

la guerre froide. Dans son article fondateur¹⁵, celui-ci propose en effet de contrer toute intrusion soviétique dans le monde non-communiste par un mélange de dissuasion militaire et de *soft power*, tout en essayant d'exploiter les divisions au sein du bloc adverse. La doctrine Truman est née et la grande force de la stratégie de l'endiguement (*containment strategy*) est qu'elle offre à la fois une vision cohérente de la politique à suivre pour les États-Unis à l'égard de l'Union soviétique et des actes politiques concrets qui la mettent en œuvre : le plan Marshall ou la création de l'Alliance atlantique par exemple. Une nouvelle stratégie ne doit pas seulement fournir une anticipation des futures menaces, elle doit aussi proposer des solutions pratiques aux défis du moment présent.

La production intellectuelle américaine au cours des derniers mois a été conséquente et riche¹⁶. Les grands

15. « The Sources of Soviet Conduct », signé X, *Foreign Affairs*, juillet 1947.

16. Outre les thèses présentées ici succinctement, on pourra consulter :

- les travaux de la *Commission on Smart Power*, du *Center for Strategic & International Studies*, coprésidée par Richard Armitage et Joseph Nye (www.csis.org) ;
- Barry Posen, « The Case for Restraint », *The American Interest*, novembre-décembre 2007 ;
- Anne-Marie Slaughter et al, « Strategic Leadership : Framework for a 21st Century National Security Strategy », Center for a New American Security, www.cnas.org ;
- Thomas Carothers, « The US Democracy Promotion during and after Bush », Carnegie Endowment for Peace, septembre 2007.

courants de la pensée politique moderne y sont représentés et, chose à tout le moins surprenante, s'ils diffèrent en général dans leurs postulats, leurs préconisations convergent ! Pour simplifier, nous les avons regroupés autour de trois grands représentants qui ont une influence certaine sur le cours de la campagne électorale, soit comme conseillers d'un candidat, soit comme « spectateurs engagés ».

Renouveler le néoconservatisme pour en faire un « wilsonisme réaliste »

Le premier, Francis Fukuyama, connu pour avoir popularisé au début des années 1990 la thèse de « la fin de l'histoire » et de la diffusion planétaire de la démocratie libérale et de l'économie de marché, s'est penché sur l'héritage des années Bush et les moyens d'en sortir¹⁷. De son point de vue, il ne faudrait pas jeter le bébé

17. Francis Fukuyama, *America at the Crossroad : Democracy, Power and the Neoconservative Legacy*, 2007. Fukuyama n'est pas officiellement engagé dans la campagne présidentielle, mais c'est un des intellectuels les plus écoutés à Washington.

(les principes fondamentaux du néoconservatisme) avec l'eau du bain (l'échec de la guerre en Irak) ! Ces principes, qui ne sont pas propres à ce courant de pensée et l'ont même précédé dans l'histoire politique américaine, sont un intérêt pour la démocratie, les droits de l'homme et plus généralement les politiques internes aux États, une conviction que la puissance américaine peut (doit) être utilisée à des fins morales et un scepticisme profond à l'égard des institutions internationales, en particulier l'ONU, et de leur capacité à répondre aux grands enjeux de sécurité. Selon Francis Fukuyama, il faut les réactualiser face aux autres approches traditionnelles de la politique étrangère américaine – le réalisme, l'internationalisme libéral et le nationalisme jacksonien¹⁸ – tout en les réincorporant. Il milite donc pour ce qu'il appelle un « wilsonisme réaliste » parce que la construction d'un ordre mondial stable dépend autant des relations entre les puissances que de

18. Le réalisme respecte la puissance et les rapports sans considération de valeurs entre États, l'internationalisme libéral vise à transcender toutes les politiques de puissance par un ordre international fondé sur le droit et les institutions, le nationalisme jacksonien, dont les courants extrêmes sont le nativisme et l'isolationnisme, préconise une approche étroite et sécuritaire des intérêts nationaux américains et rejette le multilatéralisme.

ce qui s'y passe à l'intérieur. Les États-Unis doivent par conséquent continuer de promouvoir la démocratie et l'économie de marché sur toute la surface du globe, tout en sachant que les contraintes extérieures n'ont que peu d'influence sur les affaires politiques internes des autres pays : « un wilsonisme réaliste qui reconnaît l'importance de ce qui se passe à l'intérieur des États pour l'ordre du monde et qui correspond mieux aux outils disponibles pour l'accomplissement des fins démocratiques ».¹⁹

C'est donc dans le vieux pot idéaliste du néoconservatisme que l'Amérique doit agir pour réformer en profondeur l'ensemble des institutions internationales et les rendre enfin efficaces. Francis Fukuyama se dit favorable à la construction d'un « *multi-multilatéralisme* », c'est-à-dire de multiples organisations internationales spécifiques en fonction des partenaires potentiels et des objectifs poursuivis, afin, avoue-t-il, d'adoucir la politique étrangère américaine

19. Francis Fukuyama, *Op. cit.* p. 184. « *a realistic Wilsonianism that recognizes the importance to world order of what goes inside states and that better matches the available tools to the achievement of democratic ends* ».

et non de la changer, et de la masquer, voire si possible de la légitimer, par un nouvel ancrage multilatéral. Il faut selon lui « *concevoir des façons plus subtiles et plus indirectes de modeler le monde* »²⁰. La restauration de la légitimité américaine dans le monde est à ce prix...

La politique de *Regime Change* de l'administration Bush, avec son outil de la guerre préventive, et l'affirmation implicite de l'exceptionnalisme américain sont en elles-mêmes bonnes pour l'ordre du monde. Elles requièrent juste les institutions et les alliances adéquates pour être conduites. Ce qui implique, par exemple, d'investir pleinement la Communauté des démocraties²¹ pour en diffuser largement les valeurs et principes. De même, la lutte contre le changement climatique passera par une négociation avec la Chine dans une construction institutionnelle nouvelle où les vues des puissances industrielles et émergentes pourront prévaloir.

20. *Ibid.*, p. 188 : « *to devise more subtle and indirect ways of shaping the world.* »

21. Créée en 2000 à Varsovie sous la houlette de Madeleine Albright, secrétaire d'Etat de l'époque, elle rassemble une centaine de membres. Elle ne s'est pas montrée particulièrement active depuis sa création.

Refonder le bloc occidental et se préparer au choc des régimes

Face à ce néoconservatisme doux et masqué, Robert Kagan continue d'incarner une aile dure. Conseiller pour la politique étrangère auprès de John McCain, il vient de publier un ouvrage dont le titre fait directement référence à l'illusion politique et stratégique du Fukuyama des années 1990 : *Le Retour de l'histoire et la fin des rêves*²². Ses postulats sont tout autres : l'Amérique et l'Occident sont en danger et la politique de Bush n'y est pour rien ! Elle nous aurait même masqué la réalité en endossant les habits neufs de la responsabilité des désordres actuels...

Le mirage d'une standardisation internationale autour des valeurs occidentales enfin partagées s'est maintenant estompé et le constat est saisissant : pour Robert Kagan, la parenthèse du XX^e siècle s'est refermée et le concert des puissances du XIX^e siècle a repris avec de nouveaux

22. Robert Kagan, *The Return of History and the End of Dreams*, Knopf, avril 2008.

acteurs. La vraie fracture idéologique n'est pas celle de la guerre froide opposant capitalisme et communisme, tous deux fils des Lumières, mais bien celle qui dans l'histoire se cristallise autour du libéralisme, d'une part, et des régimes autoritaires de l'autre. Selon Robert Kagan, l'Occident libéral est déjà en compétition avec les grandes puissances (ré)émergentes (Chine, Russie, Iran...) qui s'affirment par leur rejet explicite et répété du libéralisme politique. « *Idéologiquement, nous vivons une période de divergence et non de convergence* » et, plus qu'à un choc des civilisations, nous devons nous préparer à un clash des régimes. La mondialisation et le développement des échanges n'y changeront rien : la quête ou la restauration de la puissance et la bataille pour l'accès aux ressources notamment resteront les facteurs clés des relations internationales pour un moment encore.

A l'aune de ce diagnostic, les préconisations de Robert Kagan sont drastiques. L'Occident n'a d'autre choix que de se regrouper et de faire bloc. Le monde est encore unipolaire, les États-Unis restent la seule superpuissance, mais

leur capacité à agir se limite tendanciellement. Le renforcement de l'alliance occidentale est donc une urgente priorité. L'OTAN doit être renforcée, le G8 doit exclure la Russie, les démocraties doivent s'unir et former une ligue, parce que les grandes puissances émergentes seront tentées de se coaliser²³, non seulement pour endiguer l'expansion occidentale, mais surtout pour la faire refluer. Comme le dit sans détour Sergueï Lavrov, ministre russe des Affaires étrangères : « *Pour la première fois depuis longtemps, un environnement concurrentiel existe sur le marché des idées entre différents systèmes de valeurs et modèles de développement. La bonne nouvelle du point de vue russe, c'est que l'Occident est en train de perdre son monopole sur le processus de mondialisation.* »²⁴

L'Amérique doit donc poursuivre sa mission civilisatrice de diffusion de ses valeurs et de son modèle à partir de sa position prééminente de « nation indispensable », non plus comme leader du monde libre, mais comme leader

23. C'est l'objet de l'Organisation de coopération de Shanghai pour ce qui concerne l'Asie centrale.

24. Cité par Robert Kagan, *op. cit.*

du monde libéral. Sa sécurité sera fonction de la solidité de ses alliances occidentales et autres²⁵. De même, l'occidentalisme, comme pilier historique et stratégique de ce bloc, deviendrait une des matrices idéologiques de la politique de puissance qu'il faudrait mettre rapidement en œuvre.

Créer un ordre libéral international pour mieux assurer la sécurité américaine

Partageant les grandes lignes du diagnostic qui précède sur les nouvelles divisions internationales, John Ikenberry et Anne-Marie Slaughter ont proposé de « *forger un monde de liberté par le droit* », plaçant la règle de droit au cœur de la défense de l'intérêt national américain²⁶. Du point de vue de ces deux conseillers du parti démocrate, les États-Unis ne doivent pas répondre à une menace seule, fût-elle terroriste, mais doivent faire face avec leurs

25 Les relations États-Unis/Inde prennent dans cette perspective une importance particulière.

26. « *Forging a World of Liberty Under Law* », rapport final du projet de l'Université de Princeton sur la sécurité nationale. Ce projet a duré plusieurs années et bénéficié de la contribution de plusieurs dizaines de spécialistes de politique étrangère.

alliés à plusieurs enjeux en même temps : des dangers actuels, des enjeux de long terme et des opportunités à saisir. La *Grand Strategy* qu'ils proposent doit embrasser ce contexte, en cherchant prioritairement à rebâtir les institutions et les partenariats internationaux à travers lesquels les États-Unis ont su, à partir de la Seconde Guerre mondiale, construire leur légitimité et leur leadership. L'objectif est de construire « *un ordre libéral international* »²⁷ car, pour devenir acceptable, la puissance américaine doit être intégrée à un système de règles et d'institutions multilatérales.

Aucun pays au monde, même le plus puissant, n'est dorénavant capable de faire face seul aux problèmes d'un monde de plus en plus interdépendant et globalisé. Qu'il s'agisse du réchauffement climatique, des maladies transmissibles, du terrorisme international ou plus encore de la stabilité économique et financière, la coopération internationale est devenue indispensable. La force des

27. « Libéral » doit être pris ici dans le sens américain du terme, c'est-à-dire fondé sur le droit et la régulation.

États-Unis est de pouvoir promouvoir un système qui repose sur les mêmes fondements que la société politique américaine elle-même : les droits de l'Homme, l'économie de marché, la démocratie, la sécurité collective. Cette approche que John Ikenberry appelle « stratégie du milieu »²⁸ ne cible pas un Etat ou une menace, mais vise à structurer l'environnement international pour qu'il contribue de lui-même à la sécurité de long terme du pays.

La restauration de la crédibilité, de la légitimité et du leadership des États-Unis à agir comme une puissance globale, comme ses intérêts de sécurité mis à mal par les échecs de l'administration Bush, appellent donc à un effort sans précédent pour réformer profondément le système de gouvernance mondiale, ainsi que les alliances issues de la guerre froide. Bref, en paraphrasant Richard Nixon, ces internationalistes libéraux promoteurs du changement anti-Bush veulent proclamer : « *Nous sommes tous des multilatéralistes !* ».

28. John Ikenberry, « Grand Strategy as Liberal Order Building », conférence à l'Université de Virginie, 7-8 juin 2007, « After the Bush Doctrine : National Security Strategy for a New Administration ».

Tous pour la ligue des démocraties !

La plupart des stratégies de politique internationale qui comptent aux États-Unis soutiennent cette idée d'une ligue des démocraties²⁹. Provenant de divers courants de pensée (libéraux, constructivistes, néo-idéalistes, néo-réalistes), leurs recommandations se rejoignent. L'Amérique doit réinvestir le champ multilatéral, à la fois pour rompre avec les années Bush et pour renforcer la coopération internationale sur des enjeux d'intérêt commun, mais elle ne peut le faire dans le cadre des institutions internationales existantes en raison de leur inefficacité supposée et parce que les adversaires des États-Unis s'opposeront à toute avancée en ce sens. L'ONU reste de leur point de vue un vaste forum sans grande capacité d'action. Il faut dès lors contourner le problème et créer une institution qui ne rassemblerait que les « partenaires naturels » des États-Unis...

29. Rares sont les libéraux internationalistes qui, par exemple comme Thomas Carothers (« Is a League of Democracies a Good Idea ? » Policy Brief, Carnegie Endowment for Peace, mai 2008), dénoncent le caractère réducteur et dangereux de cette idée.

Beaucoup de stratèges, qu'ils soient républicains ou démocrates, estiment dès lors que l'Amérique, étant toujours confrontée à nombre de menaces (terroriste, nucléaire, Etats voyous...) et devant faire face à de nouvelles rivalités (puissances émergentes), doit rester, et de loin, la plus grande puissance militaire. Le renforcement des alliances, des partenariats et des institutions qui servent ses intérêts de sécurité représente une priorité. De plus, la création d'une ligue des démocraties permet de partager des valeurs, de construire des positions communes et de s'affirmer face aux autres pôles de puissance. La « famille » libérale et occidentale serait ainsi rassemblée autour de son leader naturel.

Les connexions entre think tanks, instituts de recherche et candidats sont nombreuses. Il n'est pas rare que les chercheurs ici soient aussi conseillers là. On devrait donc pouvoir retrouver leur influence dans le programme et les propositions des candidats.

LES OPTIONS DES CANDIDATS : PEU DE DIFFÉRENCES AU FOND

Cette élection présidentielle américaine se déroule dans un contexte où plusieurs événements confluent : le pays est embourbé dans deux guerres en même temps et il doit faire face à un troisième choc pétrolier, à un marché de l'immobilier en pleine crise, à des marchés financiers en manque criant de liquidités, à une dette privée et publique historique, à un retour de l'inflation, à un système d'assurance sociale inefficace³⁰ et inaccessible pour près de 8 % des Américains, à un déficit de crédibilité et de bonne opinion dans le monde et à un sentiment de plus en plus répandu de ne plus être le principal acteur de l'histoire. D'un côté John McCain, candidat du *Grand Old Party*, promet de continuer de mettre l'accent sur la sécurité nationale dans la définition de la politique étrangère du pays, dont la première priorité reste la poursuite de la guerre contre le terrorisme. De

30. Les Etats-Unis consacrent plus de 15 % de leur PIB aux dépenses de santé. A titre de comparaison, la France y consacre 11 %.

l'autre, Barack Obama mise sur sa capacité d'écoute et sa volonté de diplomatie active dans le cadre bilatéral et multilatéral, afin, dit-il, de « *restaurer le crédit et la légitimité des États-Unis dans le monde* ». Les positions de départ des deux candidats paraissent donc bien tranchées, incarnant chacun fermement une des missions de la politique étrangère : la défense de la sécurité nationale pour l'un, la promotion des valeurs par l'exemple pour l'autre.

Pourtant, ni les options réelles qui s'offriront à l'heureux élu, ni les positions de fond de chacun des candidats ne permettent d'imaginer de réelles variétés d'approche. Même pour l'hyper-puissance, les contraintes internationales, les interdépendances et l'agenda politique global pèsent de tout leur poids. Il y a un certain nombre de domaines où les candidats Obama et McCain ne se distinguent qu'en rhétorique. Dans le fond, le Président Barack Obama n'agirait pas si différemment du Président John McCain. Et inversement.

Le challenge des (ré)émergents

Comment se comporter à l'égard des puissances (ré)émergentes qui représentent de vrais défis stratégiques, la Russie et la Chine ? Il est difficile d'imaginer une politique américaine à l'égard de la Chine bien différente de celle qui est menée aujourd'hui. Aucun des deux candidats n'a pour l'heure témoigné de son intention de modifier les lignes de force d'une politique définie depuis plusieurs décennies et faite à la fois d'interdépendance économique et commerciale (plus du quart des importations américaines sont chinoises et les principales réserves de change dans le monde libellées en dollars sont à Pékin) et d'une certaine bienveillance politique. On notera par exemple le faible impact du passage de la flamme olympique sur la côte ouest et des contestations qui l'ont accompagné dans un débat public pourtant dominé par la campagne des primaires. Aucun candidat n'a pris le risque d'exprimer vivement son inquiétude ou sa préoccupation quant au respect des droits de l'Homme en Chine. Donc, sauf crise majeure survenant au sujet de Taiwan, par exemple, il y a fort à parier que

la politique américaine vis-à-vis de la Chine connaîtra une certaine forme de continuité : en fonction du contexte, celle-ci sera encore un partenaire, un concurrent ou un adversaire.

Concernant la Russie, si chacun des candidats semble vouloir en finir avec un certain type de relations combinant une approche de travail avec Moscou sur des sujets d'intérêt commun, tels la prolifération nucléaire ou la lutte contre le terrorisme, et des sujets d'irritation qui provoquent chroniquement des tensions, comme les conceptions russes de la démocratie et la politique impériale de voisinage de Moscou à l'égard des anciennes républiques soviétiques, un certain pragmatisme devrait prévaloir, faute de mieux. La crise géorgienne à l'heure où est écrit cet essai ne semble pas modifier ces lignes de force, même si le choix de Joe Biden comme vice-président par Barack Obama répond à une exigence de précision sur le dossier international pendant la campagne. Seul John McCain, sous l'influence directe de Robert Kagan, a proposé d'exclure la Russie du G8, pour que ce dernier

redevienne le club des principales démocraties de marché. Mais, au-delà de l'argument de la campagne électorale, on voit mal les autres membres du G8 accepter une telle exclusion alors que certains (France, Royaume-Uni...) militent pour l'élargissement du G8 aux autres émergents, pour en faire un G13, voire un G16.

S'adapter à la mondialisation

En matière de mondialisation, de globalisation financière et de commerce international, les différences sur la définition d'une stratégie économique américaine dans la nouvelle division internationale du travail sont une nouvelle fois minimes. John McCain est un conservateur partisan proclamé du libre-échange, comme Barack Obama reste favorable à l'ouverture et aux échanges, même s'il a suivi la course à l'échalote protectionniste imposée d'abord par John Edwards et ensuite Hillary Clinton pendant la primaire démocrate pour s'attirer les voix des « *blue collar* » dans les Etats des Appalaches et du Midwest en voie de désindustrialisation avancée, avec

une attaque en règle de l'ALENA³¹. La politique commerciale américaine ne devrait pas beaucoup évoluer ni sortir de son ambiguïté originelle faite de rhétorique libre-échangiste, d'ouvertures réelles et d'instruments de protection puissants. Lequel des deux candidats, par exemple, osera mettre en cause le *Farm Bill*, cette loi de programmation agricole qui détermine pour les six prochaines années les subventions et autres subsides aux agriculteurs pour un montant de 308 milliards de dollars, et que le Sénat a adoptée au mois de juin à une large majorité ? Inutile de parier dans ces conditions sur un succès à court terme des négociations commerciales multilatérales dans le cadre de l'OMC³²...

L'interdépendance de l'économie américaine avec le reste du monde n'est pas sur le point de s'effiloche, même si les États-Unis ne peuvent plus se permettre cette politique monétaire dite du *benign neglect*³³ qui a fait leur force

31. Accord de libre-échange nord-américain incluant le Mexique, les États-Unis et le Canada.

32. Les discussions et finalement le blocage sur les mesures dites de sauvegarde cet été à l'OMC étaient pain béni pour l'administration américaine qui, par cette habile diversion, n'a même pas eu à défendre son système de subvention agricole.

33. Cette politique monétaire de douce insouciance ne se préoccupe pas de la valeur du dollar pour déterminer le loyer de l'argent. Sa visée est exclusivement interne.

depuis la fin de l'étalon or. Aujourd'hui, et plus encore demain grâce au développement des marchés intérieurs des pays émergents, le découplage des économies va s'approfondir et les États-Unis seront de plus en plus contraints de respecter les fondamentaux économiques relatifs aux déficits publics, au taux d'endettement, à la balance commerciale, etc. Les années de l'Américain « consommateur en dernier ressort » sont comptées...

Continuité au Proche-Orient

Au Proche-Orient, pas de différence notable entre les deux candidats. La défense de la sécurité d'Israël, principal allié dans la région, reste cardinale³⁴. Chacun paraît enclin à poursuivre une politique de soutien indéfectible à Israël et appelle de ses vœux à la relance d'un hypothétique processus de paix israélo-palestinien. Les signaux ne sont pour l'instant pas très clairs, chacun évitant de

34. Voir sur ce sujet l'article de Walter Russel Mead, « The New Israel and the Old », *Foreign Affairs*, juillet/août 2008, Vol 87, n° 4, montrant que le large et très ancien soutien américain de l'État juif tire sa source dans l'opinion américaine dans son ensemble.

s'aliéner une opinion publique majoritairement favorable à Israël. Par rapport aux pays du Golfe et des Emirats arabes, étant donné le prix du pétrole et les intérêts stratégiques américains dans la région, seraient-ils disposés l'un et l'autre à faire bouger les lignes en Arabie Saoudite, en Egypte et même en Jordanie ? C'est assez peu probable et ils s'imposent chacun la plus extrême prudence...

Exemplaires sur le climat

Sur la question du changement climatique, où l'on pourrait s'attendre à de vrais clivages de nature idéologique entre républicains et démocrates, les différences sont minces. John McCain et Barack Obama défendent tout deux une Amérique exemplaire négociant, en premier lieu avec la Chine, un système international de permis d'émission de CO² qui succéderait au protocole de Kyoto, ce qui réduirait la dépendance énergétique américaine à l'égard du pétrole importé, stimulant la recherche d'énergies alternatives et lançant un programme de relance du nucléaire civil. Certes, leurs plans peuvent se différencier dans le

détail, notamment sur le nucléaire. Pour des raisons électorales à l'égard des mouvements écologistes, Barack Obama n'y est pas farouchement favorable mais, conscient que le pays n'a pas construit de nouvelles centrales depuis trente ans, il n'a pas fermé définitivement la porte...

Du reste, il ne peut y avoir de dissemblance fondamentale, pour la simple raison que la communauté américaine des affaires, autrement dit les lobbies industriels, a une forte influence sur la politique du climat et de l'énergie à Washington, quel que soit le locataire du Bureau ovale. Une étude récente³⁵ montre que, étant donné leur grand dynamisme démographique, l'intérêt stratégique des États-Unis dans la négociation en cours est d'aboutir à un accord avec la Chine et l'Inde sur l'adoption d'un niveau d'émission de carbone par habitant, ce que ces deux pays réclament pour des raisons économiques et démographiques évidentes. Les Européens qui militent pour des réductions agrégées par pays se retrouveraient en situation difficile à Copenhague...

35. Bruce Berkowitz, *Strategic Advantage : Challenges, Competitors and Threats to America's Future*, Georgetown University Press, 2008.

Gagner la guerre contre le terrorisme en Afghanistan

Les alternatives en Afghanistan ne sont pas légion. Les combats s'intensifient, les images reviennent sur les écrans et chaque candidat évoque le renforcement de l'effort militaire et de l'aide au *state building* afghan. Même s'ils diffèrent sur la capacité des États-Unis à mener deux combats de front (en Irak et en Afghanistan), John McCain et Barack Obama savent qu'ils ne peuvent pas tenir un autre langage que celui de la victoire contre l'insurrection des talibans et Al-Qaïda. Pour Barack Obama, « *c'est la guerre que nous devons gagner* », et l'un comme l'autre prévoient de déployer des troupes supplémentaires et de demander une plus grande contribution à l'effort de guerre aux alliés de l'OTAN. La porosité de la frontière pakistanaise et le contrôle des régions tribales sont pareillement soulignés. La nécessité de construire l'Etat-nation afghan est également reconnue. John McCain veut « *améliorer la formation et l'équipement de l'armée nationale afghane à travers un partenariat de long*

terme avec l'OTAN afin de la rendre plus professionnelle et davantage multiethnique »³⁶, tandis que Barack Obama veut aussi s'inspirer des réussites du plan Marshall pour aider le pays à bâtir les bases de son développement économique.

Même sur la guerre contre le terrorisme, qui reste une marque de fabrique rhétorique néoconservatrice, les approches convergent en cette période électorale. Les uns pour dire que le monde est moins sûr aujourd'hui qu'avant le 11 Septembre, que Ben Laden court toujours et que le travail contre Al-Qaïda et les talibans doit être terminé. Les autres pour souligner que la stratégie à l'œuvre depuis sept ans reste valide, qu'il s'agit de la plus grande menace qui pèse sur les États-Unis, que le succès en Irak portera un coup fatal à Al-Qaïda. Chacun montre donc sa détermination tout en sachant que la lutte contre le terrorisme ne pourra plus être l'alpha et l'oméga de l'action extérieure américaine. Cette guerre est aussi une bataille

36. « An Enduring Peace Built on Freedom », *Foreign Affairs*, novembre-décembre 2007, Vol 86 n° 6.

d'images et d'idées. Et les deux prétendants sont également conscients de l'urgence de restaurer une forme de crédibilité et de légitimité largement entamée eu égard aux performances du pays pour respecter les droits de l'Homme. Tous deux veulent fermer au plus vite la prison de Guantanamo, changer les pratiques de l'armée américaine à l'égard des prisonniers de guerre et interdire formellement l'usage de la torture ou des pratiques dites « stressantes » comme le *waterboarding*³⁷.

Agir vite contre la prolifération nucléaire

Liés à la menace terroriste, la prolifération nucléaire par les États voyous et les transferts technologiques inquiètent. Et les candidats ne manquent pas d'allant sur le sujet. John McCain veut que les États-Unis prennent la tête du nouvel effort mondial pour le désarmement et la lutte contre la prolifération des armes de destruction

37. A l'instar du supplice de la baignoire, le *waterboarding* consiste à simuler la noyade du prisonnier. Ces tortures sont autorisées par la justice américaine et pratiquées par l'armée américaine en Irak notamment dans le cadre de ses activités de renseignement. George W. Bush a mis son veto à plusieurs lois adoptées par le Congrès à majorité démocrate qui visaient à l'interdire.

massive. Il est même très radical, prônant une stricte limitation des transferts technologiques lors d'un sommet des grandes puissances nucléaires convoqué rapidement et qui, outre la révision du TNP, aurait trois objectifs : « *L'idée selon laquelle les Etats non nucléaires ont droit à la technologie nucléaire doit être révisée, la charge de la preuve pour les contrevenants supposés au TNP doit être renversée, avec une suspension automatique de l'assistance nucléaire aux Etats dont l'Agence internationale de l'énergie atomique ne peut garantir la conformité aux mesures de sauvegarde, et le budget de l'AIEA doit être augmenté à cette fin* »³⁸.

Barack Obama ne veut pas être en reste et déclare qu'il est « *temps d'envoyer un message clair : l'Amérique veut un monde sans armes nucléaires* ». Mais il prévient aussitôt : « *Tant qu'il y aura des armes nucléaires, nous devons garder une forte dissuasion* »³⁹. Le sénateur de l'Illinois souhaite que les États-Unis respectent leurs engagements

38. « An Enduring Peace Built on Freedom », *Foreign Affairs*, art. cit.

39. « A New Strategy for a New World », Washington DC, 15 juillet 2008.

concernant le TNP, notamment en matière de désarmement, ce qui est la meilleure façon d'amener des pays comme l'Iran à respecter les leurs, et un large accord avec la Russie doit être négocié pour réduire de manière drastique leur stock nucléaire. Véritable pendant de la lutte contre le terrorisme, la lutte contre la prolifération nucléaire devrait donc connaître une nouvelle actualité quel que soit le futur élu.

Sortir d'Irak

Même sur l'Irak, les lignes de partage ne sont plus si claires, si tant est qu'elles l'aient été. Le refus de la guerre en Irak fut à l'origine de la candidature Obama ! L'Amérique était entrée en guerre pour des raisons fallacieuses, et le candidat démocrate n'a jamais cessé dès lors d'affirmer qu'il fallait « *ending this war* ». Le sénateur de l'Illinois veut programmer un retrait des troupes en seize mois alors que celui de l'Arizona s'est dit prêt à rester cent ans s'il le fallait, après que la victoire contre le terrorisme aura été pleinement acquise (« *win the war* »). Peut-on pour

autant parler d'un cap politique réellement distinct ? Sans doute pas, car dans l'esprit des deux prétendants la situation sur place commandera le rythme du retrait des troupes et pas l'inverse. Barack Obama a récemment déclaré qu'un retrait rapide pourrait céder la place à un départ par étapes qui prendrait plus de temps : « *Nous devons être aussi prudents pour sortir d'Irak que nous avons été imprudents d'y entrer.* »⁴⁰ De son côté, John McCain, satisfait des effets positifs en termes de stabilité du *troop surge*⁴¹, du nombre d'attentats en décreue et d'un changement de stratégie qu'il avait réclamé contre le secrétaire à la Défense de l'époque, Donald Rumsfeld, exprime de plus en plus nettement des velléités de retrait.

Allons donc. Même la « marque de fabrique », l'identité de la candidature Barack Obama, ne se distinguerait qu'à peine de celle son adversaire, avec pour légère différence la vitesse et le rythme du retour des *boys* au pays ? Les candidats, choisis par leur camp en grande partie sur ce

40. *Ibid.*

41. Un déploiement de 30 000 soldats supplémentaires opéré par l'administration Bush depuis le début de 2007.

registre – le refus de la guerre en Irak pour Barack Obama et la grande expérience internationale de John McCain, héros de guerre au Viêtnam –, conscients des enjeux qui attendent le pays, ne seraient-ils pas déjà entrés dans une sorte de course au centre, menant une stratégie de triangulation et investissant les thèmes de l'adversaire pour élargir leur propre base électorale ?

Peut-on alors encore placer cette élection tant attendue dans le monde entier sous le sceau de la redéfinition de la politique étrangère américaine ? Sur la plupart des sujets, les enjeux réels et les intérêts nationaux continueront de peser de tout leur poids. Pourtant, deux propositions lancées dans le débat méritent pourtant une attention particulière. La première concerne la ligue des démocraties que John McCain défend âprement, la seconde ouvre des perspectives nouvelles dans l'ensemble du Moyen-Orient en cas de victoire de Barack Obama : la reprise d'un dialogue direct avec l'Iran. C'est là que de vrais changements peuvent être attendus. Pour le meilleur et pour le pire...

L'IRAN ET LA LIGUE DES DÉMOCRATIES AU CŒUR DU CHANGEMENT ?

Depuis presque trente ans, l'Iran est au cœur de la politique américaine au Moyen-Orient et Barack Obama propose d'ouvrir une nouvelle ère. La nécessité de travailler avec des partenaires dans un esprit de dialogue ne fait plus de doute, y compris chez les néo-conservateurs, et John McCain suggère de créer une ligue des démocraties. Ces deux propositions aux conséquences diamétralement opposées sont celles qui se jouent à l'occasion de ce scrutin.

La ligue des démocraties et les risques de fracture mondiale

La ligue des démocraties fait partie des propositions phares de John McCain. On l'a vu, elle vise à restaurer l'image d'une Amérique plus ouverte au dialogue au multilatéralisme et moins arrogante. L'hubris américaine doit trouver appui dans une alliance des démocraties qui, sur la base de valeurs communes, fournira la légitimité nécessaire à la

poursuite des intérêts des États-Unis et à leur sécurité. Cette idée n'est pas nouvelle outre-Atlantique et bénéficie d'un large soutien dans la communauté des experts et des diplomates. Il s'agit en quelque sorte de se réapproprier le message de Woodrow Wilson qui, en créant la Société des nations (*League of nations* en anglais), voulait « rendre le monde sûr pour la démocratie », tout en récusant une part essentielle de celui-ci : son universalisme. Cette ligue des démocraties ne serait ouverte qu'aux démocraties libérales⁴², un club restreint afin de pouvoir constituer un maillage homogène de pays aux valeurs communes et aux intérêts partagés. Elle aurait vocation à traiter aussi bien des questions de sécurité et de défense, avec une coordination étroite et naturelle avec l'OTAN, que des questions économiques et sociales pour peser politiquement dans la régulation de la mondialisation.

C'est sans doute confondre un peu vite intérêts nationaux et régime politique, mais cette idée reste alléchante pour

42. A l'exception de quatre conférences ministérielles, le bilan de la Communauté des démocraties n'est pas flatteur et les partisans d'une ligue plus restreinte soulignent son hétérogénéité.

tous les prosélytes de la démocratie, parce qu'ils imaginent que cette ligue créerait par l'exemple de puissantes incitations dans les autres pays à accélérer leur modernisation et leur ouverture internationale. Pourtant, c'est tout le contraire qui se produirait : le multilatéralisme se retrouverait en lambeaux et le monde serait plus divisé que jamais. Notons au passage que le plus cynique d'entre eux, Robert Kagan, estime que c'est déjà le cas et donc que l'Occident doit unir son milliard d'êtres humains pour la confrontation multipolaire qui s'annonce.

L'Organisation des Nations Unies serait évidemment vidée peu à peu de sa substance, sa paralysie serait accentuée et son rôle se réduirait à celui d'un forum mondial pour les États. À supposer que cette ligue des démocraties s'élargisse et s'occupe de questions clés ou, comme c'est plus probable, qu'elle constitue un bloc dans le système international, le résultat est le même : une perte de légitimité et une efficacité moindre des Nations Unies pour rassembler l'ensemble des nations afin d'agir pour la sécurité et le développement humain. En outre, une telle

initiative ne manquerait pas de susciter des réactions et des oppositions de la part de pays qui aujourd'hui ne veulent pas s'inscrire dans ce vaste consensus libéral. Comme hier le pacte de Varsovie est né à la suite du traité de l'Atlantique Nord, des organisations rivales, comme par exemple l'Organisation de coopération de Shanghai⁴³, ne manqueraient pas de se renforcer. Le monde deviendrait sans doute plus multipolaire, mais pas plus sûr, car plus divisé. La radicalité de cette proposition, son esprit de confrontation avec les puissances (ré)émergentes, ainsi que la vision étriquée d'une politique étrangère réduite à la promotion de valeurs et à la mise en conformité des régimes politiques, la rendent particulièrement dangereuse alors que le monde a plus que jamais besoin de gérer ses interdépendances. Une version adoucie et un style plus consensuel ne gommieraient pas ces défauts majeurs.

43. Créée en juin 2001, l'Organisation de coopération de Shanghai regroupe la Russie, la Chine, le Kazakhstan, la Kirghizie, le Tadjikistan, l'Iran et l'Ouzbékistan.

Ouvrir une nouvelle ère avec l'Iran ?

En fait, le cœur du problème pour la politique étrangère américaine au Moyen-Orient se situe moins en Irak, où l'objectif de stabilité politique et d'unité territoriale du pays est largement partagé par la classe politique américaine, qu'en Iran où les différences d'approche sont beaucoup plus marquées et leurs effets singulièrement divergents.

Avec l'Iran, John McCain s'inscrit dans une forme de continuité américaine : le maintien de la rupture des relations diplomatiques et la dénonciation systématique de cet État « sponsor du terrorisme ». Barack Obama, en revanche, est ouvert au dialogue avec l'Iran (mais aussi avec la Syrie), et veut promouvoir une « *diplomatie active, exigeante et sans conditions* » à l'égard de Téhéran. Reprenant en cela les préconisations du rapport de la commission Baker et Hamilton sur la situation en Irak⁴⁴, il se déclare d'abord partisan de

44. *The Iraq Study Group Report*, James Baker, Lee Hamilton, 6 décembre 2006.

l'ouverture d'une « vaste initiative diplomatique régionale pour mettre fin à la guerre civile en Irak, empêcher qu'elle se propage, et soulager les souffrances du peuple irakien. »⁴⁵. Ensuite, les États-Unis doivent avoir une diplomatie qui vise à « augmenter les coûts pour l'Irak de la poursuite de son programme nucléaire par l'application de sanctions plus sévères et une plus grande pression sur ses partenaires commerciaux. »⁴⁶ Dans son esprit, une diplomatie active combinant dialogue et sanctions à l'égard de l'Irak comme de la Syrie permettrait d'y « favoriser les mouvements et positions modérés, aiderait à la stabilisation de l'Irak, libérerait le Liban de l'emprise de Damas et garantirait une plus grande sécurité à Israël. »⁴⁷

A partir du moment où une stratégie de mouvement serait conduite avec l'Irak sur tous les sujets (son programme nucléaire, son statut de puissance régionale, la stabilité de l'Irak, l'Afghanistan, la sécurité d'Israël...),

45. Barack Obama, « Renewing American Leadership », *Foreign Affairs*, juillet/août 2007, Vol 86, n°4.

46. *Ibid.*

47. *Ibid.*

Ahmadinejad et ses thuriféraires seraient moins à l'aise dans leur diatribes nationalistes anti-occidentales et les réformateurs iraniens auraient l'occasion de faire entendre davantage leur voix. Téhéran devrait assumer ses responsabilités dès lors que sa quête de puissance ne serait plus déniée et les divisions à l'intérieur du régime sur les aspects tactiques de cette nouvelle diplomatie avec les occidentaux ne manqueraient pas d'apparaître. Comme toujours, l'ostracisation radicalise et le dialogue responsabilise...

Certes, le ton de Barack Obama s'est fait plus dur et moins conciliant au cours des dernières semaines, la faute sans doute à une campagne républicaine très agressive au cours de l'été sur le thème : « *Is he ready to lead ?* »⁴⁸. Il présente dorénavant son effort diplomatique sous la forme d'une alternative proposée aux Iraniens : « *Si vous abandonnez votre programme nucléaire, votre soutien au terrorisme, et stoppez vos menaces à l'égard*

48. « Est-il prêt à diriger ? »

*d'Israël, il y aura des résultats significatifs. Si vous refusez, nous augmenterons la pression des sanctions unilatérales et multilatérales »*⁴⁹.

Les mouvements du département d'Etat à l'égard de Téhéran ont déjà commencé, en participant à des discussions directes avec le groupe 5+1 (les cinq membres permanents du Conseil de sécurité et l'Allemagne). Même dans l'entourage de John McCain, on se déclare aussi favorable à l'ouverture de pourparlers avec l'Iran, puisque il est reconnu que l'option militaire est faible, notamment après le rapport des agences de renseignement estimant que l'Iran a arrêté son programme nucléaire militaire en 2003. Mais les Iraniens, eux-aussi, attendront le résultat de l'élection américaine avant, éventuellement, de changer de position. Nul doute qu'une initiative diplomatique d'envergure changerait la donne dans l'ensemble de la région. Son effet de levier sur toutes les zones de conflit au Moyen-Orient pourrait

49. Barack Obama, « A New Strategy for a New World », discours cit.

être considérable et cela permettrait aux Américains en particulier, et aux occidentaux en général, de cesser de se focaliser sur ce monde arabo-musulman pour mieux se consacrer aux autres enjeux et menaces qui ne manquent pas et qui montent...

CONCLUSION

Le rapport des États-Unis au monde repose sur deux piliers : les États-Unis ont un rôle particulier à jouer dans le monde et ils doivent être le pays le plus puissant militairement. Depuis la Seconde Guerre mondiale, tous les présidents américains ont fait leurs ces prémisses, y compris l'administration Clinton avec son éloge de la « *nation indispensable* » et de sa politique militaire qui devait être « *prééminente* ». Evitons alors toute idéalisation excessive des administrations passées et ayons conscience qu'aucun des deux candidats ne renie ces postulats. Comme Truman, ils pensent que « *Dieu a créé l'Amérique et l'a amenée dans cette situation de force et de puissance dans un grand but* ».

L'Irak, tel un projecteur, a aveuglé les opinions mondiales sur la continuité d'une politique étrangère américaine dans beaucoup d'autres domaines et régions, une politique qui est restée globalement classique et réaliste. Sauf que l'Irak a été le laboratoire idéologique néoconservateur de la guerre préventive, de la politique de *Regime change* et de promotion de la démocratie y compris par la force, de l'élaboration du projet du grand Moyen-Orient avec l'idée de la diplomatie transformationnelle et, *last but not least*, de l'oubli délibéré du conflit israélo-palestinien. Sans doute, par excès de prudence, par nécessité de s'appuyer sur des identifiants de la politique américaine et par souci de clarté à l'égard d'opinions mondiales en quête de signes rassurants en provenance de Washington, la politique étrangère américaine ne connaîtra pas d'expérimentation idéologique nouvelle et donc hasardeuse au cours des prochaines années. Le retour aux fondamentaux de la politique des États-Unis, politique faite de logique de puissance et de défense de leurs intérêts, de promotion de leurs valeurs et d'un zeste de multilatéralisme, est plus que probable.

Sauf si l'un des candidats joue aux apprentis sorciers de l'alliance des démocraties ou si l'autre ouvre un vrai dialogue avec l'Iran pour changer la donne dans la région. La première devrait être évitée à tout prix malgré le large consensus qui l'accompagne dans la classe politique et intellectuelle américaine, le second devrait être très sérieusement encouragé afin de briser des tabous idéologiques et de mener une politique réaliste et intelligente. Barack Obama n'est pas le Messie et John McCain n'est pas le continuateur de Bush. Chacun sait que l'image, la crédibilité et la légitimité de leur pays sont gravement affectées et qu'il faut travailler à leur rétablissement. De ce point de vue, Barack Obama fait mieux vendre, mais rien ne dit qu'il ferait mieux ou moins bien que John McCain...

LES ESSAIS DE LA FONDATION JEAN-JAURÈS
DIRECTEUR DE LA PUBLICATION : GILLES FINCHELSTEIN
RÉDACTEUR EN CHEF : LAURENT COHEN

CONCEPTION MAQUETTE : A&CO - IOW
RÉALISATION : B&A

FONDATION JEAN-JAURÈS
12 CITÉ MALESHERBES - 75009 PARIS
TÉLÉPHONE : 01 40 23 24 00
TÉLÉCOPIE : 01 40 23 24 01
COURRIEL : fondation@jean-jaures.org
SITE INTERNET : www.jean-jaures.org

François Vautrot

Obama vs. McCain

L'« Obamania » parcourt la planète.

L'élection présidentielle américaine est, pour beaucoup, *la promesse d'un changement*, notamment de la politique étrangère.

François Vautrot, pseudonyme d'un conseiller politique dans une organisation internationale, montre à quel point le débat intellectuel sur la stratégie des Etats-Unis est riche. Il souligne que deux questions font apparaître de réelles divergences : la reprise d'un dialogue avec l'Iran proposé par Barack Obama et la création d'une « ligue des démocraties » défendue par John McCain.

Mais, au-delà, il défend la thèse que c'est *le risque de continuité* qui domine, si l'on analyse tous les grands défis à relever – Chine, Russie, Afghanistan, Proche-Orient, climat, pays émergents et même Irak.

Un essai stimulant, une thèse qui tranche avec l'air du temps.

www.jean-jaures.org

ISBN : 2-910461-62-9

4 €