



P E T I T M A N U E L
A F N U
D É C E M B R E 2 0 2 0

LES ÉTATS-UNIS, JOE BIDEN ET L'ONU





L'élection de Joe Biden suscite des espoirs considérables au sein des agences onusiennes, qui espèrent voir les États-Unis se réapproprier leur rôle et leur place traditionnels. Ce Petit Manuel cherche à montrer quelle pourrait être l'action de Joe Biden à l'ONU. Mais pour en comprendre tous les enjeux, il convient de faire un retour en arrière pour voir ce qu'il en est de la place américaine aux Nations Unies aujourd'hui.



Le Président Barack Obama (2008-2016) a initié le désengagement militaire américain au Moyen-Orient. C'est sous son mandat que débute un mouvement profond de retrait des troupes en Afghanistan ou en Irak.

La présidence d'Obama est également marquée par l'utilisation du "smart power", qui se résume comme l'utilisation du "hard power", mais avec discrétion, comme dans le cas de l'assassinat du chef d'Al Qaïda Oussama Ben Laden.

C'est également sous Obama qu'a été négocié l'accord sur le nucléaire iranien, le JCPOA, en 2015.

La même année, les États-Unis participaient à l'historique COP21 et entraient dans l'Accord de Paris sur le Climat.

Mais l'administration Obama est aussi à l'origine de la fin des financements américains de l'UNESCO, en 2011, après que l'agence a reconnu la Palestine comme État partie. Les États-Unis avaient déjà quitté l'UNESCO, de 1984 à 2003.





À l'automne 2020, la revue spécialisée *Foreign Affairs* qualifiait la politique étrangère de Donald Trump de disruptive. Le Président américain a, d'abord, accéléré un désengagement américain du monde qui trouve des racines plus anciennes. Il s'est retiré peu à peu de divers terrains, comme la Syrie ou, plus récemment, la Somalie.

Son slogan "America First", au-delà de vouloir dire l'Amérique d'abord, signifie, à bien des égards, l'Amérique seulement. La défense des intérêts américains est devenu le principal objectif du Président, parfois au détriment du système multilatéral. Ainsi, jugeant que le JCPOA était trop complaisant avec l'Iran, Donald Trump décide de s'en retirer et d'imposer de nouvelles sanctions contre Téhéran. L'objectif affiché était bien entendu de faire s'effondrer le régime islamique en l'étouffant économiquement, tout en employant parfois la force, comme avec l'assassinat du général iranien Qassem Soleimani. Cette politique n'a, visiblement, pas porté ses fruits, et les États-Unis se sont trouvés plus isolés que jamais à l'ONU lorsqu'il a fallu voter l'application de la clause "snapback" ou le renouvellement des sanctions contre l'Iran.

Face à la Chine, là encore, l'action de Trump s'inscrivait dans un combat plus ancien. Le différend commercial avec Pékin ne date pas d'hier, mais Donald Trump n'a pas hésité à employer des méthodes peu conventionnelles, en lançant une véritable guerre commerciale qui ne devait être qu'un levier dans les négociations avec Pékin.

Mais en choisissant la voie bilatérale, Trump a sapé l'autorité et la crédibilité de l'OMC, qui dispose d'un organe spécialisé pour la résolution des différends commerciaux. Précisément, Donald Trump, estimant que l'OMC n'était pas suffisamment digne de confiance, est parvenu à bloquer l'agence. L'impasse récente sur la nomination d'une nouvelle Directrice Générale en est une preuve supplémentaire.

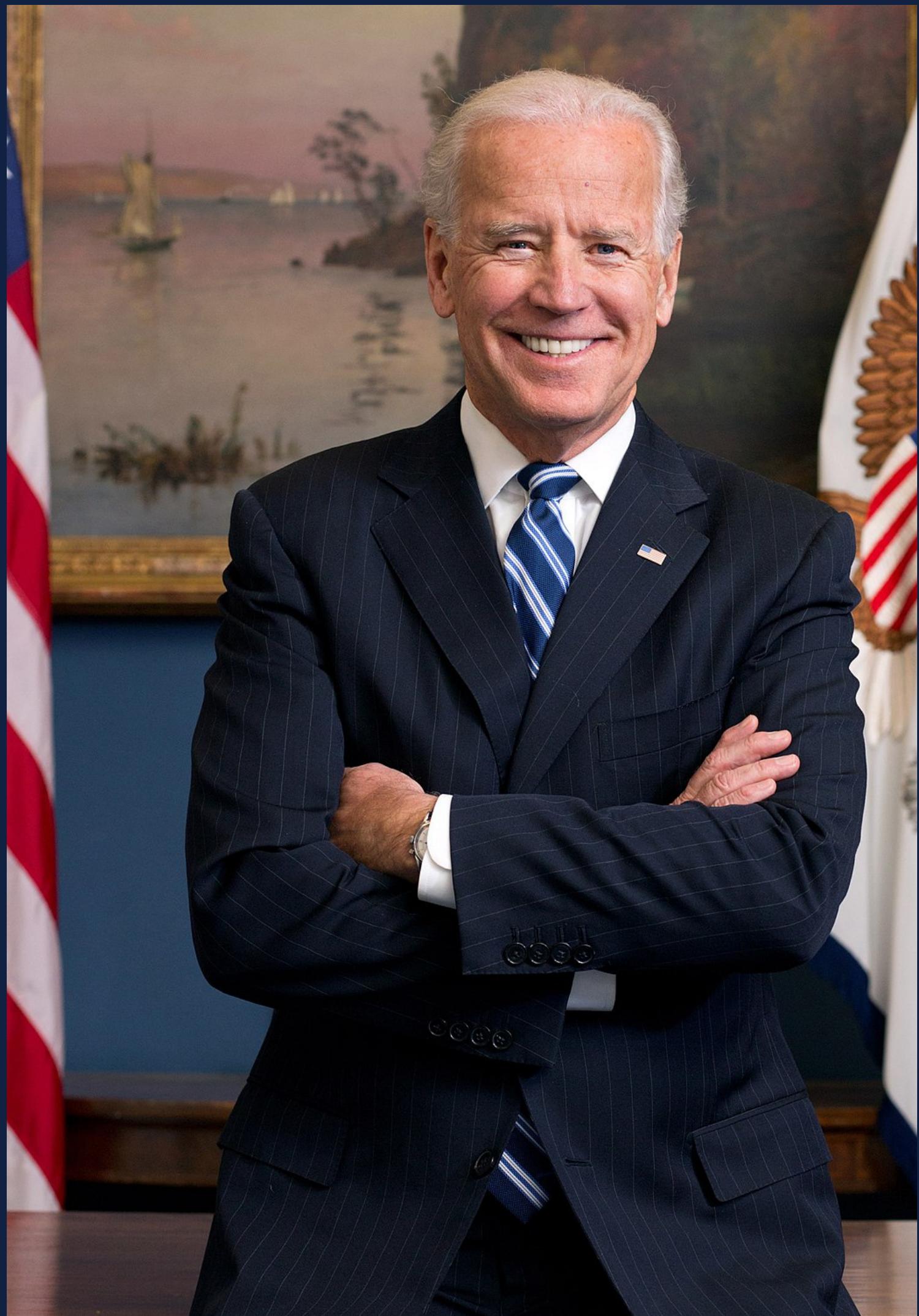
L'OMC n'est pas la seule organisation internationale qui a été prise pour cible par Donald Trump. Il y a aussi la Cour Pénale Internationale, dont plusieurs juges et hauts fonctionnaires ont été menacés de sanctions s'ils continuaient à enquêter sur les crimes de guerre américains en Afghanistan. En 2020, c'est même la Procureure Générale de la Cour, Madame Fatou Bensouda, qui a été visée par des sanctions américaines. Ces mesures ont été vivement condamnées par de nombreux pays, dont la France bien sûr.

En matière environnementale, Donald Trump a quitté l'Accord de Paris sur le climat, jugeant qu'il mettait en péril les industries américaines. Ce n'est pas le seul traité duquel les États-Unis se sont retirés sous Trump. Outre le JCPOA et celui-ci, Donald Trump a également renégocié l'ALENA, a abandonné le projet du TPP, a quitté le Traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire, a officialisé le retrait américain de l'UNESCO invoquant un "biais" de l'agence vis-à-vis d'Israël, et s'est retiré du Conseil des droits de l'Homme de l'ONU, pour les mêmes raisons.

Loin d'avoir réglé tous les problèmes, ces divers mouvements imprévisibles ont, en fait, laissé une marge de manoeuvre pour d'autres pays. L'abandon du TPP a permis à la Chine de revenir en force en Asie, en endossant par exemple le RCEP. Au Conseil des droits de l'Homme, la vacance laissée par les États-Unis a vite été remplie par divers régimes illibéraux qui voyaient là un moyen de ne pas être "dérangés" par le Conseil. La rupture du Traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire, et l'impasse des négociations sur le Traité Start, ont constitué autant de freins au contrôle de l'armement nucléaire dans le monde.

Toutefois, Donald Trump compte quelques victoires en matière de politique étrangère, mais les effets escomptés se sont révélés limités. Notamment, l'ouverture historique des négociations avec Pyongyang autour de la nucléarisation en Corée du Nord avait suscité d'importants espoirs. Mais il semblerait que les demandes américaines étaient trop élevées, et donc inacceptables pour le régime nord-coréen. Donald Trump a également parrainé, avec l'aide de son gendre Jared Kushner, de nombreux accords de normalisation des relations entre Israël et divers pays arabes, à commencer par les Émirats Arabes Unis, puis Bahreïn et, plus récemment, le Maroc, sans oublier le Soudan. Toutefois, ces normalisations diplomatiques recouvrent en fait des normalisations officieuses antérieures.

La question israélo-palestinienne a été l'un des enjeux les plus importants de la politique étrangère de Donald Trump. Le Président n'a jamais caché son soutien à l'égard de l'État hébreu. Trump a déplacé l'Ambassade américaine de Tel-Aviv à Jérusalem. Il a également reconnu la souveraineté israélienne sur le plateau du Golan et son soutien envers Benjamin Netanyahu a été constant et quasiment inconditionnel. En 2018, il a promis un "plan de paix" qui deviendrait son fameux "deal du siècle". Toutefois, cet accord n'a pas été accepté par la Palestine.



Quelles seront les orientations américaines en politique étrangère sous Joe Biden ?



Le chef de l'ONU n'a pas manqué d'adresser ses félicitations au Président élu. Antonio Guterres, à qui l'on avait souvent reproché de manquer de fermeté à l'égard de Trump, n'avait pas réussi à engager un véritable partenariat avec les États-Unis. L'élection de Biden est l'occasion pour lui d'encourager d'ambitieux projets multilatéraux.

L'une des promesses de campagne de Biden en politique étrangère et environnementale est de réintégrer l'Accord de Paris sur le climat. Toutefois, avec le Sénat contre lui, Joe Biden pourra être confronté à des difficultés pour ratifier le Traité. Quoi qu'il en soit, il a d'ores et déjà annoncé la nomination de Kerry comme conseiller spécial pour le climat, avec un siège au Conseil de Sécurité Nationale, ce qui est inédit.

Joe Biden promet également la prolongation de l'Accord Start sur la réduction des armes stratégiques. Mais ce prolongement ne fera que reculer un peu plus la renégociation fatidique des termes, qui promet d'être difficile.

Au Moyen-Orient, Biden va probablement poursuivre le désengagement militaire américain. Il n'aura d'ailleurs pas le choix étant donné que Donald Trump amplifie et accélère ce phénomène pendant ses derniers jours à la Maison Blanche. Il semble aussi que Biden ne reviendra pas sur les mouvements diplomatiques de Trump en Israël : il laissera, par exemple, l'Ambassade américaine à Jérusalem. Toutefois, il opérera vraisemblablement quelques changements dans la région. S'il est, avec sa colistière Kamala Harris, un partisan de l'État hébreu, il encouragera toutefois la solution à deux États et négociera avec la Palestine. Sur l'Iran, Biden souhaite réengager les négociations avec Téhéran. La réintégration du JCPOA sera difficile d'un point de vue juridico-légal mais pas impossible. Elle n'est, quoi qu'il en soit, pas nécessaire dans la mesure où, le 3 décembre 2020, le Ministre iranien des Affaires étrangères s'est dit prêt à se conformer aux dispositions du Traité de 2015 si les États-Unis levaient les sanctions et donnaient une garantie qu'elles resteraient levées. Néanmoins, Biden semblait intéressé par une augmentation du Traité, qui ne semble pas être à l'ordre du jour côté iranien.

Biden se montrera, par ailleurs, plus vigilant que son prédecesseur sur la question des droits humains. Ainsi, certains régimes du Golfe peuvent s'inquiéter. L'Arabie Saoudite, qui bénéficiait d'un soutien presque aveugle de Donald Trump, pourrait faire face à quelques résistances de la prochaine administration. Le meurtre du journaliste Jamal Kashoggi a profondément marqué l'opinion publique internationale, et Joe Biden ne l'a pas oublié.

Même si le Sénat est républicain, la réconciliation avec les droits de l'Homme semble être une victoire facile. Les États-Unis pourraient retrouver toute leur place au sein du Conseil des droits de l'Homme de l'ONU, si bien que certains régimes peu favorables aux droits humains se pressent, à Genève, pour le contrôle du Conseil. En ce sens, Bahreïn tente d'éclipser la candidature à la Présidence du Conseil des îles Fidji qui, pourtant, étaient seules candidates en lice.

Toujours sur les droits humains, Biden a tout intérêt à lever les sanctions contre les divers juges de la Cour Pénale Internationale répudiés par Trump. Le Sénat ne devrait normalement pas s'y opposer outre mesure.

En Asie, la Corée du Nord ne sera probablement pas la première des priorités du Démocrate. De fait, avec la Covid-19 et tous les enjeux domestiques que l'on connaît, Joe Biden aura suffisamment de "pain sur la planche". En revanche, la Chine demeure au sommet de l'agenda présidentiel. Contrairement à Donald Trump, Biden pourrait bien choisir la voie multilatérale pour régler le différend commercial, en redonnant vie à l'organe de règlement des différends de l'OMC, ce qui serait une aubaine pour cette agence étranglée par les grandes puissances.

Biden croit bien plus en le multilatéralisme que Donald Trump, et nombre d'analystes prévoient un retour en force des États-Unis à la table multilatérale, encouragé par la nomination d'Antony Blinken comme Secrétaire d'État. Malgré me.su<re



ETATS-UNIS

DEMOCRAT

FINANCIAL

INDUSTRIAL

Reste encore un élément à aborder : qui représentera les États-Unis au Conseil de Sécurité des Nations Unies ?

Sous Barack Obama, deux Ambassadrices s'étaient succédées : Susan Rice (2009-2013) et Samantha Power (2013-2017).

Malgré mesure



Rice était une diplomate de carrière, qui avait servi comme Secrétaire d'État adjointe pour l'Afrique et qui avait eu un rôle dans l'équipe diplomatique de Bill Clinton. Power avait, quant à elle, débuté sa carrière comme reporter de guerre, avant d'enseigner à la Kennedy School de l'Université Harvard.

Toutes deux avaient une grande appétence pour les relations internationales.

Trump, quant à lui, a nommé successivement Nikki Haley (2017-2018), jusqu'à sa démission, puis Kelly Craft (2019 à maintenant).



Haley est une femme politique originaire de Caroline du Sud. Gouverneure républicaine de cet État (2011-2017), elle n'avait jamais servi dans l'appareil diplomatique étatsunien. Fervents soutiens du Sénateur Mitch McConnell, les Craft sont de généreux donateurs républicains. En 2016, Kelly Craft fait un don de 2 millions d'USD à Trump, qui la nomme alors Ambassadrice au Canada (2017-2019), avant qu'elle ne remplace Nikki Haley à l'ONU. Ce n'est pas la première fois que Craft travaille au sein de l'Organisation. Sous Bush, elle avait été Conseillère à la Représentation américaine aux Nations Unies, en charge des affaires africaines.

Joe Biden a récemment annoncé qu'il avait l'intention de nommer Linda Thomas-Greenfield comme Ambassadrice à l'ONU. Toutefois, le Sénat doit encore la confirmer à ce poste pour qu'elle puisse prendre officiellement ses fonctions.



Linda Thomas-Greenfield est une diplomate aguerrie, riche d'une carrière de 35 ans au service de l'État, soldée par la purge conduite par l'administration Trump au sein des services diplomatiques. Elle débute sa carrière en 1982, et sert tantôt à Genève, au Pakistan, au Kenya, en Gambie, au Nigéria et en Jamaïque avant de devenir Ambassadrice au Libéria (2008-2012), puis Directrice Générale du Service extérieur américain pendant un an. Elle est ensuite nommée Secrétaire d'État adjointe, en charge des affaires africaines (2013-2017).

Ainsi, ce Petit Manuel montre dans quelles mesures la Présidence de Joe Biden est attendue pour consolider et renforcer le multilatéralisme et l'universalisme au sein des Nations Unies.

