

# Entre puissance et diplomatie : Les États-Unis à la croisée des chemins

*Anessa L. Kimball et Jonathan Paquin\**

Version : 14 septembre 2008

La politique étrangère des États-Unis a connu une évolution rapide depuis quelques années. Le besoin de répondre à de nouveaux enjeux de sécurité et de politique étrangère, dans la foulée des attentats terroristes du 11 septembre 2001, a eu pour effet de complexifier la gestion de la politique étrangère et d'accélérer la prise de décisions.<sup>2</sup>

Le présent chapitre a pour objectif de brosser le portrait des principaux enjeux de politiques étrangères auxquels les États-Unis ont fait face au cours de la dernière année. Dans la première section, nous analysons l'état des interventions militaires américaines en Afghanistan et en Irak menées au nom de la lutte contre le terrorisme. Dans la seconde section du chapitre, nous traitons de certains dossiers de politique étrangère qui nécessitent une gestion diplomatique vigilante de la part du gouvernement américain avec ses alliés. L'élargissement de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), les relations avec la Russie, la sécurité du continent nord-américain et la souveraineté de l'océan Arctique sont des sujets abordés. La troisième et dernière section du chapitre s'attarde à l'avenir de la politique étrangère américaine dans le contexte de l'élection présidentielle de novembre 2008. Les positions du candidat démocrate Barack Obama et du candidat républicain John McCain dans le domaine de la politique étrangère et de la sécurité nationale sont présentées. Nous nous

---

\* *Anessa L. Kimball et Jonathan Paquin sont professeurs adjoints au Département de science politique de l'Université Laval et chercheurs associés à l'Institut québécois des hautes études internationales (HEI). Les auteurs aimeraient remercier Samuel Murray pour l'assistance à la recherche, Alexandra Tardif-Villeneuve pour la traduction d'une partie de ce chapitre et Hugo Hardy pour les révisions linguistiques.*

<sup>2</sup> Voir à ce sujet Daniel Drezner, « Values, Interests, and American Grand Strategy », *Diplomatic History*, vol. 29, no. 3, 2005, p. 429-432. Stephen Walt, « In the National Interest : A New Grand Strategy for American Foreign Policy », *Boston Review*, février-mars 2005.

questionnons également sur la façon dont les États-Unis pourront trouver un équilibre entre la puissance militaire dont ils disposent et la diplomatie qui est essentielle à la gestion harmonieuse des relations internationales.

## 1. Interventions militaires et lutte au terrorisme

### A. L'Afghanistan

L'administration Bush fait face aujourd'hui à une situation qui se détériore considérablement en Afghanistan. Alors que le nombre de décès en Irak tend à diminuer depuis deux ans, le taux de mortalité chez les soldats postés en Afghanistan augmente sans cesse et a atteint, en juin 2008, son plus haut niveau depuis le début de la guerre, en 2001.<sup>3</sup> Nous assistons, depuis 2005, à un niveau de violence qui s'apparente à celui observé en Irak au cours de la même période. Le nombre d'attaques terroristes visant des civils répertoriées en Afghanistan est passé de 491 en 2005 à 1127 en 2007.<sup>4</sup> Le commandant des troupes américaines en Irak, le général David Petraeus, laissait entendre récemment qu'il était possible que les dirigeants d'Al-Qaïda en Irak soient en train de redéployer une partie de leurs ressources sur le front afghan.<sup>5</sup> Si tel est le cas, il est fort probable que la guerre en Afghanistan redeviendra le principal dossier de politique étrangère à Washington en 2009. L'augmentation du nombre d'attentats terroristes, surtout dans les provinces afghanes de Kandahar, d'Helmand et de Farah, a d'ailleurs forcé l'administration Bush à accroître sa force militaire en Afghanistan. Au début de l'année 2008, le secrétaire à la Défense Robert Gates a déployé 3200 troupes additionnelles dans le sud de l'Afghanistan. Puis, en avril, lors du

---

<sup>3</sup> Luis Martinez, « Afghanistan May Trump Iraq in War Debate », *ABC News*, 7 juillet 2008.

<sup>4</sup> Anthony H. Cordesman, « The Afghan-Pakistan War : A Status Report », *Center for Strategic and International Studies*, 3 juillet 2008, p. 24.

[http://www.csis.org/media/csis/pubs/080512\\_afghanstatus\\_trend.pdf](http://www.csis.org/media/csis/pubs/080512_afghanstatus_trend.pdf)

<sup>5</sup> Robert Burns, « Gen. David Petraeus sees Al Qaeda turning to 'other war' in Afghanistan », *Daily News*, 19 juillet 2008. [http://www.nydailynews.com/news/politics/2008/07/19/2008-07-19\\_gen\\_david\\_petraeus\\_sees\\_al\\_qaeda\\_turning.html](http://www.nydailynews.com/news/politics/2008/07/19/2008-07-19_gen_david_petraeus_sees_al_qaeda_turning.html)

sommet de l'OTAN à Bucarest, le président Bush s'est engagé à accroître la présence militaire américaine en 2009, et ce, sans égard au résultat de l'élection présidentielle de novembre 2008.<sup>6</sup> Ainsi, même si les Américains fournissent un effort soutenu en Afghanistan en maintenant sur place plus de 20 000 soldats au service de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) dirigée par l'OTAN ainsi que 12 000 soldats évoluant sous commandement américain, l'administration Bush et ses alliés font face aujourd'hui à un défi de taille en Afghanistan et les perspectives de succès demeurent incertaines.<sup>7</sup>

Comment pouvons-nous expliquer une telle détérioration des conditions en Afghanistan? Il semble que la capacité du gouvernement pakistanais à lutter contre les Talibans sur son territoire ait été surestimée par l'administration Bush, et ce, malgré l'aide militaire et économique fournie par les États-Unis au Pakistan. L'absence de contrôle militaire et politique du gouvernement pakistanais sur la totalité du territoire, et plus particulièrement sur les provinces de l'Ouest du pays, fait du Pakistan un terrain fertile pour les Talibans et pour leurs sympathisants.<sup>8</sup> Ce qui est maintenant convenu d'appeler la « talibanisation » des régions dominées par l'ethnie pachtounes au Pakistan constitue un problème de taille pour Washington. Ainsi, les attentes de l'administration Bush à l'égard de l'allié pakistanais furent trop grandes et le Pakistan apparaît aujourd'hui comme étant l'un des maillons faibles dans la lutte contre le terrorisme. Ce problème est central puisque la coopération pleine et entière d'Islamabad est une condition nécessaire (mais non suffisante) au progrès dans la guerre contre les Talibans et les cellules terroristes d'Al-Qaida en Afghanistan.

---

<sup>6</sup> Kenneth Katzman, « Afghanistan : Post-War Governance, Security, and U.S. Policy », *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, 6 juin 2008, p. 24-25.

<sup>7</sup> Anthony H. Cordesman, « Winning in Afghanistan : Challenges and Response », *Testimony to the House Committee on Foreign Affairs, Center for Strategic and International Studies*, 15 février 2007, p. 4.

<sup>8</sup> Plusieurs Talibans afghans ont pour base arrière la ville pakistanaise de Quetta et les régions environnantes. Voir Thomas H. Johnson et M. Chris Mason, « No Sign until the Burst of Fire », *International Security*, vol. 32, no. 4, 2008, p. 41-77.

L'instabilité afghano-pakistanaise a eu pour effet de soulever, au cours des derniers mois, un certain nombre de questions à Washington : Le gouvernement pakistanais lutte-t-il avec suffisamment de ferveur contre les cellules terroristes sur son territoire? Est-ce que les États-Unis devraient exercer plus de pression politique sur Islamabad pour que le régime en place s'engage davantage dans la lutte contre le terrorisme? Un nombre croissant d'experts considèrent que le Pakistan fait très peu d'efforts pour stabiliser l'Afghanistan. En 2007, le président pakistanais Pervez Musharraf reconnaissait que des dirigeants talibans étaient en mesure de lancer des opérations de combat à partir du Pakistan.<sup>9</sup> Afin de contrer les attaques des Talibans en provenance du Pakistan, les stratèges militaires américains proposent maintenant des interventions militaires musclées en sol pakistanais, avec ou sans l'appui des autorités pakistanaises. De plus, des voix s'élèvent à Washington, tant au Congrès que dans l'entourage du président Bush, en faveur d'une nouvelle politique face au Pakistan. Une politique qui serait plus agressive et coercitive, incluant un recours à des sanctions contre Islamabad afin que le gouvernement pakistanais adopte des mesures anti-terroristes plus sévères pour contrer la croissance des mouvements islamiques fondamentalistes.<sup>10</sup>

La faiblesse de la stratégie américaine en Afghanistan réside également dans la décision d'attaquer l'Irak en 2003. Cette décision a eu pour effet d'affaiblir la position américaine en Afghanistan en divisant les ressources et l'attention des dirigeants politiques à Washington. Il est à noter que depuis l'invasion de l'Irak,

---

<sup>9</sup> Kenneth Katzman, *op. cit.*, p. 40.

<sup>10</sup> Daniel Markey, « A False Choice in Pakistan », *Foreign Affairs*, juillet-août 2007. La faiblesse du gouvernement pakistanais fait également apparaître l'enjeu de la prolifération des armes nucléaires, un problème potentiellement plus grand pour les États-Unis que la lutte contre les Talibans en Afghanistan. Voir à ce sujet Stephen P. Cohen, « The U.S.-Pakistan Strategic Relationship and Nuclear Safety/Security », témoignage devant le Senate Committee on Homeland Security and Government Affairs, 12 juin 2008.

[http://hsgac.senate.gov/public/\\_files/CohenTestimony.pdf](http://hsgac.senate.gov/public/_files/CohenTestimony.pdf)

la guerre que livrent les États-Unis en Afghanistan a connu plusieurs ratés et demeure sous-financée par rapport aux objectifs initiaux de la mission.<sup>11</sup>

Néanmoins, la guerre menée en Afghanistan a plus de chance de s'inscrire dans la durée que celle livrée en Irak. En effet, la guerre menée en Afghanistan a l'appui des deux partis au Congrès. Si le soutien bipartisan à cette guerre ne garantit pas une victoire américaine contre les Talibans et les cellules d'Al-Qaida dans la région, cet appui est une condition nécessaire à la victoire. En comparaison, l'opposition d'une partie importante de l'opinion publique américaine à la guerre en Irak et l'hostilité dont fait preuve la majorité démocrate au Congrès, surtout depuis les élections de mi-mandat de 2006, représentent un obstacle de taille dans la poursuite de la guerre et dans le succès de la mission en Irak.

Dans un autre ordre d'idées, il est surprenant de constater que la stratégie de l'administration Bush en Afghanistan soit longtemps demeurée séparée de celle adoptée en Irak. Même si les liens entre les Talibans d'Afghanistan et les insurgés irakiens sunnites sont ténus, il est de plus en plus apparent que les stratégies américaines en Afghanistan et en Irak sont interdépendantes. En effet, les Américains et leurs alliés font face à une mouvance extrémiste sunnite qui perçoit ces deux guerres comme étant une seule et même lutte contre les envahisseurs occidentaux. D'ailleurs, la possibilité qu'un transfert des ressources d'Al-Qaida en Irak soit en train de s'opérer vers l'Afghanistan est en accord avec cette perception.<sup>12</sup> L'administration Bush doit donc réagir à cette réalité et tenir compte de la stratégie d'Al-Qaida si elle veut réaliser des progrès dans la lutte contre le terrorisme. Ce possible mouvement des membres d'Al-Qaida vers l'Afghanistan expliquerait d'ailleurs en partie l'amélioration de la situation en

---

<sup>11</sup> Stephen Van Evera, « Assessing U.S. Strategy in the War on Terror », *The Annals of the American Academy*, septembre 2006, p. 12.

<sup>12</sup> Robert Burns, *op. cit.*, 19 juillet 2008.

[http://www.nydailynews.com/news/politics/2008/07/19/2008-07-19\\_gen\\_david\\_petraeus\\_sees\\_al\\_qaeda\\_turning.html](http://www.nydailynews.com/news/politics/2008/07/19/2008-07-19_gen_david_petraeus_sees_al_qaeda_turning.html).

Irak, bien que l'administration Bush prétende, quant à elle, que cette amélioration est le résultat des modifications récentes apportées à sa stratégie en Irak. En janvier 2007, alors que la situation en Irak était chaotique, le président américain a décidé, envers et contre tous, de grossir les troupes en Irak de 21 500 soldats. Cette décision, que l'on nomme « *the surge* » (l'accroissement ou la hausse) à Washington, allait à l'encontre de l'opinion de plusieurs experts qui proposaient plutôt un retrait progressif des troupes, comme James Baker et Lee Hamilton, les commissaires du *Iraq Study Group Report*.<sup>13</sup>

Les stratégies américaines en Irak et en Afghanistan sont également interdépendantes en raison du fait que la pression pour un retrait des troupes américaines d'Irak serait réduite si les Américains, leurs alliés de l'OTAN et le gouvernement afghan d'Hamid Karzaï faisaient des progrès en Afghanistan. Cela aurait pour effet de raviver le soutien de la population américaine en démontrant que le succès est possible dans la guerre contre le terrorisme.

Ainsi, la guerre en Afghanistan demeure un sujet chaud. Sept ans après le début des opérations américaines dans le pays, la lutte contre les factions armées talibanes se poursuit et engendre des pertes humaines et matérielles croissantes. À la lumière des informations présentées ci-dessus, il est fort probable que le conflit afghan redevienne le centre névralgique de la lutte américaine contre le terrorisme au cours de l'année 2009.

## **B. L'Irak**

L'opération américaine en Irak a débuté lorsque les États-Unis et la « coalition des volontaires » ont envahi le pays en mars 2003 dans le but de renverser le dictateur Saddam Hussein. Afin de convaincre l'opinion publique du bien-fondé de cette guerre, l'administration Bush avait alors mis l'accent sur le fait que le régime irakien détenait des armes de destruction massive (ADM) susceptibles

---

<sup>13</sup> Le *Iraq Study Group Report* peut être consulté à l'adresse suivante : [http://www.usip.org/isg/iraq\\_study\\_group\\_report/report/1206/iraq\\_study\\_group\\_report.pdf](http://www.usip.org/isg/iraq_study_group_report/report/1206/iraq_study_group_report.pdf)

d'être employées contre les États-Unis et leurs alliés, dont Israël.<sup>14</sup> Constatant l'absence d'ADM une fois le régime de Saddam Hussein renversé, l'administration Bush a rapidement modifié sa rhétorique pour soutenir plutôt que l'invasion a permis de libérer la population irakienne du régime de terreur de Saddam Hussein.

Depuis le début de cette guerre, l'attention des dirigeants et des médias américains a surtout porté sur le nombre de décès parmi les soldats américains. En juin 2008, les États-Unis avaient perdu 4103 soldats au combat et près de 30 000 avaient été rapportés blessés.<sup>15</sup> Ce genre de données ne permet cependant pas de mesurer l'évolution de la situation sur le terrain. Pour obtenir une évaluation des progrès réels réalisés en Irak, l'administration Bush doit prendre en considération les multiples facettes du conflit, soit les domaines politique, économique, sécuritaire et social.

L'opération irakienne a connu des difficultés dès sa mise en œuvre. Cela est dû en partie au nombre insuffisant de troupes déployées. En effet, 180 000 soldats ont participé aux opérations militaires en Irak en 2003, ce qui est bien en deçà des 275 000 soldats jugés nécessaires par le Général Franks en décembre 2001. Cette estimation du Général Franks était d'ailleurs déjà une révision à la baisse de ce que recommandait le *Contingency Operating Plan for Iraq* élaboré par le gouvernement américain en 1998. Selon ce plan, 350 000 soldats étaient nécessaires pour une opération réussie.<sup>16</sup> En outre, la capacité opérationnelle de l'armée américaine a été entravée par la rareté des véhicules de transport de

---

<sup>14</sup> John J. Mearsheimer et Stephen Walt, « An unnecessary war », *Foreign Policy*, janvier-février 2003.

<sup>15</sup> Les statistiques sur les effectifs se retrouvent au <http://icasualties.org/oif/>. Pour une vision différente des événements, voir Joshua Goldstein, *The Real Price of War : How You Pay for the War on Terror*. New York : New York University Press, 2004.

<sup>16</sup> Ce décalage entre les moyens et les fins de l'opération en Irak est abordé en détail dans Michael R. Gordon et General Bernard E. Trainor. *Cobra II : The Inside Story of the Invasion and Occupation of Iraq*. New York : Pantheon Books, 2006. Pour plus d'information, consulter le <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB214/index.htm>.

troupes et d'autres équipements essentiels.<sup>17</sup> De plus, l'armée américaine a fait face à de nombreuses difficultés dans le domaine des communications et de la cueillette de renseignements sur le terrain en raison du manque de personnel militaire arabophone.<sup>18</sup> Bien entendu, ces contraintes opérationnelles furent aggravées par le conflit religieux entre les populations chiites et sunnites irakiennes.<sup>19</sup>

Alors que les divisions religieuses sont bien présentes en Irak, le nouveau gouvernement à Bagdad ne dispose pas des ressources financières et sécuritaires nécessaires pour assurer le contrôle politique de l'ensemble du territoire. En fait, le pouvoir du gouvernement irakien actuel repose sur une aide économique et militaire substantielle des États-Unis et le retrait rapide des forces américaines créerait certainement un « vide de pouvoir » et pourrait même provoquer l'effondrement de l'État irakien. D'autre part, cette dépendance militaire et financière du gouvernement irakien pourrait avoir un effet néfaste sur la volonté des dirigeants irakiens de mettre sur pieds des institutions autonomes et stables.

Depuis 2003, le débat sur l'intervention des États-Unis en Irak s'est bien souvent limité à des accusations concernant la légitimité et la légalité de la guerre. De telles accusations, aussi pertinentes ont-elles pu être avant l'invasion, semblent maintenant contre-productives. Indépendamment du candidat qui sera élu président en novembre 2008, il est clair que toute réflexion sur l'Irak devra être orientée vers la question du transfert complet des pouvoirs au gouvernement irakien. Lors des élections primaires des partis démocrate et

---

<sup>17</sup> De plus amples renseignements peuvent être trouvés dans le rapport n° D-2007-049 intitulé « Equipment Status of Deployed Forces Within US Central Command », produit par l'inspecteur général du bureau du Département de la Défense au <http://www.dodig.osd.mil/IGInformation/archives/D-2007-049.pdf>.

<sup>18</sup> Le rapport final de la RAND corporation sur les insurgés souligne certaines de ces faiblesses et fait quelques recommandations qui, selon les auteurs du présent chapitre, augmenteraient la capacité gouvernementale à combattre les insurgés. Voir David C. Gompert et John Gordon IV avec Adam Grissom, David R. Frelinger, Seth G. Jones, Martin C. Libicki, Edward O'Connell, Brooke K. Stears et Robert E. Hunter, *War by Other Means : Building Complete and Balanced Capabilities for Counterinsurgency*, Santa Monica (Californie): RAND Corporation, 2008.

<sup>19</sup> Lire à ce sujet Peter Galbraith, *The End of Iraq : How American Incompetence Created a War Without End*, New York : Simon and Schuster, 2006.



républicain en 2007-2008, la position des candidats sur cette question allait d'un retrait des troupes et d'une passation immédiate de l'ensemble des pouvoirs au gouvernement irakien (la stratégie du « *cut and run* ») au maintien de la stratégie actuelle (« *stay the course* »). Une telle variation dans la position des candidats s'explique par le fait que certains considéraient cette guerre comme étant un conflit civil entre factions sectaires, alors que d'autres en faisaient un élément central dans la guerre contre le terrorisme.

Alors que différentes propositions ont été présentées pour un retrait lent ou rapide des troupes d'Irak<sup>20</sup>, il semble évident que le fondement de tout plan de retrait des troupes sera remis en question si ce retrait devait être amorcé avant que l'État irakien soit en mesure d'assurer sa souveraineté et sa sécurité. Pourtant, compte tenu de la structure du système politique américain, un tel scénario de retrait est envisageable. En effet, en vertu de la Constitution des États-Unis, le Congrès assure un contrôle substantiel sur le budget fédéral et, par conséquent, possède la capacité de mettre fin au financement d'opérations militaires ou de retarder la mise en œuvre des politiques de la Maison-Blanche. Jusqu'à maintenant, la conjoncture politique en Irak n'a pas favorisée le mécanisme de contrepoids (« *check and balance* ») du système politique américain, car l'exécutif ne rend public que peu d'informations sur le déroulement des opérations. Ainsi, les membres du Congrès qui pressaient l'administration Bush d'établir un calendrier de retrait des troupes se sont butés au problème de l'accessibilité de l'information. S'il est normal d'établir un calendrier pour la prise de décisions et pour l'évaluation des progrès accomplis, c'est une erreur tactique en « temps de guerre » que de rendre ces informations publiques puisque les insurgés adoptent (et adaptent) leurs stratégies en fonction de ces informations. Qui plus est, la transition démocratique et institutionnelle en Irak est un processus lent pour lequel il est mal avisé d'établir des échéances fermes

---

<sup>20</sup> Amy Belasco « The Costs of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations since 9/11 », *CRS Report for Congress*, No. 89927, 2007.

de retrait. En effet, l'environnement politique irakien est en constante évolution et se prête très mal au jeu politique de Washington.

À la suite des élections de mi-mandat de novembre 2006, il était permis d'espérer que la nouvelle majorité démocrate forcerait le retrait des troupes américaines d'Irak. Cependant, les membres du Congrès, et plus particulièrement les démocrates, ont adopté des résolutions souvent contradictoires au sujet de cette guerre et ont été incapables de formuler une position commune et cohérente. À titre d'exemple, la Chambre des représentants a voté une loi au printemps 2007 demandant le retrait des troupes d'Irak; cette loi fut bloquée par le président Bush par l'utilisation de son droit de veto, alors qu'au même moment, le Sénat américain acceptait de fournir des fonds additionnels à la Maison-Blanche pour poursuivre la guerre, et ce, sans demander en retour un retrait graduel des troupes.<sup>21</sup>

En dépit de ces décisions législatives contradictoires, nous notons qu'un changement s'est opéré depuis 2006 dans le rapport de force entre la Maison-Blanche et le Congrès, un changement qui a pris sa source dans le débat sur le financement de la guerre en Irak. À preuve, dans le budget de la défense de 2008, l'administration Bush a reçu beaucoup moins de fonds qu'elle n'en avait initialement demandés : le Congrès a approuvé 70 milliards de dollars pour les guerres d'Irak et d'Afghanistan, alors que la Maison-Blanche souhaitait obtenir 196 milliards.<sup>22</sup>

La guerre menée en Irak a un avenir incertain, pour plusieurs raisons. D'abord, les sondages indiquent que l'opinion publique américaine désapprouve cette guerre, et la majorité des membres du Congrès, tant républicains que démocrates, s'y oppose aussi désormais. De plus, il est fort probable, comme

---

<sup>21</sup> William G. Howell et Jon C. Pevehouse, « When Congress Stops Wars », *Foreign Affairs*, septembre-octobre 2007.

<sup>22</sup> Robert McMahon, « The Impact of the 110th Congress on U.S. Foreign Policy », *Council on Foreign Relations*, 21 décembre 2007.

[http://www.cfr.org/publication/14031/impact\\_of\\_the\\_110th\\_congress\\_on\\_us\\_foreign\\_policy.html](http://www.cfr.org/publication/14031/impact_of_the_110th_congress_on_us_foreign_policy.html).

nous le mentionnions plus haut, que les membres d'Al-Qaida d'Irak soient en train de transférer leurs ressources sur le front afghan pour prêter main forte aux Talibans. Si tel est le cas, cette stratégie de la part des insurgés aurait pour effet de recentrer la guerre contre le terrorisme en Afghanistan et de simplifier le retrait des troupes américaines d'Irak. Finalement, comme nous le verrons dans la dernière section du présent chapitre, le candidat démocrate à l'élection présidentielle Barack Obama mentionnait récemment que s'il remportait l'élection de novembre 2008, il mettrait fin à la guerre en Irak dans un délai de seize mois. Ainsi, l'ensemble de ces considérations laisse croire que la guerre en Irak a peu de chances de se maintenir à long terme.

### **C. Quelques réflexions sur la guerre contre le terrorisme**

Le concept de guerre contre le terrorisme, qui a justifié les interventions américaines en Afghanistan et en Irak, est problématique puisqu'il ne se fonde sur aucun critère objectif. La perception de ce qu'est le terrorisme varie en effet d'un pays à un autre. Certains contestent donc l'utilité même de la politique de « lutte contre la terreur » élaborée par le président Bush. L'administration Bush a également été accusée d'avoir utilisé l'argumentaire de la lutte contre le terrorisme pour poursuivre des objectifs politiques qui contredisent l'objectif même de cette lutte. Par exemple, les États-Unis ont ouvertement soutenu le président pakistanais Pervez Musharraf jusqu'à sa démission en 2008, en dépit du fait qu'il avait accédé au pouvoir à la suite d'un coup d'État militaire en 1999 et qu'il avait eu recours à la force pour maintenir son autorité. Ainsi, cette guerre au terrorisme a forcé les dirigeants américains à faire des compromis entre certains idéaux politiques, tels que la promotion des droits de la personne, et des objectifs à court terme, tels que l'alliance avec des régimes autoritaires. À cet égard, la guerre contre le terrorisme ressemble étrangement à la guerre froide. Pour faire échec au communisme au nom des droits de la personne et de la démocratie libérale, les présidents américains, de Harry Truman à Ronald

Reagan, avaient conclu des ententes avec des régimes autoritaires avides de ressources militaires pour asseoir leur autorité. Pensons, par exemple, aux bonnes relations qu'entretenait Washington avec le régime de Sukarno en Indonésie, celui de Pinochet au Chili et celui de Siad Barre en Somalie.

La particularité de cette guerre contre le terrorisme est que son succès ne peut se mesurer que par l'absence d'attaques. Cette absence effective d'attaques, cependant, ne signifie évidemment pas que les terroristes ont été éliminés. D'autre part, l'ironie de cette guerre réside dans ce que Frank Harvey appelle le « dilemme de la sécurité intérieure ». C'est-à-dire que plus des mesures défensives sont mises en place pour protéger les États-Unis face au terrorisme international, plus les Américains augmentent leur vulnérabilité en cas d'attaque. Comme l'explique Harvey :

Plus les coûts financiers, les sacrifices publics et le capital politique investis dans la sécurité sont importants, plus les attentes du public et les standards de mesure du rendement correspondants sont élevés, plus le sentiment général d'insécurité augmente après chaque échec, et, paradoxalement, plus la pression sur les gouvernements et les citoyens de faire des sacrifices encore plus lourds pour parvenir à une parfaite sécurité s'intensifie.<sup>23</sup>

Depuis quelques années, l'opinion des dirigeants américains a changé au sujet de la capacité des terroristes à mener des opérations. Le gouvernement américain sait maintenant que cette lutte sera de longue durée. En conséquence, les États-Unis et leurs alliés doivent redoubler d'efforts pour convaincre les États aux prises avec une mouvance fondamentaliste islamique que l'échange de renseignements et la coopération sont nécessaires pour neutraliser la menace terroriste.

Les États-Unis doivent également chercher à tisser des liens avec des dirigeants locaux qui évoluent au sein d'États susceptibles d'abriter des cellules

---

<sup>23</sup> Frank Harvey, « The Homeland Security Dilemma : Imagination, Failure and the Escalating Costs of Perfecting Security », *Revue canadienne de science politique*, vol. 40, n° 2, p. 283-316.

terroristes (ce qu'on appelle l'approche « *bottom-up* »). Cette approche, cependant, ne peut s'effectuer qu'au prix d'une certaine perte d'autonomie. Or, il est loin d'être certain que les dirigeants américains soient prêts à limiter leur marge de manœuvre politique dans la lutte contre le terrorisme afin de maintenir de bons rapports avec des dirigeants locaux.<sup>24</sup> Quant à l'approche inverse (« *top-down* »), qui consiste à provoquer le changement par le recours à la force et qui est devenue la marque de commerce de l'administration Bush, elle est peu fructueuse et cause de nombreuses difficultés, comme le démontre la guerre en Irak.

## **2. Diplomatie et relations avec les alliés**

Le recours à la force par les États-Unis en Afghanistan et en Irak avait pour objectif de garantir la sécurité nationale et, par conséquent, de maintenir la position de prédominance des États-Unis dans le système international. Ce recours à la force, qui consacre l'échec de la diplomatie, n'est généralement utilisé qu'en dernier recours. En temps normal, l'administration Bush met l'accent sur la coopération et la diplomatie dans la gestion de sa politique étrangère. Ainsi, en 2007-2008, plusieurs dossiers épineux tels que le programme nucléaire militaire de la Corée du Nord, l'ingérence de l'Iran dans le conflit irakien ou encore la résolution du conflit israélo-palestinien, ont été abordés par la voie diplomatique et de manière multilatérale. Les États-Unis se sont également appliqués à entretenir de bonnes relations avec leurs alliés sur des sujets aussi importants que le déploiement et le positionnement des troupes de l'OTAN en Afghanistan ou la gestion de la sécurité nord-américaine avec le Canada et le Mexique.

---

<sup>24</sup> Ces propos font écho aux raisonnements initialement proposés dans la littérature sur la coopération internationale. À ce sujet, voir Michael Altfeld, « The Decision to Ally : A Theory and Test », *Political Research Quarterly*, vol. 37, no. 4, 1984, p. 523-544.

Cependant, certains dossiers de politique étrangère doivent être traités avec vigilance par la Maison-Blanche car ils présentent la possibilité d'envenimer les relations déjà tendues avec la Russie. L'élargissement de l'OTAN, la mise en place du bouclier anti-missiles et la question de la souveraineté de l'Arctique sont des sujets conflictuels qui, s'ils ne sont pas traités avec soin, pourraient produire des crises diplomatiques semblables à celles qui ont eu lieu à l'époque de la guerre froide.

### **A. L'élargissement de l'OTAN**

Depuis la fin de la Guerre froide, les États-Unis ont favorisé l'élargissement de l'OTAN pour sécuriser les frontières européennes et réduire la puissance relative de la Russie.<sup>25</sup> Du point de vue de Washington, cet élargissement a été très bénéfique. Les critères d'admission élaborés par l'alliance ont encouragé les États candidats à l'intégration à réformer leur système politique, à libéraliser leur économie, à lutter contre la corruption, à moderniser leur équipement militaire et à améliorer le sort de leurs minorités nationales.<sup>26</sup> En d'autres termes, l'élargissement de l'OTAN a agi comme mécanisme institutionnel permettant l'intégration et la socialisation de ces États au sein de la structure internationale post-guerre froide.

L'élargissement de l'alliance a également permis d'obtenir la participation des nouveaux membres aux missions militaires de l'OTAN dans les Balkans et en Afghanistan. Certains de ces nouveaux membres ont même choisi de joindre la « coalition des volontaires » lors de l'invasion de l'Irak en 2003. Ainsi, la mission actuelle en Afghanistan, la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS), compte 52 000 soldats provenant de vingt-six pays de l'OTAN et de dix pays

---

<sup>25</sup> Voir Ronald D. Asmus, *Opening NATO's Door : How the Alliance Remade Itself for a New Era*, New York : Columbia University Press, 2002.

<sup>26</sup> Consulter à ce sujet l'extrait du témoignage de l'expert de l'OTAN Philip H. Gordon devant le Comité des Affaires étrangères du Sénat le 11 mars 2008. Le témoignage complet est disponible au [http://www.brookings.edu/testimony/2008/0311\\_nato\\_gordon.aspx](http://www.brookings.edu/testimony/2008/0311_nato_gordon.aspx).

candidats à l'intégration.<sup>27</sup> En date du 10 juin 2008, les membres de l'OTAN ayant joint l'alliance depuis la fin de la Guerre froide contribuaient pour 6,4 pourcent des troupes déployées en Afghanistan. Ce pourcentage peut sembler minime, mais en comparaison, les États contribuant le plus à la FIAS, soit le Canada, l'Allemagne, l'Italie, le Royaume-Uni et les États-Unis, contribuent pour 76 pourcent de l'ensemble des troupes, ce qui signifie donc que plus d'un quart des 24 pourcent restants des troupes de la mission de la FIAS provient des membres qui ont joint l'OTAN récemment. On peut en déduire que les nouveaux membres de l'OTAN participent à la mission en Afghanistan à la hauteur de leurs moyens.

Selon Washington, les États en périphérie de l'alliance, comme la Russie, n'ont rien à craindre de cet élargissement car il a pour effet de réduire les risques de conflits armés en Europe et contribue à stabiliser des pays en proie aux conflits internes tels que la Bosnie, la Macédoine et l'Afghanistan. Pour ménager les susceptibilités de la Russie, l'OTAN a adopté plusieurs mesures. D'abord, elle a créé des Partenariats pour la paix (PpP), c'est-à-dire des plans d'adhésion par étape pour les États candidats à l'intégration. Ces PpP comportaient non seulement des repères, mais aussi des mécanismes permettant de mesurer le progrès accompli par les États candidats à l'intégration. L'OTAN a également encouragé la transparence du processus d'élargissement en créant le Conseil OTAN-Russie en mai 2002.<sup>28</sup> Enfin, on a donné à la Russie tout le temps nécessaire pour se préparer à l'élargissement. Le délai entre la demande formelle

---

<sup>27</sup> Les candidats à l'intégration ont tous signé des Partenariats pour la paix (PpP), c'est-à-dire des traités militaires de coopération avec l'OTAN. La mission en Afghanistan compte également quatre pays ne faisant pas partie de l'OTAN et n'ayant pas signé de PpP. Les informations citées peuvent être consultées en visitant le [http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/isaf\\_placemat.pdf](http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/isaf_placemat.pdf).

<sup>28</sup> Ce conseil est une continuité de l'Acte fondateur OTAN-Russie du 27 mai 1997. Précisons cependant que le Conseil Russie-OTAN n'est qu'un organe de délibération et de consultation et qu'il n'a aucun pouvoir formel sur les décisions du Conseil de l'Atlantique Nord, l'organe de prise de décision de l'OTAN.

d'adhésion et l'intégration à l'alliance fut en moyenne de presque huit ans pour les dix États qui ont rejoint l'OTAN depuis la fin de la Guerre froide.<sup>29</sup>

Malgré ces dispositions, la Russie n'a jamais vu d'un très bon œil cet élargissement qui est venu consacrer sa perte d'influence en Europe. Le comportement du gouvernement russe à cet égard a oscillé entre la menace et la résignation. Au cours de la dernière année, la question de l'adhésion de l'Ukraine et de la Géorgie à l'OTAN a eu pour effet de raviver l'agressivité de la Russie à l'endroit de l'alliance. Contrairement aux États d'Europe de l'Est qui ont intégré l'OTAN depuis 1997, l'Ukraine et la Géorgie sont d'anciennes républiques de l'URSS qui partagent des frontières avec la Russie. Pour l'instant, l'adhésion de ces États à l'alliance a été repoussée à cause d'un désaccord entre les membres de l'OTAN sur le moment opportun de leur intégration. Si l'administration Bush a milité en faveur d'une intégration rapide de l'Ukraine et de la Géorgie, d'autres membres, dont l'Allemagne, s'y sont opposés, jugeant ces États trop instables. Les relations actuelles entre le président ukrainien Viktor Iouchtchenko et le gouvernement russe sont au plus bas, et comme l'indique Dmitri Trenin, du Carnegie Endowment for International Peace : « *Moscow is adamant that Ukraine's accession to the alliance would lead to a fundamental change in Russia's strategic posture, complete with missile retargeting* ». <sup>30</sup>

Les relations tendues entre la Russie et la Géorgie au sujet du statut politique des provinces sécessionnistes géorgiennes d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie furent également soulevées pour justifier le report de l'adhésion. L'intégration de la Géorgie à l'OTAN sans la résolution préalable de ces conflits sécessionnistes aurait été, en quelque sorte, une invitation à un conflit direct entre la Russie et l'Occident. L'invasion de la Géorgie par des troupes russes en août 2008 et la

---

<sup>29</sup> Ces données ont été calculées en utilisant les informations de l'OTAN disponibles au <http://www.nato.int/pfp/sig-cntr.htm>. Il est prévu que l'Albanie et la Croatie rejoignent officiellement l'OTAN à l'occasion du 60<sup>e</sup> anniversaire du sommet de Strasbourg-Kehl en 2009, ce qui portera le nombre de membres à 28.

<sup>30</sup> Dmitri Trenin, « Where US and Russian Interests Overlap », *Current History*, mai 2008. <http://www.carnegie.ru/en/pubs/media/78215.htm>



décision de Moscou de reconnaître l'indépendance de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie sont directement liées au fait que la Géorgie a une politique de défense résolument orientée vers l'Occident.

Outre les préoccupations que suscite la volonté d'adhésion de l'Ukraine et de la Géorgie à l'OTAN, il existe aussi des inquiétudes quant aux effets de l'élargissement lui-même. Des économistes suggèrent, par exemple, que l'élargissement pourrait sérieusement entraver l'efficacité opérationnelle et la capacité de coordination de l'OTAN.<sup>31</sup> L'augmentation du nombre de membres est susceptible de mener à une réduction du standard militaire défini par l'alliance. Selon Todd Sandler<sup>32</sup>, l'expansion de l'OTAN rendra plus difficile la défense efficace des membres et conduira peut-être au problème du « maillon le plus faible ». Ce problème apparaît lorsqu'un agresseur considère la puissance militaire du membre le plus faible de l'OTAN comme étant le niveau de puissance à atteindre pour rivaliser avec, voire agresser, un membre de l'alliance. Ces préoccupations liées au problème du « maillon le plus faible » sont justifiées puisque l'article 5 de la charte de l'OTAN, fondé sur le principe de la sécurité collective, garantit la défense mutuelle entre alliés en cas d'attaque. En outre, l'élargissement de l'OTAN a pour effet de diminuer l'efficacité du processus décisionnel de l'organisation puisque les décisions du Conseil de l'alliance requièrent l'unanimité. Or, plus il y a de membres au Conseil de l'OTAN, plus il est difficile de parvenir à un consensus.

L'OTAN demeure aujourd'hui la seule alliance militaire efficace de l'Occident. Cependant, un trop grand élargissement et un manque de considération pour la Russie risqueraient de l'affaiblir en rendant plus laborieuse la recherche du consensus entre ses membres, en accroissant la vulnérabilité de l'alliance face à une éventuelle attaque et en rendant la Russie plus agressive.

---

<sup>31</sup> Voir Keith Hartley, «The future of NATO: a defense economics perspective », *Institute of Economic Affairs*, décembre 1999, p. 37-40. Todd Sandler et Keith Hartley, « NATO Burden-Sharing : Past and Future », *Journal of Peace Research*, vol. 36, no. 6, 1999, p. 665-680.

<sup>32</sup> Todd Sandler, *Global Collective Action*, Cambridge : Cambridge University Press, 2004.

## B. Vers un retour à la guerre froide?

Depuis l'effondrement de l'Union soviétique, les relations entre les États-Unis et la Russie ont oscillé entre la collaboration stratégique et les tensions diplomatiques. Toutefois, au cours des dernières années, les points de tension entre Washington et Moscou se sont multipliés jusqu'à faire ombrage à leur collaboration. L'abrogation unilatérale en juin 2002 par les États-Unis du Traité anti-balistique (signé conjointement avec l'URSS en 1972) dans le but de développer un programme national de défense anti-missiles a eu pour effet d'accroître le niveau de scepticisme en Russie à l'égard des intentions réelles des États-Unis.<sup>33</sup> En outre, le refus de l'OTAN, parrainé par les États-Unis, de ratifier une version amendée du Traité sur les forces conventionnelles en Europe a encouragé la Russie, en contrepartie, à suspendre sa participation au traité, créant ainsi une menace pour l'avenir de la sécurité européenne.<sup>34</sup> Enfin, au cours des derniers mois, des signes plus visibles de la détérioration des relations entre Américains et Russes sont apparus lorsque les deux pays ont expulsé de manière réciproque des diplomates sans donner d'explications officielles.<sup>35</sup>

Un certain nombre d'événements politiques en Russie ont également eu pour effet d'accroître les suspicions de Washington à l'égard des intentions de Moscou. D'abord, Vladimir Poutine a considérablement centralisé les pouvoirs du gouvernement fédéral dans le but d'accroître son pouvoir personnel. Poutine fut également le principal architecte de l'élection de son dauphin, Dmitry Medvedev, au poste de président de la Fédération de Russie en 2008. En retour, Medvedev a nommé Poutine au poste de premier ministre puisque ce dernier ne

---

<sup>33</sup> Notons que ces deux pays ont, parallèlement à l'abrogation du Traité anti-missiles balistiques, signé un traité sur la limitation des armes stratégiques offensives en mai 2002. Ce traité visait la réduction de l'entreposage d'ogives nucléaires, ce qui indique que la coopération dans le domaine de la réduction des armes se poursuit malgré quelques désaccords.

<sup>34</sup> Le traité sur les forces conventionnelles avait pour but d'établir un équilibre des forces terrestres en Europe à la fin de la guerre froide. Les négociations menant à ce traité ont débuté en 1989 entre l'OTAN et les membres du Pacte de Varsovie. Le traité est entré en vigueur en 1992.

<sup>35</sup> Les États-Unis ont nié tout lien entre la récente expulsion d'un diplomate américain par la Russie et l'expulsion d'officiers militaires russes par les États-Unis le 6 novembre 2007 et le 22 avril 2008.

pouvait être élu, en vertu de la constitution, pour un troisième mandat d'affilé à la tête de l'État.

Un rapport publié en 2006 par un groupe de travail indépendant sur les relations<sup>36</sup> entre les États-Unis et la Russie a identifié les domaines suscitant l'inquiétude pour l'avenir des relations Washington-Moscou. Ces domaines incluent : le retour de l'autoritarisme dans le système politique russe, l'utilisation par Moscou de ses ressources énergétiques comme levier politique dans ses relations avec l'Ukraine et, finalement, le faible soutien de la Russie à la guerre contre le terrorisme.

Malgré ces préoccupations, Trenin soutient qu'il existe toujours plusieurs domaines où se chevauchent les intérêts bilatéraux entre Washington et Moscou, dont la prévention de la prolifération nucléaire en Iran et en Corée du Nord, la possibilité de déployer un système conjoint de missiles de défense et la nécessité de stabiliser le Pakistan.<sup>37</sup> Washington et Moscou sont également liés par des considérations plus larges concernant le terrorisme au Moyen-Orient et en Asie centrale.<sup>38</sup>

Alors que le niveau de tension entre les États-Unis et la Russie s'est passablement accru depuis le conflit russo-géorgien de l'été 2008, la collaboration stratégique entre les États-Unis et la Russie apparaît plus que jamais essentielle au maintien de l'ordre international actuel. Pour cette raison, Washington et Moscou doivent recentrer leurs politiques étrangères sur les intérêts qu'ils partagent plutôt que sur ceux qui les divisent. L'échec de cette collaboration pourrait faire resurgir la dynamique de confrontation qui prévalait à l'époque de la guerre froide.

---

<sup>36</sup> Voir John Edwards et Jack Kemp avec Stephen Sestanovich, « Russia's Wrong Direction : What the United States Can and Should Do », *Council on Foreign Relations*, Task Force Report # 57, mars 2006.

<sup>37</sup> Trenin, *op. cit.*

<sup>38</sup> Voir à ce sujet Celeste Wallander, « Russia-U.S. Relations and Emerging Threats to National Security », témoignage sur les relations internationales devant le sous-comité pour l'Europe et les menaces émergentes de la Chambre des représentants des États-Unis, le 9 mars 2005.

<http://www.csis.org/media/csis/congress/ts050309wallander.pdf>

### C. La sécurité des frontières et la souveraineté de l'Arctique

Peu de temps avant les attentats terroristes du 11 septembre 2001, le président Bush affichait une grande confiance au sujet de la protection des frontières nationales. Il déclarait : « *Fearful people build walls. Confident people tear them down* ». <sup>39</sup> Depuis ces attentats, cependant, la position de la Maison-Blanche a radicalement changé et s'est souvent résumée par le slogan « *security trumps trade* » (la sécurité avant le commerce) dans la gestion de ses relations frontalières avec le Canada et le Mexique. Washington a clairement fait savoir, au cours des dernières années, que les États-Unis étaient prêts à faire des sacrifices sur le plan économique pour assurer leur sécurité nationale. <sup>40</sup> Ainsi, la gestion de la sécurité aux frontières est devenue plus lourde et laborieuse, et les frontières plus imperméables à l'entrée de biens et de ressortissants étrangers représentant un « risque élevé » pour la sécurité des États-Unis.

Afin de réduire les coûts économiques rattachés à la sécurisation des frontières, l'administration Bush, en partenariat avec le Canada et le Mexique, a travaillé à établir une complémentarité entre les besoins de la sécurité nationale et ceux du commerce international. Dans cette optique, Washington et Ottawa ont adopté une entente de *Coopération sur la sécurité des frontières et le contrôle de la migration régionale*. <sup>41</sup> Cette entente a permis, entre autres, d'établir des mesures communes concernant l'émission de visas. Sur la base de cette entente, les États-Unis ont adopté avec le Canada un *Plan d'action pour la création d'une frontière intelligente* permettant d'accroître les échanges d'informations sur les biens et les personnes qui traversent la frontière. Il est important de préciser que la

---

<sup>39</sup> Cité dans Christina Gabriel et Laura Macdonald, « From the 49th Parallel to the Rio Grande : US Homeland Security and North American Borders », dans Yasmeen Abu-Laban, Radha Jhappan et François Rocher (dir.), *Politics in North America : Redefining Continental Relations*, Peterborough, Ontario : Broadview Press, 2008, p. 355.

<sup>40</sup> Stephen Clarkson, « Smart borders and the rise of bilateralism : The constrained hegemonification of North America after September 11 », *International Journal*, vol. 61, no. 3, p. 603

<sup>41</sup> Pour plus d'informations, consulter Stéphane Roussel, « Le Canada et le périmètre de sécurité nord-américain : Sécurité, souveraineté ou prospérité », *Options politiques*, avril 2002, p. 15-22.

coopération entre Washington et Ottawa dans la lutte au terrorisme existait avant le 11 septembre. Depuis ces événements, les deux pays ont cependant intensifié leurs liens en renouvelant leur entente sur les mesures anti-terroristes. Ainsi, en 2002, les États-Unis et le Canada ont signé un accord sur la coopération en science et technologie pour la protection des infrastructures et la surveillance des frontières. Puis, en 2004, ils ont conclu une entente pour accroître la sécurité bilatérale en renforçant leur coopération militaire terrestre et maritime. Les États-Unis ont également créé une frontière intelligente avec le Mexique pour gérer la sécurité de sa frontière sud.<sup>42</sup> Le renforcement des liens dans le domaine de la défense et de la sécurité avec le Canada et le Mexique a permis de lancer un processus d'intégration vers un espace de sécurité nord-américain.

Le besoin d'intégrer la sécurité nationale au commerce nord-américain, à la suite du 11 septembre, a également amené les États-Unis à créer avec le Canada et le Mexique le *Partenariat pour la sécurité et la prospérité* (PSP) en 2005. Ce partenariat a mis sur pied vingt groupes de travail trilatéraux, au niveau de la fonction publique des trois États, dans le but d'harmoniser leurs relations et de favoriser la coopération sur les questions de commerce et de sécurité. Le dernier sommet annuel du PSP a eu lieu à la Nouvelle-Orléans en avril 2008. Le président Bush a alors accueilli le premier ministre canadien Stephen Harper et le président du Mexique Felipe Calderón. Ce sommet a permis d'évaluer les progrès réalisés par le partenariat, dont l'adoption d'un plan pour lutter contre les pandémies.

La mise sur pied du PSP a intensifié les rapports politiques qu'entretiennent les États-Unis avec ses deux partenaires de l'Accord de libre échange nord-américain (ALÉNA) sans toutefois éradiquer les frontières nationales. Ce qui est paradoxal avec les attentats du 11 septembre, c'est qu'ils ont eu pour effet, d'une part, de rappeler l'importance de la sécurité des frontières nationales et de la

---

<sup>42</sup> Christina Gabriel et Laura Macdonald, *op. cit.*, p. 367.

souveraineté et, d'autre part, d'intensifier la coopération et l'harmonisation des politiques nord-américaines.

La question de la sécurité des frontières avec le Canada et le Mexique est demeurée un enjeu majeur en 2008 pour l'administration Bush ainsi que pour les médias américains. Sept ans après les attentats du 11 septembre, les Américains se sentent toujours vulnérables à une nouvelle attaque terroriste et la protection des frontières demeure intimement liée à la guerre contre le terrorisme.

La question de la sécurité des frontières américaines est également liée à l'enjeu de la souveraineté de l'océan Arctique. Cet océan, qui dégèle à un rythme accéléré et qui contient d'importantes réserves de pétrole et de gaz naturel, est au cœur d'un contentieux entre le Canada, la Russie, la Norvège et le Danemark (Groenland), qui revendiquent tous une part de souveraineté. Les États-Unis, cependant, sont demeurés jusqu'à maintenant en marge de cette dispute.<sup>43</sup> L'absence remarquée des États-Unis dans ce débat s'explique en partie par le fait que le Sénat américain a refusé, depuis l'époque de la présidence de Ronald Reagan, de ratifier la convention des Nations Unies sur le droit de la mer, notamment en raison du fait que cette convention ne prévoyait aucun pouvoir spécial pour les États industrialisés. Le gouvernement américain ne reconnaissant pas la validité de cette convention internationale, ne peut participer aux discussions sur la souveraineté de l'Arctique qui sont encadrées par les termes de la convention. Ainsi, les États-Unis ne peuvent revendiquer les ressources de l'Arctique situées au nord-est de la côte de l'Alaska au-delà de sa souveraineté maritime reconnue (sa zone économique exclusive).<sup>44</sup> De plus, même s'ils possèdent l'armée la plus puissante du monde, les États-Unis ne sont pas suffisamment équipés pour assurer une présence en Arctique : à l'heure

---

<sup>43</sup> Scott G. Borgerson, « Arctic Meltdown : The Economic and Security Implications of Global Warming », *Foreign Affairs*, vol. 87, no. 2, 2008.

<sup>44</sup> Ibid.

actuelle, les Américains ne disposent que d'un seul brise-glace pour ses missions en Arctique, comparativement à dix-huit du côté russe.<sup>45</sup>

De l'avis de l'administration Bush, mais aussi de plusieurs ONG et milieux d'affaires, il est maintenant urgent que les États-Unis ratifient la convention sur le droit de la mer. De la bouche même du président Bush, la ratification du traité « *will serve the national security interests of the United States, including the maritime mobility of our armed forces worldwide. It will secure U.S. sovereign rights over extensive marine areas, including the valuable natural resources they contain* ». <sup>46</sup>

De plus, un nombre croissant d'experts américains prédisent que sans l'intervention de Washington pour résoudre ce conflit géostratégique, le Canada, la Russie, la Norvège et le Danemark risquent de se diriger tout droit vers une crise internationale qui compromettrait la coopération entre États occidentaux. Chose certaine, la résolution de la question de la souveraineté de l'océan Arctique risque de se retrouver au sommet de la liste des priorités de la Maison-Blanche à court terme.

### **3. L'avenir de la politique étrangère américaine**

D'entrée de jeu, il est important de préciser que le prochain occupant de la Maison-Blanche, qu'il soit démocrate ou républicain, aura une politique étrangère résolument interventionniste. L'époque où les tenants de l'isolationnisme politique et de l'interventionnisme se faisaient une chaude lutte au sein du Congrès et du Département d'État est révolue. Le fait que les États-Unis soient au sommet du système international depuis 1945 a conduit tous les présidents depuis Franklin Delano Roosevelt à intervenir dans les affaires internationales afin de maintenir la position des États-Unis dans ce système ainsi que d'assurer la stabilité internationale nécessaire à la pérennité de son statut.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> Don Kraus, « Time to Ratify the Law of the Sea », *Foreign Policy in Focus*, 6 juin 2007, p. 3.

<sup>47</sup> Plusieurs ont traité de cette question auparavant en ayant recours au paradigme réaliste du « positionnement défensif ». Voir à ce sujet Jonathan Paquin, « Managing Controversy : U.S.

La question n'est donc pas de savoir si le 44<sup>e</sup> président des États-Unis interviendra dans les affaires internationales, mais plutôt de savoir quelle forme prendront ces interventions. Pour cette raison, il est important d'identifier les prémisses sur lesquelles les candidats à la présidence de 2008 basent leurs réflexions en matière de politique étrangère.

### **A. L'élection présidentielle de 2008**

Le prochain président des États-Unis héritera d'un ordre du jour chargé et complexe en politique étrangère. Avec plus de 150 000 soldats déployés en Afghanistan et en Irak, dans un contexte où les relations avec l'allié russe s'enveniment et où les relations avec la Corée du Nord, l'Iran et la Syrie demeurent tendues, le prochain président naviguera en eau trouble sur la scène internationale. Qui plus est, la politique étrangère américaine sera marquée par la poursuite d'intérêts qui sembleront parfois contradictoires et incohérents. Par exemple, Washington devra, d'un côté, maintenir la coopération avec la Russie dans le dossier de la non-prolifération des armes nucléaires tout en essayant de contenir, de l'autre, la politique étrangère de Moscou dans les régions du Caucase et en Crimée. Autre exemple : la prochaine administration appuiera certainement les mouvements de démocratisation à l'étranger tout en renforçant la coopération avec certains régimes autoritaires dans la lutte contre le terrorisme, comme ce fut le cas sous George W. Bush. Malgré cette apparence de contradiction, ces objectifs n'en sont pas moins cohérents : ils visent à assurer la sécurité nationale et à maintenir le statut prépondérant des États-Unis dans le monde.

Depuis le début de l'élection présidentielle, les experts formulent des prédictions quant à l'avenir de la politique étrangère américaine. Toutefois, il est

---

Stability-Seeking and the Birth of the Macedonian State », *Foreign Policy Analysis*, vol. 4, no. 4, octobre 2008, p. 441-462. Joseph M. Grieco, « Anarchy and the limits of cooperation : a realist critique of the newest liberal institutionalism », *International Organization*, vol. 42, no. 3, 1988, p. 485-507.



important de garder à l'esprit que la nature des campagnes présidentielles rend difficile ces exercices spéculatifs. Cela s'explique, en partie, par le fait que les déclarations de campagnes ont pour but de plaire à l'électorat américain, et ce, sans égard aux facteurs internationaux de la politique étrangère. La surenchère entre les candidats démocrates Barack Obama et Hillary Clinton au sujet de la nécessité de renégocier l'ALÉNA, lors des élections primaires en Pennsylvanie en avril 2008, illustre ce phénomène. La méprise des experts s'explique également par le fait que les candidats à la présidence font des déclarations sur la base de la conjoncture politique du moment. Toutefois, l'histoire nous enseigne que l'opinion d'un candidat et ses réalisations une fois élu président divergent considérablement. Woodrow Wilson et Franklin Delano Roosevelt, par exemple, déclaraient lors de leur campagne pour leur réélection que les États-Unis devaient rester à l'écart de la Première et de la Seconde Guerre mondiale. Pourtant, une fois réélus, Wilson et Roosevelt sont entrés en guerre respectivement en 1917 et en 1941.<sup>48</sup> Autre exemple, le candidat républicain à la présidentielle de 2000, le gouverneur du Texas George W. Bush, avait une vision moins interventionniste en politique étrangère que son rival le candidat démocrate Al Gore. Bush avait également en aversion la notion de « *nation-building* » que plusieurs préconisaient pour la résolution de conflits à l'étranger et souhaitait une réduction de la taille de l'État fédéral. Une fois élu, le président Bush a considérablement dévié de ses promesses électorales, et ce, en bonne partie à cause des attentats terroristes du 11 septembre 2001, une donnée inconnue lors de la campagne présidentielle de 2000. En réponse à ces attentats, le président Bush a choisi d'accroître la taille de l'État dans le domaine de la défense, a mené des interventions militaires en Afghanistan et en Irak et a mis en place des programmes de « *nation-building* » à Kaboul et à Bagdad.

---

<sup>48</sup> Leon Hadar, « The Pitfalls of Forecasting Foreign Policy », *Political Research Associates*, 13 mars 2008. <http://rightweb.irc-online.org/rw/4898.html>

Il est donc inévitable que le prochain président américain modifie la trajectoire de sa politique étrangère en fonction des facteurs émergeant sur la scène nationale et internationale. Les relations tendues qu'entretient Washington avec la Syrie, la Corée du Nord et l'Iran, couplées à l'instabilité au Pakistan, en Afghanistan, au Liban et dans les territoires palestiniens, sont des sources d'incertitude qui risquent de modifier la politique étrangère du prochain occupant de la Maison-Blanche. Pour cette raison, notre analyse ne s'aventurera pas sur le terrain de la spéculation, car cette entreprise hasardeuse est presque inévitablement vouée à l'échec.

Malgré la difficulté de prévoir l'évolution de la politique étrangère des États-Unis, il demeure intéressant de broser un portrait général des valeurs et des priorités de Barack Obama et de John McCain, car c'est sur cette base que l'électorat américain décidera du prochain président des États-Unis. Il est d'autant plus intéressant de broser ce portrait que les deux candidats ont des positions différentes sur plusieurs sujets chauds.

## **B. Entre puissance et diplomatie**

De manière générale, Barack Obama apparaît comme étant un interventionniste libéral dans la tradition de Bill Clinton. Il accorde une place importante aux institutions internationales, aux accords multilatéraux et à la recherche de consensus avec les alliés traditionnels des États-Unis. Obama considère que la sécurité nationale et la puissance militaire sont les intérêts vitaux, mais contrairement aux « réalistes », il considère que ces intérêts peuvent être difficilement défendus sans une coopération internationale élargie et sans une recherche du compromis. Comme il le déclarait récemment: « *the goal of an Obama administration in foreign policy would be obviously to act on behalf of the interests and the security of the United States, but also to listen carefully enough to our allies that we understand their interests, as well, and we try to find ways that we can work together to*

*meet common goals* ». <sup>49</sup> John McCain, pour sa part, est d'une tradition plus réaliste, dans le sillage de George Bush (père) et Brent Scowcroft, le conseiller à la sécurité nationale de ce dernier. Il met davantage l'accent sur la puissance militaire et ne considère pas que la sécurité des États-Unis soit nécessairement liée à la recherche d'une plus grande coopération internationale.

John McCain a une expérience considérable dans le domaine de la politique étrangère. Son expérience au sein de l'armée américaine lors de la guerre du Vietnam et ses vingt-six années passées au Congrès des États-Unis, d'abord comme représentant et par la suite à titre de sénateur, lui ont permis de développer une grande connaissance des questions de sécurité nationale et de politique étrangère. Cependant, l'appui rapide et indéfectible qu'il a accordé au président Bush lors de l'invasion de l'Irak en 2003 a conduit une partie de l'électorat à se questionner sur son jugement politique en matière de sécurité.

Barack Obama a une expérience beaucoup plus limitée en politique étrangère. Malgré le fait qu'il siège au prestigieux Comité sénatorial des affaires étrangères, Obama n'a pas eu la chance ni le temps de faire sa marque dans ce domaine puisqu'il ne fut élu qu'en novembre 2004. Par contre, le sénateur Obama a fait un effort considérable pour parfaire son expérience dans des dossiers de politique étrangère et de sécurité en travaillant étroitement avec le sénateur républicain de l'Indiana Dick Lugar sur l'enjeu de la non-prolifération des armes de destruction massive.

Notons que les deux candidats à la présidence ont des positions différentes sur plusieurs enjeux. Au sujet de l'Irak, Barack Obama s'est opposé à l'invasion avant même le déclenchement des opérations militaires. <sup>50</sup> Il considère que cette guerre a détourné les Américains de la véritable guerre contre le terrorisme

---

<sup>49</sup> *The Washington Post*, op. cit.

<sup>50</sup> Toutefois, il est important de préciser qu'Obama ne siégeait pas au Congrès lors des délibérations précédant l'invasion de l'Irak. En 2002-2003, Barack Obama siégeait au Sénat de l'État de l'Illinois.

menée en Afghanistan.<sup>51</sup> Obama a récemment proposé de déployer 7000 soldats additionnels en Afghanistan pour lutter de façon plus agressive contre les Talibans et Al-Qaida, et il fait de l'Afghanistan sa priorité dans la lutte contre le terrorisme. Depuis qu'il a été élu sénateur à Washington, Obama a également proposé une mesure législative pour le retrait graduel des troupes américaines postées en Irak. Selon lui, un retrait graduel des troupes constituerait la meilleure façon d'exercer une pression en faveur d'une réconciliation nationale irakienne et d'une plus grande responsabilisation gouvernementale.<sup>52</sup> Il a récemment déclaré que s'il était élu président, il retirerait les troupes américaines d'Irak dans un délai de seize mois, ce qui signifie que la retraite des troupes prendrait fin à l'été 2010.<sup>53</sup> Obama propose également la mise sur pieds d'une convention constitutionnelle pour la réconciliation de la nation irakienne. Cette convention serait supervisée par les Nations Unies et siègerait aussi longtemps qu'un accord ne serait pas intervenu entre les parties.

John McCain, quant à lui, place l'Irak au cœur de la lutte contre le terrorisme. Il déclarait récemment dans la revue *Foreign Affairs* : « *Defeating radical Islamist extremists is the national security challenge of our time. Iraq is this war's central front...* ». <sup>54</sup> McCain considère que les États-Unis doivent demeurer en Irak tant et aussi longtemps que le gouvernement irakien ne sera pas en mesure d'assurer la souveraineté interne du pays et de protéger l'ensemble de la population irakienne. Il croit que les États-Unis doivent d'abord éliminer la mouvance d'Al-

---

<sup>51</sup> Barack Obama, « Renewing American Leadership », *Foreign Affairs*, juillet-août 2007.

<http://www.foreignaffairs.org/20070701faessay86401/barack-obama/renewing-american-leadership.html?mode=print>

<sup>52</sup> Anthony H. Cordesman, « The Presidential Campaign, the Iraq and Afghan-Pakistan Wars, and the Coming Year of Uncertainty », *Center for Strategic and International Studies*, 21 mai 2008, p. 18.

<sup>53</sup> Barack Obama, « A New Strategy for a New World: Remarks as prepared for delivery », *The Boston Globe*, 15 juillet 2008.

<sup>54</sup> John McCain, « An Enduring Peace Built on Freedom : Securing America's Future », *Foreign Affairs*, novembre-décembre 2007. <http://www.foreignaffairs.org/20071101faessay86602/john-mccain/an-enduring-peace-built-on-freedom.html>.

Qaida en Irak avant d'orchestrer son retrait militaire.<sup>55</sup> Un retrait prématuré d'Irak serait, selon lui, irresponsable et aurait pour effet de créer un « vide de sécurité » qui pourrait déstabiliser l'ensemble du Moyen-Orient. Au sujet de l'Afghanistan, McCain reconnaît l'importance de la mission américaine mais croit que l'attention et les ressources doivent demeurer en Irak.

Le dossier iranien est une autre pomme de discorde entre Obama et McCain. Le candidat Obama met l'accent sur les rouages diplomatiques et économiques dont disposent les États-Unis pour trouver une solution aux tensions croissantes avec Téhéran au sujet de son programme nucléaire et de son ingérence dans la guerre en Irak. Obama s'est prononcé en faveur de négociations directes et sans conditions avec le régime de Téhéran afin d'apaiser les tensions. Même si l'Iran appuie des combattants terroristes en Irak, qu'elle nie l'existence de l'État d'Israël et qu'elle est soupçonnée de développer un programme nucléaire militaire, Obama considère que la Maison-Blanche doit offrir un choix clair au gouvernement iranien : cesser d'appuyer les mouvements chiites extrémistes en Irak et mettre de côté le programme nucléaire, en échange de quoi les Américains normaliseront leurs relations avec Téhéran et favoriseront les investissements économiques en Iran; ou bien, faire face à des sanctions économiques plus sévères, à un isolement accru sur la scène internationale et à un possible recours à la force militaire des États-Unis.

McCain adopte un ton plus dur qu'Obama au sujet de l'Iran. Il s'oppose à la diplomatie directe, car selon lui cela aurait pour effet de légitimer et d'accroître le prestige du régime de Téhéran sur la scène internationale. Malgré le fait qu'il n'ait jamais cautionné pleinement l'idéologie néo-conservatrice qui a animé l'administration Bush, John McCain adopte face à l'Iran une approche identique à celle défendue, jusqu'à tout récemment, par George W. Bush. Cette approche se résume par le mantra suivant : « *We don't talk to evil* ».

---

<sup>55</sup> Anthony H. Cordesman, *op. cit.*, p. 15

### C. Multilatéralisme ou unilatéralisme ?

La question du multilatéralisme et de l'unilatéralisme est directement liée à la définition des intérêts et objectifs du prochain occupant de la Maison-Blanche. Par exemple, l'influence des milieux néo-conservateurs sur l'administration Bush, surtout lors du premier mandat (2001-2005), a souvent conduit le président à adopter une approche plus unilatérale que multilatérale dans la conduite de sa politique étrangère. Depuis son élection, le président Bush a graduellement changé le cours de la politique étrangère américaine en rompant avec certaines initiatives multilatérales telles que la Cour pénale internationale, le protocole de Kyoto et le Traité sur les missiles anti-balistiques.<sup>56</sup> L'invasion américaine en Irak, menée sans l'accord du Conseil de sécurité des Nations Unies, demeure, à ce jour, l'exemple le plus marquant de l'unilatéralisme de l'administration Bush.

Il serait erroné, toutefois, de conclure que l'administration Bush a une vision purement unilatérale de la politique étrangère. Tel qu'indiqué précédemment, l'approche multilatérale fut employée par son administration, surtout lors du second mandat (2005-2009), dans plusieurs dossiers chauds tels que les négociations avec la Corée du Nord et, depuis peu, avec l'Iran.<sup>57</sup>

Le prochain occupant de la Maison-Blanche adoptera-t-il une approche plus multilatérale que George W. Bush? Les discours prononcés par John McCain et Barack Obama au cours de la campagne présidentielle de 2008 laissent croire que ce sera le cas. McCain déclarait récemment : « *When we believe international action is necessary, whether military, economic, or diplomatic, we will try to persuade our friends that we are right. But we, in return, must be willing to be persuaded by them* ». <sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> Voir Ivo H. Daalder et James M. Lindsay, *America Unbound : The Bush Revolution in Foreign Policy*, Washington : Brookings Institution Press, 2003.

<sup>57</sup> Les négociations multilatérales menées par les Américains avec le gouvernement de la Corée du Nord au sujet du programme nucléaire nord-coréen ont également regroupé la Chine, la Corée du Sud, le Japon et la Russie. En ce qui a trait aux négociations avec l'Iran sur le même sujet, le gouvernement de George W. Bush a récemment joint les pourparlers menés par les cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies et l'Allemagne.

<sup>58</sup> Robert McMahon, « Foreign Policy Brain Trusts : McCain Advisers », *Council on Foreign Relations*, 9 juin 2008. [http://www.cfr.org/publication/16194/foreign\\_policy\\_brain\\_trusts.html](http://www.cfr.org/publication/16194/foreign_policy_brain_trusts.html)

Barack Obama quant à lui déclarait lors d'une visite à Paris en juillet 2008 : « *an effective U.S. foreign policy will be based on our ability not only to project power, but also to listen and to build consensus* ». <sup>59</sup> Cependant, ces déclarations répondent au besoin qu'ont les candidats en lice de se démarquer de l'administration précédente et ne signifient pas que le prochain président adoptera une approche multilatérale pour tous les dossiers de politique étrangère. En effet, il est très peu probable, comme le note David T. Jones, que le prochain président des États-Unis milite en faveur du traité sur les mines anti-personnelles ou pour l'intégration des États-Unis à la Cour pénale internationale, deux régimes internationaux qui se veulent pourtant le reflet du multilatéralisme au 21<sup>e</sup> siècle. <sup>60</sup>

## **Conclusion**

Cette analyse a permis de brosser un portrait général des enjeux et des priorités de la politique étrangère et de sécurité des États-Unis pour l'année 2008. Elle a également permis de constater que les États-Unis sont à la croisée des chemins. En effet, les engagements et les aspirations des candidats Barack Obama et John McCain, qui diffèrent à plusieurs égards en politique étrangère, laissent présager un point tournant. L'évolution de la situation en Afghanistan et en Irak ainsi que les tensions croissantes avec la Russie forceront les dirigeants américains à prendre des décisions importantes, et ce, à très court terme. La prochaine année sera, sans doute, structurante et elle tracera les contours de la politique étrangère américaine pour les années à venir.

---

<sup>59</sup> *The Washington Post*, « Sen. Obama Holds News Conference with French President Nicolas Sarkozy in Paris », 25 juillet 2008.

<sup>60</sup> David T. Jones, « Change and Continuity in US Foreign Policy », *Options politiques*, mars 2008, p. 40.