

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

CUBA-ETATS-UNIS : VERS UN NOUVEAU PARTENARIAT ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE ?

PAR

MARIE-LAURE GEOFFRAY (*)
et **JORGE MARIO SANCHEZ EGOZCUE (**)**

Le rétablissement des relations diplomatiques entre Cuba et les Etats-Unis a été salué comme historique par l'ensemble de la presse internationale, les experts et les universitaires, sans que cette qualification ne soit toujours explicitée. En premier lieu, l'événement est historique car il met symboliquement fin à la politique américaine de confrontation héritée de la Guerre froide. En second lieu, il signe la reconnaissance, par l'administration américaine, de l'échec de ses tentatives de renversement du régime socialiste cubain. En revanche, il faut rappeler que des dimensions structurelles de la politique américaine envers Cuba demeurent. Non seulement l'embargo instauré de manière unilatérale par les Etats-Unis contre Cuba en 1962 reste en place, ainsi que la base militaire de Guantanamo, installée à l'extrémité orientale de l'île, mais le gouvernement américain ne renonce pas à influencer sur un changement de régime. Il continue à soutenir les opposants politiques cubains tant dans l'île que depuis Miami, par l'intermédiaire de programmes spéciaux de financements et d'une aide logistique et technologique. L'annonce simultanée faite par Barack Obama et Raúl Castro le 17 décembre 2014 ouvre donc une nouvelle ère de dialogue et de coexistence entre Cuba et les Etats-Unis, sans pour autant que les différends politiques fondamentaux entre les deux pays disparaissent.

Si les enjeux du rétablissement des relations diplomatiques sont donc particulièrement pertinents à étudier, de par leur caractère multidimensionnel et transnational, on ne peut réduire l'analyse des relations entre Cuba et les Etats-Unis à ces nouvelles dynamiques. D'une part, le rapprochement cubano-américain doit être envisagé comme

(*) Maître de conférences en Science politique à l'Institut des hautes études sur l'Amérique latine (IHEAL) de l'Université Sorbonne-Nouvelle (Paris III, France), chercheuse au laboratoire CREDA (UMR 7227, France) et chercheuse associée au projet « Desigualdades.net » de la Freie Universität de Berlin (Allemagne).

(**) Professeur à l'Université de La Havane (Cuba), directeur de recherche au Centre d'étude de l'économie internationale de cette université et actuellement professeur invité à l'Institut des hautes études sur l'Amérique latine (IHEAL) de l'Université Sorbonne-Nouvelle (Paris III, France).

l'aboutissement d'un dialogue qui a enfin porté ses fruits, car il a existé de nombreuses tentatives antérieures de rapprochement. Si ces dernières ont échoué à rétablir les relations diplomatiques entre les deux pays, elles ont cependant permis le maintien de canaux de discussion et de négociation et la mise en place d'un certain nombre d'accords sectoriels, pendant l'ensemble de la période révolutionnaire. D'autre part, il existait des dynamiques internes de libéralisation économiques, propres à Cuba, à l'œuvre bien avant les débuts du processus de négociation bilatéral : il s'agit des réformes lancées par Fidel Castro dans les années 1990, significativement étendues et pérennisées par Raúl Castro depuis son élection en 2008, qui ont permis la mise en place d'échanges économiques accrus entre les deux pays. Historiciser le rétablissement des relations entre Cuba et les Etats-Unis nous permettra ainsi de mieux comprendre tant le contexte contemporain dans lequel cet événement a lieu que les mesures adoptées, ainsi que les enjeux et les obstacles qui demeurent pour une normalisation totale de ces relations.

DE 1961 À 1989 : DES RELATIONS TÊNUES MAIS CONTINUES (1)

Si les relations économiques étaient nulles ou quasi nulles pendant les premières décennies de la révolution, tous les présidents américains, démocrates comme républicains, ont maintenu des canaux de communication avec le gouvernement cubain (2). Malgré la rupture des relations diplomatiques en janvier 1961, des échanges sont organisés à travers les ambassades suisse et tchécoslovaque de 1961 à 1977, puis, de manière plus directe, à travers les sections d'intérêt, créées sous l'administration Carter, du 1^{er} septembre 1977 au 20 juillet 2015. Ces sections d'intérêt fonctionnent presque comme des ambassades : elles accomplissent des tâches consulaires (comme la délivrance de visas), économiques et politiques (comme la gestion des prisonniers politiques pour la section américaine ou le *lobby* en faveur de la levée de l'embargo pour la section cubaine) et diplomatiques (discussions d'accords dans des domaines divers). De plus, de nombreux émissaires tant cubains qu'américains (membres du gouvernement et du Congrès, hommes d'affaires, hauts fonctionnaires) maintiennent, sur toute la période, des liens plus ou moins formels, à différents niveaux de hiérarchie, dans l'espoir de normaliser les relations entre les deux pays, cela dès la rupture des relations diplomatiques le 3 janvier 1961.

Les négociations sur la normalisation diplomatique ont certes échoué jusqu'en 2014, mais l'existence de ces multiples canaux de communication

(1) Cette partie repose principalement sur les travaux de William M. LEGRANDE / Peter KORNBLUH, *Back Channel to Cuba. The Hidden History of Negotiations between Washington and Havana*, University of North Carolina Press, Chapel Hill, 2014, le seul ouvrage complet sur la question, dont les analyses reposent sur l'étude de milliers de documents d'archives déclassifiés et sur l'interview de protagonistes centraux des négociations depuis les années 1960.

(2) *Ibid.*, p. 2.

a permis de discuter de politiques communes ou concertées sur des sujets d'intérêt mutuel, comme le trafic de drogue, les migrations ou la lutte contre le terrorisme. Elle a également permis l'émergence d'un dialogue autour de la question des prisonniers politiques et de l'exil cubain. Si l'objectif de rétablir les relations diplomatiques entre les deux pays n'a pu être rempli, pendant près d'un demi-siècle, des négociations ciblées eurent néanmoins lieu, y compris en temps de crise diplomatique extrême.

Le premier processus de négociation eut lieu au plus fort de la Guerre froide, après l'invasion américaine de la Baie des Cochons en avril 1961, au sujet de la libération de plus de mille prisonniers capturés par les Cubains. Malgré la rupture des relations diplomatiques et la crise des missiles de 1962, les gouvernements cubain et américain négocient, en coulisses, pendant près de deux années, leur exil aux États-Unis. Leur transfert a finalement lieu à partir de l'hiver 1962 contre l'envoi à Cuba, par les Américains, de médicaments et d'aliments, dont la valeur atteint plusieurs dizaines de millions de dollars (3). A partir de cette première négociation réussie, malgré une conjoncture internationale hostile, plusieurs négociations bilatérales eurent lieu pour libérer les prisonniers politiques – 3 000 quittèrent Cuba pour les États-Unis en 1978-1979 (4) – et des espions de la Central Intelligence Agency (CIA) – il en restait encore quatre en 1979.

Le gouvernement cubain négocie aussi rapidement sur les questions migratoires. Du fait de l'absence de transport aérien et maritime de passagers entre les États-Unis et Cuba, les migrants cubains sont contraints de quitter l'île de manière illégale et précaire, le plus souvent sur des radeaux. A ce sujet, les accords migratoires autour des départs de Mariel (1980) et de la crise des *balseiros* – *boat people* (1994) sont bien connus, mais il est trop rarement rappelé que les premiers départs massifs concertés datent de 1965, grâce à un accord bilatéral entre Cuba et les États-Unis (5). Après le départ par bateau depuis le port de Camarioca, les « *freedom flights* » permirent à près de 300 000 Cubains de partir aux États-Unis entre 1965 et 1973 (6). Postérieurement, les autorités cubaines permirent aux citoyens américains mariés à Cuba d'émigrer aux États-Unis avec leur famille cubaine et aux exilés cubains de venir rendre visite à leur famille demeurée sur l'île (1979). Après l'exil de 120 000 personnes depuis le port de Mariel en 1980, les négociations reprurent en 1984 et 1987, sous Reagan et aboutirent à la mise en place d'une politique de quotas – jusqu'à 20 000 visas devant être octroyés chaque année à des Cubains souhaitant

(3) *Ibid.*, pp. 59-60.

(4) *Ibid.*, p. 181.

(5) Dennis L. NOBLE, « Lessons unlearned: the Camarioca boatlift », *Naval History*, vol. XXIII, n°4, 2009, pp. 44-49.

(6) Juan CLARK, « The social impact of Cuban immigration in Florida », in Antonio JORGE / Jaime SUCHLICKI / Adolfo LEYVA DE VARONA, *Cuban Exiles in Florida: Their Presence and Contribution*, University of Miami, Miami, 1991, p. 42.

s'installer aux Etats-Unis –, au départ de plusieurs centaines d'anciens prisonniers politiques et de leur famille aux Etats-Unis et au retour de plus de 2 700 exilés cubains – en réalité des détenus de droit commun envoyés par les autorités cubaines aux Etats-Unis lors de l'exode de Mariel (7).

Autre domaine de discussion : le terrorisme. En effet, d'une part, le gouvernement cubain souhaite limiter les activités de sabotage menées par les groupes anticastristes depuis Miami, d'autre part, il s'agit d'envoyer un signal négatif aux sympathisants de la révolution qui tentent de rejoindre l'île en détournant des avions et dont le nombre ne cesse d'augmenter dans les années 1970. Malgré les fortes réticences de Nixon, alors Président américain, un accord est finalement signé en 1973, mais il exclut l'extradition de Cubains ayant réussi à se rendre aux Etats-Unis par cette voie s'ils n'ont pas fait usage de la force (8). L'accord est de courte durée. Fidel Castro le suspend en 1976, après une série d'attentats perpétrés par des exilés cubains, notamment l'explosion en plein vol, avec 73 passagers à bord, du vol 455 de Cubana de Aviación. Malgré tout, en geste de bonne volonté, les autorités cubaines font le choix, sous l'administration du président Ronald Reagan, de collaborer sur cette question en fournissant des informations aux Etats-Unis sur les auteurs des détournements réussis et les peines de prison qu'ils purgent sur l'île (9).

Ces discussions bilatérales, menées jusqu'à la chute du Mur, ont permis d'arriver à quelques accords sur des questions sectorielles ; elles n'ont cependant jamais débouché sur des négociations plus larges. D'une part, l'administration américaine était divisée entre un Département d'Etat relativement favorable au dialogue et un Conseil de sécurité national bien plus réticent ; d'autre part, Jimmy Carter comme Ronald Reagan faisaient du retrait du soutien cubain à l'Angola et à l'Ethiopie ainsi qu'aux révolutionnaires au Salvador et au Nicaragua un préalable à toute négociation de fond. Or il n'était pas question, pour le gouvernement cubain, de renoncer à aider ses alliés et encore moins de se faire dicter sa politique étrangère par les Etats-Unis. En outre, au tournant des années 1990, la désintégration de l'Union soviétique modifie profondément les conditions du dialogue entre Cuba et les Etats-Unis : elle amène l'administration américaine à exiger la démocratisation du régime socialiste cubain – sur le modèle des transitions en Europe de l'Est – comme préalable à toute discussion (10).

(7) William M. LEOGRANDE / Peter KORNBLUH, *op. cit.*, pp. 242 et 247-248.

(8) *Ibid.*, pp. 125-126.

(9) *Ibid.*, p. 239.

(10) William LEOGRANDE, « From Havana to Miami. US. Cuba policy as a two level game », *Latin American Politics and Society*, vol. XL, n°1, 1998, pp. 67-86.

1990-2014 : OUVERTURE ECONOMIQUE VS DURCISSEMENT POLITIQUE

Les décennies 1990 et 2000 sont ambiguës en ce qui concerne les relations entre Cuba et les Etats-Unis. Avec l'effondrement de l'Union soviétique, la question cubaine devient un enjeu de politique intérieure : l'administration américaine se retrouve à négocier ses positions sur le régime socialiste avec la diaspora cubaine de Miami. La compétition électorale pour l'obtention de voix en Floride – qui pèse lourd dans l'élection du Président des Etats-Unis et où se concentrent les Cubains-Américains – est un facteur majeur d'explication du durcissement politique américain vis-à-vis de l'île. En 1992 et 1996, des lois sont ainsi votées pour renforcer l'embargo dans le but de précipiter la chute du socialisme cubain. Cependant, cette chute tardant à venir, Bill Clinton choisit de promouvoir les échanges *people to people*, ce qui lui permet de passer d'une politique de confrontation systématique à une politique plus tard qualifiée de *smart power* (11) : un usage calibré d'un pouvoir dur (*hard power*), autrement dit de la force, notamment militaire, combiné avec un pouvoir doux (*soft power*), qui consiste à promouvoir d'autres canaux d'influence, notamment à travers les médias et la culture. C'est aussi ce qui l'amène à promouvoir certains échanges économiques à la fin de son second mandat en 2000.

D'une politique d'isolement au rétablissement progressif de certains échanges (1990-2008)

Avec l'effondrement de l'Union soviétique en 1991, l'administration américaine cherche à précipiter un changement de régime à Cuba sur le modèle des pays d'Europe de l'Est, en réduisant au minimum tout échange économique avec l'île. Le *Cuban Democracy Act* de 1992 (loi Torricelli) renforce l'embargo en rétablissant la clause d'extra-territorialité supprimée en 1975, qui interdit aux filiales d'entreprises américaines installées à l'étranger de commercer avec Cuba, en annonçant des sanctions contre les pays qui apporteraient une assistance économique à Cuba (refus de leur faire crédit ou de leur octroyer des remises de dette) et en limitant à un maximum de 1 200 dollars par an et par personne les envois d'argent des membres de la communauté cubano-américaine à leur famille à Cuba (12). En 1996, le *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act* (loi Helms-Burton) durcit encore l'embargo en renforçant les dispositions de la loi de 1992, sauf en ce qui concerne les envois d'argent, dont le plafond est relevé.

Cette politique d'étouffement de l'économie de l'île contraint le gouvernement cubain à trouver d'autres sources de devises pour faire face à ses dépenses courantes. C'est ce qui décide Fidel Castro en 1993 à légaliser l'usage du dollar et l'ouverture de comptes bancaires dans cette monnaie, créant ainsi un double système monétaire. Cette mesure facilite

(11) Joseph NYE, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Public Affairs, New York, 2004, p. 32.

(12) Carmelo MESA LAGO, *Economía y bienestar social en Cuba a comienzos del siglo XXI*, Editorial Colibri, Madrid, 2003, p. 83.

l'envoi de *remesas* des Cubains émigrés aux Etats-Unis vers leurs familles restées sur l'île (pour un total annuel estimé entre 300 et 500 millions de dollars de 1995 et 1998 et entre 800 et 1 100 millions de dollars à partir de 2002 (13)), stimule la consommation et permet à l'administration fiscale cubaine d'obtenir des rentrées d'argent, à travers l'impôt spécifique prélevé sur la consommation en dollars dans les magasins au nom étonnamment transparent (*tiendas de recaudación de divisas*, soit magasins de récupération de devises). Ces entrées d'argent croissent fortement à la fin des années 1990 et dans les années 2000, jusqu'à devenir la première source de devises pour le pays. On estime qu'elles atteignent entre 4,6 et 6,2 millions de dollars par an au milieu des années 2000 (56% du total de *remesas* envoyées) et entre 1,5 et 2,6 milliards après 2010 (14).

Sous la présidence de Bill Clinton, la politique américaine évolue. La nouvelle administration américaine souhaitant contribuer à promouvoir un changement graduel dans l'île, sur le modèle de l'Europe de l'Est, elle ouvre donc la porte à des échanges dans les domaines artistiques, universitaires et religieux, à travers une politique plus flexible d'octroi de visas. Elle met également en place des rendez-vous bi-annuels de discussion autour des questions migratoires à partir de 1994-1995 (15). Puis, le président Clinton fait adopter le 18 octobre 2000, à la toute fin de son second mandat, le *Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act* (TSRA), qui autorise l'achat par Cuba d'aliments aux Etats-Unis à travers le Bureau des actifs étrangers (OFAC) du Département du Trésor. C'est donc paradoxalement sous les deux mandats de George W. Bush, Président conservateur favorable à une ligne dure vis-à-vis du gouvernement cubain, que les échanges économiques s'accroissent entre les deux pays. Les termes de cet accord sont cependant très défavorables pour Cuba, qui doit payer comptant et à l'avance les importations de biens américains et, à cause de l'embargo, passer par les systèmes bancaires de pays tiers, ce qui renchérit considérablement le coût et la durée des transactions.

Au-delà de cet accord bilatéral entre l'administration américaine et le gouvernement cubain, des échanges plus larges se mettent en place. Ainsi, la première foire agricole Cuba-Etats-Unis est organisée à La Havane, en septembre 2002, avec 280 entreprises américaines. De nombreux contrats sont signés à cette occasion (16) et le *lobby* agricole américain en faveur de la levée de l'embargo en sort renforcé. Si l'embargo reste en place, Cuba devient malgré tout le 25^e pays partenaire en termes d'exportations

(13) *Ibid.* L'auteur s'appuie sur les chiffres des économistes cubains Pedro Monreal et Hiram Marquetti.

(14) Chiffres donnés respectivement par le Parlement cubain en décembre 2014 et par les chercheurs Emilio MORALES / Joseph L. SCARPACCI, « Remittances drive the Cuban economy », The Havana Consulting Group, Miami, 2013.

(15) William LEOGRANDE / Peter KORNBLUH, *op. cit.*, p. 357.

(16) « 280 empresas estadounidenses asisten a Feria de alimentos y agronegocios », AFP/Cuba Encuentro, 25 sept. 2002, disponible à l'adresse arch.cubaencuentro.com/noticiero/encuba/2002/09/25/9977.html.

américaines et, à la fin des années 2000, les États-Unis sont le premier pays exportateur de produits alimentaires à Cuba (17).

L'accroissement de ces échanges économiques a lieu dans un climat politique pourtant très hostile. George W. Bush fait en effet adopter en 2004 des mesures limitant les voyages dans l'île, ainsi que l'envoi de *remesas* ; il suspend jusqu'à la fin de sa présidence les discussions sur les questions migratoires instaurées sous Bill Clinton ; il met en place le programme Cuban Medical Professional Parole, qui incite les médecins cubains en mission hors de l'île à émigrer aux États-Unis (18), et il finance de plus en plus généreusement les opposants cubains dans l'île, le budget annuel de « soutien à la démocratie » passant de 3,5 millions de dollars en 2000 à 45,7 millions en 2008, à la toute fin de sa présidence (19).

Ce climat politique pèse sur les échanges économiques car les sanctions américaines contre Cuba comme l'interdiction de faire crédit au gouvernement de l'île viennent limiter la croissance des exportations. Selon le US-Cuba Trade and Economic Council, après une première période de croissance (2001-2008), les exportations américaines vers Cuba ne cessent de diminuer, tant en valeur qu'en poids relatif, par rapport à l'ensemble des autres marchés d'exportation des États-Unis (20). Le Council attribue cette diminution au poids croissant d'autres puissances, tout particulièrement le Venezuela et la Chine, mais aussi l'Union européenne (premier investisseur dans l'île), le Brésil, la Russie ou le Mexique, dans le commerce avec Cuba.

Un rapprochement progressif sous Barack Obama et Raul Castro depuis 2008

Barack Obama s'était prononcé, dès avant la campagne présidentielle, pour une transformation profonde de la politique américaine envers Cuba, qu'il voyait comme un échec. À peine élu, le président Obama fait donc le choix d'abroger les mesures prises par son prédécesseur, George W. Bush, dont l'objectif était de limiter le plus possible les échanges entre Cubains et Américains. Il élimine les restrictions aux voyages des Cubano-Américains et augmente le plafond des dépenses autorisées dans l'île, ainsi que celui des *remesas*. Il ré-autorise la délivrance de visas aux Américains qui souhaitaient se rendre dans l'île à des fins de recherche ou pour des séjours culturels. Et il ouvre la possibilité pour les entrepreneurs américains, à travers la création d'une licence spéciale du Département du Trésor, de fournir des services aux Cubains dans le domaine des

(17) Jorge Mario SANCHEZ, « United States-Cuba economic relations: the pending normalization », in Jorge I. DOMINGUEZ / Rafael HERNANDEZ / Lorena G. BARBERIA, *Debating US-Cuban Relations, Shall We Play Ball?*, New York, 2012, pp. 160-179.

(18) Programme mis en place le 11 août 2006 par le Département d'Etat américain. Cf. le site Internet www.state.gov/p/wha/rls/fs/2009/115414.htm.

(19) William LEOGRANDE / Peter KORNBLUH, *op. cit.*, p. 359.

(20) Cf. le tableau des exportations en valeur (dollars) et en rang de marché d'exportation disponible sur le site Internet www.cubatrade.org.

télécommunications (21). Ensuite, à l'échelle régionale, Barack Obama accepte de voter, avec l'ensemble des pays latino-américains, pour la révocation de l'exclusion de Cuba de l'Organisation des Etats américains (OEA), qui avait été décidée en 1962. Enfin, il réinstaura, en 2009, les discussions bi-annuelles en matière migratoires, suspendues par Bush et accepte, à la demande des Cubains, de mettre en place une coopération accrue sur les questions de désastres naturels et entre garde-côtes dans le détroit de la Floride.

Cependant, une partie essentielle de la politique menée sous George W. Bush n'est pas remise en question. Le financement des activités des opposants politiques dans l'île et des organisations de la diaspora de Miami est reconduit, notamment les projets de « cyberguerre », c'est-à-dire la mise à disposition des opposants cubains de technologies de communication, afin de faciliter leurs échanges avec les Etats-Unis (22). Pour contrer cette politique, le gouvernement cubain décida, en 2009, d'emprisonner Alan Gross, chargé par l'agence de coopération des Etats-Unis, USAID, de fournir du matériel informatique à la communauté juive de Cuba et appréhendé pendant sa mission sur l'île (23). D'après William LeoGrande et Peter Kornbluh, ces continuités sont à mettre sur le compte de la politique intérieure des Etats-Unis et de la force de la diaspora cubaine, dotée de plusieurs membres du Congrès cubain-américains fortement opposés à toute normalisation avec le régime socialiste cubain (24). Si on suit cette interprétation, on comprend mieux aussi pourquoi le processus de négociation a été mené de manière secrète, au plus haut niveau, entre un tout petit nombre de personnes et hors des territoires cubain et américain.

L'AGENDA DES NÉGOCIATIONS

Nous ne reviendrons pas ici sur le processus de négociation en tant que tel, documenté extensivement dans la presse et dans la version augmentée de l'ouvrage de LeoGrande et Kornbluh (25). Nous proposerons plutôt une présentation et une analyse de l'agenda des négociations en cours. En effet, depuis le 17 décembre 2014, les négociations entre Cuba et les Etats-Unis ont rapidement porté leurs fruits. Dès le mois de janvier, un premier ensemble de mesures fut annoncé (26) et d'autres s'y ajoutèrent à peine

(21) Département du Trésor, OFAC, « Treasury amends Cuban assets control regulations to implement the president initiative on family visits, remittances, and telecommunication », 3 sept. 2009.

(22) William LEOGRANDE / Peter KORNBLUH, *op. cit.*, pp. 378-380.

(23) Alan Gross a été libéré dans le cadre des discussions autour du rétablissement des relations diplomatiques entre Cuba et les Etats-Unis en 2014.

(24) *Ibid.*, p. 398.

(25) William LEOGRANDE / Peter KORNBLUH, *Back Channel to Cuba*, University of North Carolina Press, Chapel Hill, 2015.

(26) Reid J. EPSTEIN, « Rum, cigars, credit cards: What the new Cuba rules mean for Americans », *The Wall Street Journal*, 15 janv. 2015, disponible sur le site Internet blogs.wsj.com/washwire/2015/01/15/rum-cigars-credit-cards-what-the-new-cuba-rules-mean-for-americans.

quelques heures avant la visite du pape François au mois de septembre 2015 (27).

Favoriser les échanges économiques et l'investissement américain à Cuba

Tout d'abord, ces mesures prévoient la flexibilisation des conditions sous lesquelles les Américains et les Cubano-Américains peuvent envoyer de l'argent et voyager à Cuba. Le plafond adopté pour les *remesas* est relevé à 2 000 dollars par trimestre (au lieu de 500 auparavant) et ces envois d'argent peuvent désormais être le fait d'Américains, et non plus seulement de Cubano-Américains. En ce qui concerne les séjours à Cuba, douze catégories de permis de voyage sont créées (entre autres, pour raisons familiales, religieuses, éducatives, sportives, pour effectuer des reportages journalistiques ou « soutenir le peuple cubain », catégorie fort imprécise). Les voyageurs pourront désormais payer leurs achats avec les cartes de crédit des banques américaines et rapporter aux États-Unis jusqu'à 400 dollars de biens à usage personnel (dont de l'alcool et des cigares, si leur valeur n'est pas supérieure à 100 dollars).

Ensuite, l'administration américaine a annoncé qu'elle allait revenir sur le fait que le gouvernement cubain doit payer comptant et de façon anticipée les importations de biens américains et que des licences spéciales d'exportation de biens et de services seraient accordées aux entrepreneurs américains. Il est également prévu que les entreprises de télécommunications puissent disposer de conditions plus favorables pour investir à Cuba. D'ores et déjà, la vente ainsi que la donation d'ordinateurs, de téléphones portables, de disques durs et de logiciels ont été autorisées. On a aussi pu suivre dans la presse les premiers pas de Netflix, Google et d'autres entreprises dans l'île. En ce qui concerne ce secteur, des membres du Congrès – tant démocrates que républicains – ont d'ailleurs présenté une proposition de loi, le *Cuba DATA Act* (28), en mai 2015, dont l'objectif est de faciliter la mise en place de tous types de services américains de télécommunication à Cuba.

Enfin, juste avant la visite du Pape en septembre dernier, d'autres mesures ont été annoncées, comme la suppression de tout plafond à l'envoi de *remesas* et la possibilité pour certaines compagnies américaines (de transport, de services postaux, de télécommunications), certaines agences de voyages et certaines associations religieuses d'ouvrir des bureaux dans l'île « pour faciliter les transactions autorisées ». Ces entreprises pourraient employer, dans un futur proche, des salariés cubains et ainsi créer des entreprises mixtes. De plus, afin de favoriser le commerce bilatéral, les

(27) Pour une discussion de cet agenda, cf. William M. LEOGRANDE, « Getting to maybe. Next steps in normalizing US-Cuba relations », *World Politics Review*, 11 août 2015.

(28) *Cuba Digital and Telecommunication Advancement Act – Cuba DATA Act*, présenté en mai 2015 par les sénateurs Tom Udall (Démocrate, Nouveau-Mexique), Dick Durbin (Démocrate, Illinois), Jeff Flake (Républicain, Arizona) et Mike Enzi (Républicain, Wyoming).

entreprises américaines pourront ouvrir des comptes bancaires à Cuba ; quant aux banques américaines, elles seront autorisées à ouvrir des comptes pour les citoyens cubains qui séjournent sur le territoire américain.

Côté cubain, le signal le plus fort envoyé par le gouvernement est l'autorisation accordée pour la première fois en plus de cinquante ans à une entreprise américaine – Cleber, dont le siège se trouve en Alabama – d'investir dans la Zone spéciale de développement de Mariel, une zone prioritaire pour les investissements étrangers. L'entreprise attend, en cette fin d'année 2015, l'autorisation officielle de l'OFAC du Département du Trésor américain pour pouvoir s'établir à Cuba. Si cette entreprise réussissait véritablement à s'installer à Cuba et à participer, comme les autres investisseurs étrangers, brésiliens ou chinois, au développement de la zone de Mariel, ce serait un symbole fort de la réussite de la nouvelle coopération économique mise en œuvre entre Cuba et les Etats-Unis, à la veille de l'élection présidentielle américaine de 2016.

Mettre en place des coopérations bilatérales dans des secteurs-clefs

Le 20 juillet 2015, les relations diplomatiques ont été officiellement renouées et le 14 août les ambassades rouvertes de part et d'autre. De nombreux hauts fonctionnaires américains se sont depuis succédé à Cuba : Alejandro Mayorkas, secrétaire adjoint à la Sécurité nationale, Gil Kerlikowske, commissaire à la Protection des frontières et aux Douanes, Penny Prizker, secrétaire au Commerce, ou encore Tom Vilsack, secrétaire à l'Agriculture. Ce dernier a notamment insisté sur la volonté de l'administration américaine d'entretenir des « *relations positives* » avec le gouvernement cubain malgré les restrictions qui demeurent du fait de l'embargo.

En août, John Kerry et Bruno Rodriguez, respectivement secrétaire d'Etat américain et ministre cubain des Affaires étrangères, ont annoncé conjointement la mise en place de mécanismes de concertation à travers une Commission bilatérale. Cette dernière s'est déjà réunie en septembre à La Havane, puis en novembre à Washington, afin de poursuivre les négociations. Ces négociations concernent des secteurs d'intérêt commun (protection environnementale, prévention des catastrophes naturelles, santé, aviation civile, lutte contre le trafic de drogue, application des lois), des secteurs sur lesquels les positions des deux pays divergent (comme la traite des personnes et les droits humains, la lutte contre les épidémies et les pandémies ou encore le changement climatique) et, enfin, une série de questions particulièrement épineuses pour les deux gouvernements (comme la question des propriétés américaines nationalisées à Cuba).

Ces discussions peuvent donner lieu à la mise en place d'accords, ce qui favorise l'institutionnalisation du dialogue bilatéral à plusieurs niveaux et permet des avancées à court terme, ce qui est essentiel car les élections présidentielles américaines de 2016 pourraient venir remettre en question le processus en cours. Les discussions avancent pour l'instant sur le sujet

de la sécurité interne à chaque pays et de la sécurité transfrontalière (narcotrafic, questions environnementales, crime transnational organisé, violations de la loi, falsification de papiers d'identité, etc.). Une première réunion s'est tenue, à la mi-novembre 2015 (29), entre les agences chargées du respect et de l'application de la loi, avec, côté cubain, la Commission de Défense et de Sécurité nationale et les agences qui dépendent du ministère de l'Intérieur, du parquet et des douanes et, côté américain, la division criminelle du département de la Justice américain ainsi que les autres agences centrales du secteur, affiliées au département de la Justice et à celui de la Sécurité intérieure. Il est prévu dans un second temps que des accords permettent la mise en place d'un service postal et de vols directs réguliers – et non plus charters comme c'est le cas jusqu'à présent –, ainsi que la mise en œuvre de coopérations en matière environnementale et de lutte contre le narcotrafic.

La mise en place de nouveaux accords bilatéraux de coopération entre Cuba et les États-Unis est d'ores et déjà positive pour l'économie cubaine – qui a vu 36% de touristes américains en plus sur les premiers mois de 2015 par rapport aux mêmes dates en 2014, notamment des touristes sans liens familiaux avec Cuba (30) – et elle est largement acceptée par l'opinion publique américaine – 63% sont favorables à la politique de Barack Obama envers Cuba (31). Cette coopération nouvelle ne signifie pas cependant que les objectifs de la politique américaine aient changé. Les déclarations officielles des hauts fonctionnaires américains, comme celle du secrétaire au Trésor Jacob Lew, sont explicites : « *en assouplissant les sanctions, les États-Unis contribuent à aider le peuple cubain dans ses efforts pour obtenir la liberté politique et économique nécessaire pour construire une Cuba démocratique, prospère et stable* » (32).

ENJEUX ET OBSTACLES AU RÉTABLISSEMENT DES RELATIONS

L'enjeu central de la normalisation des relations cubano-américaines est fort : il s'agit de mettre un terme aux dynamiques de confrontation héritées de la Guerre froide. Cela implique un changement profond de la politique extérieure des États-Unis envers Cuba. En effet, il faudra pour ce faire lever l'embargo, fermer la base militaire de Guantanamo et en finir avec

(29) « Realizada en Washington primera reunión del diálogo de aplicación y cumplimiento de la ley entre Cuba y EEUU », *Cubadebate*, 9 nov. 2015, disponible sur le site Internet www.cubadebate.cu/noticias/2015/11/09/discuten-cuba-y-eeuu-sobre-cooperacion-en-seguridad/#.VkrFS14XwuA.

(30) Cristian SIROUYAN, « Más turistas visitarán Varadero en el 2015 », *Diario Clarín*, 20 oct. 2015, disponible à l'adresse www.clarin.com/todoviajes/destinos/caribe-y-america-central/Cuba-boom-turistico-Estados-Unidos_0_1456654633.html : selon les prévisions, 150 000 touristes des États-Unis sont attendus, donc 50% de plus pour l'ensemble de l'année 2015 par rapport à 2014.

(31) Enquête d'opinion menée par CNN, 18-21 déc. 2014, disponible à l'adresse i2.cdn.turner.com/cnn/2014/images/12/23/cuba.poll.pdf.

(32) Silvia AYUSO, « Obama elimina más restricciones para comerciar y viajar a Cuba », *El País*, 19 sept. 2015, disponible sur le site Internet internacional.elpais.com/internacional/2015/09/18/actualidad/1442582084_025753.html.

l'ingérence dans la politique intérieure cubaine. Côté cubain, le gouvernement souhaite discuter des compensations liées à l'embargo et aux dommages économiques dus au terrorisme fomenté depuis le territoire américain (33), tandis que l'administration américaine s'intéresse aux compensations liées aux propriétés américaines nationalisées lors de la Révolution et aux questions des droits humains sur l'île. Ces questions sont non seulement particulièrement sensibles sur le plan politique, de part et d'autre du détroit de Floride, mais elles doivent être traitées dans un contexte contrasté.

Le pouvoir de transformer profondément les relations bilatérales entre les deux pays est partagé entre le président et le Congrès américain. Ainsi, Barack Obama a pu décider de la reprise des relations diplomatiques, mais il ne dispose pas d'une majorité au Congrès, actuellement sous contrôle républicain, favorable à sa politique. Certes, malgré les menaces d'obstruction proférées par certains républicains après le 17 décembre 2014, le président Obama a réussi à nommer un ambassadeur américain à Cuba en utilisant ses prérogatives présidentielles (34). Certes, il est soutenu par une coalition bipartisane qui, constituée en janvier 2015, travaille à promouvoir la levée de l'embargo. Cependant, le Président ne dispose que de pouvoirs limités. D'une part, il a besoin d'un vote majoritaire au Congrès pour mettre un terme à l'embargo ; d'autre part, les mesures prises actuellement reposent sur des exceptions faites à la loi sur l'embargo à travers l'octroi de licences spécifiques. Elles peuvent donc relativement facilement être remises en question par le prochain président élu. Si certains analystes soutiennent que le Président américain dispose de pouvoirs plus étendus que ceux qu'il exerce véritablement en ce qui concerne la politique extérieure américaine vis-à-vis de Cuba (35), il semble, en tout état de cause, que Barack Obama ne souhaite pas passer outre les réticences de la classe politique américaine pour imposer sa perspective de dialogue avec l'île.

Le contexte des prochaines élections présidentielles américaines est par ailleurs relativement défavorable à la poursuite des négociations. En effet, plusieurs candidats à la présidentielle, dont les républicains d'origine cubaine Ted Cruz et Marco Rubio, se sont prononcés contre la nouvelle politique de Barack Obama (36). Bien que des représentants et sénateurs

(33) Nora GÁMEZ TORRES / Alfonso CHARDY, « Declassified document says Posada Carriles likely planned 1976 bombing of Cuban plane », *Miami Herald*, 4 juin 2015, disponible sur le site Internet www.miamiherald.com/news/nation-world/world/americas/cuba/article23119197.html.

(34) Ces deux articles exposent les termes juridiques du débat sur les marges de manœuvre dont dispose le Président américain face au Congrès sur la question cubaine : Julian KU, « Does president Obama need Congress to lift the embargo on Cuba? », *Opinio Juris*, 21 janv. 2015 ; Peter SCHROEDER, « Can Obama lift Cuba embargo alone? », *The Hill*, 17 déc. 2014.

(35) Robert MUSE, « US presidential action on Cuba: the new normalization? », *Americas Quarterly*, nov. 2014, disponible sur le site Internet www.americasquarterly.org/charticles/the-new-normalization/ ; Matt PEPE, « Repealing the US embargo on Cuba: the legislative process in the US Congress », *Global Research* (Center for Research on Globalization), 12 janv. 2015, disponible à l'adresse www.globalresearch.ca/repealing-the-us-embargo-on-cuba-the-legislative-process-in-the-us-congress/5424312.

(36) Lauren LEATHERBY, « Republicans stand against Cuba change despite public opinion shift », *National Public Radio*, 27 juil. 2015.

républicains issus d'États agricoles ou proches du secteur du tourisme soient favorables à la levée de l'embargo, le parti n'a pas modifié sa ligne sur le régime socialiste cubain. Ce dernier reste présenté comme une « *dictature* » à faire tomber par l'intermédiaire de sanctions économiques et d'un soutien politique aux opposants au gouvernement de Raul Castro. Cette position est à l'opposé de celle que défend l'administration Obama si on en croit le discours fait par le secrétaire d'Etat John Kerry à La Havane lors de la réouverture de l'ambassade américaine. Il y soulignait notamment que le futur des Cubains appartenait aux Cubains (37). Cette perspective se distingue fortement de la politique réaliste de confrontation menée par les républicains en promouvant une approche de *smart power*, autrement dit des moyens diplomatiques et un contact direct entre les sociétés américaine et cubaine afin de générer des transformations à long terme.

De son côté, le gouvernement cubain estime que les négociations avancent trop lentement alors que Cuba est dépendante, sur de nombreux sujets, de décisions unilatérales de l'administration américaine : sur la levée de l'embargo, sur la fermeture de la base de Guantanamo, sur la suppression des programmes d'aide aux opposants politiques cubains comme sur celle des canaux de radio et de télévision (TV et radio Marti), dont l'objectif est de diffuser une perspective politique anticommuniste vers Cuba. Cependant, la nécessité, pour le gouvernement cubain, de consolider le processus économique de réformes mis en œuvre depuis 2008 par Raul Castro, ainsi que de diversifier ses partenaires économiques internationaux devant l'instabilité politique au Venezuela favorise la dynamique des négociations. Il est en effet vital pour Cuba d'éviter une trop forte volatilité de ses échanges économiques dans les prochaines années, de même qu'une trop forte concentration des risques. Plutôt que de privilégier un faible nombre de partenaires – ce qui était jusqu'à présent le cas –, le gouvernement de Raúl Castro cherche à construire de nouveaux partenariats économiques durables et diversifiés, comme en témoignent l'ouverture aux investissements étrangers, avec l'adoption d'une nouvelle loi sur cette question en 2014, et la volonté de reconstruire une certaine confiance financière en soldant une partie importante de la dette externe accumulée auprès des pays membres du Club de Paris. Cette politique semble porter ses fruits puisque, début novembre 2015, plus de 570 entreprises se pressaient à la foire de La Havane dans le but de prospecter le marché cubain (38).

Si de nombreux obstacles devront être levés avant de pouvoir normaliser véritablement les relations entre Cuba et les États-Unis, le travail incessant mené par les *lobbies* économiques américains devraient porter ses fruits plus rapidement que la plupart des experts l'avaient initialement envisagé. En

(37) John KERRY, Discours lors de la réouverture de l'ambassade américaine à Cuba, 14 août 2015, disponible sur le site Internet <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2015/08/20150814316780.html#axzz3wWFBioNI>.

(38) « A Cuba, la course d'obstacles des entreprises étrangères », AFP, 12 nov. 2015, disponible sur le site Internet www.liberation.fr/futurs/2015/11/12/a-cuba-la-course-d-obstacles-des-entreprises-etrangeres_1412803.

effet, les estimations chiffrées des retombées économiques en cas de levée de l'embargo jouent en faveur des soutiens du président Obama. Ce changement de politique permettrait de créer 6 000 nouveaux emplois (39) et d'exporter jusqu'à 6 milliards de dollars annuels de marchandises vers Cuba (40). En outre, selon le Service d'exploration géologique des Etats-Unis, les réserves situées dans les eaux territoriales cubaines du golfe du Mexique, estimées à 4,6 millions de barils de pétrole et 9,8 trillions de m³ de gaz pourraient aussi grandement intéresser l'industrie de l'énergie américaine (41).

* *
*

Le rétablissement des relations diplomatiques entre Cuba et les Etats-Unis constitue un tournant historique dans l'évolution des relations entre ces deux pays. Il a permis la mise en place de canaux institutionnels de dialogue qui ont déjà produit des avancées, notamment dans les domaines de l'économie et de l'environnement. Paradoxalement, cette rupture avec la politique de confrontation qui avait prévalu jusque-là ne semble pas liée à une réelle convergence politique entre les deux gouvernements. Côté cubain, il s'agit de moderniser un secteur économique trop peu productif et d'obtenir la levée d'un embargo dont le coût cumulé depuis un demi-siècle est exorbitant : il est estimé à 116,8 milliards de dollars en 2015 (42). Il ne s'agit en revanche en aucune manière de renoncer au modèle politique socialiste. Côté américain, la politique de Barack Obama envers Cuba fait partie d'un réajustement plus vaste de la politique extérieure des Etats-Unis vis-à-vis de l'Amérique latine. L'administration américaine s'est en effet retrouvée considérablement isolée sur le continent depuis l'accession au pouvoir de présidents progressistes dans de nombreux pays et la mise en œuvre d'une pression croissante pour le retour de Cuba dans les organisations régionales comme l'OEA. La normalisation des relations avec Cuba comme la régularisation des millions de sans-papiers latino-américains résidents aux Etats-Unis participent donc de la même volonté de l'administration Obama sur le départ de quitter le pouvoir en ayant considérablement amélioré l'image des Etats-Unis dans le sous-continent. L'adoption d'une stratégie de *smart power* ne doit cependant pas être interprétée comme un renoncement à l'objectif de produire un changement politique dans l'île.

(39) Selon une étude du Center for North American Studies de la Texas University, « Economic impacts of relaxing travel and financial restrictions on US exports to Cuba », 2010, disponible à l'adresse cnas.tamu.edu/Presentations/SAEA%2011%20Cuba%20Poster%20Web.pdf.

(40) Cf. *El Economista de Cuba*, 9 août 2015, à l'adresse eleconomista.cubaweb.cu/2015/nro500/fin-del-bloqueo.html.

(41) US Energy Information Administration, « Country analysis briefs: Caribbean », oct. 2008 ; US Geological Survey, « Assessment of undiscovered oil and gas resources of the North Cuban basin, Cuba, 2004 », fév. 2005.

(42) « Cuba y EE.UU. fijan agenda bilateral para los próximos meses », *Telesur*, 12 sept. 2015.