

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2014

Volume XV

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

INTRODUCTION

L'AVENIR DE LA PUISSANCE AMÉRICAINE

PAR

CÉLIA BELIN (*) et LEAH PISAR (**)

Cinq ans d'administration Obama n'ont pas encore suffi à effacer le lourd héritage du 11 septembre, de la présidence de George W. Bush et des deux grandes guerres – les plus longues de l'histoire des Etats-Unis. L'une, en Iraq, est terminée mais l'instabilité qu'elle a laissée dans son sillage contribue à nourrir la crise qui gangrène la région. L'autre, en Afghanistan, agonise sans qu'aucun scénario de sortie de guerre ne soit tout à fait rassurant. Même si Barack Obama a plaidé pour la fin de la guerre « *perpétuelle* » contre le terrorisme dans son discours du 23 mai 2013 à la National Defense University, notamment en demandant au Congrès d'abroger la loi sur l'Autorisation pour l'emploi de la force militaire (1), son administration peine à s'extirper du bourbier moyen-oriental et ne cesse d'y replonger, diplomatiquement, à défaut d'intervenir militairement.

Le Président de « l'espoir » et du « changement » a pourtant lancé les initiatives nécessaires, surtout au cours de son premier mandat, pour repenser la politique étrangère américaine et refondre les relations de l'Amérique avec les pays musulmans (Discours du Caire), la Russie (remise à plat des relations à travers le *reset*), l'Iran (politique de la main tendue) ou encore la Chine (politique de rééquilibrage, plus connu sous le nom de pivot, vers l'Asie-Pacifique). Néanmoins, après un premier mandat transformateur, tant sur le plan de la politique intérieure (grandes réformes sur la santé et le système financier, investissements dans les énergies vertes et les hydrocarbures non conventionnels) que sur le plan international (retrait d'Iraq, pivot vers l'Asie, poursuite du

(*) Docteur en Science politique/Relations internationales de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France) et chargée de mission « Etats-Unis/Relations transatlantiques » au Centre d'analyse, de prévision et de stratégie (CAPS) du ministère français des Affaires étrangères.

(**) Docteur en Science politique de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France), anciennement directrice de la communication au Conseil de sécurité nationale du président Clinton (Etats-Unis).

(1) « *I believe, however, that the use of force must be seen as part of a larger discussion we need to have about a comprehensive counterterrorism strategy – because for all the focus on the use of force, force alone cannot make us safe. We cannot use force everywhere that a radical ideology takes root; and in the absence of a strategy that reduces the wellspring of extremism, a perpetual war – through drones or Special Forces or troop deployments – will prove self-defeating, and alter our country in troubling ways.* »; extrait du discours de Barack Obama à la National Defense University, Fort McNair, Washington DC, 23 mai 2013.

G20), le président Obama a vu son horizon rétrécir, empêché par une Chambre des représentants hostile, gêné par les déboires de la NSA et embourbé dans des conversations budgétaires sans fin.

Faut-il rappeler que, du fait de l'épisode du *shutdown* d'octobre 2013 (fermeture du gouvernement fédéral pendant 15 jours du fait d'une impasse sur le budget), dont nombre d'élus, y compris des Républicains à l'instigation de ce *shutdown*, s'accordent pour dire qu'il n'a strictement rien produit, le Président a été contraint d'annuler sa participation au forum de l'APEC à Bali ? Bien que son secrétaire d'Etat John Kerry l'y ait représenté, l'affaire a révélé les tensions entre les ambitions globales d'un Président qui souhaite se tourner vers le monde émergent dynamique et la réalité des limites imposées par le jeu politique de Washington, où le Président affronte une opposition républicaine obstructionniste, mue par l'espoir de reprendre la Maison-Blanche en 2016.

Il est encore trop tôt pour parler d'héritage Obama, même si le vice-président Biden aime à rappeler qu'« *Oussama Ben Laden est mort et General Motors est vivant.* » Le legs de ce Président repose donc de plus en plus sur le destin que vont connaître, d'une part, sa grande réforme de la santé, « *Obamacare* », dont la difficile mise en place continue de régaler l'opposition mais qui pourrait, d'ici 2016, se révéler être un puissant argument de campagne pour les Démocrates, et, d'autre part, ses initiatives diplomatiques de second mandat, en Iran, en Syrie et au Proche-Orient, destinées entre autres à éviter une nouvelle intervention militaire américaine et à consolider suffisamment la région pour pouvoir s'en distancer plus aisément à l'avenir.

Folie ou grandeur d'âme, le fait est que John Kerry tente une nouvelle médiation entre Israéliens et Palestiniens, à une époque où même les Européens et l'ONU ne semblent plus y croire. On ne peut que célébrer ce courage car quelle autre alternative existe-il ? D'une certaine manière, le Secrétaire d'Etat et le Président, prudemment, derrière lui n'ont pas tort d'essayer. Si tous les observateurs sont vraiment sceptiques, alors le coût de l'échec serait mince ; les bénéfices d'une réussite seraient immenses, pour les mêmes raisons.

Le calcul est absolument différent avec l'Iran. Là, la prise de risque du président Obama est énorme. L'accord intérimaire de Genève sur le nucléaire iranien, du 24 novembre 2013, est une prouesse diplomatique, où Américains et Européens se sont tant investis. Toutefois, l'essai sera difficile à transformer. Les Iraniens sont divisés, les Israéliens sont sceptiques et le Congrès américain brandit la menace de nouvelles sanctions.

C'est l'épisode de l'attaque chimique en Syrie qui s'avère peut-être le plus étonnant, et le plus révélateur, de cette année 2013. En décidant d'interroger le Congrès avant d'intervenir militairement contre le régime de Damas suite à son attaque chimique meurtrière du 21 août, le président Obama a répondu à la demande à la fois d'un Congrès où les non-interventionnistes ont le vent en poupe – à l'image de Rand Paul, héros d'un *filibuster* de 13h contre l'usage des drones – et d'une opinion publique américaine, marquée par la *war fatigue*. Comme le souligne Guillaume de Rougé dans son article, les son-

dages confortent en tout cas le Président dans son sentiment : en décembre 2013, 52% des Américains déclaraient que les Etats-Unis devraient s'occuper seulement de leurs propres problèmes sur la scène internationale (« *mind their own business internationally* ») tandis que 80% considéraient que Washington devrait se concentrer sur les problèmes intérieurs du pays avant tout (2).

La décision de consulter le Congrès avant une intervention militaire, apparemment procédurale, pourrait constituer un précédent, du moins pour cette administration : il sera difficile à l'avenir pour le Président de décider une intervention militaire – hors menace imminente – sans consulter les membres du Congrès. Elle est également révélatrice du besoin de la Maison-Blanche de légitimer son action, quelques jours après le vote britannique négatif sur cette même intervention. On est bien loin de l'ère Bush et la Syrie ne sera pas l'Iraq d'Obama. Notons au passage que, pendant cette période, on a constaté un net rapprochement entre Paris et Washington. Tout juste 10 ans après l'orage qui a secoué les relations franco-américaines au sujet de l'intervention en Iraq, les équipes de Barack Obama et François Hollande semblent entretenir d'excellentes relations.

Le président Obama n'a entamé que la première partie de son second mandat et, même après les élections de mi-mandat de 2014, il disposera encore d'une vraie marge de manœuvre sur les questions internationales. On le voit sur le registre géopolitique, mais également sur les plans économique et commercial. Non, l'Amérique ne succombe à aucune tentation isolationniste. En nommant un de ses amis et alliés les plus proches, Michael Froman, au poste de US Trade Representative et en le chargeant de négocier un accord commercial avec l'Asie, le Trans-Pacific Partnership d'une part (mais sans la Chine) et, de l'autre, un accord commercial euro-américain, le Transatlantic Trade and Investment Partnership, qui englobera le commerce, les investissements et les questions de régulation, Barack Obama envoie un message clair concernant ses priorités stratégiques. Car l'Amérique a tiré ses leçons des années Bush. Elle a besoin de ses alliés. Même une hyperpuissance ne peut tout faire toute seule : c'est trop difficile, trop dangereux et trop coûteux.

Aujourd'hui, alors que le Président américain a ouvert de très nombreuses portes, mais que le système international lui en ferme d'autres, la puissance américaine se trouve à la croisée des chemins, comme bien souvent à la fin d'un cycle de guerre. Derrière les deux textes choisis pour cette rubrique se dessine en filigrane la nouvelle approche américaine de l'exercice de la puissance et de la stratégie internationale.

Guillaume de Rougé fait le constat d'une puissance américaine fatiguée par les guerres et la crise, marquée par les tâtonnements stratégiques et les incertitudes budgétaires, qui doit s'adapter à ce qu'elle perçoit comme le monde de demain (l'Asie) tout en gérant le monde d'hier et d'aujourd'hui (le Moyen-Orient). C'est aussi une puissance qui se réforme, en misant sur une nouvelle

(2) Chiffres extraits de « America's place in the world », Quadrennial Poll Report, Pew research Center, Council on Foreign Relations, déc. 2013.

forme d'engagement, l'empreinte légère (*light footprint*), qui vise à résoudre les problèmes du bout des doigts, là où auparavant on les foulait des deux pieds.

Barthélémy Courmont évoque quant à lui une puissance américaine contestée par le premier vrai grand rival étatique des États-Unis depuis la chute de l'URSS. La Chine, devenue en 2012 la première puissance commerciale au monde, rattrape à grande vitesse l'Amérique sur le front économique et, dans une moindre mesure, militaire. Pour gérer cette relation d'un nouveau genre, faite à la fois de rivalité et d'interdépendance, Barthélémy Courmont décrit le recours à une « puissance intelligente » ou *smart power*, qui s'inspire des éléments plus traditionnels de la « *hard* » et de la « *soft* » *power* définies par Joseph Nye.

Les deux textes de cette rubrique illustrent ce qui sera peut-être un jour qualifié de « doctrine Obama », une politique étrangère qui se concentre sur le *nation-building at home*, la minimisation de l'empreinte militaire à l'étranger, la maximisation des partenariats économiques et de sécurité et la préparation de la puissance américaine aux grands enjeux du monde de demain.