

ANNUAIRE FRANÇAIS  
DE  
RELATIONS  
INTERNATIONALES

2016

Volume XVII

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

*(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)*



Université Panthéon-Assas  
Centre Thucydide

## INTRODUCTION

### L'HÉRITAGE DE BARACK OBAMA : PRÉCAIRE OU DURABLE ?

PAR

CÉLIA BELIN (\*) et LEAH PISAR (\*\*)

Dans l'ultime année de sa présidence, loin d'être un *lame duck* (canard boiteux), le président Obama se révèle un chef d'Etat ambitieux, prêt à prendre des initiatives spectaculaires sur des dossiers brûlants. Ce qui n'est pas sans présenter de risques.

L'accord sur le nucléaire iranien, conclu en juillet 2015 après des années de négociations ardues menées de front par une solide coalition internationale, signe le retour de l'Iran dans le concert des nations, même si le prix de politique intérieure est élevé pour le Président.

La normalisation des relations diplomatiques avec Cuba en août 2015 constitue elle aussi un autre bouleversement symbolique. En mettant fin à un embargo vieux d'un demi-siècle et en ouvrant en grande pompe une ambassade à La Havane, Barack Obama a fait un pied de nez aux élus républicains anticastristes, farouchement opposés à la levée de sanctions pourtant obsolètes plus de 25 ans après la chute du Mur de Berlin.

L'article de Marie-Laure Geoffroy et Jorge Mario Sanchez présenté ici fait un retour historique sur le rétablissement des relations entre Cuba et les Etats-Unis. Il illustre un des éléments qui restera sans nul doute comme une véritable avancée et qui, par la modestie de son affichage politique, sera peut-être plus durable que d'autres. En effet, Cuba et les Etats-Unis ont un intérêt mutuel bien compris à s'ouvrir l'un à l'autre ; pourtant les fondamentaux de la relation n'ont pas changé : les Etats-Unis continuent d'espérer un changement de régime, ce que les Cubains continuent de craindre.

L'accord de partenariat trans-Pacifique (TPP), conclu en octobre 2015, forme la plus grande zone de libre-échange du monde avec 12 pays qui représentent 40% du PIB mondial. Avec l'accord transatlantique (TTIP), encore en phase de négociation et qui déplaît plus à l'aile gauche du Parti

(\*) 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).

démocrate, traditionnellement protectionniste, qu'aux libre-échangistes républicains, les dossiers commerciaux représentent l'un des terrains phares de ce deuxième mandat.

C'est pourquoi l'article de Peter Rashish se focalise sur l'un des grands chantiers encore ouverts, celui des négociations commerciales transatlantiques. Il s'agit d'un objectif stratégique clef tant pour les Etats-Unis que pour l'Union européenne. Dans un contexte de désordre économique international croissant, exacerbé par la défiance des modèles économiques chinois et russe, le TTIP offre aux Européens et aux Américains la possibilité de forger des règles commerciales à haut niveau qui pourront servir de modèle à l'échelle mondiale.

La conclusion de l'Accord de Paris sur le changement climatique de décembre 2015, qui établit des objectifs universels de réduction d'émissions, a également surpris la communauté internationale. Là, comme sur le dossier iranien, sur Cuba ou sur les questions commerciales, le président Obama a dû surmonter une opposition interne très mobilisée.

Tous ces succès sont le résultat d'une approche décidément multilatérale et d'une détermination à ne pas se laisser intimider par une opposition acharnée. Pourtant, ce patrimoine impressionnant, construit par une diplomatie laborieuse, repose sur un équilibre précaire. Car, sur un fond de rhétorique électorale de plus en plus polarisée et populiste, et sur une scène mondiale fortement déstabilisée par le terrorisme, rien n'est totalement acquis.

S'il veut entériner ses avancées, Barack Obama devra continuer à gérer l'opposition systématique et réflexive d'un Congrès dont les deux chambres sont à majorité républicaine depuis les élections de mi-mandat de novembre 2014. Que ce soit sur l'Iran, le changement climatique ou la régulation des armes à feu, l'administration sait qu'aucun traité, aucune législation ne saura trouver grâce aux yeux des Républicains. Comme il l'avait promis au lendemain des élections de 2014, le président Obama fait usage de son « pouvoir du stylo » et outrepassa l'appareil législatif avec le jeu des *executive orders*, ces décrets présidentiels pour lesquels il n'a pas besoin de l'aval des membres du Congrès.

Pour éviter de demander au Congrès de démanteler le système des sanctions à l'encontre de l'Iran, il se propose de lever lui-même ces sanctions, en signant des *waivers* tous les six mois. Cette contrainte devient même un avantage dans la négociation : elle permet de faire planer la menace d'une remise en place instantanée des sanctions si jamais l'Iran ne respectait pas sa part de l'accord. Sur le changement climatique, les négociateurs américains ont dû convaincre tous les autres signataires d'utiliser des termes non contraignants juridiquement afin que cet accord ne soit pas considéré comme un traité et ne doive donc pas passer devant le Sénat pour ratification. Et il est peu probable que le Sénat approuve la nomination d'un ambassadeur plénipotentiaire à Cuba – ce

qui n'est finalement qu'un détail de procédure car l'ambassade peut être indéfiniment dirigée par un chargé d'affaires.

La crainte qui plane donc sur le Président est que, malgré cet élégant jeu juridique et administratif, son héritage soit détricoté en peu de temps si la Maison-Blanche basculait dans le camp républicain. Sur plusieurs de ces dossiers, il suffirait à son successeur de cesser la signature des *waivers* ou d'annuler d'un coup de stylo les décisions présidentielles prises par Barack Obama.

Le succès, en particulier international, de la présidence Obama dépendra donc en grande partie de celui ou celle qui le suivra à la Maison-Blanche, tout comme l'héritage de Ronald Reagan a été à bien des égards consolidé par George H. W. Bush. A l'heure où nous écrivons, il est impossible de prédire qui dominera les branches exécutive et législative en janvier 2017, mais il est certain que le legs historique Barack Obama repose dans les mains du 45<sup>e</sup> président des Etats-Unis.

