

États-Unis/ Politique étrangère

Démocratisation, réalisme et multilatéralisme à la carte

La question essentielle pour les États-Unis reste l'Irak. C'est à travers ce prisme que la population américaine envisage désormais les relations internationales. L'Administration Bush présente, plus que jamais, la présence américaine en Irak comme l'une des facettes de sa « guerre contre le terrorisme ». Par ailleurs, l'effort politique et militaire américain dans ce pays conditionne, en termes de moyens comme de légitimité, la politique étrangère des États-Unis. L'Administration américaine considère l'éclosion, aussi laborieuse soit-elle, d'une démocratie en Irak comme l'indication qu'un processus de démocratisation est bien en marche au Moyen-Orient.

Démocratisation tous azimuts. Des événements comme l'élection du Hamas dans les territoires palestiniens, qui a amené les États-Unis à rompre les liens avec le nouveau gouvernement, n'ont guère entamé l'optimisme de l'Administration Bush. En fait, la mise en avant d'une politique de démocratisation tous azimuts, qui transcende la fixation antiterroriste du premier mandat, a pris une place centrale dans la politique étrangère américaine.

La « diplomatie transformationnelle » (*transformational diplomacy*) est l'aspect le plus novateur de cette politique de démocratisation. Ses objectifs ont été définis ainsi par la secrétaire d'État Condoleezza Rice dans un discours important prononcé à l'université de Georgetown, à Washington, en janvier 2006 : « Travailler avec nos nombreux partenaires dans le monde pour construire et maintenir des États démocratiques et bien gouvernés qui répondront aux besoins de leur peuple et se conduiront de manière responsable au sein du système international ». La nature des régimes politiques est ainsi censée dicter la politique étrangère des pays et le principe de souveraineté des États est écorné, en tout cas dans le discours.

Cette politique se manifeste aussi par plus d'interventionnisme dans les situations de conflit et

de désastre humanitaire, comme au Darfour, et s'est accompagnée d'une augmentation significative de l'aide au développement.

Relations dégradées avec la Russie, apaisées avec l'Europe. À Washington, l'idée selon laquelle les relations avec la Russie évoluent dans le mauvais sens recueille un large consensus. Le temps est loin où le président Bush affirmait discerner l'âme de son homologue russe. Aujourd'hui, l'Administration américaine voit plutôt un pays dans lequel la sphère démocratique se rétrécit et où les nouveaux oligarques appartiennent à la garde rapprochée du président Poutine. La Biélorussie, l'un des « postes avancés de la tyrannie » (*outposts of tyranny*) identifiés par Condoleezza Rice, est un des plus proches alliés de la Russie qui rend *a contrario* la vie difficile à la Géorgie, soutenue elle par les États-Unis et l'Europe. Cependant, dans les dossiers iranien et nord-coréen, il ne peut exister de solution diplomatique sans une coopération entre les deux pays.

Entre les deux rives de l'Atlantique, des différences subsistent. La lutte contre le terrorisme n'est pas envisagée de la même manière – les Américains mettent plus l'accent sur la dimension militaire du conflit, les Européens sur son traitement pénal –, en partie parce que les menaces sont différentes (ou ressenties comme telles). Cependant les relations transatlantiques n'ont cessé de s'améliorer depuis 2004. Les acteurs ont activement travaillé à retisser les fils d'une relation qui reste essentielle et naturelle. Le lien transatlantique a également bénéficié d'un certain regain d'intérêt de l'Administration américaine pour ses alliés traditionnels devant les réalités mondiales auxquelles elle fait face. L'OTAN a pris en charge tout un pan des opérations en Afghanistan, avec une participation importante de troupes de ce qui fut la « vieille Europe ». Si, à Washington, des traces de rancœur subsistent à l'égard de la France, elles sont secondaires par rapport à la densité des relations bilatérales, illustrée notamment par une action concertée pour contrer la Syrie au Liban et par la qualité de la coopération en matière de renseignement. Jusqu'ici, le lien transatlantique est resté solide, notamment dans la crise nucléaire avec l'Iran.

La crise iranienne va crescendo. En 2005-2006, le dossier iranien n'a cessé de prendre

de l'importance. L'arrivée de Condoleezza Rice au département d'État a assuré une marge de manœuvre plus grande à la « troïka » européenne (Allemagne, France et Royaume-Uni ou E3) pour mener des négociations avec l'Iran sur la nature et la légitimité de ses programmes nucléaires. Toutefois l'impatience a été nettement attisée à Washington, en raison de la rhétorique enflammée de Téhéran et de son comportement erratique dans les négociations. Au printemps 2006, la situation est tendue et confuse. Washington bruisse de rumeurs d'opérations militaires et le phénomène est amplifié par les médias, tandis que le Conseil de sécurité des Nations unies se saisit du dossier. Au-delà de son importance intrinsèque – question centrale de la non-prolifération, réelle capacité de nuisance de l'Iran sur la scène régionale, débat autour du degré d'efficacité qu'auraient des sanctions à l'encontre de ce pays –, l'émergence d'une crise autour du nucléaire iranien est aussi un test pour les relations entre les États-Unis et les principaux acteurs mondiaux.

À l'Est du nouveau. La nette accélération du rapprochement avec l'Inde est un phénomène majeur de cette période. L'argument selon lequel les deux plus grandes démocraties du monde ne peuvent qu'être des alliés naturels est convaincant mais il repose sur le constat d'une réalité ancienne. Ce rapprochement s'explique plus immédiatement par le souci de renvoyer le balancier diplomatique vers un pays délaissé dans un premier temps au profit du Pakistan – plus immédiatement utile dans le cadre de la « guerre contre le terrorisme » et les opérations en Afghanistan. Le rôle de contrepoids régional que l'Inde est susceptible de jouer face à l'irrésistible montée en puissance de la Chine a également été pris en compte. La conséquence pratique la plus tangible du très médiatisé rapprochement indo-américain est la signature par les deux gouvernements de plusieurs accords dont un dans le domaine du nucléaire civil. Ce dernier – que le Sénat américain, encore très divisé à son sujet, n'avait toujours pas ratifié à l'été 2006 – prévoit le transfert de technologies nucléaires civiles vers l'Inde, avec la mise en place de certaines formes d'inspection (accord entre les deux pays, signé à New Delhi le 2 mars 2006, sur la coopération nucléaire civile). Cela constitue non seulement une rupture avec la politique menée depuis la fin des années 1990,

mais également une reconnaissance *de facto* du statut de puissance nucléaire militaire de l'Inde (pays non signataire du Traité de non-prolifération). Il s'agit d'un choix politico-stratégique de grande importance, la non-prolifération étant devenue un enjeu essentiel des relations internationales, de l'Iran à la Corée du Nord.

La visite en avril 2006 du président chinois Hu Jintao – qualifiée de visite d'État par les Chinois mais non par les Américains – n'a rien apporté de concret tout en révélant le manque de chaleur et la complexité des rapports bilatéraux. La relation entre les deux pays reste largement schizophrénique. Elle se caractérise d'abord par une interdépendance mal vécue. Sur le plan économique, celle-ci ne cesse de croître : la Chine est non seulement l'atelier de sous-traitance de l'économie américaine (le déficit commercial bilatéral s'élevait à 200 milliards de dollars en 2005) mais également le second détenteur étranger de bons du Trésor américains. La violation à grande échelle par la Chine des droits de propriété industrielle et la sous-évaluation du yuan sont contrebalancés par l'irrésistible attrait qu'exerce le marché chinois sur les entreprises américaines. C'est d'ailleurs à Seattle, siège des installations industrielles de Boeing et fief de la société Microsoft, que le président chinois a entamé sa tournée américaine.

Sur le plan de la politique internationale, au-delà des dénonciations rituelles des manquements aux droits de l'homme dans ce pays, les États-Unis considèrent la Chine comme un interlocuteur clé à plusieurs titres : en tant que membre permanent du Conseil de sécurité ; par la pression constante qu'elle exerce sur Taiwan (dont les États-Unis sont implicitement les garants de l'intégrité territoriale, tout en modérant ses ardeurs nationalistes) ; par le rôle qu'elle est susceptible de jouer ou non dans le dialogue à six avec la Corée du Nord (ces négociations entre les États-Unis, la Chine, le Japon, la Russie et les deux Corée ont, pour l'essentiel, stagné au cours de la période) ; enfin, du fait de la montée de l'antagonisme entre la Chine et le Japon, dont l'alliance avec les États-Unis n'a jamais été aussi solide.

La relation sino-américaine est également caractérisée par une compétition croissante. Les autorités américaines surveillent de près l'aug-

mentation et la modernisation de l'arsenal militaire chinois. La nouvelle « stratégie nationale de sécurité » (mars 2006) indique que la politique de défense des États-Unis a notamment pour objectif de « dissuader des concurrents potentiels », catégorie dans laquelle on peut placer la Chine. Cette compétition se manifeste également dans le domaine énergétique.

La montée des préoccupations énergétiques.

Les États-Unis sont le premier consommateur mondial d'énergie. L'augmentation du prix du baril de pétrole, qui a oscillé entre 50 et 70 dollars au cours de la période, n'est pas passée inaperçue. Or la surchauffe de l'économie chinoise contribue aux tensions sur les marchés énergétiques. La stratégie de sécurité nationale américaine reproche d'ailleurs à la Chine de vouloir accaparer certaines réserves pétrolières.

D'autres pays sont dans le collimateur de Washington dans ce domaine. La Russie est accusée d'utiliser l'énergie comme moyen de pression stratégique, notamment vis-à-vis de l'Ukraine. Par ailleurs, les relations entre les États-Unis et le Venezuela (5^e fournisseur de pétrole des États-Unis) se sont tendues, le populisme d'Hugo Chavez s'accommodant mal d'une Administration américaine dont il qualifie le chef de « Monsieur Danger ». Cette tension bilatérale a d'ailleurs occulté le basculement sur une ligne plutôt antiméricaine, au fil d'élections nationales, d'une partie de l'Amérique latine, négligée par l'Administration Bush.

Dans son discours sur l'état de l'Union de janvier 2006, le président Bush a surpris en dénonçant l'« intoxication au pétrole » des États-Unis et plus particulièrement leur degré de dépendance envers le Moyen-Orient, annonçant un objectif de réduction de 75 % d'ici à 2025 des importations pétrolières en provenance de cette région.

Un multilatéralisme à la carte ? Une des innovations conceptuelles de 2002 fut la coalition *ad hoc* (*coalition of the willing*) qui reléguait au second plan les alliances traditionnelles. Cette approche novatrice, à contre-courant de plus de 50 ans de politique étrangère américaine, s'est retrouvée progressivement diluée dans un mélange complexe d'idéalisme, d'idéologie et de réalisme.

Trois éléments font que les États-Unis ne sont pas revenus à la case départ. Le multilatéralisme pratiqué par les Américains est désormais un multilatéralisme vigoureux qui s'incarne parfaitement dans la politique anticorruption menée par Paul Wolfowitz (ancien secrétaire adjoint à la Défense, aujourd'hui à la tête de la Banque mondiale) et la pression réformatrice imposée aux Nations unies par John Bolton (ancien sous-secrétaire au département d'État, nommé ambassadeur auprès de l'ONU pendant les vacances parlementaires pour contourner l'opposition au Sénat). La stratégie du gouvernement américain consiste à prendre les mêmes, à les mettre à une place différente et à recommencer, sans cette fois donner prise à l'accusation de court-circuiter les instances multilatérales. Ensuite, la diplomatie américaine, au cours de la période, a enraciné le concept vague de partenariat stratégique. Ni allié au sens traditionnel ni membre d'une coalition *ad hoc*, le partenaire stratégique est un pays avec lequel les États-Unis travaillent de façon privilégiée sur un ensemble de dossiers dans lesquels ils estiment que leurs intérêts sont identiques. Les relations avec des pays comme l'Inde ou l'Afghanistan ont pu être labellisées de la sorte. Enfin, l'accord nucléaire avec l'Inde, qui propose une alternative au TNP – celui-ci reposant précisément sur le principe d'une renonciation au nucléaire militaire en échange d'une aide au développement du nucléaire civil – revient pour les États-Unis, quel que soit le mérite propre de cet accord, à se substituer de fait à la communauté internationale.

La diplomatie américaine continue ainsi à bousculer les schémas habituels, obligeant ses alliés traditionnels à un constant effort de rattrapage. Le 3 mai 2006, recevant la chancelière allemande Angela Merkel, le président Bush déclarait à propos du dossier iranien : « Nous aimerions certainement nous en occuper au sein du Conseil de sécurité mais il ne serait pas prudent d'ignorer les autres options. » Voilà qui résume bien une année de politique étrangère américaine et donne une indication quant aux orientations à venir.

N. de B.