

# L'ADMINISTRATION OBAMA A-T-ELLE (VRAIMENT) NAVIGUÉ À VUE SUR LA SCÈNE MONDIALE ?

SÉBASTIAN SANTANDER \*



Plusieurs observateurs influents de la politique américaine affirment que, contrairement à ses prédécesseurs, tant la première que la deuxième mandature Obama (2009-2016) seraient dépourvues d'un quelconque dessein stratégique dans le domaine de l'action extérieure. Les tenants de ce postulat n'hésitent d'ailleurs pas à soutenir l'idée que le pilote de l'exécutif américain est loin d'être animé de la volonté de défendre le *leadership* américain dans le monde ; notion qu'ils tendent à réduire à la capacité d'une puissance – en l'occurrence celle des États-Unis – à perpétuer sa prééminence et à endosser de manière discrétionnaire, et sans concertation internationale, la responsabilité des affaires mondiales. L'abandon par Obama du projet visant à bombarder le régime de Bachar el-Assad après que celui-ci eut franchi la « ligne rouge » des armes chimiques, le refus d'employer la manière forte suite, notamment, à l'annexion de la Crimée par la Russie pour contrer les prétentions impériales du gouvernement Poutine ou la supposée incapacité à protéger ses alliés asiatiques contre « l'expansionnisme » nord-coréen et chinois seraient, pour les défenseurs d'une ligne dure en politique étrangère, autant de manifestations de la défection actuelle du *leadership* américain et partant

---

\* PROFESSEUR AU DÉPARTEMENT DE SCIENCE POLITIQUE ET DIRECTEUR DU CENTER FOR INTERNATIONAL RELATIONS STUDIES (CEFIR) DE L'UNIVERSITÉ DE LIÈGE.

de l'affaiblissement de la puissance des États-Unis dans les relations internationales. Cette idée martelée depuis plusieurs années s'est diffusée et affirmée dans une série de milieux d'experts politiques influents qui gravitent autour des cercles du pouvoir à Washington.

La présente contribution essaiera dans un premier temps de comprendre comment cette représentation a pris corps. Il s'agira ensuite de vérifier dans quelle mesure ce postulat correspond à la réalité. Afin de répondre à cette interrogation avec le plus de précision possible, il n'est guère possible de faire l'économie d'une analyse comparative avec les politiques étrangères des administrations précédentes, et plus particulièrement avec celles de Georges W. Bush (2001-2008). Les conclusions de cette recherche s'éloignent quelque peu de l'idée dominante suscitée. Bien que le bilan de la politique étrangère d'Obama demeure mitigé, il serait excessif ou ingénieux de conclure à une absence de vision ou de stratégie internationale, de déduire un désengagement de Washington des affaires mondiales ou de considérer le gouvernement actuel comme le fossoyeur de la puissance américaine.

50

## **Tentative de déconstruction d'une idée dominante**

L'idée dominante qui imprègne un certain nombre de travaux de recherche ou d'articles de presse, notamment, aux États-Unis, est que la politique étrangère de l'administration Obama serait, contrairement à toutes les administrations qui l'ont précédée, dénuée d'une quelconque grande stratégie. Cette idée martelée durant des années par les adeptes d'une ligne dure en politique étrangère n'a eu de cesse de gagner l'opinion publique ainsi qu'un nombre toujours croissant de membres du Congrès américain, dont l'action obstructive aux politiques de l'exécutif démocrate a en partie contribué à alimenter la perception sur l'immobilisme de la Maison-Blanche<sup>1</sup>. Certains tenants de cette hypothèse vont jusqu'à considérer que sous Obama, les États-Unis ont fait le choix

---

<sup>1</sup> Sur les jeux de pouvoir entre l'exécutif et le législatif, et l'influence du Congrès sur la politique étrangère de l'administration Obama, cf. Frédéric Gagnon, « Le Congrès », dans Charles-Philippe David, *La politique étrangère des États-Unis*, Paris, Presses de Science po, 2015, p. 413-462; « Congress's influence over foreign policy », *The Economist*, avril 2015.

d'abdiquer leur *leadership* sur le monde<sup>2</sup>. Ce postulat<sup>3</sup> est énoncé de différentes manières. D'aucuns l'expriment en défendant l'hypothèse du désengagement de la puissance américaine des affaires mondiales (politique dite du « repli »). D'autres soutiennent l'idée en indiquant que la politique étrangère des États-Unis serait devenue « indécise » voire « improvisée » ; d'autres encore l'affirment en arguant « l'absence » de doctrine dans l'action extérieure de l'administration Obama<sup>4</sup>.

L'utilisation de la formule « doctrine Obama » est, d'ailleurs, devenue, dans certains cercles journalistiques et essayistes de Washington, une manière ironique pour signifier qu'il manquerait une boussole à l'administration démocrate et qu'elle aurait développé une politique étrangère singulièrement réactive, opérant « au cas par cas » dans les affaires mondiales. Bref, son rôle se résumerait à celui d'un simple gestionnaire de crises agissant « au jour le jour », dépourvu tant d'une vision stratégique que d'une capacité réflexive quant à la place et au rôle mondial des États-Unis dans le long terme.

C'est la conjonction de plusieurs éléments qui a contribué à l'essor de cette représentation. Il y a, sans aucun doute, le discours du président Obama lui-même qui, soucieux de se dissocier de l'administration Bush<sup>5</sup>, n'a eu de cesse, depuis sa première élection, de se présenter comme un pragmatique « résolveur de problèmes » (*problem-solver*) dont l'action politique serait dépourvue

51

---

<sup>2</sup> Vali Nsr, *The Dispensable Nation: American Foreign Policy in Retreat*, New York, Doubleday, 2013, 320 p. ; Charles Krauthammer, « The vacant presidency », *The Washington Post*, 24 juillet 2014 ; Arnaud Blin, « États-Unis : hyperpuissance ? Vingt ans après, le repli », *diploweb*, 21 octobre 2012, p. 1-11.

<sup>3</sup> Il existe également une littérature qui prend le contre-pied de ce postulat mais dont l'influence sur l'opinion publique américaine demeure minoritaire : cf. notamment Charles-Philippe David, *Au sein de la Maison-Blanche. De Truman à Obama, la formulation (imprévisible) de la politique étrangère des États-Unis*, Paris, Presses de Sciencepo/Académique, 2015, p. 915-996 ; Justin Vaisse, *Barack Obama et sa politique étrangère*, Paris, Odile Jacob, 2012 ; Martin S. Indyk, Kenneth G. Lieberthal et Michael E. O'Hanlon, *Bending History. Barack Obama's Foreign Policy*, Brookings, 2012.

<sup>4</sup> Glen Trush, « In search of the "Obama doctrine" », *Politico*, 23 mars 2011 ; Dan Twining, « The Obama doctrine an unsentimental appraisal », *Foreign Policy*, 4 février 2013 ; Elie Cohen, « Obama does not accept war for what it is », *The Washington Post*, 31 juillet 2014.

<sup>5</sup> Cette volonté de dissociation se manifeste clairement dans le document de stratégie de sécurité nationale présenté en 2010 par l'administration Obama : cf. La Maison Blanche, « National Security Strategy », *La Maison-Blanche*, Washington, mai 2010.

d'idéologie<sup>6</sup>. De telles déclarations sont relayées par des observateurs de la vie publique américaine et semblent percoler d'autant plus facilement que le gouvernement républicain précédent ne faisait pas mystère de sa volonté de mener une action étrangère animée par l'idéologie de l'exceptionnalisme américain et de la nécessité d'ériger les États-Unis en garants de l'ordre international et en défenseurs du monde dit « libre » (*freedom agenda*). Les actions extérieures s'accompagnaient souvent d'un discours manichéen empreint de formules à caractère religieux (« Axe du mal ») et de messianisme guerrier. Ce qui a grandement facilité la lisibilité de la politique étrangère de l'administration Bush comparativement à celle d'Obama qui pour s'en dissocier s'est efforcée de dépouiller l'action extérieure américaine des traits ubuesques de l'idéologie néoconservatrice.

52

Cette représentation d'une politique étrangère sans doctrine se doit, outre quelques tergiversations et volte-face dans certains dossiers internationaux – dont plusieurs se sont d'ailleurs avérées fortuitement payantes pour Obama, tel l'abandon d'une opération punitive à l'encontre du régime syrien –, à deux autres facteurs. D'une part, l'insistance du gouvernement Obama à vouloir retirer les troupes américaines d'Irak et d'Afghanistan, et le refus d'engager les États-Unis dans de nouvelles opérations militaires de grande envergure. D'autre part, les soubresauts récurrents de l'actualité internationale<sup>7</sup> ont, à différentes reprises, forcé l'administration Obama à adapter et à ajuster son action extérieure à l'évolution des conjonctures mondiales.

## Rétablir le prestige international des États-Unis : entre discours bienveillant et politique d'engagement

Toutefois, doit-on pour autant considérer que ce gouvernement, qui en plus d'être celui de la première puissance mondiale, est

---

<sup>6</sup> Obama veille à se présenter comme une « personne non idéologique » comme en témoignent différents de ses discours : cf. Barack Obama, « Renewing America's Promise », *Discours prononcé à Baltimore*, 17 janvier 2009 ; La Maison-Blanche, « Remarks by the President at DCCC Event - Seattle », *La Maison-Blanche*, 25 novembre 2013.

<sup>7</sup> Cf. entre autres la question ukrainienne et l'annexion de la Crimée par la Russie ; les « printemps arabes » ; les multiples retournements de situation dans la crise syrienne ; l'essor du mouvement de l'État islamique ou la crise yéménite.

dépourvu d'une stratégie internationale et évolue en conséquence sans repère dans les affaires mondiales ? Un grand nombre de ceux qui répondent par l'affirmative à cette question sont des nostalgiques<sup>8</sup> de la « gâchette facile » et partant d'une politique étrangère unilatéraliste et interventionniste, agissant au profit de la suprématie de la puissance américaine ainsi que de la pérennité d'un supposé ordre unipolaire – stratégie qui en réalité connut un échec retentissant sous l'ère Bush<sup>9</sup>. Le cadre doctrinal de la politique étrangère actuelle est certainement plus difficile à décoder que celui de l'administration précédente du fait, notamment, que la première a développé une idée du monde plus complexe que la seconde. Pour l'actuelle administration, le monde apparaît en constante évolution et complexification. Il serait tirillé tant par des forces multipolaires que transnationales et la puissance se diffuserait et se relativiserait<sup>10</sup>. Cette représentation considère non seulement qu'aucun acteur ne peut relever seul les défis globaux (terrorisme, armes de destruction massives, changement climatique ou crise économique), mais qu'il ne peut y avoir de solution aux problèmes internationaux sans la participation de Washington. Dès lors, pour que les États-Unis soient à nouveau entendus, suivis et puissent se garantir une place de choix dans les affaires mondiales et dans la définition des règles internationales, la stratégie du gouvernement Obama a consisté à renouveler la puissance américaine.

Depuis son accession au pouvoir, cette administration est animée par l'idée que la restauration de la puissance américaine doit d'abord transiter par une stratégie qui permette de redorer le blason international des États-Unis, dont l'image fut sérieusement altérée sous l'administration Bush suite aux interventions militaires unilatérales, au mépris manifesté pour les conventions et instances internationales de concertation, et aux pratiques peu compatibles avec le discours sur la grandeur de la démocratie américaine, comme

---

<sup>8</sup> Tom Cotton, « Ending America's Retreat, Restoring America's Military Dominance », *Allocution devant le Sénat américain*, 16 mars 2015 ; Charles Krauthammer, « The Obama doctrine : leading from behind », *The Washington Post*, 28 avril 2011 ; Josef Joffe, « Is there really an Obama doctrine », *The New York Times*, 29 mars 2011.

<sup>9</sup> Andreas Wenger, « US foreign policy under Bush : balance sheet and outlook », *CSS Analyses in Security Policy*, vol. 3, n° 41, octobre 2008.

<sup>10</sup> La Maison-Blanche, « National Security Strategy », *La Maison-Blanche*, Washington, mai 2010 ; La Maison-Blanche, « National Security Strategy », *La Maison-Blanche*, Washington, février 2015.

les arrestations extrajudiciaires ou le recours à des méthodes de torture, d'humiliation et de sévices perpétrées dans les prisons secrètes, dites « sites noirs », et contrôlées par la CIA dans différents pays du monde<sup>11</sup>. Leur *leadership* intellectuel et moral s'en est trouvé affaibli, affectant la forme de domination partiellement consentie dont les États-Unis jouissaient jusqu'à l'orée de la décennie 2000. Un sondage réalisé en 2007 par le *BBC World Service* auprès de 26 000 personnes à travers 25 nations issues des cinq continents de la planète confirmait ce diagnostic de méfiance, voire de rejet, dont la puissance américaine pâtissait au niveau international, puisqu'il concluait à une influence négative de l'action extérieure des États-Unis : 49 % des sondés estimaient que les États-Unis avaient un rôle négatif au niveau mondial alors que seuls 29 % considéraient qu'ils avaient eu une action positive<sup>12</sup>.

54

Afin d'inverser ce sentiment antiaméricain et rétablir le prestige de la puissance américaine en la rendant à nouveau attrayante aux yeux du monde extérieur, le gouvernement Obama a, dès le départ, cherché à déployer un discours conciliateur en présentant le pays comme un acteur disposé à s'asseoir à la table des instances multilatérales et à favoriser le dialogue avec la communauté internationale, y compris avec les régimes les plus opposés aux intérêts américains. Alors que Bush s'opposait frontalement aux pays tiers ennemis et soutenait le changement de régime politique avant d'initier un dialogue, Obama vise, autant que faire se peut, à recourir à la négociation – tout en se réservant le droit du recours unilatéral à la coercition (voir *infra*) – pour déboucher sur des accords avec des pouvoirs politiques antagonistes présupposant que leur réintégration internationale pourrait, à terme, créer l'ouverture de ces régimes au monde et partant susciter une attitude plus modérée de leur part.

Cette conception à l'apparence idéaliste avait déjà été exprimée par Obama en 2007 à l'occasion d'un débat organisé pour l'investiture démocrate dans la perspective de la présidentielle de 2008 et réitérée par la suite à plusieurs reprises devant différents

---

<sup>11</sup> L'ère Bush sera propice au développement d'un important sentiment anti-américain à l'échelle mondiale : cf. Peter J. Katzenstein et Robert O. Koehane (coord.), *Anti-Americanisms in World Politics*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 2007.

<sup>12</sup> BBC World Service « View of US's global role "worse" », *BBC World Service*, 23 janvier 2007, p. 1-23.

parterres<sup>13</sup> ; ce qui contredit quelque peu ceux qui soutiennent que la politique étrangère du gouvernement actuel est dépourvue de toute vision stratégique et se construit au contact journalier avec la réalité internationale. D'autant que cette politique dite de la « main tendue » a été mise en œuvre dès la première administration Obama (voir *infra*) à l'endroit de plusieurs pays avec lesquels Washington entretient des relations tumultueuses (Russie<sup>14</sup>) ou avec des régimes qu'elle considère comme « ennemis », comme la Corée du Nord<sup>15</sup>, Cuba<sup>16</sup> ou l'Iran<sup>17</sup>. Bien que cette démarche puisse revêtir un certain caractère idéaliste, l'intention stratégique de cette politique est de recouvrer une nouvelle respectabilité et une reconnaissance internationale pour les États-Unis afin de rétablir leur *leadership* global.

### Un bilan mitigé de la politique d'engagement

Ceci étant, les succès engrangés dans le domaine de la politique internationale ne sont pas toujours fructueux, comme en témoignent les difficultés rencontrées par l'administration Obama à freiner durablement les ressentiments anti-américains sur la scène internationale et plus particulièrement dans le monde arabo-musulman<sup>18</sup>, avec qui le président américain avait souhaité

55

---

<sup>13</sup> À l'occasion de la remise du prix Nobel de la paix en 2009, devant l'Assemblée générale de l'ONU ou, plus récemment, devant l'Académie militaire de West Point, où afin de soutenir que l'intervention militaire ne pouvait être la seule composante du *leadership* américain en toute circonstance, il déclarera : « ce n'est pas parce qu'on a le meilleur marteau qu'on doit voir chaque problème comme un clou » : Barack Obama, « Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony », *Discours prononcé à l'Académie militaire de West Point*, New York, 28 mai 2014.

<sup>14</sup> Steven Pifer, « Reversing the decline. An agenda for U.S.-Russian Relations in 2009 », *Foreign Policy at Brookings : Policy Paper*, n° 10, janvier 2009, 25 p.

<sup>15</sup> Edward A. Olsen « Policies toward North Korea under the Obama government », *International Journal of Korean Studies*, vol. 14, n° 1, 2010, p. 35-62.

<sup>16</sup> William M. LeoGrande, « Engaging Cuba : A Roadmap », *World Policy Journal*, vol. 25, n° 4, hiver 2008-2009, p. 87-99.

<sup>17</sup> Andrew Parasiliti, « Iran : Diplomacy and Deterrence », *Survival Global Politics and Strategy*, vol. 51, n° 5, 2009, p. 5-13.

<sup>18</sup> Alexandra de Hoop Scheffer et François Vergniolle de Chantal, « Éditorial », *Politique américaine*, vol. 1, n° 19, 2012, p. 7-10 ; Pew Research Center, « Global Opinion of Obama Slips, International Policies Faulted », *Pew Research Center*, 13 juin 2013 ; Sarah Difallah, « Barack Obama face au défi de l'anti-américanisme », *L'Obs*, 26 septembre 2012.

entamer, à l'occasion de son discours à vocation historique prononcé au Caire en juin 2009, un « nouveau début [...] basé sur l'intérêt et le respect mutuels »<sup>19</sup>. Un certain nombre de lettres d'intention – et non des moindres – n'ont pas été suivies d'effets, notamment, par rapport à la fermeture de la prison de Guantanamo – symbole des exactions des États-Unis contre les droits de l'homme –, à l'arrêt des dérapages des troupes américaines en Afghanistan ou au respect du droit international<sup>20</sup>. Ce qui ne facilite pas un redressement conséquent et durable de l'image internationale des États-Unis<sup>21</sup>, d'autant que sur le dossier israélo-palestinien les résultats se sont révélés inversement proportionnels à l'espoir qu'ils avaient suscités puisque le président n'est pas parvenu, comme il l'avait souhaité, à se placer au-dessus de la mêlée pour jouer un rôle de conciliateur impartial et a fini par renoncer au gel des projets de colonie de peuplement en Cisjordanie et à Jérusalem-Est, à s'opposer à la reconnaissance d'un État palestinien sans négociations préalables et à se brouiller avec le gouvernement israélien de Netanyahu. Ce qui fait que le processus de paix est aujourd'hui plongé dans un état comateux duquel il ne pourra très probablement pas sortir d'ici la fin de son second mandat<sup>22</sup>, d'autant que la coalition gouvernementale israélienne, formée en mai 2015, a donné une place de choix aux nationalistes et ultra-orthodoxes dont certains sont de farouches opposants à la création d'un État palestinien.

Par ailleurs, certaines politiques de la « main tendue » ont tourné court, comme celles engagées avec la Corée du Nord ou avec la Russie. Alors que l'administration Bush considérait le régime nord-coréen comme faisant partie de l'« axe du mal » et préconisait

56

<sup>19</sup> Barack Obama, *A new beginning*, Le Caire, 4 juin 2009.

<sup>20</sup> Jens David Ohlin, *The Assault on International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2015, 290 p. ; Emmanuel Garessus, « Barack Obama mine le droit international », *Le temps*, 3 mars 2015.

<sup>21</sup> La prise de fonction d'Obama en 2009 et son discours de conciliation avec le reste du monde suscitèrent dans l'opinion mondiale des espoirs de changement dans la politique étrangère américaine, contribuant à améliorer l'image internationale du pays. Celle-ci s'est, au contraire, progressivement dégradée mais sans toutefois atteindre le niveau dont elle jouissait à l'époque de l'administration Bush : cf. Julie Ray, « U.S. Leadership Earning Lower Marks Worldwide », *Gallup*, 13 mars 2013 ; Pew Research Center, « America's Global Image remains more positive than China's. Chapter 2. Global Opinion of Barack Obama », *Pew Research Center*, 18 juillet 2013.

<sup>22</sup> Laurence Nardon, « La diplomatie américaine au Moyen-Orient », *Ramses : le défi des émergents*, Paris, Dunod, 2015, p. 264-267.

à son encontre une attitude privilégiant la force et l'intransigeance<sup>23</sup>, Obama va, dès son arrivée au pouvoir, manifester son intérêt à rétablir le contact avec Pyongyang. Toutefois, chaque partie est restée sur sa position : le président américain a considéré qu'après ses signes d'ouverture à l'égard du régime nord-coréen, Pyongyang se devait de faire un pas dans le sens de la dénucléarisation pour relancer les négociations ; par contre la Corée du Nord, méfiante à l'égard de l'initiative américaine, réclamait, avant d'engager une quelconque réforme, une meilleure attention à son égard, dont la manifestation aurait dû se concrétiser par une rencontre bilatérale de haut niveau politique avec Washington. Ce blocage a laissé la place à une escalade qui s'est traduite par des tirs de fusées, le lancement d'essais nucléaires (2009 et 2013) et le redémarrage de certaines installations nucléaires (complexe de Yongbyon en 2013) de la part de Pyongyang, des sanctions américaines à l'encontre du régime nord-coréen et un renforcement de l'*US Navy* au large des côtes coréennes, ainsi que par le déclenchement d'une guerre cybernétique et l'échange d'invectives entre les deux acteurs. La question de la négociation sur le nucléaire nord-coréen, aujourd'hui totalement paralysée, témoigne de l'échec de la politique de la main tendue avec Pyongyang<sup>24</sup>.

57

Le même constat peut être tiré en ce qui concerne les relations avec la Russie. Pourtant, Obama I et II ont été marqués par l'intérêt de développer un dialogue avec Moscou au travers de la politique dite du « *reset* » (mise à zéro de leurs relations), car en 2008, les relations entre Moscou et Washington étaient au plus bas. Pour les États-Unis de Bush, la Russie de Poutine constituait une menace tant pour les intérêts sécuritaires américains qu'internationaux, alors que Moscou voyait dans la politique étrangère américaine un frein à sa nouvelle stratégie de redéploiement international. La Russie éprouvait un sentiment d'encerclement dû, notamment, à l'expansion de l'Otan aux pays d'Europe baltique et orientale (2004), au soutien américain apporté aux révolutions des roses en Géorgie

---

<sup>23</sup> Barthélémy Courmont, « Les relations États-Unis/Corée du Nord : point de situation et perspectives », *Note de consultance IRIS*, n° 021, 2004, 39 p.

<sup>24</sup> Shuan Sim, « US-North Korea Diplomacy: Where We Stand After 20 Years Of Failed Talks, Nuclear Threats », *International Business Times*, 5 janvier 2015 ; Anna Fifield, « Good cop, bad cop on North Korea ? Washington plays the tough guy », *The Washington Post*, 31 janvier 2015.

(2003), orange en Ukraine (2004) ou des tulipes au Kirghizstan (2005), à l'appel de Washington de reconnaître l'indépendance du Kosovo (2007), aux projets d'instauration sur les territoires polonais et tchèque d'un bouclier antimissiles ou à l'appui américain apporté à l'adhésion de la Géorgie et de l'Ukraine à l'Alliance atlantique (2008). Ces facteurs ont exacerbé la suspicion des autorités russes à l'égard de Washington et, dès que l'occasion lui fut donnée, Moscou n'hésita pas à riposter fermement, comme en a attesté la réponse de l'armée russe à la tentative du gouvernement géorgien pro-occidental de Saakachvili de recouvrer par la force le contrôle de sa région séparatiste d'Ossétie du Sud, dont la grande majorité de la population détient un passeport russe (2008).

La stratégie de « mise à zéro » des relations russo-américaines conduite dès 2009 par l'administration Obama visera à épouser une approche plus conciliante avec la Russie. C'est la raison pour laquelle l'expansion future de l'Otan et le bouclier antimissiles, imaginés par Bush, seront suspendus, et l'adhésion russe à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), matérialisée en 2012, sera soutenue par Washington. Ces initiatives vont, dans un premier temps, permettre de détendre le climat entre Moscou et Washington. L'intérêt d'Obama pour relancer les relations avec la Russie est aussi à situer dans le cadre plus large de la diffusion récente du pouvoir et de la montée en puissance des pays dits « émergents » (voir *infra*). Toutefois, une série de dossiers internationaux ont à nouveau plongé les relations russo-américaines dans une escalade de tensions et de sanctions, parmi lesquelles la question ukrainienne<sup>25</sup>. Malgré l'annexion de la Crimée et les incursions militaires russes dans les régions russophones de l'est de l'Ukraine, la Russie comme les États-Unis ont, de part et d'autre, manœuvré afin de maintenir l'Ukraine dans leur orbite d'influence respective<sup>26</sup>.

Bien que les autorités américaines ne soient pas arrivées à relancer le dialogue avec Moscou ou à entamer des négociations avec Pyongyang, le traitement de ces deux dossiers témoigne de l'approche stratégique de l'administration Obama qui considère que quand le dialogue et la diplomatie ne parviennent pas à amener les

<sup>25</sup> Andrei Akulov, « Ukraine : Relations between Russia and the US are at their lowest since the Cold War », *Global Research*, 10 mars 2015.

<sup>26</sup> John Mearsheimer, « Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault », *Foreign Affairs*, septembre/octobre 2014, p. 1-12.

acteurs tiers à partager son point de vue, et partant à les faire plier à sa volonté, le recours à la voie coercitive peut être envisagé ; ce qui a donné lieu à l'adoption de sanctions (énergie, défense, finance) à l'égard de ces deux pays tiers.

Toutefois, dans certains cas la stratégie du dialogue semble avoir engrangé des progrès, comme en témoignent les cas iranien ou cubain. La politique de la main tendue à l'adresse de Téhéran et de La Havane sera activée dès 2009 avec un message envoyé à l'occasion du nouvel an persan aux décideurs iraniens, leur offrant de renouer les relations diplomatiques, et avec la prise de quelques mesures pour un début d'assouplissement de l'embargo américain à l'égard de Cuba (permission octroyée aux Américano-Cubains de transférer de l'argent à leurs proches et de voyager plus fréquemment sur l'île, autorisation à des firmes de télécommunication américaines d'opérer à Cuba pour intensifier les communications). Dans un premier temps, ces tentatives vont s'avérer infructueuses : l'Iran d'Ahmadinejad se montrera peu enclin à s'engager dans des tractations internationales et poursuivra son programme d'enrichissement d'uranium pour doter son pays de l'arme nucléaire ; le régime castriste affichera son désintérêt à renouer avec les États-Unis et adoptera une attitude qui irritera Washington en arrêtant, fin 2009, le contractuel Alan Gross de l'Agence américaine de développement (*USAID*) et le condamnant à 15 ans de prison pour « espionnage ».

Bien que la diplomatie marque un temps d'arrêt, l'administration Obama attendra le moment le plus propice pour relancer sa politique de la main tendue vers les deux pays. Pour ce qui est de l'Iran, une conjonction de facteurs permettra de créer un contexte propice à la reprise de la politique d'engagement tels que l'aggravation de la crise économique iranienne due aux différentes vagues de sanctions internationales et l'arrivée en 2013 à la présidence iranienne de Hassan Rohani, dont le programme électoral était favorable à une solution négociée de la question nucléaire iranienne<sup>27</sup>. Le compromis signé en juillet 2015 entre le P5 + 1<sup>28</sup> et l'Iran ainsi que la mise en échec des tentatives de blocage de l'accord par le Sénat américain constituent le couronnement de la stratégie d'engagement d'Obama car ils consacrent le dénouement

---

<sup>27</sup> Elena Aoun, « L'accord sur le nucléaire iranien : un succès diplomatique porteur d'espoir », *Rthf. be info*, 3 avril 2015.

<sup>28</sup> Les cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU plus l'Allemagne.

dans le nucléaire iranien après douze ans de négociations erratiques et scabreuses, et plus de trente ans de méfiance, d'hostilité et de confrontation entre, notamment, Téhéran et Washington. Pour l'administration Obama, cet accord doit contribuer à réhabiliter l'Iran sur la scène internationale, à le rendre plus responsable et partant à rééquilibrer le rapport de force au Moyen-Orient. La logique stratégique de cette démarche relève d'un réalisme tout à fait classique dans le sens où le gouvernement américain espère redessiner un nouvel équilibre entre l'Iran et l'Arabie Saoudite dans l'idée que ces deux acteurs se neutralisent.

Cette ligne de conduite, qui tend à favoriser le changement en empruntant davantage la voie diplomatique, a également été privilégiée pour renouer avec Cuba dont le régime a été soumis au plus long embargo de l'histoire contemporaine. Pour justifier sa démarche, l'équipe Obama est partie du constat que la politique de coercition et d'isolement menée par les États-Unis à l'encontre de l'île durant plus de cinquante ans n'a pas fonctionné<sup>29</sup>. Autrement dit, elle n'est pas parvenue à mettre un terme au régime castriste qui a vu se succéder à la Maison-Blanche plus de dix présidents américains. Cette initiative de dialogue qui consiste à modifier une politique d'État entamée au début des années 1960 et coulée dans le béton avec, notamment, les lois Torricelli (1992) et Helms-Burton (1996)<sup>30</sup>, relève moins de l'improvisation que d'une approche qui s'inscrit dans la durée. D'autant qu'elle est défendue par Obama dès 2004, année où, en tant que sénateur, il manifesta ouvertement son opposition à l'embargo et sa volonté de négocier un rapprochement avec un pays longtemps jugé antagoniste aux intérêts américains, sans exiger préalablement un changement de régime politique ; position réitérée tant à l'occasion de la campagne présidentielle de 2008 que lors de l'exercice de ses deux mandatures<sup>31</sup>. Cette voie à la normalisation, officiellement ouverte le 17 décembre 2014, doit encore franchir de nombreux obstacles tels que la levée de l'embargo par un Congrès américain hostile à l'idée, le différend

60

<sup>29</sup> Barack Obama, « Statement by the President on Cuba Policy Changes », *The White House*, 17 décembre 2014.

<sup>30</sup> Les premières sanctions économiques, commerciales et financières furent imposées par les États-Unis le 7 février 1962.

<sup>31</sup> Carlos Alzugaray, « Cuba y Estados Unidos : algunas claves d'un viraje radical », *Nueva Sociedad*, n° 255, janvier-février 2015, p. 19-24.

sur les compensations que chacun réclame à l'autre<sup>32</sup>, la restitution à La Havane de la base navale de Guantanamo située à l'est de l'île. Cela étant, depuis décembre 2014, les lettres d'intention n'ont pas tardé à être suivies d'effets. Ainsi, l'administration Obama a pris une série d'initiatives pour assouplir l'embargo. Celles-ci autorisent des entreprises américaines à exporter vers Cuba de la technologie et du matériel de télécommunication, des équipements agricoles et du matériel de construction, permettent le rétablissement partiel des relations bancaires (droit pour les citoyens américains d'utiliser leurs cartes de crédit dans l'île), augmentent le plafond de transfert d'argent par des privés à Cuba (2 000 dollars par trimestre contre 500 auparavant), ou admettent les liaisons maritimes avec l'île (octroi de licences à des compagnies de ferries américaines pour effectuer la liaison entre la Floride et La Havane). Washington a également retiré Cuba de la liste noire des États « soutenant le terrorisme », ce qui a ouvert la voie à un échange d'ambassadeurs entre les deux pays et à la réouverture officielle des ambassades. Ce changement politique à l'égard de Cuba a été très favorablement accueilli par les pays d'Amérique latine, dont l'ensemble a normalisé sa relation avec La Havane depuis plus de deux décennies, mais dont une partie conséquente de ces pays entretient des relations difficiles avec Washington. L'initiative de normalisation sans condition politique peut également être interprétée comme une volonté d'engagement/conciliation à l'égard du continent latino-américain puisqu'elle vise, selon Obama, « à mettre un terme à l'héritage de méfiance de l'hémisphère » à l'égard des États-Unis et partant à lancer une nouvelle étape dans les relations interaméricaines<sup>33</sup>, à l'heure où des puissances émergentes, telles que la Chine, le Brésil ou la Russie, prennent de plus en plus pied à Cuba – ainsi que dans le reste de l'Amérique latine<sup>34</sup> – du fait, notamment, de la loi

61

---

<sup>32</sup> Alors que Cuba réclame des millions de dollars aux États-Unis en compensation de l'embargo, Washington attend des compensations de La Havane pour les expropriations des biens américains lors de la révolution de 1959.

<sup>33</sup> Barack Obama, « Remarks by the President in State of the Union Address », *The White House*, 20 janvier 2015.

<sup>34</sup> Juan de Onis, « China's Latin Connection: Eclipsing the US? », *World Affairs*, janvier/février 2014; Evan R. Ellis, « Russian Engagement in Latin America and the Caribbean: Return to the "Strategic Game" in a Complex-Interdependent Post-Cold War World? », *Strategic Studies Institute*, 24 avril 2015; Jorge Heine et Rengaraj Viswanathan, « The Other BRIC in Latin America: India », *Americas Quarterly*,

adoptée en 2014 par le parlement cubain sur l'« incitation accrue à l'investissement étranger ». Une série de secteurs économiques américains dont l'agro-industrie, les télécommunications et le tourisme sont anxieux d'investir l'île. L'administration Obama mise sur ces entreprises américaines, sur l'expansion d'Internet et le développement des échanges intellectuels et artistiques pour non seulement pénétrer le marché cubain mais aussi pour provoquer à terme un changement en « douceur » du régime. La visite historique d'Obama à Cuba effectuée en mars 2016 pour rendre « irréversible » le rapprochement entre les deux pays s'inscrit assurément sur cette ligne stratégique.

## La réponse américaine au décentrage du pouvoir mondial

62

L'ambition de se positionner face aux puissances émergentes et au décentrage du pouvoir mondial suscité par l'essor de ces acteurs est présente dès l'arrivée d'Obama aux affaires. D'autant qu'il prend ses fonctions dans un contexte politique, économique, social et international particulièrement mouvementé et défavorable au *leadership* américain. Alors que dans l'immédiat de l'après-guerre froide, les États-Unis apparaissent comme une puissance recomposée, bénéficiant d'un « moment unipolaire »<sup>35</sup>, le contexte post-11 septembre modifie quelque peu la donne. Les interventions armées extérieures occasionnent un sérieux coût économique, politique, militaire et humain ainsi qu'un préjudice pour l'image des États-Unis. Les enlacements irakien et afghan montrent les limites du pouvoir de coercition américain comme instrument de règlement des différends. Le régime de croissance et d'accumulation inspiré de la logique de l'endettement plonge l'économie américaine dans la récession la plus longue qu'a connue le pays depuis l'après-guerre et ouvre une brèche dans le modèle néolibéral issu du capitalisme américain qui, au cours de ces quatre dernières décennies, a servi de référence dans l'édification de la mondialisation.

La diminution de l'attractivité internationale de la puissance américaine va être concomitante à l'essor d'une série de pôles de

---

printemps 2011 ; Christopher Sabatini et Alana Tummino, « While Brazil Samba with Cuba, the U.S. Dances Alone », *Americas Quarterly*, 1er mai 2014.

<sup>35</sup> Charles Krauthammer, « The Unipolar Moment », *Foreign Affairs*, 70, 1, 1990, p. 23-33.

pouvoir sur la scène économique et politique mondiale. Alors que jusqu'à il y a peu ils représentaient – avec le Japon et l'Europe communautaire – l'essentiel du commerce, de la production, des transactions financières et des innovations scientifiques au niveau mondial, les États-Unis doivent dorénavant composer avec la concurrence croissante de pays labellisés « émergents ». Ces derniers sont engagés depuis plusieurs années dans la construction ou la réhabilitation de leur statut de puissance. La montée en force de la Chine et de l'Inde, le retour progressif de la Russie en tant que puissance politique à vocation planétaire ou l'affirmation du Brésil, de l'Afrique du Sud ou de la Turquie dans les affaires internationales, participent à l'essor d'une représentation d'un monde construit et structuré autour d'une série de pôles de puissance<sup>36</sup>. L'essor de ces acteurs ainsi que l'affirmation de leur projection internationale se sont accélérés alors que l'attention des États-Unis pour les affaires mondiales était grandement détournée par leur engagement dans la lutte contre le terrorisme international et leurs interventions militaires en Afghanistan et en Irak.

Dès son arrivée au pouvoir, l'administration Obama semble partager cette interprétation du monde et considérer qu'elle arrive dans un contexte où les États-Unis connaissent un amenuisement de leur poids et de leur influence ainsi qu'un tassement relatif de leur puissance au profit des émergents. Elle n'hésite d'ailleurs pas à évoquer, dans son premier document de stratégie, l'essor d'un monde où la puissance est de plus en plus « diffuse » du fait de l'essor de nouveaux « centres d'influence »<sup>37</sup>. Pour cette administration, le « renouveau du *leadership* américain » ne peut se faire en continuant à considérer que les affaires mondiales doivent essentiellement être déterminées par une stratégie de lutte contre le terrorisme – même si cette question garde aux yeux des États-Unis une importance certaine (voir *infra*). Selon Washington, d'autres enjeux internationaux méritent l'attention de l'action extérieure du pays. Parmi ceux-ci, figure celui du défi du façonnement de l'ordre multipolaire en gestation.

63

---

<sup>36</sup> Sébastien Santander, « Les puissances émergentes. Portée et limites d'un phénomène international », dans Dario Battistella, *Relations internationales. Bilan et perspectives*, Paris, Ellipses, 2013, p. 523-544.

<sup>37</sup> La Maison Blanche, « National Security Strategy », *La Maison Blanche*, Washington, mai 2010, p. 2-3.

L'effort fourni par les autorités américaines à reconstruire un dialogue avec la Russie doit se comprendre dans ce contexte du décentrage progressif du pouvoir mondial. Depuis le début des années 2000, les autorités russes s'emploient à rendre à leur pays une partie de sa grandeur perdue et aspirent à en faire un nouveau pôle d'un ordre international qu'elles considèrent multipolaire<sup>38</sup>, raison pour laquelle elles sont engagées dans un nouveau redéploiement international et dans la mise en place de nouveaux blocs économiques régionaux, tels que l'Union économique eurasiennne<sup>39</sup>, à faire alliance avec des pôles de pouvoir émergents en s'impliquant, autant que faire se peut, dans le développement de clubs de puissance tels que les Brics<sup>40</sup> ou l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS)<sup>41</sup>, ou à reprendre pied en Asie centrale, en Afrique ou en Amérique latine. Le Kremlin cherche également à s'affirmer toujours davantage dans les questions diplomatico-sécuritaires. Washington est consciente que la coopération avec Moscou devient incontournable dans une série de dossiers internationaux tels que le contrôle des armes, la résolution de la question ukrainienne, le nucléaire iranien, la lutte contre le terrorisme, la résolution de la crise syrienne ou le développement du programme spatial international; raison pour laquelle les États-Unis sont toujours désireux de développer un dialogue avec la Russie – malgré les sanctions économiques américaines qui affectent la puissance russe.

Cet intérêt stratégique accordé par Obama aux émergents se manifeste encore davantage à l'égard de l'Asie-Pacifique qui, du fait de son essor remarquable et remarqué, est considérée comme la région où se joue une grande part de la prospérité mondiale. L'envol et l'expansion de la Chine ont fortement contribué à mettre les projecteurs sur cette région du monde. Sa puissance

---

<sup>38</sup> Nina Bachkatov, « La Russie et sa nouvelle stratégie de puissance mondiale » dans Sébastien Santander, *L'émergence de nouvelles puissances : vers un système multipolaire ?* Paris, Ellipses, 2009, p. 205-230.

<sup>39</sup> Ce projet de zone de libre-échange et d'union douanière associe la Russie, l'Arménie, le Belarus et le Kazakhstan et ambitionne d'intégrer d'autres pays, notamment, de l'ancien bloc soviétique.

<sup>40</sup> Forum de dialogue politique entre le Brésil, la Russie, l'Inde, la Chine et l'Afrique du Sud.

<sup>41</sup> L'OCS, qui regroupe la Russie, la Chine, le Kazakhstan, le Kirghizistan, le Tadjikistan et l'Ouzbékistan, est issue du rapprochement sino-russe et de la volonté, notamment, de contrer ou contrebalancer les positions occidentales et plus particulièrement américaines en Eurasie.

économique, commerciale et financière a fait de la Chine un moteur incontournable de l'économie mondiale. Une série d'indicateurs démontre qu'elle rattrape, voire dépasse, la puissance américaine. Elle occupe désormais le rang de première puissance commerciale au monde avec un volume d'échange supérieur à celui des États-Unis<sup>42</sup> et, selon les chiffres du FMI, elle est, depuis 2014, la première puissance économique mondiale, une position que les États-Unis occupaient depuis 1872, année où ils détrônèrent le Royaume-Uni<sup>43</sup>. Ses réserves de change de 3 800 milliards de dollars sont les plus importantes de la planète<sup>44</sup> ; ce qui la hisse au statut de banquier du monde puisqu'elle est l'un des principaux créanciers des États-Unis, finance les déficits de pays européens et octroie des prêts aux pays en développement d'Afrique, d'Amérique latine ou d'Asie<sup>45</sup>.

Cela dit, un tel essor intéresse autant qu'il inquiète Washington car les performances de la Chine sur le plan économique, commerciale et financier accroissent la confiance et l'assertivité des autorités chinoises. La diplomatie du profil bas, préconisée dans le passé par Deng Xiaoping, artisan de l'ouverture économique chinoise, semble désormais moins suivie par Pékin qui réclame – avec les autres émergents du Brics – des structures politiques et économiques internationales plus fidèles à la réelle répartition de la puissance internationale de ce début du XXI<sup>e</sup> siècle. D'ailleurs, les autorités chinoises ne cachent plus leurs ambitions géostratégiques de faire de la mer de Chine un espace territorial pour ainsi étendre leur influence politique en Asie-Pacifique : elles revendiquent ouvertement la souveraineté, en tout ou en partie, des îles en mer de Chine méridionale (Spratleys, Paracels, Pratas, Scarborough, Macclesfield) et orientale (Senkaku/Diaoyu) ; ce qui les met aux prises avec le Vietnam, les Philippines, la Malaisie, Brunei, Taïwan ou le Japon. La Chine s'est en outre lancée dans la construction d'îles artificielles, de bases militaires maritimes et de pistes d'atterrissage en des lieux stratégiques comme l'archipel des Spratleys, qui recèle

65

---

<sup>42</sup> Mathilde Damgé, « La Chine en 5 graphiques », *M. Économie*, 10 janvier 2014.

<sup>43</sup> Le PIB chinois – calculé en parité de pouvoir d'achat – s'élève à 17 632 milliards de dollars contre 17 416 pour les États-Unis : FMI, « World Economic Outlook Database », *Fonds monétaire international*, octobre 2014.

<sup>44</sup> Nargiza Salidjanova, « China's Foreign Exchange Reserves and Holdings of U.S. Securities », *USCC Economic Issue Brief*, n° 2, 21 mars 2014, p. 1-6.

<sup>45</sup> Claude Mayer, *La Chine, banquier du monde*, Paris, Fayard, 2014, 360 p.

de ressources énergétiques (gaz et pétrole), relie l’océan Pacifique à l’océan Indien, et constitue la voie de passage d’un tiers du commerce maritime mondial et 90 % de celui de la Chine<sup>46</sup>.

Pour Washington, les avancées chinoises en Asie s’effectuent aussi bien au détriment des pays de la région – sentiment partagé par ces derniers – que des États-Unis ; ce qui préoccupe les autorités américaines et les amènent à accuser la Chine de profiter de sa « taille et de ses muscles pour forcer des pays dans des positions subordonnées »<sup>47</sup>. C’est la raison pour laquelle, dès le premier mandat, la stratégie de défense d’Obama a tenté de « [...] se rééquilibrer vers l’Asie-Pacifique »<sup>48</sup>. Cette stratégie dite du « pivot »<sup>49</sup> doit, selon les autorités américaines, permettre aux États-Unis de faire face à l’expansion internationale de la Chine et renforcer leur présence militaire, politique et économique dans cette région considérée comme hautement stratégique à la fois par la présente administration et par les précédentes. Cela dit, l’attention accordée par les autorités américaines à l’Asie s’est amplifiée avec la précipitation de l’affirmation chinoise. D’autant que les pays asiatiques, animés par des craintes croissantes vis-à-vis des ambitions chinoises, en appellent à une consolidation de la présence américaine dans la région. Sous Obama, une série d’initiatives ont été prises pour renforcer le maillage d’alliances dont les États-Unis disposent avec des États situés dans le périmètre de la Chine, tels que l’Inde, le Japon, la Corée du Sud ou certains pays de l’Association des nations d’Asie du Sud-Est (Philippines, Vietnam, Indonésie). Les États-Unis d’Obama s’ingénient à faire jouer les puissances émergentes les unes contre les autres, comme en témoigne le geste diplomatique inédit du président américain visant à soutenir la candidature indienne à l’obtention d’un siège permanent au Conseil de sécurité de l’ONU, initiative que Pékin se garde de prendre pour des raisons évidentes de rivalité avec New Delhi. Par ailleurs,

66

<sup>46</sup> Jack Detsch, « China Is Building Giant Floating Islands in the South China Sea », *The Diplomat*, 24 avril 2015 ; Julien Licourt, « La Chine construit des îles artificielles pour revendiquer des zones maritimes », *Le Figaro*, 11 février 2015.

<sup>47</sup> Barack Obama, « Remarks by President Obama in Town Hall with Young Leaders of the Americas », *The White House*, 9 avril 2015.

<sup>48</sup> Pentagone, « Sustaining U.S. Global Leadership : Priorities for 21<sup>st</sup> Century Defense », *Département de défense*, janvier 2012, p. 2.

<sup>49</sup> Mark Manyin (coord.), « Pivot to the Pacific? The Obama Administration’s “Rebalancing” Toward Asia », *CRS Report for Congress*, Washington, 28 mars 2012.

la présence militaire américaine, déjà bien ancrée en Asie avec quelque 320 000 hommes, se voit renforcée : des accords ont été conclus par Washington pour déployer 2 500 marines américains au nord de l'Australie, consolider la coopération militaire avec le Japon et Singapour, accroître la présence militaire aux Philippines ou affermir la collaboration avec le Vietnam dans le domaine de la surveillance maritime<sup>50</sup>.

Cette volonté d'orienter davantage la politique étrangère américaine vers l'Asie-Pacifique se manifeste également sur le plan économique et commercial, comme en témoigne le projet du partenariat transpacifique (TPP). Ce dernier, qui exclut la participation de la Chine, vise à instaurer une zone de libre-échange entre les États-Unis et une dizaine de pays issus des Amériques (Canada, Chili, Mexique, Pérou), d'Océanie (Australie, Nouvelle-Zélande), d'Asie du Sud-Est (Brunei, Vietnam, Malaisie, Singapour) et d'Asie orientale (Japon). Cela dit, le projet s'inscrit dans une stratégie globale d'intégration de l'ensemble de la planète dans un cadre constitué de normes et de comportements, inspiré du modèle économique et commercial américain. C'est la raison pour laquelle l'administration Obama cherche à reproduire le projet du TPP ailleurs dans le monde, comme en témoigne la volonté de négocier un partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) avec l'Union européenne. Aux yeux de Washington, le TPP et le TTIP doivent constituer des contrepoids aux puissances émergentes et plus particulièrement au déploiement chinois. D'autant plus que Pékin nourrit de grands desseins pour remodeler la géographie du commerce mondial en proposant une « nouvelle route de la soie » et « une route de la soie maritime du XXI<sup>e</sup> siècle ». La première doit relier la Chine à l'Europe par voie ferroviaire et la deuxième vise à créer une zone économique qui irait de l'Asie du Sud-Est jusqu'à la Méditerranée en passant par l'océan Indien, le Golfe et le canal de Suez<sup>51</sup>. Pour créer cette grande « ceinture

67

---

<sup>50</sup> Brahma Chellaney, « America's Unhinged "Pivot" », *Project-Syndicate*, 16 novembre 2012 ; Céline Pajon et John Seaman, « La puissance militaire américaine en Asie-Pacifique », *Ramses*, 2015, 156-159.

<sup>51</sup> Shannon Tiezzi, « China Pushes "Maritime Silk Road" in South, Southeast Asia », *The Diplomat*, 17 septembre 2014 ; François Danjou, « Nouvelles "Routes de la soie" et stratégies indirectes chinoises », *QuestionChine.Net*, 25 décembre 2014.

économique »<sup>52</sup>, les autorités chinoises comptent sur 40 milliards de dollars qui permettront de financer la construction de milliers de routes, ports, ponts ou chemins de fer. Les deux acteurs sont engagés dans une compétition pour le statut de *rule-maker*, en témoigne la déclaration d'Obama suite à la conclusion des négociations sur le TPP en octobre 2015 : « Nous ne pouvons pas permettre à des pays comme la Chine de dicter les règles du commerce international. C'est nous qui devons écrire ces règles »<sup>53</sup>. Les mégaprojets de coopération américains et chinois sont en rivalité car ils divergent et véhiculent des normes et modèles différents : le TPP, qui met l'accent sur la libéralisation du marché, encourage la dérégulation, la privatisation, le déploiement des entreprises privées et toute une série de normes ayant trait aux investissements, aux services, aux marchés publics et à la propriété intellectuelle, alors que le projet dit « une ceinture, une route » valorise plutôt le pouvoir de l'État et des grands groupes publics, la vente et le transport des sources d'énergie, ou la construction de grandes infrastructures<sup>54</sup>.

68

## À la recherche d'une politique interventionniste aux apparences discrètes

L'administration Obama mise donc davantage sur le dialogue international, le façonnement des normes économiques et commerciales internationales, les relations avec l'Asie-Pacifique et l'encadrement des puissances émergentes. Cela étant, la lutte contre le terrorisme dispose également d'une place de choix dans la stratégie internationale du gouvernement Obama. Néanmoins, bien que, dans ce domaine, la politique étrangère se distingue par le prolongement, voire l'accentuation des politiques antérieures, cette administration s'évertue à activer autant que faire se peut une stratégie discrète. Dès lors, Obama veille à prendre ses distances avec le concept de

<sup>52</sup> Le nom officiel du projet est « une ceinture, une route » : MFARRC, « Construire ensemble la ceinture économique de la route de la soie et la route de la soie maritime du XXI<sup>e</sup> siècle – Perspectives et actions », *ministère des Affaires étrangères de la République populaire de Chine*, 28 mars 2015.

<sup>53</sup> Barack Obama, « Statement by the President on the Trans-Pacific Partnership », *The White House*, 5 octobre 2015.

<sup>54</sup> Henry Tricks, « The Pacific Age : Special Report », *The Economist*, 15 au 21 novembre 2014, p. 3-16 ; Min Ye, « China's Silk Road Strategy », *Foreign Policy*, 10 novembre 2014.

« guerre globale contre la terreur » (GWOT) et la stratégie du « grand Moyen-Orient » développée par l'administration Bush pour se lancer dans des déploiements militaires massifs dans le but de changer par la force les régimes politiques de certains États, qui ne correspondaient pas aux intérêts américains, contre des régimes démocratiques. Cette politique de changement de régime devait, conformément à la théorie dite de l'« effet domino », engendrer la démocratisation des pays du Maghreb et du Machrek. Cette stratégie menée en Afghanistan et en Irak se solda par des échecs cuisants. La politique de défense d'Obama va alors défendre le projet de sortir l'armée américaine des borbiers irakien et afghan et sera animée de la volonté de ne plus engager les États-Unis dans des opérations militaires de grande envergure<sup>55</sup>.

Toutefois, il serait erroné de considérer que les États-Unis se replient sur eux-mêmes et réduisent leur présence et leurs interventions militaires dans le monde. La poursuite de la lutte contre le terrorisme islamiste demeure l'une des priorités essentielles de la politique étrangère d'Obama. Étant donné qu'elle veut éviter à tout prix d'engager massivement des forces au sol, cette administration privilégie une stratégie basée sur des actions plus discrètes, mais qui n'en demeure pas moins interventionniste. Dès lors, si elle se montre réceptive aux idéaux de dialogue international et de la concertation multilatérale (voir *supra*), l'administration Obama n'est pas moins sensible aux arguments des interventionnistes qui considèrent que les États-Unis doivent se réserver le droit de recourir à la voie coercitive et solitaire<sup>56</sup>.

L'interventionnisme discret de cette politique présente deux facettes. La première est qualifiée d'« empreinte légère » (*light footprint*) et fut, au départ, mobilisée de manière limitée sous la législature néoconservatrice précédente. Elle prendra une place considérable dans la politique étrangère américaine d'Obama. Ce dernier s'intéresse à cette stratégie, car il considère qu'elle répond à ses buts politiques qui consistent à frapper en laissant peu de traces sur le terrain de l'opération et à maximiser l'utilisation de la technologie pour permettre aux États-Unis de réduire les coûts humains (« zéro

---

<sup>55</sup> Cf. Pentagone, « Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21<sup>st</sup> Century Defense », *Département de défense*, janvier 2012.

<sup>56</sup> Alexandra de Hoop Scheffer, « Obama et la guerre », dans Olivier Richomme et Vincent Michelot, *Le bilan d'Obama*, 2012, p. 27-61.

mort ») et financier des interventions à grande échelle. Cette politique repose sur différents modes opératoires, dont le recours aux drones de combat qui, sous Obama, a été multiplié par dix<sup>57</sup>. Ces aéronefs commandés à distance (*Unmanned Aerial Vehicle*, UAV) ont pour mission de surveiller, de neutraliser des cibles humaines ou de détruire des sites stratégiques. Les États-Unis recourent à ces équipements pour mener des « guerres secrètes », et parfois illégales, notamment dans les régions où prolifèrent les mouvements et organisations djihadistes (Al-Qaida, AQMI, Al-Nosra, Daesh, Boko Haram, Al-Shabaab), comme dans les régions tribales frontalières pakistano-afghanes, la péninsule Arabique (Yémen), l'Irak et la Syrie, ou dans les pays du Sahel (Mauritanie, Mali, Niger, Nigéria) jusqu'à la Corne de l'Afrique (Somalie). Dans le cadre de leur stratégie en Afrique (Africom)<sup>58</sup>, les États-Unis installent des bases sur le continent afin de stationner des drones utilisés pour mener des missions d'intervention dans le Sahel et dans la Corne de l'Afrique<sup>59</sup>. Ces attaques aériennes ciblées occasionnent des victimes parmi les civils et sont parfois effectuées sans aucune base légale de droit international<sup>60</sup>, comme le démontrent les missions menées en Syrie ou au Pakistan<sup>61</sup>. L'administration Obama considère, à l'instar du gouvernement Bush, qu'il est légitime de recourir à la force sans base juridique pour traquer ses ennemis en terrain étranger. Cette guerre aérienne robotisée s'appuie également sur des missions d'espionnage, une cyberguerre, une politique de vente d'armes et de formation des troupes alliées ainsi que des « opérations

70

<sup>57</sup> Alice K. Ross et Jack Serle, « Get the data : What the drones strike », *The Bureau of Investigative Journalism*, 23 mai 2014.

<sup>58</sup> Maya Kandel (coord.), « La stratégie américaine en Afrique », *Études de l'IRSEM*, 36, 2014, 104 p.

<sup>59</sup> Ces bases comptent déjà plus de 5 000 soldats américains et se situent, notamment, à Djibouti pour se déployer dans la péninsule arabique, au Kenya pour intervenir en Somalie, à l'est de la Mauritanie dans l'objectif de surveiller le Mali ou au Soudan du Sud afin de contrôler la région.

<sup>60</sup> La Charte des Nations unies permet à un pays d'utiliser la force militaire à l'étranger pour des raisons de légitime défense, à condition qu'elle soit approuvée par le Conseil de sécurité de l'Onu ou autorisée par le pays visé par l'opération.

<sup>61</sup> Cf. l'enquête menée au Pakistan par le Haut Commissariat des droits de l'homme de l'ONU : UNHR, « Opening statement by Navi Pillay, High Commissioner for Human Rights to the Human Rights Council 20 th Special Session », *Office of the High Commissioner for Human Rights*, 18 juin 2012.

spéciales » de commandos d'exécution<sup>62</sup>. Ces opérations sont menées en territoire étranger par des unités d'élites surentraînées ; l'exécution du terroriste Ben Laden s'est déroulée dans le cadre de ce type de mission et il ne s'agit pas d'une opération isolée dans la mesure où les forces spéciales sont déployées dans plus de 75 pays. L'opération d'Abbottabad s'inscrit dans la politique de la « *Capture or Kill List* » de l'administration Obama qui consiste à identifier de par le monde les présumés terroristes à capturer ou à abattre<sup>63</sup>.

La deuxième facette de cet interventionnisme se traduit par la formule du « *leadership depuis l'arrière* » (*leadership from behind*) qui vise à confier à d'autres États l'accomplissement des tâches les plus visibles dans la conduite de la guerre<sup>64</sup>. En d'autres termes, l'administration Obama essaie de tirer les ficelles dans l'ombre afin de moins exposer le pays. Cela a été le cas dans la guerre en Libye, menée en 2011 contre le régime de Kadhafi, au cours de laquelle les États-Unis ont laissé les Européens (France et Grande-Bretagne en tête) occuper le devant de la scène, mais non sans fournir un soutien logistique et contribuer aux offensives aériennes. Après quelques opérations, ils ont retiré les 40 avions de combat déployés tout en poursuivant des opérations de surveillance et en fournissant une aide logistique. Cette stratégie consistant à ne plus être en première ligne sur le terrain fut réitérée sur d'autres théâtres d'opération, comme dans le cas de l'intervention armée Serval, conduite par la France au Mali en 2013 ou de celle menée par une coalition arabe au Yémen où les États-Unis ont apporté un soutien dans les domaines du transport et du ravitaillement en vol ainsi qu'une aide dans le domaine du renseignement<sup>65</sup>.

71

## Conclusion

La présente contribution s'est penchée sur l'hypothèse qui présente la politique étrangère d'Obama comme une action

---

<sup>62</sup>Nick Turse, *The Changing Face of Empire. Special Ops, Drones, Spies, Proxy Fighters, Secret Bases, and Cyber Warfare*, Chicago, Hamarket Books, 2012, 108 p.

<sup>63</sup>David E. Sanger, *Confront and Conceal: Obama's Secret Wars and Surprising Use of American Power*, États-Unis, Crown, 2012.

<sup>64</sup>Philippe Gros « Leading from behind: contour et importance de l'engagement américain en Libye », *Politique américaine*, vol. 1, n° 19, 2012, p. 49-68.

<sup>65</sup>Gabe Starosta, « The Role of the US Air Force in the French Mission in Mali », *Atlantic Council*, 4 novembre 2014 ; Micah Zenco, « Ne vous y trompez pas, les États-Unis sont en guerre avec le Yémen », *Slate.fr*, 8 avril 2015.

dépourvue d'un grand dessein stratégique. L'analyse des différents dossiers traités a, d'une part, pu démontrer que l'étroite imbrication entre les intérêts internes et internationaux des États-Unis empêche toute administration de se désintéresser et de se désengager des affaires mondiales et récuser, d'autre part, l'idée que le gouvernement Obama navigue à vue sur la scène mondiale.

En effet, conscient d'évoluer à une époque où le pouvoir international tend à se diffuser et où le monde se complexifie toujours davantage, cette administration a d'abord fait le pari stratégique de recouvrer la confiance et le prestige que les États-Unis avaient perdus sous l'ère Bush pour tenter de regagner un statut international de *primus inter pares*. La réflexion stratégique qui a animé le gouvernement Obama a consisté à rendre les États-Unis à nouveau attrayants pour les ériger en référence vis-à-vis de l'extérieur et partant amener par la voie persuasive le reste du monde à s'aligner, autant que faire se peut, sur la vision et les intérêts stratégiques de Washington.

72

Sa conception de la politique étrangère l'a amené non pas à désertier le *leadership* mais à vouloir l'exercer de manière plus prudente et discrète. Celle-ci a dès lors misé sur une démarche plus coopérative, notamment, avec les régimes tiers considérés comme les plus antagonistes aux intérêts américains, tout en se préservant un accès à la voie coercitive et solitaire quand elle le juge nécessaire. Cette démarche a également consisté à déployer, à l'heure où les pays émergents consolident leur puissance, une stratégie globale de construction de mégablocs régionaux et transrégionaux pour intégrer l'ensemble de la planète dans un cadre fait de normes et de comportements, inspiré du modèle économique et commercial américain.

L'administration Obama a aussi cherché à partager davantage certains fardeaux et particulièrement ceux de la conduite de la guerre. Toutefois, bien qu'elle soit animée par la volonté de sous-traiter certaines responsabilités internationales, comme les tâches les plus visibles dans la conduite de la guerre, il s'agit de continuer à se réserver un droit de regard sur ces actions déléguées et à intervenir en menant des guerres aériennes robotisées. Ces interventions sont parfois secrètes et illégales. Sur ce point, Obama se démarque peu de son prédécesseur en considérant comme légitime le recours unilatéral et sans base juridique à la force pour traquer ses ennemis en terrain étranger. À la lumière des ces éléments il est excessif non

## L'ADMINISTRATION OBAMA A-T-ELLE NAVIGUÉ A VUE SUR LA SCÈNE MONDIALE ?

seulement de déduire un désengagement de Washington des affaires mondiales mais aussi de considérer le gouvernement actuel comme le fossoyeur de la puissance américaine.

### **Résumé :**

Dès son arrivée au pouvoir, Obama a pris le soin de tenir un discours de rupture avec son prédécesseur dont l'action interventionniste et belliqueuse avait terni l'image des États-Unis dans le monde. Il a sous-entendu qu'il ne se laisserait pas enfermer dans des cadres idéologiques et qu'il privilégierait une approche « pragmatique » et « souple », et fait savoir qu'il n'engagerait plus les États-Unis dans des opérations militaires de grande envergure. Ce discours d'une approche au cas par cas combiné à la politique du retrait militaire d'Irak et d'Afghanistan et au fait que Obama a parfois été amené à adopter une attitude réactive pour répondre aux soubresauts de l'actualité internationale ont alimenté la perception dominante selon laquelle cette administration se désintéressait et se désengageait du monde, et déployait une politique étrangère marquée par l'indécision, l'improvisation et l'absence de vision à long terme. On ne peut omettre que cette administration a parfois dû adapter et ajuster sa politique en fonction des événements internationaux. Faut-il pour autant conclure que sous Obama la première puissance mondiale a navigué à vue sur la scène internationale ?

73

