

DE QUOI LE *SMART POWER* EST-IL LE NOM?

PAR

AURÉLIEN BARBÉ (*)

La discipline des Relations internationales (1) a la particularité manifeste d'être friande de concepts qui se veulent tous plus originaux les uns que les autres. Pour faire d'une philosophie une théorie des relations internationales, on a eu recours à une multitude de notions, mots-valises, voire slogans – en grande majorité d'origine anglo-saxonne –, qui relèvent, de plus en plus souvent, moins d'une méthode scientifique que d'une mode ou d'une entreprise de communication. L'idée de puissance dans les Relations internationales ne fait pas exception à cette tendance et représente même la quintessence de cette évolution et de ce phénomène, notamment à travers les vocables *hard power*, *soft power* et, le dernier venu, *smart power*.

Le concept de puissance dans les Relations internationales a une histoire singulière. Il est «*le référent commun*» (2) à tous les champs du système international, une idée presque «banale» et omni-explicative autour de laquelle se meuvent toutes les tentatives de rationalisation et d'explication des relations internationales. Philosophiquement, la puissance est une virtualité ou une potentialité qui précède le passage à l'acte. Comme le rappelle Hannah Arendt, «*la puissance est toujours une puissance possible et non une entité inchangeable, mesurable et sûre, comme l'énergie ou la force. En raison de cette particularité que la puissance partage avec tous les possibles, qui peuvent seulement s'actualiser et jamais se matérialiser pleinement, la puissance est, à un degré étonnant, indépendante des facteurs matériels, nombre ou ressources*» (3). Dans cette perspective, la puissance se distingue clairement du pouvoir dans son rapport au temps (4) et dans son domaine d'action : sphère interne pour le pouvoir avec des fonctions, des organes et

(*) Doctorant rattaché au Centre Thucydide – Analyse et recherche en relations internationales de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

(1) Relations internationales est écrit dans cet article avec un «R» majuscule pour désigner la discipline et un «r» minuscule pour se référer au phénomène.

(2) Gérard DUSSOUY, *Les Théories de la mondialité*, L'Harmattan, Paris 2009, p. 231.

(3) Hannah ARENDT, *La Condition de l'homme moderne*, Calmann-Lévy, Paris, 1983, p. 225.

(4) Elias Canetti propose ainsi cette distinction : «au pouvoir s'associe l'idée de quelque chose de proche, de présent. C'est une force plus immédiate que la puissance. [...] La puissance est plus générale et plus vaste que le pouvoir, elle contient bien davantage, et n'est plus aussi dynamique. Elle est plus circonstanciée et a même un certain degré de patience. [...] La puissance, contrairement au pouvoir, comporte donc une certaine amplification, davantage de temps et d'espace». Cf. Elias CANETTI, *Masse et puissance*, Gallimard, Paris, 1966, p. 299.

des mécanismes de sanctions préétablis, sphère internationale pour la puissance dans un cadre plus mouvant. Elle est davantage cachée; elle dit ce qui ne se voit pas et ne se décrit pas.

Pour autant, cette conception purement philosophique ne suffit pas et demande à être dépassée. Les composantes classiques de la puissance sont de trois ordres, qui ont été dégagés progressivement : elle est à la fois une capacité – «*capacité de faire, de faire faire, de refuser de faire et d'empêcher de faire*» (5) –, la possession et la maîtrise d'un portefeuille de ressources déterminées tangibles et intangibles, ainsi qu'une relation sociale. Conçue traditionnellement, selon l'acception réaliste, à travers la puissance militaire, le concept de puissance s'est peu à peu décentré et diffusé au point de faire émerger un élargissement de son spectre. Spectre de plus en plus malmené et favorable à une recrudescence des théories sur le futur de la puissance. C'est dans ce cadre que se conçoit le *smart power*.

Ce processus de «décentrement» de la puissance rejoint les thèses de Steven Lukes sur le pouvoir (6). Celui-là, sociologue d'origine, a développé une théorie du pouvoir en trois faces, lesquelles se retrouvent largement dans les différentes conceptions de la puissance, étant donné que l'anglais «*power*» ne distingue pas le «pouvoir» de la «puissance». Dans la première étape, d'inspiration wébérienne, la puissance est classiquement interprétée comme la participation unidimensionnelle au processus de décision politique et comme une influence concrète sur les autres acteurs. On a tendance à la concevoir comme un jeu à somme nulle. C'est la capacité de prendre des décisions au sujet d'une question qui fait l'objet d'un conflit. Dans la deuxième étape, celle développée entre autres par Bachrach et Baratz, la puissance est bidimensionnelle car elle relève de deux faces (7) : elle s'exerce bien évidemment dans la première dimension, mais aussi dans les processus de non-décision. La puissance se joue ici notamment dans la fixation de l'agenda politique – ce qui sera ou ne sera pas traité par les autorités politiques. C'est la capacité d'empêcher que ne soit prise une décision au sujet d'une question qui fait l'objet d'un conflit. Enfin, dans la troisième étape, celle développée spécifiquement par Lukes, on estime que la puissance ne se limite pas aux situations dans lesquelles il y a des conflits d'intérêts ou de préférences. Elle est aussi invisible et insidieuse dans la détermination des choix. Cette facette n'est pas sans rappeler les travaux de Michel Foucault (8).

Deux dimensions, trop souvent oubliées, doivent également être mises en relief. La première est d'ordre perceptuel. Peu importe sa réalité, la puissance est d'abord une perception, car elle «*recèle tous les éléments constitutifs*

(5) Serge SUR, *Relations internationales*, Montchrestien, Paris, 2011 (6^e éd.), p. 239.

(6) Steven LUKES, *Power : a Radical View*, Macmillan, 1976.

(7) Peter BACHRACH / Morton BARATZ, «Two faces of power», *American Political Science Review*, n° 56, 1962, pp. 947-952.

(8) Michel FOUCAULT, *Surveiller et punir*, Gallimard, Paris, 1975, 328 p., et *Histoire de la sexualité*, Gallimard, 3 tomes.

d'une relation psychologique» (9). Perception par autrui et perception de soi-même. Les relations internationales contemporaines illustrent, de plus, un changement de nature dans le questionnement : le problème est moins de créer l'illusion chez le rival, l'adversaire ou même le partenaire, que de chasser l'illusion chez soi. Dans ce sens psychologique, le *smart power* est un vecteur de perception. La seconde dimension est discursive : toute puissance s'exprime à travers un discours travaillé, réfléchi, adapté à l'interlocuteur et cohérent dans une durée politique. La difficulté discursive de la puissance tient ainsi au domaine international. En effet, plus qu'ailleurs, le discours politique dans la sphère internationale est marqué par une nature et des caractéristiques propres : il doit cultiver l'ambiguïté (10), l'obliquité (11), l'euphémisme, les codes, les images, les métaphores et permettre une multitude d'interprétations, dans le but, direct ou indirect, de préserver la plus large flexibilité et marge de manœuvre possible. De surcroît, la place et l'importance du silence et des non-dits sont des dimensions à mettre en exergue car trop souvent minimisés. Le discours de politique internationale apparaît, de ce fait, comme le lieu par excellence d'un jeu de masques et de faux-semblants dans lequel tout énoncé doit être pris pour ce qu'il dit, ce qu'il pourrait dire et ce qu'il ne dit pas (12).

Denise Labbé a pu souligner les difficultés et les ambivalences du discours politique de la manière qui convient parfaitement au *smart power* : *«les maîtres mots de la politique désignent généralement des totalités abstraites et difficiles à identifier physiquement. Telle est la première caractéristique du discours politique : il met en scène des ombres plus ou moins lointaines, des symboles dont la charge émotionnelle semble proportionnelle à l'indéfinition des contours. Ces maîtres mots sont extraordinairement polysémiques et leur flou sémantique représente d'ailleurs la raison pour laquelle nos hommes politiques les aiment tant*» (13). Cette dimension discursive renvoie à une évolution défendue par la théorie constructiviste, qui conçoit la puissance non

(9) Michael HEARN, «La perception», *Revue française de science politique*, vol. XXXVI, n° 3, 1986, pp. 317-324.

(10) Jean-Louis MARTRES, «De la nécessité d'une théorie des Relations internationales», *Annuaire français des relations internationales*, vol. IV, 2003, p. 19 : «la gestion méticuleuse des mots oblige à euphémiser les propos, à les enfermer dans un registre très court, jouant sur les nuances sémantiques. Car le diplomate, s'il s'engage, prévoit aussi de se délier. Il se doit de cultiver l'ambiguïté, source féconde d'une pluralité d'interprétations».

(11) Cf. Constanze VILLAR, «Pour une théorie du discours diplomatique», *Annuaire français de relations internationales*, vol. VI, 2005, p. 47 : «nous opposons là l'ambiguïté comme qualité d'une pratique sociale à son instrumentalisation et à son actualisation par un mode opératoire, l'obliquité».

(12) Pierre CHARAUDEAU, *Le Discours politique : les masques du pouvoir*, Vuibert, 2005, 256 p.

(13) Denise LABBÉ, *François Mitterrand. Essai sur le discours*, La pensée sauvage, Grenoble, 1983, pp. 49-50. Dans la même veine, il faut citer Alexandre Passerin d'Entrève, qui illustre une critique identique : *«ce sont là des mots auxquels un sens exact n'est pas attribué dans le langage courant ; les plus grands penseurs eux-mêmes les utilisent parfois au hasard. Il est cependant plausible de présumer que ces mots se réfèrent à des qualités différentes et leur sens devrait donc soigneusement être examiné et déterminé. L'usage de ces mots n'est pas seulement une question de grammaire, mais aussi de perspective historique*». Alexandre PASSERIN D'ENTRÈVES, *La Notion de l'Etat*, Sirey, 1967, p. 10. Julien Freund disait de même : *«une définition est une sorte de désinfection des concepts pour les débarrasser des confusions que l'on entretient souvent à dessein en vue de les discréditer en altérant leur sens*». Julien FREUND, *Politique et impolitique*, Sirey, 1987, p. 49.

plus comme le contrôle ou la maîtrise d'une situation, mais comme une production sociale.

La grande fécondité des théories de Relations internationales cache ainsi les ombres de la complexification des concepts et de l'indétermination sémantique dont il ne faut être dupe. Notre interrogation, «de quoi le *smart power* est-il le nom?», sert une tentative de décoder ce pan de la puissance, en combinant : 1) un examen de ce que peut être et ce que doit être un concept de Relations internationales, ainsi que de la manière dont ces concepts sont forgés par les penseurs et *think tanks*; 2) une analyse critique du discours et du langage sur la puissance dans les Relations internationales; 3) une interprétation de la conception américaine de la puissance. Nous reviendrons ainsi sur la genèse multiple du *smart power* avant d'en faire une critique en termes d'utilité, d'efficacité, d'originalité et de scientificité. Il faudra, en définitive, en tirer les enseignements en insistant sur le caractère fétichiste de la puissance aux États-Unis et sur l'existence ou non d'une «grande stratégie» de l'administration Obama.

UNE GENÈSE MULTIPLE ET CONTRARIÉE

Alors qu'on connaît et qu'on utilise fréquemment la dichotomie *hard power/soft power* depuis une vingtaine d'années, la notion de *smart power* reste encore relativement neuve et méconnue. L'émergence de ce concept s'inscrit dans un débat doctrinal important, marqué par une parenté multiple et des contradictions théoriques. Cette genèse se conçoit ainsi en deux «moments» : d'une part, un dialogue doctrinal, avec en toile de fond la filiation avec le *soft power*; d'autre part, une entrée imposante dans la sphère politique.

Filiation et émergence doctrinale du smart power

Si les notions de *soft power* et *hard power* sont apparues sous la plume de Joseph Nye en 1990 (14), dans le contexte des débats académiques sur un éventuel déclin américain, elles trouvent leurs racines, de manière plus lointaine, dans l'école de l'*interdépendance complexe* de Nye et Keohane du début des années 1970. S'inscrivant en faux contre les thèses déclinistes – notamment celles d'un Paul Kennedy avec son concept d'*imperial overstretch* ou «surextension impériale» (15) –, Joseph Nye souligne les transfor-

(14) Joseph NYE, «Soft power», *Foreign Policy*, aut. 1990, pp. 150-171, et *Bound to Lead : the Changing Nature of American Power*, Basic Books, New York, 1990.

(15) Paul KENNEDY, *Naissance et déclin des grandes puissances*, Payot, 1989, 989 p. L'ouvrage est publié, à l'origine, en 1988, sous le titre *The Rise and Fall of the Great Power*. L'historien y constate un «décalage» temporel entre le moment où un Etat accède à la puissance économique et celui où il traduit cet avantage en puissance stratégique globale, c'est-à-dire militaire et politique. Le paradoxe vient du fait qu'au sommet de sa puissance militaire, l'empire plie sous son propre fardeau. Ce phénomène de surexpansion ou de surextension de l'empire (*imperial overstretch*) est ainsi l'approche selon laquelle un Etat, qui a édifié une puissance militaire destinée à protéger ses intérêts économiques, ne peut plus faire face économiquement aux coûts d'entretien de ces forces et engagements militaires. Dès lors, cet Etat souffre de surextension et décline.

mations de nature de la puissance américaine à l'heure de la société de l'information. Plutôt que de composer avec la puissance de coercition fondée sur des dimensions militaires et économiques, Nye privilégie la puissance de cooptation ou de séduction permise par un ensemble de ressources intangibles (valeurs politiques, idéologie, culture, éducation, régime politique). En termes profanes, c'est la victoire de la carotte sur le bâton.

Cette théorie, contestable en soi, est devenue extrêmement populaire au tournant des années 2000. Reprise par les théoriciens, diplomates et décideurs politiques américains, puis non américains, elle s'ajoute à la liste officielle des concepts de Relations internationales passés dans le langage courant qui structurent les débats intellectuels, au même titre que les thèses sur la fin de l'histoire ou le choc des civilisations. Après la tragédie du 11 septembre 2001 et la stratégie guerrière de l'administration Bush, le *soft power* a perdu quelque peu de son actualité et de ses capacités explicatives pour être supplanté par une vision néo-conservatrice plus conflictuelle des relations internationales. En bref, un retour au *hard power*. Présentée comme une nouveauté théorique, l'idée d'un *smart power* est donc, dans les faits, une manière élégante, mais radicale, d'enterrer la *summa divisio hard power/soft power*. Un aveu et un constat d'échec. La genèse de cette idée et la paternité du concept sont confuses et ont fait l'objet outre-Atlantique de quelques passe-d'armes académiques. Retraçons-en brièvement les différentes étapes.

La première référence connue au *smart power*, mais très souvent oubliée, est à mettre au crédit d'Anthony Blinken, actuel conseiller à la sécurité nationale du vice-président américain Joe Biden. Il écrivait dans un article de 2002 (16) que la guerre des idées était devenue le théâtre le plus important des relations internationales et que les Etats-Unis, en développant une puissance intelligente (*smart power*), étaient les mieux à même de l'emporter. L'article, peu commenté, développe des termes chers aux démocrates, à contre-courant de la politique défendue par un grand nombre d'experts de l'époque. Il préfigure, de plus, le renouveau stratégique initié par le président Obama à partir de 2008.

En janvier 2004, Joseph Nye, ancien doyen de la Kennedy School of Government de l'Université Harvard, dans son ouvrage *Soft Power : The Means to Success in World Politics*, propose une vision « combinatoire » du *hard power* et *soft power* en explicitant et utilisant le *smart power*. Ce dernier « n'est ni hard ni soft, il représente les deux à la fois » (17). Pour autant, le *smart power* n'acquiert pas encore tout à fait une dimension autonome et indépendante. Depuis lors, Nye défend cette thèse dans un nombre incalculable de publications (18), lui donnant une visibilité importante.

(16) Antony BLINKEN, « Winning the war of ideas », *The Washington Quarterly*, vol. XXV, n° 2, 2002, pp. 101-114.

(17) Joseph NYE, *Soft Power : the Means to Success in World Politics*, Public Affairs, New York, 2004.

(18) Quelques exemples : Joseph NYE, « Le temps du *smart power* », *Politique internationale*, n° 129, aut. 2010, pp. 105-116, « Smart Power », *Huffington Post*, 29 nov. 2007, « Get Smart », *Foreign Affairs*, juil.-août 2009, et « Smart Power », *Democracy : a Journal of Ideas*, n° 2, aut. 2006.

En mars 2004, Suzanne Nossel, ancienne conseillère à la Mission des Etats-Unis auprès de l'ONU sous Bill Clinton, publie dans *Foreign Affairs* un article sobrement intitulé *Smart Power* (19), avec pour sous-titre *Reclaiming International Liberalism*. Elle considère ici que les progressistes ont une chance historique de réorienter la politique étrangère américaine vers un internationalisme libéral au service de l'idée kantienne d'un système international composé de démocraties libérales et facteur de paix. Dans cet objectif, Nossel promeut une utilisation intelligente de la puissance américaine («*a smart use of power*»), à travers les outils diplomatiques ou économiques pour défendre les droits de l'homme, la démocratie, l'Etat de droit, le libéralisme économique ou le développement. Cet article a eu une influence importante, permettant notamment de remettre au centre des débats de politique étrangère la théorie de l'internationalisme libéral. Celle-ci est principalement l'expression d'un *leadership* américain qui a «*besoin d'amis*», en s'appuyant sur les institutions internationales et une pratique multilatéraliste (20).

L'expression «*smart power*», qui donne son titre à l'article, acquiert, de plus, une dimension populaire. Pour autant, il faut s'en méfier. A aucun moment Suzanne Nossel n'érige le *smart power* en véritable concept de Relations internationales. Il n'y a pas d'effort de conceptualisation ni de définition. Les termes *smart power*, mais aussi *hard power* ou *soft power* ne figurent pas davantage dans l'étude, ce qui permet de confirmer qu'il n'existe *a priori*, pour l'auteur, aucune filiation entre ces expressions. Précisons enfin que la concomitance entre la sortie de l'ouvrage de Nye (janvier 2004) et celle de l'article de Nossel (mars 2004) a contribué à diffuser cette confusion sur la paternité du concept. Confusion qui ne sera véritablement dépassée qu'avec l'entrée du *smart power* dans la sphère politique et non plus seulement académique.

Reconnaissance et utilisation politique du smart power

A partir de mars 2007, l'expression *smart power* entre dans le débat public de plain-pied avec le rapport de la *Commission on Smart Power* du Center for Strategic and International Studies (CSIS) coprésidé par Richard Armitage et Joseph Nye, intitulé «*A Smarter, More Secure America*» (21). Ce rapport, initié en 2006 et issu d'une commission bipartisane, s'inscrivait dans le débat toujours récurrent d'un possible ou probable futur déclin américain, ainsi que dans la perspective des élections présidentielles de 2008.

(19) Suzanne NOSSEL, «Smart Power», *Foreign Affairs*, mars-avr. 2004, vol. LXXXIII, n° 2, pp. 131-142.

(20) Cf. Charles-Philippe DAVID / Louis BALTHAZAR / Justin VAISSE, *La Politique étrangère des Etats-Unis : Fondements, acteurs, formulation*, Les Presses de Sciences-Po, 2008 (2^e éd.), pp. 126-133.

(21) Cf. le site Internet csis.org/files/media/isis/pubs/071106_csismartpowerreport.pdf.

Après un rappel sur la distinction entre *hard* et *soft power*, il donne une définition de ce que doit être une puissance intelligente pour restaurer le *leadership* américain : « *smart power is neither hard nor soft – it is the skillful combination of both. Smart power means developing an integrated strategy, resource base, and tool kit to achieve American objectives, drawing on both hard and soft power. It is an approach that underscores the necessity of a strong military, but also invest heavily in alliances partnerships, and institutions at all levels to expand American influence and establish the legitimacy of American action. Providing for the global good is central to this effort because it helps America reconcile its overwhelming power with the rest of the world's interests and values* ».

Pour les auteurs du rapport, le contexte politique international a donc changé et exige de s'interroger sur une redéfinition de la puissance américaine. Clairement inscrit dans une filiation, le *smart power* entend dépasser le clivage *hard power/soft power* pour les combiner et en faire une synthèse autour de domaines-clefs : les alliances et partenariats, les institutions et le multilatéralisme, le développement, la diplomatie, l'intégration économique – c'est-à-dire une meilleure répartition des bénéfices de la mondialisation – et le domaine des technologies et de la recherche. Depuis 2007, le CSIS a consolidé cette approche du *smart power* dans le champ académique et intellectuel américain, en publiant plusieurs rapports reprenant cette notion, notamment, en mars 2009, « *Smart Power in U.S. – China Relations* » sous la direction de William S. Cohen et Maurice R. Greenberg (22), puis « *A New Multilateralism : A Smart Power Approach to the United Nations* » sous la direction de Johanna Mendelson Forman.

La dernière phase de l'émergence du *smart power*, certainement la plus importante en termes d'influence, est l'utilisation du concept dans la sphère politique. Il est utilisé à maintes reprises par le candidat Obama lors de la campagne présidentielle de 2008, et surtout, est cité treize fois par la nouvelle secrétaire d'Etat Hillary Clinton lors de son audition de confirmation devant la Commission des Affaires étrangères du Sénat, le 13 janvier 2009. Pour faire face aux nouveaux défis d'un monde en crise, explique Clinton, « *nous devons avoir recours à ce qui a été appelé le pouvoir de l'intelligence, l'ensemble des outils à notre disposition : diplomatiques, économiques, militaires, politiques, juridiques et culturels. Il faut choisir le bon outil, ou la bonne combinaison d'outils, la mieux adaptée à chaque situation. Avec le smart power, la diplomatie sera l'avant-garde de notre politique étrangère* » (23). Le *smart power* devient le symbole du renouveau de la politique étrangère américaine à travers une stratégie en trois dimensions (3D) :

(22) Cf. le site Internet csis.org/program/smart-power-us-china-relations.

(23) « Transcript of Hillary Clinton's Confirmation Hearing to the Senate Foreign Relations Committee », Council on Foreign Relations (CFR), 13 janv. 2009, disponible sur le site Internet foreign.senate.gov/testimony/2009/ClintonTestimony090113a.pdf.

diplomatie, défense et développement (24). Plus concrètement, Clinton plaide pour une réforme du système institutionnel en matière de politique étrangère grâce au renforcement des institutions civiles telles que le Département d'Etat et l'Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID) au détriment du Département de la Défense.

Les médias américains s'emparent ensuite du concept à travers de nombreux articles ou tribunes diverses (25), avec, dans l'ensemble, une tonalité positive, sauf dans la frange très conservatrice du spectre politique. De nombreuses études font état de la notion, parfois même en l'interprétant différemment (26). En Europe et dans le reste du monde, le *smart power* laisse, pour le moment, les observateurs et praticiens perplexes, voire sceptiques, quant à l'utilité et la signification du concept. On dénombre, de plus, peu d'études critiques poussées sur le sujet, les médias français, notamment, se contentant de reprendre le terme sans l'explicitier.

CRITIQUES

Comment comprendre, analyser et, en définitive, évaluer le *smart power* en tant que concept de Relations internationales? A notre sens, le *smart power* se prête à trois critiques majeures : son défaut de scientificité, son approche marketing des relations internationales et son absence d'originalité.

Un défaut de valeur scientifique

Le *smart power* apparaît dépourvu de valeur scientifique réelle. Au même titre que la dichotomie *hard power/soft power*, le *smart power* se caractérise par des contours et des frontières vagues, flous et opportunistes, ainsi que par une absence de définition générale, claire, reconnue et acceptée par ces différents utilisateurs. En d'autres termes, chaque auteur possède sa propre définition du *smart power*. Par exemple, Joseph Nye et Suzanne Nossel, dans leur débat sur la paternité du concept, ont mis en exergue des différences d'acceptions possibles – et parfois contradictoire – : l'une s'inscrivant dans la filiation *hard power/soft power* (Nye), l'autre dans l'internationalisme libéral (Nossel). On pourrait en évoquer d'autres : Blinken, Hillary

(24) Cf. Annick CIZEL, «Le nouveau commencement de la politique étrangère américaine : entre changement et continuités», in Anne DEYSINE (dir.), *Etats-Unis : une nouvelle donne*, La documentation française, 2010, pp. 153-187.

(25) Cf. par exemple «Hillary Clinton backs smart power to assert US influence around world», *The Guardian*, 13 janv. 2009; «What is Clinton's smart power?», *The Times*, 13 janv. 2009; «How soft power got smart», *The New York Times*, 14 janv. 2009; Hendrick HERTZBERG, «Smart power», *The New Yorker*, 26 janv. 2009; Hillary CLINTON, «Leading through civilian power», *Foreign Affairs*, vol. LXXXIX, n° 6, pp. 13-24.

(26) Cf. par exemple Giulio GALLAROTTI, *Cosmopolitan Power in International Relations : a Synthesis of Realism, Neoliberalism and Constructivism*, Cambridge University Press, New York, 2010.

Clinton... Le fait est qu'il est impossible de définir le contenu et les enjeux concrets du *smart power*.

Ce concept ne se soumet pas davantage aux exigences scientifiques de neutralité et d'objectivité. Son apport scientifique et théorique est pauvre, voire inexistant. Le *smart power* est engagé car porteur d'une lecture américaine des relations internationales : il contribue à défendre une vision de la puissance voulue par l'administration Obama. Alors qu'on parle aujourd'hui fréquemment du *soft power* chinois, indien ou européen, le *smart power* semble mal approprié à une dimension globale. Il n'a pas de réelle portée universelle.

Autre critique importante : loin de concerner la description des buts ou des objectifs de la politique étrangère américaine, le *smart power* s'intéresse seulement aux moyens. Il ne nous dit rien des missions ou des intérêts principaux américains ; il présente simplement les outils à mettre en œuvre : la diplomatie en première ligne et une meilleure synthèse du *hard power* et du *soft power*. *Quid* des buts et des priorités stratégiques en termes de sécurité et d'économie, des partenariats, des positions vis-à-vis de la justice pénale internationale ?

Une stratégie de communication

Le *smart power* relève d'une stratégie marketing. Après l'ère Bush, la volonté des démocrates de redéfinir la politique étrangère américaine fait du langage un élément crucial. Dans le domaine de la communication politique, la rhétorique est le processus psychologique fondamental. Au surplus, le pouvoir discursif et la capacité à nommer les choses importent ainsi souvent davantage que le résultat d'une action ou que la substance des concepts utilisés. Dans cette perspective, le *smart power* n'est rien d'autre qu'un slogan et ce que les Américains appellent un «*buzzword*», c'est-à-dire un vocable destiné à vendre – en l'occurrence, vendre une politique étrangère – ou bien à faire parler. D'ailleurs, le mot «*smart*» n'a pas été choisi au hasard, car, comme le remarque Jacques Charmelot, l'expression *smart* «*revêt des nuances qui vont au-delà de la pure intelligence*» (27). Polysémique, il englobe les idées d'ingéniosité, de débrouillardise, d'expérience, de savoir, d'habileté, de ruse... Dans l'esprit d'une bonne stratégie de communication, le vocable large «*smart*» a ainsi été préféré à celui plus restreint d'«*intelligent*».

Ce qui compte, c'est de faire comprendre qu'une nouvelle stratégie est mise en œuvre, plus que le contenu de cette stratégie. L'ensemble fait partie d'une méthode plus vaste qui s'apparente au «*nation branding*». Il s'agit d'une discipline récente, d'origine anglo-saxonne, qui concerne l'étude des

(27) Jacques CHARMELOT, «*Le Smart Power américain, un défi pour l'Europe*», *Questions d'Europe*, n° 127, 9 fév. 2009.

techniques de communication en termes de marketing ou de publicité destinées à promouvoir l'image et la réputation d'une nation (28). En d'autres termes, on veut vendre un pays comme une marque en lui appliquant des techniques similaires (par exemple, la campagne de Tony Blair «Cool Britannia»). Cela relève d'une problématique de la perception en relations internationales : comment donner une meilleure image de mon propre pays dans différents domaines (culture, tourisme, éducation...)? On distingue généralement trois piliers du *nation branding* : l'identité du pays, l'image et la perception extérieure et la communication – c'est-à-dire les instruments de transformation d'une identité en image. Dans cette perspective, le *smart power* relève clairement de cette dernière catégorie.

La victoire du bon sens

Le *smart power* n'est ni original ni utile. Défaut d'originalité, d'une part, car il n'est en définitive qu'un des nombreux succédanés du concept de *soft power*, remis au goût du jour et décliné différemment. En réaction à la politique contestée de George W. Bush considérée comme trop centrée sur le *hard power* (guerre en Afghanistan, guerre en Iraq, défense de la guerre préventive, négation fréquente du droit international...), les démocrates préconisent, dans le moment charnière de l'après-Bush, un glissement sémantique qui doit permettre de viser deux directions et réunir les deux extrémités du spectre politique. En direction des républicains, le *soft power* étant le symbole de la faiblesse, de l'indécision, de la complaisance et de la lâcheté politique, le vocable *smart power* devient le bon compromis pour compenser le déficit d'image démocrate en termes de sécurité nationale et de terrorisme. En direction des progressistes ou des démocrates, le *smart power* permet de faire le constat implacable de l'échec de la politique étrangère de Bush. En disant explicitement «*nous voulons une puissance américaine intelligente*», ils envoient, *a contrario*, le message subliminal «*celle de W. Bush ne l'était pas...*». Ils réaffirment surtout, en second lieu, toute l'importance des outils diplomatiques pour le *smart power*, faisant de lui une reformulation maladroite du *soft power*. Le *smart power* permet de résoudre la quadrature du cercle en rassurant la frange républicaine et en faisant espérer les démocrates. Il s'agit ainsi, en creux, d'un processus psychologique visant à se dédouaner et à se déculpabiliser des erreurs passées.

Défaut d'utilité, d'autre part, en tant que concept de Relations internationales. Que penser d'une notion qui affirme que la puissance doit être intelligente? C'est une évidence. La puissance n'est puissance que parce qu'elle est intelligente. Le contraire serait absurde. Revendiquer une puissance intelligente revient à affirmer l'évidence, faisant du concept, selon

(28) Pour approfondir cette question, cf. le site Internet www.commlax.com/kaneva/YingFan.pdf; www.nationbrandindex.com; www.nation-branding.info, ainsi que le journal *Place Branding and Public Diplomacy*.

notre sévérité, soit un pléonasme, soit une tautologie, soit un truisme. Le bon sens semble encore une fois la chose du monde la mieux partagée. En réponse à certaines critiques (29) qui faisaient du *smart power* une formule mécanique combinant le *soft* et le *hard power*, Joseph Nye a répondu en soulignant qu'il fallait prendre en compte l'«*intelligence contextuelle*», qu'il définit comme le «*diagnostic intuitif*» d'une situation. Pour lui, Reagan ou Bush senior avait ce type d'intelligence, alors que W. Bush ne l'avait pas. Là n'est pourtant pas notre interrogation. Le *smart power* peut-il être une aide à l'analyse d'une situation et à la prise de décision ? La réponse semble négative. Il nous dit simplement qu'une politique étrangère doit être intelligente, fondée soit sur une puissance douce, soit sur une puissance dure, selon le contexte politique. Ce n'est pas une avancée considérable de la théorie des Relations internationales en matière de puissance. Il aura ainsi fallu vingt années à Joseph Nye et consorts pour redécouvrir les vertus de la dialectique hégélienne : thèse (*hard power*), antithèse (*soft power*) et synthèse (*smart power*).

Enfin, la notion de puissance intelligente renvoie à un paradoxe interne : elle a une facette élitiste qui s'adapte mal à une vision multilatérale, de coopération («*vous avez besoin de nous comme nous avons besoin de vous*»), et de compréhension des différents intérêts en politique étrangère.

FÉTICHISME DE LA PUISSANCE

D'une manière plus large, cette histoire et cette critique du *smart power* ont l'avantage d'aider à tirer quelques enseignements sur la puissance américaine et l'état de la réflexion en Relations internationales. Deux éléments doivent être mis en relief : une réflexion sur l'obsession américaine de la puissance et un questionnement sur l'existence d'une «grande stratégie» du président Obama.

Identité et obsession de puissance

Le premier enseignement relatif au *smart power* a trait à la mise en relief d'une profonde recherche d'identité. Les États-Unis doutent, se cherchent et éprouvent un besoin grandissant d'approfondir leur identité, de s'auto-définir, de dire aux yeux du monde qui ils sont et qui ils veulent être à l'avenir. On pourrait rétorquer que ce besoin est récurrent, qu'il était présent de manière explicite ou larvée durant tout le XX^e siècle. Il semble, cependant, relever d'une question existentielle particulièrement vivante de l'après-G.W. Bush. La politique étrangère néo-conservatrice de ce dernier, symbolisée par les deux guerres d'Afghanistan et d'Iraq, a exacerbé l'idée

(29) Leslie GELB, *Power Rules : How Common Sense Can Rescue American Foreign Policy*, Harper, 2009, 352 p.

d'une perception de la puissance américaine en crise. Ce déficit d'identité participe de la contradiction fondamentale d'une nation qui se veut à la fois exceptionnelle pour le monde de par son histoire, sa culture, ses valeurs et ses capacités matérielles et, en même temps, souhaite rentrer dans le rang, dans la normalité, pour gager sa participation au multilatéralisme et renforcer la confiance de ses partenaires. Cette configuration paradoxale, qui rejoint les ambivalences du *smart power*, consiste ainsi à concilier exceptionnalisme et normalité. S'ajoute à ce paradoxe l'entrée de la société internationale dans une période de transition marquée par une diffusion des vecteurs de puissance et par une prise de pouvoir ou, tout du moins, des revendications accrues de la part des pays émergents dans les grandes instances internationales (ONU, G20, FMI, OMC...).

Parallèlement – et c'est le deuxième enseignement –, cette recherche d'identité s'accompagne d'une obsession visible et bien réelle vis-à-vis de la puissance. Cette dernière, véritable fétichisme de la politique étrangère américaine depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, a un côté pathologique souligné par nombre d'observateurs. A intervalles réguliers ressurgit le vieux débat d'un possible déclin américain : les années 1950 avec le « choc du Spoutnik », les années 1960 et la crise des missiles, les années 1970 avec la guerre du Vietnam, la « *crise de confiance* » évoquée par Jimmy Carter, la concurrence japonaise face à la « *surexpansion impériale* » américaine à la fin des années 1980 et, aujourd'hui, la concurrence de la Chine et des pays émergents regroupés en BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud) dans un monde de plus en plus mondialisé. Cette obsession de la puissance et du déclin se matérialise par une littérature de la « chambre close » sur l'essence de la puissance américaine, ses atouts, ses faiblesses ou encore son besoin d'un repositionnement stratégique. On ne compte plus les numéros spéciaux des revues spécialisées, les rapports de *thinks tanks* ou les *best-sellers*. Cette situation révèle clairement la persistance d'une sensibilité réaliste dans la définition de la politique étrangère américaine à travers la défense des intérêts et de la puissance. L'Amérique pourrait très bien se penser acteur parmi d'autres des relations internationales, partenaire, allié ou adversaire. Elle se pense avant tout comme puissance. Cette obsession est enfin renforcée par l'importance de l'opinion publique dans la détermination de la politique étrangère américaine. Opinion qui a toujours accordé un crédit hautement symbolique à la formulation de sa puissance.

Troisième enseignement : bien que symptomatique d'un doute identitaire et d'une obsession de la puissance, le *smart power* participe d'une entreprise de légitimation de la puissance américaine. Accréditant à merveille le bon vieil adage « *on n'est jamais mieux servi que par soi-même* », le *smart power* est d'abord un concept américain au service de la puissance américaine. Il illustre parfaitement la sentence de Robert Cox, pour lequel « *toute théorie*

est faite pour quelqu'un ou pour quelque chose» (30). D'une manière idéologique, il est aisé pour une grande puissance de discourir sur sa puissance et ainsi de la justifier et de la légitimer car, comme le précisait Louis Althusser, «*c'est le propre de l'idéologie que d'imposer (sans en avoir l'air puisque ce sont des évidences) les évidences comme des évidences, que nous ne pouvons pas ne pas reconnaître, et devant lesquelles nous avons l'inévitable et naturelle réaction de nous exclamer : C'est évident! C'est bien ça! C'est bien vrai!*» (31). En l'espèce, le *smart power* est la réponse adéquate, dans un contexte donné, à la problématique posée par la Commission on Smart Power du CSIS : «*how does America become the welcomed world leader for a constructive international agenda for the 21th century?*».

Le *smart power* n'est pas pensé pour être autre chose qu'un outil de propagande américaine. Il y a une circonscription clairement marquée du concept, qui n'est ni exportable ni applicable à d'autres nations. La Chine a son propre concept de «*peaceful rise*» (*heping jueqi*) (32) peu à peu remplacé par celui de «*peaceful development*» (*heping fazhan*); l'Inde défend, dans le cadre de la théorie du *Panchsheel* (33), une multipolarisation des enjeux internationaux pour affronter l'hégémonie américaine; l'Europe, enfin, s'affiche comme puissance civile ou puissance normative en s'appuyant sur ces normes, ces valeurs et ces qualités diplomatiques. On le comprend, dans chacun de ces cas, le concept de puissance promu est au service de l'entité politique. Les mots de la puissance deviennent les moyens de la puissance.

Une grande stratégie?

La promotion du concept de *smart power* en tant que renouveau de la politique étrangère américaine s'inscrit-elle dans une «grande stratégie»? La question mérite d'être posée tant sont importantes les attentes concernant cette puissance intelligente. Au sens de John Ikenberry, une grande stratégie correspond à «*une grille d'interprétation et de constitution de l'ordre international (a Global-Order Building)*» (34). Elle doit permettre de façonner les

(30) Dans le même esprit, en 1998, Pierre Hassner a pu décrire cette entreprise de légitimation qui reste toujours très présente en ces termes : «*les idées dominantes d'une société disait Marx sont les idées de sa classe dominante. Elles sont les idées de sa domination. Remplaçons classe par puissance et société par monde ou système international et nous obtenons une image fidèle du rôle et de la place des Etats-Unis dans les représentations collectives liées soit à la géopolitique classique, soit au phénomène de la mondialisation*». Cf. Pierre HASSNER, «L'Amérique et le monde : théorie et pratique», *Etudes*, n° 389 (4), oct. 1998, p. 32.

(31) Louis ALTHUSSER, «Idéologie et appareils idéologiques d'Etat», in *Positions 1964-1975*, Editions Sociales, Paris, 1976, p. 111. Dans le même esprit, cf. aussi Thierry GUILBERT, *Le Discours idéologique ou la force de l'évidence*, L'Harmattan, Paris, 2007, 271 p.

(32) Cette notion avait été introduite dans le débat politique chinois en 2003 par le vice-doyen de l'Ecole centrale du Parti, Zheng Bijian, au Forum pour la réforme de la Chine.

(33) La philosophie du *Panchsheel*, élaborée lors de l'accord sino-indien sur le Tibet, en 1954, dérive des traditions indiennes de non-violence. Elle se fonde sur les principes du respect de l'intégrité territoriale et de la souveraineté, la non-agression mutuelle, la non-ingérence mutuelle dans les affaires intérieures, l'égalité et la coexistence pacifique.

(34) John IKENBERRY, «The Right Grand Strategy», *The American Interest*, janv.-fév. 2010.

but et les moyens d'une politique étrangère. Dans le cas de l'administration Obama, de nombreuses analyses et interprétations ont été proposées pour caractériser cette vision, mais aucune n'apporte de réponse claire. En effet, il n'existe pas, à proprement parler, de grande stratégie cohérente et définitive. La seule grande stratégie défendable est celle de «l'ambivalence», qui fluctue au gré de la situation géopolitique, de l'agenda international et de la politique interne. Cette stratégie de l'ambivalence oscille entre deux tentations, qui ne sont pas nécessairement opposées, mais néanmoins toujours présentes : multilatéralisme et partenariats, d'une part, *leadership* et intérêts, d'autre part.

La première tentation, la plus forte à l'origine, est marquée par la promotion du multilatéralisme et la gestion collective des problématiques internationales. De la recherche d'un «sens commun» à l'interdépendance complexe, de l'idéal de dialogue et d'ouverture à la relativité de la puissance américaine, on retrouve tout le discours classique et, désormais, solidement ancré, des internationalistes libéraux emmenés par Joseph Nye. Il s'agit d'une remise en cause de l'approche fondée sur la «*transformational diplomacy*» encouragée par l'ancienne secrétaire d'Etat, Condoleezza Rice, lors du second mandat de G.W. Bush, pour la défense d'un monde plus démocratique – «*travailler avec nos nombreux partenaires de par le monde pour construire et soutenir des Etats démocratiques, bien gouvernés, qui satisferont les besoins de leur population et se conduiront de façon responsable dans le système international*» (35). Sans pour autant dénier tout fondement à cette «diplomatie transformationnelle», Obama semble en avoir une vision plus globale, plus pragmatique et moins idéologique (36) comme l'atteste sa prudence, voire ses réticences, par rapport aux révolutions arabes et à l'intervention militaire en Libye.

Du reste, le multilatéralisme d'Obama se caractérise par sa flexibilité et se comprend comme une volonté de «resocialisation» des Etats-Unis au sein des instances multilatérales en appliquant à la lettre le conseil de Thomas Schelling : «*si vous voulez être entendu, écoutez*». On glose ainsi à loisir sur les idées de mutualité des intérêts, de partenaires multiples (*multi-partner world*) (37), d'un futur monde post-américain (38), d'une «réticularisation du

(35) Condoleezza RICE, Discours à l'Université Georgetown devant les étudiants de la School of Foreign Service, Washington, 18 janv. 2006. Cf. aussi Condoleezza RICE, *Testimony before Senate Foreign Relations Committee*, 14 fév. 2006; le site Internet www.fas.org/sgp/crs/row/RL34141.pdf; Justin VAISSE, «Etats-Unis : le temps de la diplomatie transformationnelle», *Cahiers de Chaillot*, n° 95, nov. 2006, 122 p., disponible sur le site Internet www.iss.europa.eu/uploads/media/cp095.pdf.

(36) Alexandra DE HOOP SCHEFFER, «La politique étrangère de l'administration Obama : la quête d'un nouvel équilibre entre réalisme et internationalisme», *Annuaire français de relations internationales*, vol. X, 2009, pp. 654 et suiv.

(37) «*Nous allons exercer notre leadership en incitant à une plus grande coopération entre plusieurs acteurs dans l'objectif de réduire la compétition et de passer d'un monde multipolaire à un monde de multiples partenaires*», a affirmé Hillary CLINTON, *Foreign Policy Address at the Council on Foreign Affairs*, Washington D.C., 15 juil. 2009.

(38) Fareed ZAKARIA, *Le Monde post-américain*, Librairie académique Perrin, 2011, 363 p.

monde (39)», c'est-à-dire d'un multilatéralisme de réseau ou encore de l'émergence d'une «*communauté de destin imbriquées*» (40). Elles façonnent effectivement la réflexion sur la stratégie américaine.

Pour autant, ce multilatéralisme souple ou éclaté se traduit davantage aujourd'hui par un «multilatéralisme à la carte» et un «multi-multilatéralisme». Le premier, multilatéralisme à la carte, prôné par Richard Haas, est un multilatéralisme imparfait et incomplet : il s'agit de jouer le jeu d'une manière collective sans subir les contraintes inhérente à l'exercice. Le second, le multi-multilatéralisme, est d'inspiration plus récente : il s'agit de coalitions d'intérêts semi-permanentes, hors du cadre institutionnel classique (de type ONU ou grandes organisations internationales), qui permettent la création de nouvelles formes institutionnelles de concertation. Francis Fukuyama promeut cette idée en insistant sur l'efficacité de ces coalitions qui regroupent des Etats semblables et des intérêts convergents et qui peuvent *in fine* optimiser leur influence dans les instances multilatérales classiques. Le multilatéralisme à la carte et le multi-multilatéralisme permettent ainsi de remettre au premier plan la question des intérêts en illustrant clairement ce qui relève d'une véritable instrumentalisation du multilatéralisme.

La seconde tentation, très clairement affirmée par Barack Obama, rejoint la préoccupation ancestrale de défense des intérêts américains au travers, non plus d'une hégémonie, mais d'un *leadership* élargi («*broader leadership*») (41), voire à un unilatéralisme bienveillant qui s'opposerait à la thèse d'un monde post-américain. Cette tentation est notamment provoquée par les critiques virulentes d'une frange unilatéraliste tenante de l'exceptionnalisme américain. De Charles Krauthammer fustigeant le «*leadership from behind*» (*leadership* en coulisse) (42) d'Obama, qu'il compare à une désertion, à Joseph Joffe (43) parlant de puissance par défaut ou d'«anti-doctrine» car fondamentalement anti-américaine, on constate une recrudescence des critiques contre l'absence de stratégie d'Obama. De surcroît, ce dernier entretient l'ambivalence en rappelant fréquemment que l'objectif premier des Etats-Unis est de créer les conditions d'un *leadership* accepté par ses partenaires.

(39) Anne-Marie SLAUGHTER, «America's edge. Power in the networked century», *Foreign Affairs*, janv.-févr. 2009.

(40) David HELD / Andrew. MCGREW / David. GOLDBLATT / John. PERRATON, *Global Transformation : Politics, Economics and Culture*, Polity Press, Cambridge, 1999. Cf. aussi Alexandra DE HOOP SCHEFFER, «Le multilatéralisme américain : vers la redécouverte du pragmatisme», *Questions internationales*, n° 39, sept.-oct. 2009, p. 79.

(41) Cf. Anna DIMITROVA, «Y a-t-il une doctrine Obama en matière de politique étrangère», *L'Europe en formation*, Centre international de formation européenne, n° 2, 2011, pp. 19-41.

(42) Charles KRAUTHAMMER, «The Obama doctrine : leading from behind», *The Washington Post*, 29 avr. 2011, et «Smart power turned out to be no power», *The Record*, 4 nov. 2011.

(43) Joseph JOFFE, «Ending American exceptionalism», *The New York Times*, 30 mars 2011, et «The default power : the false prophecy of America's decline», *Foreign Affairs*, sept.-oct. 2009.

Hillary Clinton se fait ainsi l'interprète du Président américain : «*je crois que notre politique étrangère doit être basée sur une alliance entre les principes et le pragmatisme, et non pas sur une idéologie rigide*» (44). Ce réalisme pragmatique ou progressif s'est ainsi institutionnalisé avec la Quadrennial Diplomacy and Development Review (QDDR) lancée en 2010 et intitulée *Leading Through Civilian Power* (45). Elle contribue à défendre cette idéologie de l'ambivalence qui s'inscrit pleinement dans la *Smart Diplomacy*.

* *
*

En définitive, le concept de *smart power* ne revêt pas les caractéristiques d'un concept de théorie des Relations internationales. Il préfigure davantage une stratégie de politique étrangère oscillant entre, d'une part, les thèses de l'institutionnalisme libéral et une pratique plurielle du multilatéralisme et, d'autre part, la défense d'un *leadership* élargi. La difficulté du *smart power* tient à sa formulation et à sa traduction en français : il est préférable d'évoquer l'idée de puissance réfléchie plutôt que de puissance intelligente qui, elle, ne fait pas sens. On pourrait même user de «puissance contextuelle et pragmatique», une expression plus précise et significative. L'introduction du *smart power* dans le débat académique démontre, de plus, la pauvreté de certaines études théoriques en Relations internationales, notamment dans l'univers anglo-saxon, où la course à la publication et à la reconnaissance favorise l'émergence de thèses ou théories peu qualitatives. Toutefois, le *smart power* a la vertu de témoigner du caractère caméléon de la puissance en illustrant parfaitement la sentence de Georges Bataille : «*nous avons cessé d'être à la hauteur des vérités premières, mais elles ne cessent pas d'être pour autant*».

(44) Hillary CLINTON, «Transcript of Hillary Clinton's confirmation hearing to the Senate Foreign Relations Committee», *op. cit.*

(45) Cf. le site Internet www.state.gov/documents/organization/153108.pdf, ainsi que Hillary CLINTON, «Leading through civilian power», *Foreign Affairs*, nov.-déc. 2010.