

2014

# ÉTUDES DE L'IRSEM

Numéro 32



## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN:

REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

Sous la direction de  
Maya KANDEL  
Maud QUESSARD-SALVAING





## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN:

REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

Sous la direction de  
Maya KANDEL et Maud QUESSARD-SALVAING

Septembre 2014

AVERTISSEMENT

Les opinions émises dans ce document n'engagent que leurs auteurs.

Elles ne constituent en aucune manière une position officielle du ministère de la défense.

# LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

## ➤ DERNIERES ETUDES DE L'IRSEM

- 31- Approche globale et Union Européenne : le cas de la Corne de l'Afrique
- 30- Accès aux espaces communs et grandes stratégies : vers un nouveau jeu mondial
- 29- Etats-Unis : quelle transition stratégique ? la politique de défense stratégique sous Obama, entre dynamiques internes et évolutions internationales
- 28- La Turquie au Moyen-Orient : l'apprentissage de la puissance
- 27- Réflexions sur la crise libyenne
- 26- Francophonie et profondeur stratégique
- 25- Les défis stratégiques africains : la gestion de la conflictualité en Afrique centrale
- 24- Les défis stratégiques africains : exploration des racines de la conflictualité en Afrique de l'est
- 23- Défense européenne et information des citoyens


# LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

## ➤ PRESENTATION DE L'IRSEM


L'institut de recherche stratégique de l'Ecole militaire a pour vocation de publier des études sur les questions de défense, à encourager une nouvelle génération de chercheurs et à mettre en valeur la recherche stratégique française à l'international.

L'institut soutient et anime ainsi un réseau de jeunes chercheurs doctorants et post-doctorants, et participe à l'enseignement militaire supérieur.

L'ensemble de ses productions et de ses activités peut être suivi sur :

 : [www.defense.gouv.fr/irsem](http://www.defense.gouv.fr/irsem)

 : <http://tinyurl.com/ke3p8l7>

 : @IRSEM1

 : <http://tinyurl.com/nr8qkz8>

# LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

## SOMMAIRE

- **SYNTHESE** ..... 7
- **ABSTRACT** ..... 9
- **INTRODUCTION : *HARD POWER, SOFT POWER, SMART POWER* ET POLITIQUE ETRANGERE AMERICAINE SOUS OBAMA** ..... 11  
Maya Kandel, Maud Quessard-Salvaing
- **« *HOW CAN WE DO BETTER?* » A LA POURSUITE DU *SMART POWER***..... 24  
Pierre Mélandri
- **LA RUSE ET LA FORCE EN POLITIQUE ETRANGERE : UNE INTERPRETATION DE LA DOCTRINE AMERICAINE DU *SMART POWER*** ..... 32  
Jean-Vincent Holeindre
- **BALANCING HARD AND SOFT POWER IN THE ASIAN ‘REBALANCE’** ..... 41  
Gary Schmitt
- **HARD POWER AND DOCTRINAL “TRANSFORMATION” IN AMERICA’S FOREIGN POLICY: A TALE OF TWO CYCLES**..... 52  
David Haglund
- **DE L’USAGE DELICAT DE LA SURPUISSANCE MILITAIRE**..... 63  
Michel Goya
- ***SMART WAY OF WAR ?* CONTRAINTES INTERIEURES ET INTERVENTIONS EXTERIEURES SOUS OBAMA**. ..... 70  
Maya Kandel
- **LE RENSEIGNEMENT AMERICAIN : PRECURSEUR ET FOSSEYEUR DU ‘*SMART POWER*’** 80  
Gildas Le Voguer
- **L’ADMINISTRATION OBAMA ET LE PROCESSUS DE RAPPROCHEMENT ENTRE LA TURQUIE ET L’ARMENIE** ..... 89  
Julien Zarifian

# LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

- **HOW SMART IS AMERICAN *SMART POWER*? .....** 99  
Daniel Serwer
- **LA DIPLOMATIE PUBLIQUE 2.0 ARME PRIVILEGIEE DU SMART OU DU SUPER SOFT  
POWER AMERICAIN? .....**105  
Maud Quessard-Salvaing
- **LA RELIGION, OUTIL INCONTOURNABLE DE LA SMART DIPLOMACY DE BARACK  
OBAMA ET HILLARY CLINTON ? .....**119  
Marie Gayte
- **SOFT POWER, IMMIGRATION ET ENSEIGNEMENT SUPERIEUR : LES ÉTATS-UNIS FACE  
AUX DEFIS D'UN MONDE POST-AMERICAIN ?.....**130  
Said Ouaked
- **LA GOUVERNANCE DU SMART ECONOMIC POWER.....**141  
Jean-Baptiste Velut
- **LA POLITIQUE COMMERCIALE DES ETATS-UNIS AU SERVICE DES AMBITIONS  
STRATEGIQUES AMERICAINES.....**152  
Célia Belin
- **PRESENTATION DES AUTEURS.....**160

# LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

## ■ SYNTHÈSE

Les stratégies du smart power américain : Redéfinir le leadership dans un monde post-américain

Sous la direction de :

**Maya KANDEL, Responsable du programme sur les Etats-Unis (IRSEM)**  
**Maud QUESSARD-SALVAING, Maître de conférences (Université de Poitiers, MIMMOC)**

Cette étude propose une **analyse inédite des redéfinitions de la puissance américaine et de son leadership** en examinant l'ensemble des outils du *smart power*. Il s'agit de cerner les contours de cette stratégie du « réalisme intelligent » (ou stratégie Obama) en politique étrangère, d'en examiner le contenu et les limites, afin de **présenter un premier bilan de l'action internationale des Etats-Unis sous Obama**, à l'heure où le président américain entame la dernière moitié de son dernier mandat.

### Définition et genèse du *smart power* :

Deux principes peuvent définir la politique étrangère américaine et la vision de Barack Obama :

- **s'adapter aux nouvelles menaces** du 21<sup>e</sup> siècle et aux **nouveaux défis** d'un « monde multipolaire » ;
- **se démarquer de l'hubris** de son prédécesseur George W. Bush, dont les deux mandats avaient été caractérisés par un interventionnisme et un unilatéralisme forcenés.

Pour incarner et traduire cette vision et ces objectifs, l'administration Obama a, dès son arrivée aux affaires, mis en avant une **conception nouvelle** de sa politique étrangère, **(re)définie par le « *smart power* »**, un pouvoir « intelligent », **nouvelle et habile combinaison du *hard* et du *soft power***, devant assurer à l'Amérique la restauration et le maintien de son leadership.

Rhétorique visant à redynamiser le *soft power* américain émoussé par les années Bush ou véritable stratégie d'avant-garde ? Le *smart power* s'inscrit dans une **réflexion de longue date** portée par le politologue et ancien sous-secrétaire d'Etat de l'administration Clinton, **Joseph Nye**. En 2007 il est co-auteur avec Richard L. Armitage, lui-même ancien du département de la Défense de George W. Bush, d'un rapport sur le *smart power*, visant à **adapter la politique étrangère américaine aux crises du 21<sup>e</sup> siècle**.

### Contours et contenu du *smart power* :

- **Une utilisation du *hard power* plus mesurée, plus ciblée, plus discrète**

Cette « doctrine Obama » en politique étrangère a pu se traduire concrètement sur le volet militaire par diverses stratégies, « **l'empreinte légère** » (*light footprint*) notamment en Afrique, ou le « **leadership en retrait** » (*leading from behind*) en Libye ; ailleurs, comme en Europe, en Asie ou dans le Golfe, elle a reposé sur le **recours aux alliés** et l'approfondissement des **partenariats stratégiques**, avec la volonté non plus seulement de partager mais également de transférer une partie du fardeau de la sécurité régionale aux alliés des Etats-Unis (du *burden-sharing* au *burden-shifting*).

- Un *soft power* adapté aux « relations asymétriques » et transgouvernementales

Le département d'Etat, de son côté, a élaboré de nouvelles initiatives de **coopération « intelligente »** avec l'ensemble des partenaires des Etats-Unis, étatiques et privés, ainsi qu'une grande stratégie, la

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

QDDR, à l'image de la revue stratégique quadriennale (QDR) du Pentagone. Il a également poursuivi « le **virage numérique** » emprunté à la fin des années Bush sur la **modernisation des outils de la diplomatie publique américaine**. Sur le terrain, elle se traduit concrètement par une coopération avec tous les différents acteurs de la sphère publique para-gouvernementale (chefs d'entreprises, institutions, ONG, simples citoyens), démarche qui place les Etats-Unis à **l'avant-garde de la diplomatie 2.0**.

- Le rééquilibrage des sphères d'influence et d'action de la politique étrangère américaine : Pivoter vers l'Asie, se désengager du Moyen-Orient, redéfinir la place des Etats-Unis en Europe

En **Asie, nouvelle priorité stratégique** affichée par Washington, l'administration Obama a pris garde de ne pas enfermer son face-à-face annoncé et de plus en plus instable avec Pékin dans une dimension uniquement militaire, où le risque de conflit deviendrait de plus en plus important. La volonté américaine de « pivoter vers l'Asie » reste un **objectif de long terme** qui fait l'objet d'un accord bipartisan aux Etats-Unis.

Mais elle exprime aussi une volonté de **se désengager du Moyen-Orient**, au moins d'un point de vue militaire. Rejet de l'option militaire également très caractéristique, du *smart power* comme de l'administration Obama, qui a sans cesse cherché à remettre à l'honneur la diplomatie pour remplacer le militaire par d'autres leviers d'influence et **restaurer le soft power** des Etats-Unis.

Cette recherche s'est également traduite par la volonté de **recourir davantage aux alliés** de l'Amérique, au premier rang desquels les Européens, censés jouer un rôle dans les nouvelles stratégies de *smart power* américain, en Europe-même comme en Afrique.

### Quelles conclusions peut-on tirer de l'étude ?

1. Le *smart power* comme stratégie traduit le **retour à une forme de réalisme dans la politique étrangère américaine**, en rupture avec les théories néoconservatrices qui avaient inspiré le premier mandat de George W. Bush.
2. Cette « approche-Obama » des enjeux planétaires s'est montrée **plus nuancée** que celle de son prédécesseur, mais **elle semble parfois peiner à faire la preuve de son efficacité et de sa subtilité**.
3. En **Asie**, à la fois priorité stratégique et lieu d'élaboration par excellence de ce nouveau *smart power*, on constate plutôt une **demande et une utilité relative du hard power** en hausse dans la région.
4. Le *smart power* apparaît parfois avant tout comme une **approche Obama privilégiant à tout prix l'inaction sur l'action** stratégique, avec des conséquences parfois dramatiques comme on peut l'observer aujourd'hui au **Moyen-Orient** (Syrie, Irak...).
5. Enfin, la **politique économique** étrangère, à la croisée du *hard* et du *soft power*, pourrait être finalement la **véritable traduction d'un smart power** inventé par l'administration Obama. Encore faudrait-il que cette nouvelle diplomatie économique fasse les preuves de son efficacité et produise des résultats, ce qui n'est pas encore acquis, ni en Asie, ni en Europe, au moment où paraît cette étude.



# LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

## ■ ABSTRACT

American smart power strategies: redefining leadership in a post-American world

Directed and edited by

**Maya Kandel, Head of the US program (IRSEM)**

**Maud Quessard-Salvaing, Lecturer (Université de Poitiers, MIMMOC)**

The purpose of this study is to provide an analysis of the redefinition of American leadership under president Obama, by analyzing the tools of *smart power* strategies. It studies the key concepts of the strategy of “smart realism” – the “Obama strategy” – in foreign policy. By taking a close look at what *smart power* entails, as well as at its limits, this study aims to provide an **overview and a first evaluation of American foreign policy under President Obama**, as he enters the second half of his last mandate.

### Definition and genesis of *smart power*:

The two principles that illustrate the vision of Barack Obama and American foreign policy under his leadership are:

- **adapting to the new threats** of the 21<sup>st</sup> century and **to the new challenges** brought by a “multipolar world”;
- **making a clear break with the *hubris*** of his predecessor George W. Bush, whose two mandates were characterized by unprecedented levels of interventionism and unilateralism.

In order to make this vision and these objectives a reality, the Obama administration defined a **new approach** to US foreign policy, **(re)defined by “smart power”**, an “intelligent” power, **a new, skillful combination of *hard* and *soft power***, which would see America's leadership restored and maintained.

Smart power: a rhetoric to give new life to the *soft power* dulled by the Bush years, or a truly avant-gardist strategy? The origin of *smart power* can be traced to the thought of political scientist and former Assistant Secretary of Defense of the Clinton administration, **Joseph Nye**. In 2007 he co-wrote with Richard L. Armitage, also a former Deputy Secretary of State under George W. Bush, a report on *smart power*, with the aim of **tailoring US foreign policy to crises and to the 21<sup>st</sup> century**.

### Key concepts and essence of *smart power*:

- **A more measured, targeted and subtle use of *hard power***

The discernible effects of this “Obama doctrine” in foreign policy can be seen in the military realm through various strategies: the “**light footprint**” strategy, in particular in Africa, or the “**leading from behind**” strategy in Libya. Elsewhere, like in Europe, Asia or the Gulf, it **relied on its allies** and the deepening of **strategic partnerships**, with a desire to move from burden-sharing to burden-shifting of regional security to US allies.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

- Soft power tailored to "asymmetric" and transgovernmental relations

The State Department, meanwhile, drew up new "intelligent" cooperation initiatives with US partners, both public and private, as well as a grand strategy, the QDDR, modeled on the quadrennial strategic review (QSR) of the Pentagon. It also continued the move towards digital technology started at the end of the Bush years to modernize the instruments of US public diplomacy. In the field, this means cooperating with the different actors of the public para-governmental sphere (CEOs, institutions, NGOs, ordinary citizens), an approach that places the United States **at the vanguard of diplomacy 2.0.**

- Rebalancing the spheres of influence and action of US foreign policy: Turn towards Asia, withdraw from the Middle East, redefine the United States' role in Europe

In Asia, the new strategic priority, the Obama administration was careful not to confine its increasingly volatile open confrontation with Beijing to a uniquely military dimension, where the risk of conflict would continue to grow. America's desire to "turn towards Asia" (to *pivot*) remains a **long-term objective** shared by both parties in the United States.

It is also a sign of its desire to **withdraw from the Middle East**, from a military standpoint at the least. This rejection of the military option is characteristic both of *smart power* and has been a constant hallmark of the Obama administration, which has constantly strived to put the focus back on diplomacy, to replace the military by other levers of influence, and to **restore the soft power** of the United States.

This effort also resulted in a desire to **turn increasingly towards America's allies** - with Europe at the forefront - who are to play a part in its new smart power strategies, both within Europe and in Africa.

### What conclusions can be drawn from this study?

1. Smart power as a strategy reflects the **return to a form of realism in US foreign policy**, breaking with the neoconservative theories that had inspired the first mandate of George W. Bush.
2. This "Obama approach" to global issues has proven to be **more nuanced** than the Bush approach, but **its effectiveness and subtleties are yet to be confirmed.**
3. In **Asia**, both a strategic priority and the ideal place to develop this new smart power, it seems that it is rather **hard power that is in rising demand.**
4. Smart power sometimes looks like an **Obama approach that favors inaction over strategic action at all costs**, which can sometimes result in dramatic consequences, such as those observed in the **Middle East** today (Syria, Iraq, etc.).
5. Lastly, **foreign economic policy**, at the juncture of hard and soft power, may be the **ultimate reflection of the smart power** put forward by the Obama administration. What remains to be seen is if this new economic diplomacy can prove effective and produce results, which is not yet the case in Asia nor in Europe at the time of publication of this study.

# LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

## ■ INTRODUCTION : *HARD POWER, SOFT POWER, SMART POWER* ET POLITIQUE ETRANGERE AMERICAINE SOUS OBAMA

Maya Kandel et Maud Quessard-Salvaing

### Redéfinir la politique étrangère américaine, rompre avec les années Bush

Faire face, s'adapter aux crises du 21e siècle, aux nouvelles menaces et aux défis d'un « monde multipolaire »<sup>1</sup> ; telle était la profession de foi et la vision du candidat démocrate, Barack Obama en 2007<sup>2</sup>, bien décidé à se démarquer de l'*hubris* de son prédécesseur George W. Bush, dont les deux mandats avaient été caractérisés par un interventionnisme et un unilatéralisme forcés<sup>3</sup>. Libéral ou réaliste, certainement pragmatique, Barack Obama une fois élu semble procéder, du moins en apparence, à un rééquilibrage de la politique étrangère, entre puissance militaire et diplomatie<sup>4</sup>, qui se concrétise immédiatement par la nomination d'une personnalité forte et emblématique, Hillary Clinton, à la tête du département d'Etat<sup>5</sup>. « Coup de génie » ou « coup de folie » aurait alors commenté Henry Kissinger<sup>6</sup> ; toujours est-il que le nouveau commandant en chef des forces armées américaines semble alors affirmer sa volonté, délibérée ou non, de mener une politique étrangère en tandem. Or, dans un contexte de *war fatigue*, d'une Amérique exsangue, épuisée par les guerres d'Afghanistan et d'Irak, qualifiée de *dumb war* (guerre stupide), de regain d'antiaméricanisme, ce duo charismatique, au *soft power* indéniable, devait rapidement affirmer sa vision du *leadership* américain pour pallier aux vives critiques de ses détracteurs aux Etats-Unis comme dans le reste du monde<sup>7</sup>.

Aussi, dès sa prise de fonction, lors de son audition devant la commission des affaires étrangères au Sénat, en 2009, Hillary Clinton revendique la mise en œuvre du *smart power*, un pouvoir « intelligent », nouvelle et habile combinaison du *hard* et du *soft power*, qui doit assurer à l'Amérique la restauration et le maintien de son *leadership* : « Nous devons faire usage de ce que l'on appelle le *smart power*, c'est-à-dire la panoplie complète des outils qui sont à notre disposition (diplomatie, économie, armée, politique, droit, culture) en utilisant chacun d'entre eux ou une combinaison de tous ces outils. Grâce au *smart power*, la diplomatie deviendra l'avant-garde de la politique

---

<sup>1</sup> Par opposition à l'ère unipolaire de la toute puissance américaine, annoncée par Charles Krauthammer à la fin de la guerre froide. Voir Charles Krauthammer, "The Unipolar Moment", *Foreign Affairs*, Vol.70, No.1, *America and the World*, septembre 1990, pp.23-33.

<sup>2</sup> Barack Obama, "Renewing American Leadership", *Foreign Affairs*, 86, july-august 2007

<sup>3</sup> Colin Dueck, "George W. Bush, The Nationalist as Interventionist", in *Hard Line. The U.S. Foreign Policy Since World War II*, Princeton, Princeton University Press, 2010, pp. 265-289

<sup>4</sup> Le département de la Défense américain représente lors du premier mandat de Barack Obama, 4,7% du PIB américain.

<sup>5</sup> Il s'agit aussi pour Obama d'un geste pour réparer les cicatrices laissées par la dure bataille des primaires qui l'a opposé à Hillary Clinton. Et également, d'une manœuvre habile qui ôte du Sénat une voix puissante qui aurait pu critiquer son action.

<sup>6</sup> Voir *Huffington Post*, 13 novembre 2008.

<sup>7</sup> L'élection de Barack Obama, premier Noir élu à la présidence des Etats-Unis, a par elle-même eu un impact positif sur le *soft power* américain – cf. les réactions enthousiastes de l'Europe à l'Afrique et y compris dans le monde musulman. Voir par exemple Pew Research Center Global Attitudes Project, "Confidence in Obama Lifts U.S. Image Around the World", juillet 2009: <http://www.pewglobal.org/2009/07/23/confidence-in-obama-lifts-us-image-around-the-world/>, et Virginie Picquet, « Barack Obama ou l'image présidentielle restaurée », in *L'Image du Président : de John Kennedy à Barack Obama*, Paris, Ophrys, 2010, pp.335 à 347.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

étrangère<sup>8</sup>». Rhétorique visant à redynamiser le *soft power* américain émoussé par les années Bush ou véritable stratégie d'avant-garde, ces revendications s'inscrivent dans une réflexion de longue date portée par le politologue et ancien sous-secrétaire d'Etat de l'administration Clinton, Joseph Nye, co-auteur en 2007 avec Richard L. Armitage, lui-même ancien du département de la Défense de George W. Bush, d'un rapport sur le *smart power*, visant à adapter le modèle du *leadership* américain aux crises du 21<sup>e</sup> siècle<sup>9</sup>. Embourbée dans les conflits d'Irak et d'Afghanistan, rattrapée sur le terrain de la diplomatie publique et de la promotion de son modèle démocratique au Moyen-Orient comme dans l'ensemble du monde arabe, littéralement déboussolée par la crise du capitalisme de Wall-Street, l'Amérique du tandem Obama-Clinton se doit de mettre en œuvre de nouvelles stratégies pour adapter son *leadership* et résister aux prédicateurs du déclin<sup>10</sup>.

### Définitions : « how to get smart » ? Obama et Eisenhower<sup>11</sup>

Toute définition du *smart power* nécessite une définition de la puissance, qui se mesure, pour reprendre la définition de Joseph Nye, à la faculté d'un Etat à obtenir ce qu'il veut. Il n'y aurait que trois stratégies pour y parvenir : la force, le paiement ou la séduction (*coercion, payment, attraction*). Les deux premières relèveraient de la puissance militaire et économique, elles représenteraient le *hard power*, la troisième serait l'apanage du *soft power*<sup>12</sup>. Or dès 2003, Nye intègre dans sa réflexion d'une part le relatif déclin du pouvoir de séduction et d'attractivité de l'Amérique – qui fait face à une montée d'anti-américanisme rarement égalée<sup>13</sup>, d'autre part la nécessité de faire comprendre à ses interlocuteurs que toute politique étrangère efficace, adaptée aux défis du 21<sup>e</sup> siècle, ne peut reposer uniquement sur les seules stratégies du *hard* ou du *soft power*. En d'autres termes, il serait nécessaire de parvenir à une combinaison « intelligente » (astucieuse, habile ou rusée selon les analyses) de l'ensemble des outils du *hard* et du *soft power* pour parvenir à restaurer le *leadership* américain, en l'adaptant aux enjeux d'un système international en pleine mutation, caractérisé notamment par la multiplication des conflits asymétriques et par l'ascension et la concurrence de nouvelles puissances (nations « émergées »).

Le concept, que Nye emprunte à l'activiste démocrate Suzanne Nossel<sup>14</sup>, ferait de Barack Obama un nouvel Eisenhower selon le politologue américain, un président visionnaire capable de limiter le recours à l'outil militaire, et de donner la priorité à la « reconstruction à la maison » (*nation building at home*), afin de restaurer les bases économiques internes de la puissance américaine grâce à une économie forte. Une utilisation du *hard power* plus mesurée, plus ciblée, plus discrète aussi, semble bien avoir été la priorité du président Obama, à tel point qu'on pourrait voir là la traduction d'une « doctrine Obama » en politique étrangère<sup>15</sup>. Elle a pu se traduire concrètement sur le volet militaire

<sup>8</sup> "Transcript of Clinton's Confirmation Hearings", *National Public Radio*, 13 janvier 2009, <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=99290981>

<sup>9</sup> *Commission on Smart Power: A smarter, more secure America*, Center for Strategic and International Studies (CSIS), Library of Congress, 2007.

<sup>10</sup> Joseph Nye, *The Future of American Power, Dominance and Decline in Perspective*, Foreign Affairs, novembre-décembre 2010; et Vali Nasr, *The Dispensable Nation: American Foreign Policy in Retreat*, New York, Doubleday, 2013.

<sup>11</sup> Joseph Nye, *Get Smart: Combining Hard and Soft Power*, Foreign Affairs, juillet-août, 2009, pp. 110-124; Olivier Guez, "Le Temps du Smart Power", entretien avec Joseph Nye, *Politique Internationale, La Revue*, N° 129, octobre 2010.

<sup>12</sup> Ernest J. III Wilson, "Hard Power, Soft Power, Smart Power", in *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 616, mars 2008.

<sup>13</sup> Joseph Nye, *The Decline of America's soft power*, Foreign Affairs, mai-juin 2004.

<sup>14</sup> Suzanne Nossel, *Smart Power*, Foreign Affairs, Vol. 83, N°2, March-April 2004, pp.131-142

<sup>15</sup> Le discours de West Point du 28 mai 2014 en a constitué une illustration exemplaire.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

par diverses stratégies, « l’empreinte légère » (*light footprint*<sup>16</sup>) notamment en Afrique, ou le « leadership en retrait » (*leading from behind*) en Libye ; ailleurs, comme en Europe, en Asie ou dans le Golfe, elle a reposé sur le recours aux alliés, avec la volonté non plus seulement de partager mais même de transférer une partie du fardeau de la sécurité régionale aux alliés des Etats-Unis (du *burden-sharing* au *burden-shifting*). Dans tous ces cas de figure, les contraintes économiques intérieures liées à la crise économique de 2008, mais aussi aux guerres de la décennie 2000 (ainsi qu’à certains facteurs structurels du budget américain), ont également joué un rôle décisif dans le choix des modalités d’intervention militaire, en privilégiant la réduction des coûts (et donc du déficit budgétaire et de la dette) pour les Etats-Unis. Or, ce sont ces mêmes contraintes économiques et budgétaires qui vont peser rapidement sur le rééquilibrage annoncé entre *hard* et *soft power*. Dès lors, entre contraintes intérieures et nécessité absolue de redéfinition du *leadership*, le *smart power* va devoir trouver des stratégies habiles pour satisfaire les ambitions de ses partisans.

### Adapter la puissance aux « relations asymétriques » et transgouvernementales

Le département d’Etat met ainsi rapidement en œuvre des initiatives de coopération « intelligente » avec l’ensemble des partenaires des Etats-Unis, qu’ils soient étatiques ou privés. Il s’agit bien pour le département d’Etat de s’adapter aux exigences complexes de la gouvernance globale et aux mutations nécessaires de l’Etat-nation en Etat-réseau (*Network state*) appelée de ses vœux par la directrice du bureau de la planification politique, Anne-Marie Slaughter<sup>17</sup>, maîtresse d’œuvre de cette nouvelle marque de l’Amérique, baptisée « l’Etat du 21<sup>e</sup> siècle » (*21st century statecraft*<sup>18</sup>).

Depuis Washington, la volonté est de moderniser les outils de la diplomatie publique américaine en poursuivant « le virage numérique » emprunté à la fin des années Bush et en faisant de la connectivité le pilier de la diplomatie 2.0, dans le but de supprimer les « murs de l’information » en proclamant tout d’abord la « liberté d’internet »<sup>19</sup>. Par ailleurs, pour contrebalancer les ressources allouées au Pentagone et redéfinir les grandes lignes de son action, le département d’Etat lance son propre document stratégique, son plan quadriennal, le QDDR, qui fait de la diplomatie et du développement (les 2 D) les maîtres mots de sa nouvelle vitrine « d’avant-garde »<sup>20</sup>.

Sur le terrain, l’ambition première est de transformer les ambassadeurs américains en véritables PDG, devant gérer à la fois les prérogatives de la diplomatie traditionnelle et les partenaires de la société civile, qu’il s’agisse des personnels des agences américaines ou bien des partenaires de la société civile locale. Dans ce cadre, la figure de proue de la « Diplomatie et du Développement », USAID, est censée devenir une super multi-agence capable de coordonner l’ensemble des initiatives public-privé pour l’aide au développement dans les pays du tiers monde comme dans les nations

<sup>16</sup> Voir Maya Kandel, « Etats-Unis : Les nouvelles modalités d’engagement militaire – ‘Light footprint’ et ‘leading from behind’ », dans *Questions Internationales (La Documentation Française)*, n°64, novembre-décembre 2013.

Et Maya Kandel, *Etats-Unis, quelle transition stratégique ? La politique de défense sous Obama, entre dynamiques internes et évolutions internationales*, Etude de l’IRSEM n°29, Paris, IRSEM, 2013 : <http://www.defense.gouv.fr/irsem/page-d-accueil/vient-de-paraitre/etude-de-l-irsem-n-29-2013-etats-unis-quelle-transition-strategique>

<sup>17</sup> Manuel Castell & Anne-Marie Slaughter, *America’s Edge: Power in the Networked Century*, Foreign Affairs, vol. 88, n° 1, 2009

<sup>18</sup> U.S. Department of State, *21<sup>st</sup> Century Statecraft*, consulté le 3 février 2014 <http://www.state.gov/statecraft/overview/index.htm>

<sup>19</sup> Discours d’Hillary Clinton de janvier 2010 et février 2011.

<sup>20</sup> Hillary Clinton, *Leading Through Civilian Power, The First Quadriennial Diplomacy and Development Review*, Department of State, 2010.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

émergentes avec une priorité, le monde musulman; cette stratégie doit être une illustration du *soft power* de l'ère Obama tel qu'énoncé lors du discours du Caire (2009). Par ailleurs, le *smart power* du tandem Obama-Clinton redéfinit également les stratégies de la diplomatie publique gouvernementale, en faisant des diplomates des hommes de réseaux multidirectionnels (multimédias), capable de s'adresser aussi bien à leurs homologues officiels qu'à n'importe quel groupe ou individu engagé dans la société civile et le débat politique, qu'il soit démocratique ou non, dans l'espace public réel ou virtuel (cyberespace). La coopération avec les différents acteurs de la sphère publique para-gouvernementale (chefs d'entreprises, institutions, ONG, simples citoyens) œuvrant à la fabrique du politique doit être la clé de voûte du « pouvoir intelligent ».

Rééquilibrer les sphères d'influence de la politique étrangère américaine : « pivoter vers l'Asie », se désengager du Moyen-Orient, redéfinir la place des Etats-Unis en Europe et dans l'OTAN

Les contributions de cet ouvrage<sup>21</sup> auront pour but de dresser un panorama des théories, des stratégies et de lieux géostratégiques où le *smart power* américain s'élabore et s'exerce pour permettre une analyse des nouveaux moyens et des nouvelles ambitions de la puissance américaine. Il sera question tout particulièrement de l'Asie, nouvelle priorité stratégique affichée par Washington, où l'administration Obama reconduite ne souhaite pas, dans un premier temps, enfermer son face-à-face annoncé et de plus en plus instable avec Pékin dans une dimension uniquement militaire, où le risque de conflit deviendrait de plus en plus important. La relation entre les Etats-Unis et la Chine est particulièrement complexe, caractérisée notamment par une interdépendance économique qui distingue cette nouvelle bipolarité de la guerre froide passée. Entre endiguement (*containment*) et engagement, les choix de l'administration Obama en Asie traduiraient un *hard power* renouvelé, à deux dimensions ; la mesure de la puissance se ferait dès lors à parts égales entre alliances militaires et alliances économiques<sup>22</sup>.

Plus largement, la volonté américaine de « pivoter vers l'Asie », présentée dans le document stratégique américain de janvier 2012 et confirmé par la revue quadriennale du Pentagone publiée en 2014<sup>23</sup>, exprime surtout une volonté de mettre fin aux guerres de George W. Bush, mais aussi, plus largement, de se désengager du Moyen-Orient, au moins d'un point de vue militaire. Pour reprendre la formule du chercheur de la Brookings Shadi Hamid, le mot d'ordre américain semble être « *engage where we must, disengage when we can*<sup>24</sup> » (« engageons-nous où nous le devons, désengageons nous quand nous le pouvons »), formule qui doit être comprise comme une volonté de ne plus traiter tous les problèmes par l'outil militaire, particulièrement – mais pas seulement – au Moyen-Orient. Allant de pair avec une réaffirmation du *leadership* américain, il s'agit donc de remplacer le militaire par d'autres leviers d'influence, y compris par le recours aux alliés de l'Amérique, au premier rang desquels les Européens, qui pourraient alors jouer un rôle dans les nouvelles stratégies de *smart power* américain. Pour autant, le coup de force de Vladimir Poutine en Ukraine au début 2014 semble avoir non seulement consacré l'échec du *reset* mis en œuvre par

<sup>21</sup> Publication des actes du Colloque « Les stratégies du *smart power* américain : redéfinir le leadership dans un monde post-américain », co-organisé par l'Université de Poitiers et l'IRSEM, qui s'est tenu à Poitiers les 10 et 11 octobre 2013.

<sup>22</sup> Pour préciser la perspective de Leslie Gelb à laquelle s'oppose Joseph Nye, voir Leslie H. Gelb, *GDP Now Matters More Than Force. A U.S. Foreign Policy for the Age of Economic Power*, Foreign Affairs, novembre-décembre, 2010, pp. 35-43.

<sup>23</sup> Department of Defense, *Global Leadership: Priorities for the 21<sup>st</sup> Century Defense*, 5 janvier 2012: [http://www.defense.gov/news/defense\\_strategic\\_guidance.pdf](http://www.defense.gov/news/defense_strategic_guidance.pdf) et Department of Defense, *2014 Quadriennial Defense Review*, mars 2014: [http://www.defense.gov/pubs/2014\\_Quadrennial\\_Defense\\_Review.pdf](http://www.defense.gov/pubs/2014_Quadrennial_Defense_Review.pdf)

<sup>24</sup> Shadi Hamid, *Middle East Lost*, Foreign Policy, 5 novembre 2012.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

l'administration Obama lors de son premier mandat, mais aussi freiné la volonté américaine de laisser l'Europe seule en charge de la sécurité de son environnement. Alors que l'échéance du retrait occidental d'Afghanistan se rapproche, les événements européens de 2014 pourraient donc redonner une mission, et donc un sens et une utilité aux yeux des Américains, à l'OTAN.

### Trouver un juste équilibre entre hard power et soft power : le poids des déterminants intérieurs

Mais le contexte de crise économique, et surtout le retour d'une majorité républicaine à la Chambre des représentants aux élections de mi-mandat de novembre 2010, vont d'abord donner la priorité à la question de la dette et du déficit budgétaire. Le face-à-face entre démocrates et républicains et entre Congrès et Maison Blanche produit en août 2011 un compromis budgétaire (*Budget Control Act*) qui conduit à des coupes drastiques sur tous les postes budgétaires y compris ceux de la politique étrangère. Dans ce contexte, le « rééquilibrage intelligent » va disparaître le plus souvent au profit d'arbitrages forcés qui, s'ils concernent également le Pentagone, ne favorisent pas pour autant le département d'Etat.

Soupçonné d'être une simple réactualisation du *soft power*, un outil rhétorique de l'administration démocrate, le *smart power* et ses principaux outils, sont en effet victimes de coupes budgétaires de la part d'un Congrès partisan peu convaincu de la nécessité d'investir dans « la nouvelle vitrine » des Etats-Unis à l'étranger<sup>25</sup>.

Ainsi, dans la fabrique du *smart power*, reste une situation où sur chaque dollar du budget fédéral américain, 20 centimes vont à la Défense, tandis qu'à peine un penny va à la diplomatie<sup>26</sup>. Le département d'Etat a en effet un « défaut » majeur au regard du Congrès : il dépense la quasi-totalité de son budget et de son énergie à l'étranger. Il n'est donc pas surprenant qu'il ne compte guère de champions au Congrès, puisqu'il y a là bien peu à rapporter à sa base électorale. Pour le Pentagone, la situation est exactement inverse, et particulièrement cruciale en ces temps de crise économique et de chômage élevé, ce qui a permis au département de la Défense de limiter l'impact des coupes budgétaires y compris en utilisant le budget des opérations extérieures, préservé du couperet de la lutte contre le déficit.

En réalité, le débat stratégique dépend pour beaucoup de choix qui sont faits ailleurs dans d'autres domaines, sur la taille de l'Etat fédéral et la nature des dépenses publiques et en particulier sociales, ce que les Américains appellent les *entitlements* (en français les « avantages acquis »), notamment les programmes de sécurité sociale et de santé (*Medicaid* et *Medicare*). En somme, les Américains sont face à un véritable choix de société (entre mener à terme la révolution reaganienne ou restaurer l'Amérique des classes moyennes), qui détermine aussi non seulement la taille du budget militaire, mais aussi l'allocation des ressources entre Pentagone et département d'Etat, et l'allocation des dépenses entre le rôle international des Etats-Unis et le *nation-building at home*, la priorité intérieure d'Obama.

<sup>25</sup> En avril 2011, les ressources allouées au département d'Etat et aux opérations extérieures devaient être réduites de 8,5 milliards de dollars. Voir Joseph Nye, *The War on Soft Power*, Foreign Policy, April 12, 2011.

<sup>26</sup> En 2014, le budget de la Défense américaine représente environ 620 milliards de dollars (en comptant le budget des opérations extérieures), tandis que les budgets du département d'Etat, USAID et MCM représentent un peu moins de 48 milliards de dollars (chiffres officiels de l'*Office of Management and Budget*, voir <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2015/assets/state.pdf> et <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2014/assets/defense.pdf>)

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

### Le champ d'étude et la problématique

Dans ce nouveau contexte, ce sont l'ensemble de ces questionnements relatifs à notre objet d'étude qui seront développés. Le *smart power* pourra être envisagé comme une véritable doctrine de politique étrangère ou un simple concept « sans doute plus utile pour les historiens que pour les politologues », comme le disait Justin Vaïsse en introduction au colloque, selon le prisme d'analyse retenu. Nous retiendrons le terme de stratégie, choisi par Joseph Nye et Richard Armitage dès 2007, pour préparer l'alternance démocrate et le retour sans doute à une forme de réalisme teinté de libéralisme (au sens américain du terme) en politique étrangère ; une stratégie de rééquilibrage des outils et des manifestations de la puissance qui consisterait, pour faire face aux défis du 21<sup>e</sup> siècle, en un soutien à la puissance militaire et économique en investissant et en développant davantage les outils du *soft power*.

Or, là encore, cet arbitrage ne peut être tranché qu'à l'épreuve des faits, des choix retenus par l'administration Obama pour les différentes priorités inhérentes au *smart power* et énoncées dans la profession de foi que représente le rapport du CSIS<sup>27</sup>. Elles sont au nombre de cinq : 1) le renforcement des alliances et partenariats avec les nations ou institutions susceptibles de servir les intérêts américains 2) l'aide au développement 3) la diplomatie publique en favorisant des stratégies de long terme et en ciblant plus particulièrement la jeunesse 4) l'intégration économique et le libre échange comme vecteurs de la croissance 5) la technologie et l'innovation au service de la sécurité énergétique et de la protection environnementale.

A « l'heure du partage » (Fareed Zakaria, *The Post American World*<sup>28</sup>), du désengagement au Moyen-Orient, du pivot de la diplomatie d'Obama vers l'Asie, et des redéfinitions du *leadership* américain post-crisis, cette étude propose de s'interroger sur les fondements stratégiques et les pratiques du *smart power* dans un monde post-américain, caractérisé par l'interdépendance des puissances, anciennes ou « émergées », et par la multiplication des conflits asymétriques<sup>29</sup>. Le rééquilibrage annoncé entre *hard* et *soft power* au service d'une politique étrangère efficace a-t-il véritablement été engagé, est-il réalisable ? Les stratégies et les outils qui leur sont associés réussissent-ils à refonder, ou contribuent-ils à adapter le *leadership* américain ? Plus largement, peut-on faire un premier bilan de la politique étrangère de Barack Obama, alors que son administration entame la dernière moitié de son dernier mandat ? Telles sont, parmi d'autres, les questions auxquelles les auteurs du présent ouvrage ont cherché à répondre.

Après une étude de la genèse du *smart power* et des principaux débats posés par le *smart power* en tant que « doctrine » possible de la politique étrangère, cette étude s'intéressera donc aux stratégies mises en œuvre sur le plan militaire, diplomatique ou économique pour tenter de refonder une politique étrangère efficace au service du *leadership* international des Etats-Unis.

---

<sup>27</sup> Richard L. Armitage, Joseph S. Nye, *CSIS Commission On Smart Power: A smarter more secure America*, Center for Strategic & International Studies (CSIS), Library of Congress, 2007.

<sup>28</sup> Fareed Zakaria, *The Post American World*, New York, Norton, 2008.

<sup>29</sup> Voir les définitions de Steven Metz, chef du *Regional Strategy and Planning Department* au *U.S. Army College Strategic Studies Institute*, in *La guerre asymétrique et l'avenir de l'Occident*, Politique Etrangère, Paris, IFRI, janvier 2003.



# LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

Présentation des articles de l'ouvrage

## 1. *Propos introductifs, genèse et débats terminologiques*

### 1.1. Pierre Mélandri : « 'How can we do better' - A la poursuite du *smart power* »

Pour l'historien Pierre Mélandri, l'utilisation du concept de *smart power* participerait en quelque sorte du sens de l'Histoire. Elle relèverait des velléités de l'administration Obama de se départir des *dumb wars* de Bush (guerres stupides), et par conséquent de revenir à un *hard power* plus « intelligent », en refondant l'ensemble des outils traditionnels de la puissance (« les armes, l'argent et la rhétorique »). Ces nouveaux outils seraient, à l'image de leur président mieux adaptés aux révolutions technologiques, aux cyberguerres, aux conflits asymétriques ou à la compétition avec les nations « émergées ». Or, ces transformations seraient absolument nécessaires au regard des contraintes que représente une fois encore la crise budgétaire ; l'administration Obama se devait d'être suffisamment ingénieuse, *smart*, pour parvenir « à faire plus, avec moins ». Comme si après l'endiguement des ennemis du libéralisme, puis *l'enlargement*, l'heure était à la dévolution (« *enabling* »). « Le concept-même de doctrine » serait en effet trop figé pour définir « une approche-Obama » des enjeux planétaires, approche qui se veut plus souple, informée et nuancée. Cependant, Pierre Mélandri rappelle que cette utilisation, certes pragmatique, de la politique étrangère a peiné à faire la preuve de son efficacité, en se heurtant au principe de réalité au Moyen-Orient et en Egypte, ou de sa subtilité, en poursuivant les frappes de drones dont l'impact sur le *soft power* américain s'est avéré désastreux.

### 1.2. Jean-Vincent Holeindre : « La ruse et la force en politique étrangère : une interprétation de la doctrine américaine du *smart power* »

L'article de Jean-Vincent Holeindre, se propose de revenir sur la généalogie du concept de *smart power* en analysant l'évolution dialectique de la doctrine stratégique américaine depuis 1945, selon le couple force/ruse. Le *smart power* apparaîtrait alors comme une synthèse des deux grandes doctrines ayant structuré la politique étrangère et militaire des États-Unis après la Seconde Guerre mondiale : d'une part, la doctrine du *hard power*, élaborée pendant la guerre froide, désignant les capacités militaires et le déploiement de la puissance sous une forme essentiellement coercitive ; d'autre part, la doctrine du *soft power*, conçue dans le contexte de la mondialisation et de l'après-guerre froide, désignant la puissance « douce » se diffusant par les valeurs démocratiques et la culture libérale. En ce sens, la doctrine du *smart power* peut se lire à première vue comme un parachèvement de la stratégie américaine telle qu'elle s'est déployée depuis 1945, selon un modèle « thèse, antithèse, synthèse ». Le *smart power* favoriserait l'action extérieure rusée, en redéfinissant les termes de la puissance « intelligente ».

### 1.3. Gary Schmitt : « Balancing Hard and Soft Power in the Asian 'Rebalance' »

Gary Schmitt est plus critique à l'égard du concept de *smart power* : pour lui, contrairement au concept de *soft power* qui a fait la preuve de son utilité, le *smart power* ne serait qu'un synonyme de la notion de « grande stratégie » (au sens de la combinaison d'outils et de politiques à mettre en œuvre pour aboutir à un objectif préalablement défini). Dans le cadre de la stratégie de rééquilibrage vers l'Asie, Gary Schmitt s'interroge sur le juste équilibre recherché par les États-Unis entre *hard* et *soft power*, dans une région considérée comme une priorité stratégique américaine et où,

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

contrairement au monde atlantique, les budgets de défense sont en hausse. Or dans le même temps, les trois puissances régionales majeures, Chine, Japon et Etats-Unis, ont toutes cherché à développer leur *soft power*, avec un succès mitigé. Concernant les Etats-Unis en particulier, l'accent mis sur le *soft power* a pu avoir des effets bénéfiques car l'hégémonie américaine, qui reste celle d'une « puissance *off-shore* », paraît moins menaçante pour les pays de l'Asie-Pacifique que l'hégémonie chinoise. Pour autant, le contexte actuel en Asie, avec l'augmentation des litiges maritimes entre la Chine et un certain nombre de ses voisins (Japon, Philippines, Vietnam), et les initiatives récentes de la part de ces mêmes pays visant à approfondir les liens, notamment dans le domaine militaire, avec les Etats-Unis, signalent plutôt que l'utilité relative du *hard power* est en hausse dans la région.

### 2. Adapter le hard power

#### 2.1. David Haglund : “Hard Power and Doctrinal “Transformation” in America’s Foreign Policy: A Tale of Two Cycles”

L'article de David Haglund emprunte une analogie dickensienne (« un conte de deux cycles ») pour replacer l'invention par l'administration Obama du *smart power* dans le cadre d'une analyse sur l'évolution cyclique de l'alliance transatlantique. David Haglund considère en effet deux faits majeurs pour l'évolution actuelle de la relation transatlantique. D'une part, le rapprochement franco-américain, avec un partenariat resserré sur les questions stratégiques, a permis la restauration d'un véritable dialogue stratégique entre la France et les Etats-Unis, qui a permis de relativiser le déclin européen et donc l'avènement d'« un monde post-transatlantique » qui serait également à terme « post-américain ». Mais David Haglund nuance par ailleurs ce propos par son second constat, plus critique, qui fait toujours des Etats-Unis le moteur de la doctrine de l'OTAN. En ce sens, le *smart power* ne serait qu'un outil rhétorique visant à imposer, y compris par la manière forte (sans laisser le choix aux alliés, cf. Libye) l'exigence américaine, maintes fois renouvelée, d'un meilleur « partage du fardeau » (*burden-sharing*) entre Américains et Européens. Dans cette optique, le *smart power*, décliné en « *smart defense* » dans le cadre otanien, serait une « doctrine Obama » plus encline à l'inaction qu'à l'action stratégique. Elle serait finalement peu favorable aux Européens, livrés à eux mêmes et « abandonnés » face à une Russie qui aurait retrouvé ses ambitions territoriales en Europe.

#### 2.2. Michel Goya : « De l'usage délicat de la surpuissance militaire »

Michel Goya considère la problématique du *smart power* comme une réflexion proprement américaine à relier à la préférence des Etats-Unis, du moins au XX<sup>ème</sup> siècle, pour la guerre conventionnelle de haute intensité, où les militaires visent la bataille décisive qui permettra de « détruire l'ennemi ». La destruction de l'ennemi demeure en effet à ce jour le « credo » du soldat américain, par opposition à d'autres cultures stratégiques, où l'objectif est de « vaincre ». Mais l'avènement de l'arme nucléaire, ainsi que la multiplication des conflits asymétriques et des « opérations autres que la guerre », semblent devoir conduire à une remise en cause de ce modèle. De fait, les Etats-Unis depuis 1945 ont surtout perdu les guerres qu'ils ont menées, à l'exception d'opérations contre un Etat beaucoup plus faible (Grenade) ou dans le cadre de guerre conventionnelle plus classique (Golfe 1991). Comprise dans ce cadre, la réflexion sur le *smart power* peut donc se comprendre comme la prise de conscience de la nécessité d'une transformation profonde de la culture militaire américaine – reste à savoir si elle est possible.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

### 2.3. Maya Kandel : « Smart way of war ? Contraintes intérieures et interventions extérieures sous Obama »

L'article de Maya Kandel s'interroge sur la signification du *smart power* dans le sens d'une adaptation, voire d'une réinvention de l'outil militaire et de son utilisation, à replacer dans le cadre de l'ambition première du président Obama de tourner la page des années Bush et restaurer un *leadership* américain. Le *smart power* dans cette optique serait une forme de slogan destiné à décrire la redéfinition par le président Obama des modalités d'emploi de la force militaire par les Etats-Unis, en réaction aux effets contre-productifs de la guerre en Irak (et dans une moindre mesure de la guerre en Afghanistan). Le président Obama s'est attaché à définir de nouvelles modalités d'engagement militaire pour les Etats-Unis, en somme un *hard power* militaire aux effets moins dévastateurs sur le *soft power* de l'Amérique. Cette ambition a pris la forme de deux choix essentiels : d'abord mettre fin aux guerres d'Irak (retrait achevé fin 2011) et d'Afghanistan (retrait prévu pour fin 2014) ; plus largement, réduire la visibilité de la présence militaire américaine dans le monde. Ce second objectif en particulier s'est traduit d'une part par des choix tactiques, en termes d'armes ou de concepts opérationnels (drones, cyber, *light footprint* ou empreinte légère en Afrique), d'autre part par la définition de nouvelles modalités de participation américaine à une intervention multilatérale, avec l'invention d'un nouveau « leadership en retrait » en Libye en 2011. Mais la question est de savoir si les nouveaux outils de ce *smart way of war* ne risquent pas à terme de produire l'effet inverse du *smart power* qui en était à l'origine.

### 2.4. Gildas Le Voguer : « Le renseignement américain : précurseur et fossoyeur du 'smart power' »

La question soulevée par Gildas Le Voguer dans son article pourrait se résumer ainsi : « How smart is intelligence? ». Car, depuis le 11-septembre, le renseignement, qui s'est à nouveau imposé comme un instrument incontournable de la politique étrangère américaine, soulève de nombreuses questions. Après avoir rappelé comment le renseignement est devenu une arme de choix pendant la guerre froide et d'une certaine manière le précurseur du *smart power*, Gildas Le Voguer propose d'examiner comment, malgré l'échec du 11-septembre, le renseignement est à nouveau devenu indispensable. Or cette montée en puissance, qui se traduit notamment par une utilisation accrue des « *smart weapons* » que sont les drones, se fait au prix d'un certain nombre de dérives ; le renseignement deviendrait de ce fait le fossoyeur du *smart power*.

## 3. Evaluer les outils du soft power de l'ère Obama

### 3.1. Julien Zarifian : « L'administration Obama et le processus de rapprochement entre la Turquie et l'Arménie »

L'article de Julien Zarifian présente un cas d'étude particulièrement éclairant et emblématique du premier mandat Obama et du tandem formé par le président et sa secrétaire d'Etat pour renouveler le *leadership* américain: le processus de rapprochement entre la Turquie et l'Arménie. Ce processus a considérablement mobilisé les diplomates de Washington, et notamment la première d'entre eux, Hillary Clinton, pour qui la réconciliation arméno-turque s'inscrivait dans la volonté affirmée lors de son audition de confirmation au Sénat en 2009 de remettre « la diplomatie à l'avant-garde de la

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

politique étrangère »<sup>30</sup> et de développer un *smart power* suivant lequel la politique étrangère américaine devait dorénavant mieux répartir son effort entre diplomatie, aide au développement et usage de la force.

### 3.2. Daniel Serwer : “How Smart is American *Smart Power*?”

Dans sa conférence inaugurale, l’ancien diplomate du département d’Etat, Daniel Serwer, apporte un témoignage qui confirme que sur le terrain il n’est pas toujours aisé de tenir les promesses du QDDR, avancées en même temps que le concept de *smart power*. Pour parvenir à un pouvoir de persuasion maximal, il serait nécessaire que l’administration Obama soit à même de se donner les moyens de renforcer les instruments de la puissance civile en privilégiant notamment les initiatives du secteur privé, plutôt que les programmes gouvernementaux. Pour s’adapter aux exigences, notamment matérielles, du 21<sup>e</sup> siècle et refonder la diplomatie américaine il serait nécessaire, selon lui, de revoir toute son organisation sur le terrain, qu’il s’agisse des ambassades ou de USAID, en particulier au Moyen Orient et en Asie du Sud-Est. Dans un contexte de pénurie de moyens, les instruments civils de la puissance américaine, en Afrique ou en Asie, devraient eux aussi pouvoir être repensés et renforcés grâce à des stratégies de « partage du fardeau » (« *burden-sharing* »), notamment avec les puissances européennes.

### 3.3 Maud Quessard-Salvaing : « La diplomatie publique 2.0 arme privilégiée du smart ou du super soft power américain? »

Dans son article, consacré aux outils stratégiques du *soft power*, qui définissent « l’Etat du 21<sup>e</sup> siècle » (*21<sup>st</sup> century statecraft*), Maud Quessard-Salvaing s’interroge sur le fonctionnement et les limites de la diplomatie publique 2.0, emblématique de l’ère « Obama-Clinton ». Cette alliance intelligente entre département d’Etat et Silicon Valley, favorise les relations transgouvernementales et met la connectivité au centre des stratégies de « l’Etat-réseau ». Or, Maud Quessard-Salvaing rappelle que si ces stratégies de *smart engagement* peuvent s’avérer efficaces, elles n’en sont pas moins périlleuses en raison de l’absence de contrôle du message numérique. Dès lors, le *smart power* est moins constitutif d’une doctrine idéologique que d’une utilisation intelligente des nouvelles technologies au service des intérêts d’un *leadership* américain s’exerçant dans des espaces toujours plus fragmentés.

### 3.4. Marie Gayte : « La religion, outil marginal voire contradictoire de la diplomatie publique de Barack Obama ? »

Pour Marie Gayte, la religion serait « le parent pauvre » des outils du *soft power* de l’administration Obama. Dans les premiers mois de son premier mandat, Barack Obama rompt avec la rhétorique de « nation élue » employée par son prédécesseur, mais n’en prononce pas moins des discours de politique étrangère porteurs d’une dimension religieuse, dans lesquels il insiste sur le rôle positif que peuvent jouer les valeurs de toutes les religions dans la recherche de la démocratie et de la paix. Il insiste également sur la défense de la liberté religieuse à travers le monde, notamment arabo-musulman, ce qui est un des objectifs affichés de la politique étrangère américaine depuis l’adoption de la loi IRFA, objectif réaffirmé à l’occasion du discours du Caire en 2009. Cependant l’initiative

---

<sup>30</sup> U.S. Senate Committee on Foreign Relations, Confirmation hearing for Secretary of State nominee Hillary Clinton, 13 janvier 2009.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

ambitieuse de faire de la religion un véritable outil de diplomatie publique en créant, au sein du département d'Etat un « Office of Religious Engagement » aurait avorté. Pour Marie Gayte, le concept prometteur d'engagement religieux (« *religious engagement* ») aurait avant tout pâti des obstacles bureaucratiques et de réticences au sein du département d'Etat, ce qui l'aurait ostracisé de fait.

### 3.5 Saïd Ouaked : « *Soft power*, immigration et enseignement supérieur : les États-Unis face aux défis d'un monde post-américain ? »

Dans son article consacré à deux outils du *soft power*, marqués par le poids des contraintes intérieures, les politiques d'immigration et de l'enseignement supérieur, Saïd Ouaked propose une approche inédite. En revenant sur les mises en garde formulées par Joseph Nye à l'encontre du déclin possible de la puissance, Saïd Ouaked s'interroge sur la remise en question de la politique traditionnelle d'accueil américaine comme facteur d'affaiblissement du *soft power*. Il conclut au manque de cohérence entre les objectifs de l'administration Obama et les politiques migratoires adoptées par le Congrès, considérées comme une entrave aux objectifs de long terme du *soft power* étatsunien.

## 4. Vers une puissance économique intelligente ?

### 4.1. Jean-Baptiste Velut : « La gouvernance du smart economic power »

Pour Jean-Baptiste Velut, la politique économique étrangère, à la croisée du *hard* et du *soft power*, incarne la puissance « intelligente » dans la mesure où elle combine sanctions commerciales et incitations financières avec des mesures plus diffuses comme la promotion de l'idéologie de marché ou la gestion des flux migratoires qui alimentent la fuite des cerveaux vers les États-Unis. L'article de Jean-Baptiste Velut se propose de décrypter certains outils de la nouvelle diplomatie économique américaine pour mettre en lumière l'émergence d'un État « hybride » à l'interface des sphères publique et privée, et qui opère au service du *leadership* économique américain. Jean-Baptiste Velut analyse les principaux vecteurs du *smart economic power* sous l'administration Obama au lendemain de la Grande Récession, à travers l'étude du soutien aux exportations, de la diplomatie des sommets, de la politique de compétitivité ou encore de la politique étrangère de la *Federal Reserve*.

### 4.2. Célia Belin : « La politique commerciale des Etats-Unis au service des ambitions stratégiques américaines »

Célia Belin analyse quant à elle plus en détails les deux grandes négociations d'accords de « nouvelle génération », emblématiques de la nouvelle stratégie commerciale offensive des Etats-Unis. Elle présente en effet le *Trans-Pacific Partnership* (TPP) comme le versant commercial de la stratégie américaine de rééquilibrage vers l'Asie-Pacifique, « le pivot »; et le *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP), comme un « contre-pivot » ou un mécanisme de « réassurance » à l'égard des alliés européens. Les limites de ces apparentes avancées commerciales viendraient une fois encore des contraintes intérieures, en particulier du rôle du Congrès (réticences face au libre-échange et à cette date refus de donner au président Obama une autorité pour négocier plus rapidement ou « *fast-track authority* »), qui limite la marge de manœuvre du président Obama et pourrait compromettre l'ensemble des négociations commerciales.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

### Références

- Thomas Graham, "Transatlantic Security in the 21ST Century: Do New Threats Require New Approaches?", March 2010, *Hearing Before the Committee on Foreign Affairs House of Representatives*, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-111hrg55514/html/CHRG-111hrg55514.htm>
- Robert Gates, The Security and Defense Agenda : The Future of NATO, Speech by US Secretary Of Defense, June 10, 2011, <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1581>
- Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21<sup>st</sup> Century Defense*, Washington: Department of Defense, January 2012, [http://www.defense.gov/news/defense\\_strategic\\_guidance.pdf](http://www.defense.gov/news/defense_strategic_guidance.pdf)
- Department of Defense, "Global Leadership: Priorities for the 21<sup>st</sup> Century Defense", January 5 2012, [http://www.defense.gov/news/defense\\_strategic\\_guidance.pdf](http://www.defense.gov/news/defense_strategic_guidance.pdf)
- Hillary Clinton, "America's Pacific Century", *Foreign Policy*, November 2011
- Hillary Clinton, "Remarks on United States Foreign Policy", Council on Foreign Relations, Washington D.C., 8 september 2010, <http://www.cfr.org/diplomacy-and-statecraft/conversation-us-secretary-state-hillary-rodham-clinton/p22896>
- Joseph S. Nye, "The Future of American Power, Dominance and Decline in Perspective", *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 6, November-December 2010 <http://www.foreignaffairs.com/articles/66796/joseph-s-nye-jr/the-future-of-american-power>
- Richard Haass, "The Age of Non-Polarity. What Will Follow U.S. Dominance?", *Foreign Affairs*, May-June, 2008 <http://www.foreignaffairs.com/articles/63397/richard-n-haass/the-age-of-nonpolarity>
- U.S. Department of State, "21<sup>st</sup> Century Statecraft", <http://www.state.gov/statecraft/overview/index.htm>
- Pew Research Center, December 2013, "America's Place in the World 2013", <http://www.people-press.org/files/legacy-pdf/12-3-2013%20APW%20VI.pdf>
- William Burke-White, "Obama's Second Term ; The Process of Building Global Leadership", Series on the Future of U.S. Leadership, Policy Brief, GMF-IFRI, June 2013, [www.ifri.org/.../burkewhiteobamassecondtermjun13....pdf](http://www.ifri.org/.../burkewhiteobamassecondtermjun13....pdf)
- Charles Krauthammer, "The Obama Doctrine: Leading from Behind," *Washington Post*, 28 April 2011, *online ed.* [http://www.washingtonpost.com/opinions/the-obama-doctrine-leading-from-behind/2011/04/28/AFBCy18E\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/opinions/the-obama-doctrine-leading-from-behind/2011/04/28/AFBCy18E_story.html)

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

- Suzanne Nossel, “*Smart Power*”, *Foreign Affairs*, Vol. 83, N°2, March-April 2004, pp. 131-142  
<http://www.foreignaffairs.com/articles/59716/suzanne-nossel/smart-power>
- Hillary Clinton, “Leading Through Civilian Power, The First Quadriennial Diplomacy and Development Review”, Department of State, 2010,  
<http://www.state.gov/documents/organization/153108.pdf>
- Richard L. Armitage, Joseph S.Nye (cochairs), “CSIS Commission On *Smart Power*: A smarter more secure America”, Center for Strategic & International Studies, Library of Congress, 2007.  
[http://csis.org/files/media/csis/pubs/071106\\_csissmartpowerreport.pdf](http://csis.org/files/media/csis/pubs/071106_csissmartpowerreport.pdf)

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

### ■ « HOW CAN WE DO BETTER? » A LA POURSUITE DU SMART POWER

Pierre Mélandri, Professeur émérite, Sciences Po Paris

La première question que l'on doit se poser à propos du « *smart power* » est sans doute : pourquoi l'expression apparaît-elle à cette date sur le devant de l'actualité ? Pourquoi Hillary Clinton, à laquelle d'ailleurs, plus qu'à Obama, le concept est initialement associé, n'hésite-t-elle pas à marteler quelque treize fois début 2009 lors de ses auditions de confirmation un concept que, dès 2004 Suzanne Nossel avait avancé ?<sup>31</sup> Après tout, on imagine mal les équipes dirigeantes précédentes ne pas revendiquer l'intelligence, la créativité ou l'ingéniosité que le *smart power* suppose et se concevoir comme dépourvues de ces qualités. Quelles sont les circonstances qui expliquent qu'il revient à l'Administration Obama d'avoir inventé la formule ? Quatre facteurs semblent avoir joué.

Tout d'abord, sans doute, la volonté de marquer avec force la rupture avec l'image quelque peu inverse que son premier mandat avait valu à la politique étrangère de l'Administration de George W. Bush, une politique associée à l'embourbement en Irak et à une « guerre globale contre le terrorisme » au coût très élevé et aux résultats incertains. Une image d'autant plus cruelle qu'un de ses membres les plus brillants, Colin Powell, avait lui-même perçu, avant les attentats, cette nécessité d'instiller un peu d'ingéniosité et d'efficacité dans au moins une dimension de son action extérieure et proposé de transformer ce qui apparaissait toujours davantage comme des sanctions idiotes (*dumb*) contre l'Irak en des sanctions intelligentes (*smart sanctions*)<sup>32</sup>. Proposition finalement logique si l'on se rappelle que, comme Maya Kandel et Maud Quessard-Salvaing l'ont mentionné, Colin Powell avait pour bras droit Richard Armitage, co-auteur avec Joseph Nye, dès 2007 d'un rapport sur le *smart power*, « visant à adapter le modèle du leadership américain aux crises du XXI<sup>e</sup> siècle ». Remarquons, pour conclure sur ce point, que dès le 2 octobre 2002, tout en expliquant qu'il n'était pas par principe opposé à toutes les guerres et qu'après le 11 septembre il avait soutenu l'effort de l'Administration pour poursuivre les terroristes qui tuaient des gens innocents, Obama avait expliqué que « ce à quoi je suis opposé, c'est à une guerre idiote (*a dumb war*) »<sup>33</sup>.

Nous touchons déjà là au second facteur qui explique le surgissement du concept : l'identification d'Obama à l'exact contraire de ce que cette guerre représentait, une approche intelligente, rationnelle, cérébrale des problèmes et des dossiers qui le conduira en 2009 à promettre d'instaurer un « *common sense, smart government* » et d'ainsi surmonter le vieux débat entre partisans du « *small* » et du « *big government* »<sup>34</sup>. Combien d'observateurs n'ont-ils pas, au demeurant, noté qu'il faisait souvent figure (et en était manifestement conscient) de « *smartest guy in the room* » ? Une qualité qui ne l'a pas toujours servi. Dès 2008, Maureen Dowd croyait déceler dans le sénateur de l'Illinois « une incarnation moderne « de l'intelligent, hautain, réservé et dédaigneux Mr. Darcy », le héros de *Pride and Prejudice* de Jane Austen. Citant cette dernière, elle ajoutait : "Il fut perçu avec une grande admiration pour environ la moitié de la soirée, jusqu'à ce que ses manières finissent par provoquer un profond mécontentement ; car on découvrit qu'il était fier,

<sup>31</sup> Voir Jacques Charmelot, *Le smart power américain, un défi pour l'Europe*, Fondation Robert Schuman, 9 février 2009.

<sup>32</sup> David Ignatius, *Smart Diplomacy Yields a Sensible Plan for Iraq*, New York Times (par la suite NYT), 11 juin 2001.

<sup>33</sup> David Remnick, *The Bridge : The Life and Rise of Barack Obama*, New York, Alfred A. Knopf, 2010, p.346.

<sup>34</sup> Nancy Gibbs, *A Good President*, Time, 2 décembre 2013, p.14.



## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

se sentait supérieur à la compagnie et par principe insatisfait »<sup>35</sup>. Par la suite, surtout, cette qualité allait volontiers être associée à une forme d'élitisme qui ne pouvait, par réaction, qu'encore exacerber la montée d'un fort populisme.

Néanmoins, l'intelligence exceptionnelle du candidat suggère la troisième raison, pour nous déjà beaucoup plus importante, pour laquelle le « *smart power* » a été très vite embrassé comme marque de fabrique de son Administration : la conviction que le monde actuel, où les périls et fractures du XIXe siècle se télescopent avec les défis du XXIe, où les vieilles haines du passé continuent de déchirer le village planétaire en train d'émerger, exige une approche extraordinairement souple, informée et nuancée des problèmes et des dossiers. Il s'agit en effet d'un monde où le pouvoir est en train de glisser non seulement d'ouest en est dans une dynamique sans précédent depuis le XVIe siècle mais aussi des anciens grands pays vers les nations dites « émergentes » et, via la révolution technologique, des pouvoirs établis vers de nouveaux acteurs, multinationales, génies de l'informatique, organisations civiques, réseaux sociaux et médiatiques, mafias vivant de divers trafics, groupements terroristes et même ceux que Thomas Friedman a appelé les « *Super-Empowered Angry Men* »<sup>36</sup> : des hommes à même d'exercer une influence impensable voici quelques années : tels Ben Laden - mais aussi les illuminés de Californie qui ont produit *L'innocence des musulmans*, le film qui a embrasé en septembre 2012 une nouvelle vague d'antiaméricanisme dans le monde musulman.

Dans un tel monde, la carte géopolitique n'est plus en noir et blanc comme elle l'était du temps du système bipolaire. Elle est faite de différentes nuances de gris et, qui plus est, des nuances mouvantes puisque si les Etats-Unis ont encore quelques vrais ennemis: Al-Qaïda, Cuba, les Taliban, la Corée du nord, l'Iran, ils ont surtout des *Frenemies* (« à moitié amis, à moitié ennemis »)<sup>37</sup>, des pays comme la Chine, la Russie et bien d'autres avec lesquels les tensions peuvent être fortes sur certains dossiers mais avec lesquels ils sont aussi amenés à coopérer. N'a-t-on pas vu ainsi encore récemment Washington et Moscou s'affronter durement sur la Syrie... avant de s'entendre pour coopérer dans un esprit d'intérêt mutuel bien compris ?

Enfin, et nous abordons là le facteur essentiel, celui qui aurait peut-être à lui seul suffi à donner au concept de « *smart power* » l'actualité que l'Administration Obama lui a accordée : la conviction qu'elle allait devoir « apprendre à en faire plus avec moins ». Comme Peter Beinart l'a remarqué, début 2009, il est difficile d'ignorer que la nouvelle équipe va être confrontée à des contraintes des plus sévères : non contente d'avoir présidé à la création d'une bulle financière, l'Administration Bush a, en effet, créé une bulle en politique étrangère. Or, celle-ci est aussi en train d'éclater, les laissant avec une capacité d'influence beaucoup moins forte que par le passé. Le coût de l'aventurisme de l'équipe républicaine se fait, continue l'auteur, sans doute d'abord sentir sur le *hard power*. D'un côté, des mouvements de guérilla habiles et sauvages ont appris comment saigner à blanc l'Amérique. De l'autre, les ressources économiques disponibles pour l'action à l'étranger sont désormais limitées : il sera difficile pour les Etats-Unis de financer la transformation du Moyen-Orient alors qu'ils sont profondément endettés dans leurs efforts pour relancer leur propre économie<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> Maureen Dowd, *Mr. Darcy Comes Courting*, New York Times, 3 août 2008.

<sup>36</sup> Thomas Friedman, *The Lexus and the Olive Tree : Understanding globalization*, New York, Edward Murrow, 1999.

<sup>37</sup> Thomas Friedman, *It's Mitt's World*, New York Times, 4 septembre 2012.

<sup>38</sup> Peter Beinart, *The Solvency Doctrine: To Restore American Power, Obama Needs a Foreign Policy that Recognizes its Limits*, Time Magazine, 2 février 2009.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

Mais l'impact des excès des années 2000 est tout aussi sensible sur le *soft power* : avec l'échec de la politique irakienne, d'un côté et, de l'autre, le succès de « l'autoritarisme de marché » que la Chine paraît incarner, la démocratie n'apparaît plus comme la destination inévitable de toute l'humanité ; surtout, incontesté durant les années 1990 et encore dominant durant les années 2000, le modèle économique libéral que les Etats-Unis avaient incarné a largement perdu de sa crédibilité. En 1999, *Time* pouvait encore intituler sa couverture affichant les photos d'Alan Greenspan, Robert Rubin et Larry Summers : « *The Committee to Save the World* »<sup>39</sup>. Mais en 2009, « le moment unipolaire » appartient manifestement au passé. « L'ère du leadership américain global est achevée », note dès 2008 le philosophe John Gray dans *The Observer*<sup>40</sup>. Et, en novembre de la même année, *Time* parle des Etats-Unis comme d'un leader désemparé (« *Lost Leader* »)<sup>41</sup>.

En fait, le président est alors en butte à une crise des moyens d'autant plus grande que la réduction fatale des ressources matérielles provoquée par la crise a toutes chances de se voir amplifiée par une érosion de la volonté politique de les utiliser. Il lui faut en effet non seulement faire face à une polarisation de plus en plus encline à déboucher sur une paralysie des institutions, mais surmonter la pulsion isolationniste que des années d'interventions coûteuses aux retombées douteuses n'ont cessé d'alimenter. Au cours de la décennie, le pourcentage des Américains voulant voir les Etats-Unis ne se mêler sur la scène internationale que de leurs propres affaires a oscillé entre 42% et 49% contre une moyenne de 36% sur une durée de 50 ans<sup>42</sup>. Il est difficile, dès lors, de ne pas voir dans le concept de « *smart power* », la version américaine et intellectuelle de la formule populaire en vogue en France dans les années 1970 : « Nous n'avons pas de pétrole mais nous avons des idées ». Autrement dit, puisque les moyens vont être largement amputés, il est impératif d'en aiguïser l'efficacité et de redonner à la formule des années Eisenhower « *A Bigger Bang for a Buck* » une nouvelle actualité.

« Comment pouvons-nous être plus efficaces ? (*How can we do better?*), lancera Hillary Clinton en 2010 dans son préambule à la première *Quadriennial Diplomacy and Development Review*. C'est là une question que les détenteurs d'affaires dans tout le pays se posent chaque jour. Ils veulent s'assurer qu'ils obtiennent le maximum pour chaque dollar. C'est un exercice important même dans les temps économiques les plus favorables. Dans les temps difficiles, c'est un exercice critique. Nombre de leaders gouvernementaux se posent la même question »<sup>43</sup>. De même, confrontées à la crise économique et financière et, dès lors, à de nouvelles contraintes en matière de moyens militaires, les nations de l'OTAN vont officiellement adopter une « *Smart Defense Initiative* » lors de leur sommet de mai 2012.

La quête de davantage d'efficacité conduit naturellement tout d'abord à chercher à intégrer de façon optimale les moyens civils et militaires : en complétant ces derniers par un recours à la diplomatie publique, à l'aide au développement, à la coopération public-privé sans oublier les nouveaux médias (les ambassadeurs se voient invités à avoir un compte *Twitter* tandis qu'au département d'Etat les responsables de la communication électronique exercent une influence

<sup>39</sup> Time Magazine, 15 février 1999.

<sup>40</sup> John Gray, *A Shattering Moment in America's Fall From Power*, The Observer, 28 septembre 2008.

<sup>41</sup> Michael Elliott, *America: The Lost Leader*, Time Magazine, 23 octobre 2008.

<sup>42</sup> Andrew Kohut, *American International Engagement on the Rocks?* Pew Research Center, 11 Juillet 2013.

<sup>43</sup> U.S. Department of State, "Executive Summary" *Leading Through Civilian Power: The First Quadriennial Diplomacy and Development Review*, 2010.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

inconnue dans le passé). Par opposition à « l'archi-unilatéralisme » auquel le premier mandat de George W. Bush s'était identifié, cette quête consiste aussi à tirer le meilleur parti d'une coopération avec les alliés dans le cadre de ce que Hillary Clinton a appelé un « monde multipartenaire », quitte à se contenter de « diriger de l'arrière » (le fameux « *leading from behind* »)<sup>44</sup> si nécessaire : un peu, comme un auteur l'a remarqué, comme si, après avoir d'abord endigué (le *containment*) les forces hostiles au libéralisme, puis étendu les valeurs de ce dernier (*l'enlargement*), l'heure était pour les Etats-Unis à la dévolution (« *l'enabling* ») désormais.<sup>45</sup> Elle se fixe enfin comme objectif d'adapter en permanence la politique étrangère américaine à un monde en train de changer. Sous cet aspect, là encore en opposition à l'image que l'Administration Bush a laissée, le refus de « l'esprit de doctrine » semble la dominer : « Le concept de doctrine, explique Benjamin Rhodes, un des collaborateurs les plus proches du Président, est utile comme principe organisateur pour ceux qui réfléchissent à la politique étrangère. Mais au sein de l'Etat, il ne peut être mis en pratique ».<sup>46</sup> Si certains, à l'instar du journaliste David Sanger, ont cru néanmoins pouvoir déceler une « doctrine Obama », ils ont été les premiers à reconnaître que son principal trait est d'avoir évolué.<sup>47</sup>

Ainsi, alors même que dès décembre 2007, Robert Gates, alors secrétaire à la Défense, de Bush avant de l'être d'Obama, avait pu regretter qu'il y ait moins de diplomates de carrière (6 600 en tout) que « de personnel dans un seul groupe de porte-avions »<sup>48</sup>, la politique étrangère américaine va paraître fortement se militariser. Dans ses premières années, comme certains auteurs l'ont remarqué, l'Administration Obama va porter le budget militaire à un zénith historique et tripler les effectifs présents en Afghanistan. Pourtant, en réalité, elle est déjà en train de se libérer des engagements massifs que son prédécesseur avait entamés et de glisser vers une forme nouvelle et plus subtile de la lutte contre le terrorisme : à travers un recours à la fois systématique et ciblé aux frappes de drones et à la collaboration entre forces spéciales et services de renseignement dans le cadre de raids nocturnes d'une meurtrière efficacité<sup>49</sup>. « Moins de bottes sur le terrain, mais beaucoup de drones dans les airs », commentera l'essayiste Ross Douthat. Les assassinats, oui. Le *nation building*, non. Une présidence impériale avec une empreinte globale moins impériale<sup>50</sup>. Avec le temps, l'Administration va ainsi toujours plus s'attacher à définir une politique étrangère toujours guidée par ses intérêts mais mieux en prise sur les nouvelles réalités : la montée des Etats émergents, l'importance croissante de l'Asie, le printemps arabe. De même, s'il affiche une réelle volonté, comme il l'a affirmé en mai 2013 dans un discours à la National Defense University, d'en finir avec l'ère que le 9/11 avait entamée, une ère où l'Amérique s'est retrouvée « sur un perpétuel pied de guerre », le président n'a jamais caché sa détermination à continuer de protéger les Etats-Unis de la menace terroriste mais aussi à les préparer au nouveau défi qu'une cyberguerre pourrait représenter : « Ne vous y trompez pas, a-t-il lancé fin mai 2009 : ce monde – le cyberspace – est un monde dont nous dépendons chaque jour [...] Le cyberspace est réel. Comme le sont les risques

<sup>44</sup> Voir, à ce propos, Ryan Lizza, *The Consequentialist : How the Arab Spring Remade Obama's Foreign Policy*, The New Yorker, 2 mai 2011.

<sup>45</sup> Hans Binnendijk, *Rethinking U.S. Security Strategy*, New York Times, 24 mars 2013.

<sup>46</sup> Cité par Michael Crowley, *Across the Red Line*, Time Magazine, 9 septembre 2013.

<sup>47</sup> David F. Sanger, *For Obama, An Evolving Doctrine on Foreign Policy*, New York Times, 24 septembre 2013.

<sup>48</sup> U.S. Department of Defense, *Remarks as Delivered by Secretary of Defense Robert M. Gates, Manhattan, Kansas, Monday, November 26, 2007*.

<sup>49</sup> Voir notre article « Une 'guerre de l'ombre', Obama, al-Qaïda et la lutte contre le terrorisme », dans Isabelle VAGNOUX, *Obama et le monde. Quel leadership pour les Etats-Unis ?* Éditions de l'Aube, 2013.

<sup>50</sup> Ross Douthat, *The Obama Synthesis*, New York Times, 12 janvier 2013.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

qu'il comporte »<sup>51</sup>. Le recours au ver informatique Stuxnet, l'arme emblématique d'*Olympic Games*, le plan secret visant à contrer le programme nucléaire iranien, illustre la volonté de l'Administration de franchir, si nécessaire, un Rubicon dont elle voit les dangers – le recours à la cyberguerre offensive – pour éviter ou, en tout cas, retarder le péril bien plus grand que représenterait une attaque classique et massive contre l'Iran.

Pour conclure, la quête redoublée d'inventivité, de créativité et d'ingéniosité à laquelle le « *smart power* » semble s'identifier apparaît d'autant plus justifiée que, comme l'historien Michael Mandelbaum l'a noté, remarquablement adaptées à une situation où l'objectif prioritaire était « d'affecter le comportement extérieur des Etats », les outils traditionnels auxquels les Etats-Unis s'en étaient jusqu'ici remis - « les armes, l'argent, et la rhétorique » - sont beaucoup moins efficaces dès lors qu'il s'agit, comme c'est le cas aujourd'hui, « d'influer la composition interne et la gouvernance » des Etats dont l'effondrement et la faiblesse représentent désormais souvent une menace beaucoup plus grande que leur éventuelle montée en puissance.<sup>52</sup>

Astucieux et fondé, le « *smart power* » va pourtant lui-même se heurter à toutes sortes d'obstacles et de réalités. En premier lieu, il se révèle difficile de l'exercer quand il faut travailler avec un système politique largement paralysé parce que polarisé. Longtemps, l'idée avait prévalu que la Constitution américaine avait été « conçue par des génies pour être gérée par des idiots ». Mais depuis quelques années, les idiots donnent souvent l'impression d'avoir fini par avoir raison des génies. Dès lors, la mise en œuvre du « *smart power* » est d'autant plus handicapée que l'impasse interne empêche parfois le président de faire sentir sa présence à l'étranger. Il doit ainsi renoncer en 2009 à un voyage en Indonésie pour appuyer sa réforme de la santé que ses adversaires s'efforcent de contrer avant d'annuler, en 2010, à un voyage dans ce pays et en Australie pour faire face aux graves problèmes que l'effondrement de la plate-forme pétrolière Deepwater Horizon ne manque pas de soulever. Surtout, alors même que l'Administration a proclamé dès l'automne 2011 sa détermination à effectuer un « pivot » vers l'Asie, le voilà contraint à l'automne 2013 de renoncer une fois encore, du fait de la crise budgétaire et financière que l'obstination de ses adversaires fait planer sur le pays, à un déplacement essentiel d'abord au sommet de l'APEC à Bali puis à celui de l'Asie au Brunei. Au risque d'entendre l'agence de presse Chine nouvelle appeler, du coup, à « construire un monde désaméricanisé » !

Plus frustrant encore, le « *smart power* » se heurte au problème même qu'il était censé surmonter, à quelque chose d'aussi « bête » que la dette. L'expérience ne tarde pas, en effet, à rappeler que s'il faut bien, en effet, être encore plus intelligent quand on manque d'argent, ne pas en avoir empêche parfois de se comporter intelligemment. Tout d'abord, les contraintes budgétaires finissent par peser sur le niveau des dépenses militaires. Dès août 2010, le chef d'Etat-Major des Armées, l'amiral Michael Mullen remarquait : « La menace la plus grave pour notre sécurité nationale est notre dette. [...] C'est pourquoi il est si important que l'économie aille dans la bonne direction, parce que la force, le soutien et les ressources que notre établissement militaire utilise sont en relation directe avec la santé de notre économie à long terme ».<sup>53</sup> Son inquiétude se révèle justifiée :

<sup>51</sup> The White House, *Remarks by the President on securing our nation cyber infrastructure*, 29 mai 2009.

<sup>52</sup> Cité dans Thomas Friedman, *Foreign Policy by Whisper and Nudge*, New York Times, 24 août 2013.

<sup>53</sup> CNN, *Mullen: Debt is Top National Security Threat*, 27 août 2010, <http://edition.cnn.com/2010/US/08/27/debt.security.mullen/>.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

le compromis d'août 2011 sur le relèvement du plafond de la dette non seulement impose au Pentagone quelque 400 milliards de réductions sur dix ans, mais s'accompagne du fameux accord de « séquestre » qui entrera en vigueur en 2013 avant d'être partiellement neutralisé.

Or, les autres moyens d'influence des Etats-Unis ne se sont pas vus, bien au contraire, augmentés pour autant. Obama a sans doute intelligemment noté que, dans la lutte contre le terrorisme, « la force ne pouvait à elle seule assurer notre sécurité [...] Aussi l'élément suivant de notre stratégie implique-t-il de répondre aux griefs et conflits latents qui nourrissent l'extrémisme, de l'Afrique du nord à l'Asie du sud. ». Avant d'ajouter : « Un succès sur ces fronts exigera un engagement prolongé, mais il exigera aussi des ressources ».<sup>54</sup> En tout cas, le budget de l'USAID et du département d'Etat continue de ne représenter qu'environ 10% de celui des Armées. En 2012 il s'est même vu réduit de 6% de 51 à 47,8 milliards de dollars. Plus grave encore, le recul de la puissance financière de l'Amérique constitue bien, à terme, une menace stratégique. D'abord, dans la mesure où elle la laisse impuissante face à des situations urgentes : tout le monde se rappelle comment Obama s'est retrouvé paralysé lors du G-20 de Cannes où l'Europe a dû renoncer à compter sur son aide. De façon plus générale, la Chine est aujourd'hui le principal investisseur et partenaire commercial de nombreux pays d'Afrique et d'Amérique latine. Au moment même où Obama était incapable de se rendre, début octobre 2013, en Asie, Xi Jinping s'empressait d'offrir des milliards de dollars d'échanges à l'Indonésie.

Troisième obstacle : il est aisé de vouloir être « *smart* » mais moins de l'être vraiment quand l'on est confronté à des circonstances où il n'existe pas véritablement d'option intelligente. Obama semble ainsi déchiré, sur le dossier syrien, entre son aversion pour un régime sanguinaire et tyrannique et sa méfiance envers une rébellion toujours plus dominée par des djihadistes islamiques. Mais c'est en Egypte que le concept de « *smart power* » a connu son échec le plus cinglant : les Etats-Unis n'ont-ils pas réalisé l'exploit d'avoir été perçus comme les plus solides soutiens des Frères musulmans par les adversaires de ces derniers, puis de se voir reprocher par les premiers d'avoir instigué le coup d'Etat qui les a renversés. Plus encore, la politique la plus intelligente que l'Administration a sans doute embrassée, le « pivot » vers une Asie où la Chine constitue déjà pour eux le plus important défi, n'a pas seulement buté sur la paralysie où l'Exécutif américain s'est trouvé plongé du fait de l'intransigeance des républicains de la Chambre, elle a trébuché sur l'insistance avec laquelle une autre région, le Moyen-Orient, s'est rappelée à son attention. Déjà, fin 2012, beaucoup d'observateurs avaient noté l'obligation où le Président avait été de dépêcher Hillary Clinton au Cambodge où tous deux se trouvaient en Egypte afin d'y négocier, avec l'aide de Mohamed Morsi, une trêve entre le Hamas et Israël. Depuis, les événements du Caire et les péripéties des affrontements en Syrie ont donné une autre dimension à cette contrainte pesant sur les Etats-Unis. Parlant devant l'Assemblée générale de l'ONU en septembre 2013, Obama a clairement évoqué la détermination de son pays de continuer à rester un intervenant actif dans la région : « Les Etats-Unis sont prêts à utiliser tous les éléments de notre puissance, y compris la force militaire, pour garantir nos intérêts vitaux dans la région. Nous répondrons à une agression externe contre nos alliés et partenaires, comme nous l'avons fait dans la guerre du Golfe. Nous assurerons le libre flux de l'énergie de cette région dans le monde [...] Nous démantèlerons les réseaux terroristes qui menacent notre peuple [...] Enfin, nous ne tolérerons pas le développement ou l'utilisation

---

<sup>54</sup> The White House, *Remarks by the President at the National Defense University*, 23 mai 2013.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

d'armes de destruction massive ». <sup>55</sup> Dans tout ce discours où le président a paru fixer comme priorité à son second mandat la quête d'un règlement du contentieux avec l'Iran comme du conflit du Proche-Orient, l'Asie n'a été mentionnée que deux fois seulement.

Notons pour terminer que ce qui, dans un premier temps, peut paraître « *smart* » risque à la longue de se révéler « *dumb* ». C'est le cas, aux yeux de nombreux observateurs, du recours aux frappes de drones. Leur efficacité s'est révélée, dans l'immédiat, indéniable : n'ont-elles pas permis à l'Administration de décimer le leadership d'Al-Qaïda au Pakistan ? Mais elles ont aussi été contre-productives parce qu'elles ont poussé l'antiaméricanisme vers de nouveaux sommets, dans les pays où elles ont été menées, prenant le relais d'Abou Ghraïb ou de Guantanamo comme principal argument de recrutement des réseaux terroristes. Le paradoxe est évidemment à son sommet dès lors que l'on se tourne vers le renseignement. Être « *smart* » suppose pour commencer d'être parfaitement informé, d'être à même de maîtriser toutes les données, bref de pratiquer intensément les écoutes et l'espionnage, tout en protégeant au maximum les données dont on peut disposer. Au risque de voir le « *smart power* » s'altérer en « *intelligence power* », en pouvoir des services de renseignement et d'ainsi s'exposer à la révélation de secrets embarrassants. Après l'épisode WikiLeaks, l'affaire Edward Snowden a démontré les périls d'une politique s'efforçant de faire de l'accès au maximum d'informations un objectif majeur de l'Administration. Non seulement, les révélations qu'elle a entraînées ont semé la colère chez nombre d'alliés, comme l'Allemagne, la France ou le Brésil dont la présidente, Dilma Rousseff, a annulé un voyage aux Etats-Unis après avoir appris que ceux-ci avaient conduit un programme intensif d'écoute de sa population et de ses propres communications, mais elle a fait de Washington un « arroseur arrosé » : des pays comme la Chine et la Russie dont les programmes d'espionnage ont souvent fait l'objet de dénonciations n'ont évidemment pas résisté à la tentation de souligner l'hypocrisie des Américains sur ce dossier. « L'ampleur même des opérations électroniques clandestines de l'Amérique semble être en train de saper son '*soft power*' - la capacité d'influencer les affaires globales à travers l'exemple et le leadership moral » a noté la rédaction du *New York Times*. <sup>56</sup> « La puissance relative des Etats-Unis et de l'Europe est sur le déclin, relève Roger Cohen, en sorte que la coopération est doublement importante. Evidemment, elle va continuer, mais Obama est confronté à une crise de confiance dans les relations transatlantiques que de vagues promesses de rechercher le juste équilibre entre liberté et sécurité n'apaiseront pas. » <sup>57</sup>

Pour conclure, il est difficile de ne pas remarquer qu'être « *smart* » est moins simple qu'il n'y paraît mais aussi de se demander si être intelligent n'est pas à la fois nécessaire et insuffisant. « Obama, a remarqué Paul Volcker, est intelligent, mais l'intelligence ne suffit pas ». <sup>58</sup> Après tout, le livre de David Halberstam traitant des cerveaux responsables de l'embourbement des Etats-Unis au Viêt-Nam ne s'intitulait-il pas *The Best and the Brightest* (On les disait les meilleurs et les plus intelligents) <sup>59</sup> ? Et leur incarnation n'était-elle pas Robert McNamara, un homme dont l'intelligence

<sup>55</sup> The White House, *Remarks by President Obama in Address to the United Nations General Assembly*, New York, 24 septembre 2013.

<sup>56</sup> New York Times, *New Leaks, New Repercussions*, 22 octobre 2013.

<sup>57</sup> Roger Cohen, *The Handyüberwachung Disaster*, New York Times, 24 octobre 2013.

<sup>58</sup> Cité dans Joe Nocera, *The Obama White House That Couldn't*, New York Times, 30 septembre, 2011

<sup>59</sup> Paris, Editions Laffont/Hachette-Littérature, 1974.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

impressionnait tous ceux qui étaient conduits à l'approcher, mais qui devait, par la suite, concéder s'être lourdement trompé ?

Pour autant, il ne faudrait ni s'alarmer ni sous-estimer l'intelligence de la politique que l'Administration Obama a menée. Après tout, elle a atteint la priorité que Vali Nasr lui a reproché de s'être fixée<sup>60</sup>, ne pas faire obstacle à sa réélection : les républicains ont manifestement été désarmés sur ce dossier, jusqu'à l'assassinat de l'ambassadeur américain en Libye, J. Christopher Stevens, à Benghazi). Elle n'a pas non plus nui à l'impressionnante œuvre intérieure (le plan de relance, les réformes de l'éducation, de la santé et de la régulation du système financier) à laquelle il entendait se consacrer. De plus, même sur les questions sur lesquelles le « *smart power* » s'est révélé, comme en 2013 en particulier, moins subtil ou efficace qu'il ne le prétendait, il est permis de ne pas désespérer. Le Président a démontré qu'il apprenait vite et tirait les leçons des erreurs qu'il n'avait su éviter. Winston Churchill n'avait-il pas relevé « Vous pouvez toujours compter sur les Américains pour faire ce qu'il faut, après avoir essayé tout le reste » ?

---

<sup>60</sup> Voir Vali Nasr, *The Dispensable Nation: American Foreign Policy in Retreat*, New York, Doubleday, 2013.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

### ■ LA RUSE ET LA FORCE EN POLITIQUE ETRANGERE : UNE INTERPRETATION DE LA DOCTRINE AMERICAINE DU SMART POWER

Jean-Vincent Holeindre (Université Panthéon-Assas, Paris 2)

La doctrine américaine du *smart power* a été élaborée récemment, dans les années 2000<sup>61</sup>, mais elle renvoie à des questions classiques dans le domaine des études stratégiques : qu'est-ce que la puissance ? Comment la déployer à l'extérieur de manière efficace et économe ? La doctrine du *smart power* est une manière, historiquement située, de répondre à ces questions ; à cet égard, elle s'inscrit dans l'histoire longue de la stratégie.

Nous avons proposé, dans un autre travail, de lire l'histoire de la stratégie à partir de deux notions fondamentales et étroitement liées, la force et la ruse<sup>62</sup>. Lorsque la force agit directement et de manière coercitive, la ruse agit indirectement, par des moyens détournés, afin d'éviter le face-à-face. L'histoire de la politique étrangère et de la stratégie américaines dans la période récente peuvent être interprétées en suivant cette grille d'analyse : si les États-Unis semblent miser sur la force beaucoup plus que sur la ruse, ils reconnaissent de manière plus ou moins explicite les vertus de cette dernière, à l'épreuve des faits. Nous essaierons de montrer dans cette contribution comment les Américains ont appris, au fil du temps, à intégrer la ruse dans leur doctrine stratégique, le concept de *smart power* constituant, jusqu'à un certain point, un aboutissement.

Pour argumenter cette thèse, nous reviendrons d'abord sur l'évolution de la doctrine stratégique américaine depuis 1945, qui a conduit les États-Unis à opter successivement pour le *hard*, le *soft* et enfin le *smart power*. Puis nous examinerons cette évolution au regard du couple force / ruse.

#### *Hard, soft et smart : une évolution dialectique ?*

Analyser la doctrine américaine du *smart power* implique d'envisager au préalable le positionnement des États-Unis dans le système international contemporain. Le *smart power* apparaît ainsi comme une synthèse des deux grandes doctrines qui ont structuré la politique étrangère et militaire des États-Unis après la Seconde Guerre mondiale : d'une part, la doctrine du *hard power*, élaborée pendant la guerre froide, désigne les capacités militaires et le déploiement de la puissance sous une forme essentiellement coercitive ; d'autre part, la doctrine du *soft power*, conçue dans le contexte de la mondialisation et de l'après-guerre froide, désigne la puissance « douce », qui se diffuse par les valeurs démocratiques et la culture libérale. En ce sens, la doctrine du *smart power* peut se lire à première vue comme un parachèvement de la stratégie américaine telle qu'elle s'est déployée depuis 1945, selon un modèle « thèse, antithèse, synthèse ».

En suivant ce modèle dialectique, il y aurait d'abord *la thèse du hard power*, défendue sur le plan théorique par les réalistes classiques (Morgenthau, Brodie, Wohlstetter, Kissinger), qui inspirent

<sup>61</sup> D'abord par Suzanne Nossel en 2004 sur le plan théorique, puis traduite en politique étrangère par Hillary Clinton, secrétaire d'Etat de Barack Obama en 2009.

<sup>62</sup> Jean-Vincent Holeindre, *Le renard et le lion. La ruse et la force dans le discours de la guerre*, Thèse de doctorat en science politique, EHESS, 2010.



## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

les doctrines stratégiques américaines au moment de la guerre froide. Le *hard power* s'impose par la force des armées nationales, qui elle-même exprime la puissance de l'État. Dans un contexte marqué par les clivages idéologiques et la menace nucléaire, les capacités militaires constituent le moyen essentiel de la puissance politique et le seul facteur pouvant emporter la décision en cas de conflit ouvert.

À la thèse du *hard power* succède l'*antithèse du soft power*. Le concept s'impose au sortir de la guerre froide, à la faveur de la mondialisation, chez les penseurs libéraux des relations internationales, tel Joseph Nye<sup>63</sup>. Dans un contexte où la menace de guerre s'éloigne, faute d'ennemi, l'économie, le droit, la culture apparaissent comme de nouvelles formes civiles de la puissance et comme des vecteurs d'homogénéisation des sociétés politiques, s'exprimant à l'échelle des individus et des groupes sociaux.

Il y aurait enfin la *synthèse du smart power* qui, du point de vue de la théorie des relations internationales, est à la fois réaliste et libérale. Dans le contexte de l'après 11 septembre, qui a opéré un « retour de la guerre » et des problématiques sécuritaires, il devient difficile de défendre la doctrine libérale telle qu'elle a été élaborée après la chute du Mur de Berlin. La réalité de menaces sécuritaires comme le terrorisme international ainsi que la réémergence de puissances non démocratiques comme la Chine incitent l'administration américaine à élaborer cette nouvelle doctrine qui entend combiner l'action militaire et les formes renouvelées de l'action diplomatique. Il s'agit ainsi de réconcilier le diplomate et le soldat, ce couple aux relations houleuses cher à Raymond Aron. Plus profondément, à travers la doctrine du *smart power*, il s'agit de réaffirmer la puissance de l'État sans renoncer aux acquis libéraux qui ont permis l'affirmation des droits individuels. Sur ce point, l'évolution de la politique étrangère américaine répond aux changements du contexte international, qui a oscillé entre l'affrontement des « blocs », lié au conflit idéologique avec l'Union soviétique, et la volonté de pacification des relations internationales, qui s'est faite jour à travers l'émergence d'un ordre multilatéral incarné par l'ONU.

Par cette dialectique toute hégélienne (« hard »/« soft » /« smart »), il serait donc possible de caractériser le positionnement stratégique de la démocratie américaine après la Seconde Guerre mondiale. Dans cette perspective, le *smart power* serait la doctrine d'une puissance américaine qui, après avoir éprouvé le *hard* puis le *soft power*, serait arrivée à la maturité sinon à la sagesse : les États-Unis auraient compris que la force n'est pas synonyme de puissance, et que celle-ci réside dans la capacité à puiser dans une large palette d'outils militaires, diplomatiques, culturels et sociétaux. La puissance « intelligente » combinerait la faculté de contraindre et celle de séduire, de conduire un conflit tout en construisant pacifiquement le consensus. L'hégémonie américaine serait ainsi assurée sans que celle-ci soit perçue comme une domination verticale, mais au contraire comme une volonté d'intégrer l'ensemble des acteurs du jeu international dans un cercle vertueux démocratique et libéral.

Tout n'est cependant pas aussi simple. Le *smart power* désigne la « puissance intelligente », mais on peut se demander quelle est l'utilité de l'épithète « intelligente » : en effet, ceux qui pensent et font la politique étrangère ont toujours fait en sorte que la puissance soit la plus intelligente possible, et non la plus stupide. Le problème est bien de savoir quelle idée on se fait de l'intelligence

---

<sup>63</sup> Joseph Nye, *Soft power. The Means to success in World Politics*, Washington, Public Affairs US, 2005.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

en matière de politique étrangère ou, en d'autres termes, de définir ce qu'est une politique étrangère intelligente. Or, c'est précisément sur ce point qu'il y a un désaccord : si les réalistes estiment qu'elle doit s'appuyer sur l'intérêt national et le recours à la force (pour dissuader ou frapper), les libéraux considèrent qu'elle doit miser sur les valeurs démocratiques, le multilatéralisme et la recherche d'une pacification par l'économie et le droit, lesquels représentent les facteurs d'homogénéisation du monde. Ces deux visions sont-elles vraiment compatibles ? On peut en douter.

En outre, il faut se méfier d'une vision progressiste et linéaire de l'histoire, qui voudrait que le *smart power* constitue l'aboutissement nécessaire d'un processus, comme si on était passé, entre la guerre froide et aujourd'hui, de l'ombre du *hard power* à la lumière un peu éblouissante du *soft power* pour finalement aboutir à la lumière tamisée et sereine du *smart power*. Lorsque l'Administration Obama se considère comme *smart*, cela relève assurément, en grande partie au moins, d'une rhétorique de distinction vis-à-vis de l'administration précédente : par le concept de *smart power*, Obama sous-entend que son prédécesseur à la présidence des États-Unis, George W. Bush, était *stupid*, ou du moins que sa politique étrangère n'était pas intelligente. La doctrine du *smart power* représenterait une forme d'affichage vis-à-vis du monde : au moment où Obama accède à la présidence, les États-Unis sont dans le borbier afghan et irakien, et ont intérêt à donner l'image d'une puissance ouverte, pragmatique et prudente, après avoir donné, lors de la deuxième guerre du Golfe de 2003, l'image d'une puissance fermée, idéaliste et excessive. Pour autant, cette rhétorique de distinction ne doit pas être prise au pied de la lettre ; elle doit être confrontée à la réalité de la politique menée. Or, en matière de politique étrangère et militaire, la rupture entre Bush et Obama doit être fortement relativisée<sup>64</sup>. Nous y reviendrons.

### La politique étrangère entre force et ruse

Si les États-Unis d'après 1945 se sont clairement positionnés comme une puissance hégémonique, ils ont oscillé entre une politique étrangère qui consiste à faire l'étalage de leur force (doctrine du *hard power*) et une autre qui consiste à diffuser la puissance sous une forme moins coercitive, par l'exportation d'un modèle à la fois économique et culturel (doctrine du *soft power*). La doctrine du *smart power* constitue un moyen de combiner ces deux options, et d'assumer la poursuite simultanée de ces deux objectifs.

Ces deux options, ou objectifs, renvoient à deux types fondamentaux de stratégie, l'un reposant sur la force, l'autre sur la ruse. En effet, le balancement observé dans la stratégie américaine entre *hard* et *soft power* recoupe jusqu'à un certain point la dialectique de la force et de la ruse. Si le *hard power* s'apparente à la force, le *soft power*, qui repose sur la séduction, l'attraction et l'influence relève davantage du registre de la ruse, sans pour autant se confondre avec lui. Surtout, le concept de *smart power* renvoie directement à la notion de ruse : l'épithète *smart* a, dans la langue anglaise, une connotation d'habileté, d'intelligence rusée, voire de rouerie. La doctrine du *smart power* consisterait ainsi à mobiliser dans l'action extérieure une forme d'intelligence stratégique, dont le premier exemple, au sein de l'aire occidentale, est donné par le personnage homérique Ulysse.

---

<sup>64</sup> Voir Olivier Chopin, « La guerre à la terreur, une guerre majeure ? », dans Jean-Vincent Holeindre et Frédéric Ramel, *La fin des guerres majeures ?*, Paris Economica, 2010.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

Homère est sans doute le premier auteur qui, dans l'histoire du discours occidental de la guerre, met en scène la force et la ruse à travers deux personnages archétypaux : Achille et Ulysse. Achille, guerrier dont la force physique et morale est sans égal, mais qui se transforme en démesure (*hubris*) et en violence ; Ulysse, qui ne peut rivaliser avec Achille sur le plan physique et moral, mais compense ce déficit de force par un surcroît de ruse (*mêtis*). C'est la ruse du cheval de Troie, imaginée par Ulysse, qui permet aux Grecs de l'emporter face aux Troyens, au terme d'un conflit que la force intrinsèque des soldats n'a pas permis de trancher. L'exemple du cheval de Troie n'est pas isolé. Comme Jean-Pierre Vernant et Marcel Detienne l'ont montré dans une étude fondatrice, cette notion de *mêtis* occupe une place centrale dans l'univers mental des anciens Grecs : la ruse n'est pas seulement un procédé tactique, c'est plus globalement une manière d'aborder les problèmes humains en ne les affrontant pas de face, mais de biais<sup>65</sup>. La *mêtis* désigne une forme d'intelligence rusée, nécessaire à l'homme d'action dans les situations d'incertitude. La guerre, situation d'incertitude par excellence, constitue l'un des domaines où la ruse est la plus utile, non seulement sur le plan tactique mais aussi sur le plan de la « grande stratégie ».

En partant de ce scénario grec originel, on peut montrer comment le couple force/ruse s'actualise dans la pensée stratégique et les guerres réelles. En matière de stratégie et de guerre, selon les circonstances, la culture stratégique ou encore la personnalité des décideurs, il va être préféré soit la stratégie d'Achille, fondée sur la force et la recherche du face-à-face, impliquant tôt ou tard le recours à la bataille décisive, qui constitue le summum du *hard power* ; soit la stratégie d'Ulysse, qui s'appuie sur une stratégie indirecte – vaincre sans combattre constituant le summum du *soft power*. Machiavel, dans le *Prince* et les *Discours*, a bien montré que le grand stratège parvient habilement à combiner les deux moyens, la ruse et la force : il use de moyens détournés afin d'économiser les forces et obtenir la victoire sans trop exposer ses troupes, tout en sachant utiliser la force lorsque c'est nécessaire. Le Florentin formule avant l'heure la doctrine du *smart power* en expliquant que la puissance repose sur la combinaison entre ruse et force. L'intelligence stratégique, c'est lorsque l'intelligence rusée, la *mêtis* grecque, vient éclairer, instruire et multiplier la force, qui en soi ne constitue pas la puissance. Comme l'explique Julien Freund, la ruse joue un rôle décisif dans ce processus puisque c'est « [elle] qui transforme la force en puissance<sup>66</sup> ». De fait, dans l'histoire de la guerre, les grands stratèges (le Grec Thémistocle, le Carthaginois Hannibal, le Romain Scipion l'Africain, le Français Du Guesclin, l'Américain Sherman, etc.) ont su combiner la ruse et la force, et vaincre en situation d'infériorité numérique.

### Les temps de la puissance : du hard power au soft power

Revenons, dans cette perspective, à notre réflexion dialectique sur le *smart power*, marquée par les trois « temps » de la puissance identifiés plus haut : le temps du *hard power* (la guerre froide), le temps du *soft power* (la mondialisation libérale) et enfin le temps du *smart power* (l'après 11 septembre). Essayons d'examiner ces trois temps en fonction du couple force/ruse, qui les éclaire.

Commençons par la guerre froide, souvent présentée comme une période où le *hard power* domine de manière écrasante la stratégie et la politique étrangère. De ce point de vue, l'arme nucléaire apparaît comme l'incarnation de la force brute et absolue, qui peut à tout moment tirer un

<sup>65</sup> Marcel Detienne et Jean-Pierre Vernant, *Les ruses de l'intelligence : la mêtis des Grecs*, Paris, Flammarion, 1974.

<sup>66</sup> Julien Freund, *l'Essence du politique*, Paris, Sirey, 1965, p. 713.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

trait sur l'expérience humaine. Le système de la dissuasion implique de miser sur la force pour être crédible, mais cela ne signifie pas pour autant que la ruse soit négligée. Dans le mécanisme de la dissuasion, la démonstration de force et le recours au bluff se combinent pour entériner l'équilibre fragile et paradoxal de la terreur. Thomas Schelling a comparé les puissances nucléaires à des joueurs dont la rationalité autorise la ruse<sup>67</sup>. Les puissances nucléaires sont comme des joueurs de poker qui gagnent la partie grâce à l'audace, à la résolution, mais aussi à l'intelligence rusée qui constitue une forme de protection (stratégie défensive) ainsi qu'un atout pour tromper et surprendre l'adversaire (stratégie offensive).

Parallèlement à ce mécanisme de la dissuasion, l'âge de la guerre froide est le moment où les services secrets et le renseignement prennent une importance croissante dans les systèmes de sécurité. Or, l'espion, qui appuie son action sur la dissimulation, la simulation et l'intoxication, est par excellence le héros contemporain de la ruse, immortalisé dans les films hollywoodiens. L'espion, par ruse, obtient des informations sur l'ennemi, voire intoxique l'ennemi avec des informations fausses pour détourner son attention des informations vraies ; il joue un rôle capital dans ce conflit psychologique qu'est la guerre froide. Ce temps de la guerre froide est bien un temps du *hard power* : la force d'Achille est reine mais, à l'ombre de la force, les agents secrets opèrent, perpétuant l'héritage d'Ulysse et de ses ruses.

Notons aussi que dans le cas américain, l'apprentissage de la ruse s'est fait au contact de l'adversaire soviétique, qui dans sa culture stratégique accorde une place très grande à la ruse, à travers le concept de *maskirovka*<sup>68</sup>. Les États-Unis, comme l'a montré Bruno Colson, sont les héritiers de Jomini ; ils ont une certaine idée de l'usage de la force et n'accordent qu'une place limitée à la ruse, car celle-ci ne correspond pas aux valeurs libérales de publicité, ni aux vertus chevaleresques d'honneur que les Américains, dignes héritiers de la vertu romaine, entendent perpétuer<sup>69</sup>. Cependant, à l'image des Romains qui sont des guerriers soucieux d'efficacité, les Américains s'adaptent aux circonstances, et font évoluer leur stratégie au contact de l'ennemi, en s'appropriant son savoir-faire. La clé de la puissance américaine, c'est sa capacité d'autocorrection, qui la conduit de manière pragmatique à adopter les méthodes de l'adversaire pour mieux le défaire ensuite.

Venons-en maintenant au temps de la mondialisation et du *soft power*. Cette période, qui commence au lendemain de la guerre froide et a été théorisée par le politiste Joseph Nye, est complexe à analyser du point de vue du couple force / ruse. En effet, au lendemain de la guerre froide, alors que la démocratie l'emporte sur le totalitarisme, ni la force ni la ruse ne semblent valorisées. Tout d'abord, la victoire de la démocratie libérale sur les totalitarismes apparaît comme la victoire de la publicité sur le secret, de la sincérité démocratique sur la tromperie totalitaire. La ruse trompeuse n'est pas du côté des démocraties, mais du côté des soviétiques ; de plus, elle constitue l'une des raisons de leur défaite. Par ailleurs, cette victoire de la démocratie n'a pas été obtenue par la force des armes, mais par la faiblesse politique de l'adversaire, fragilisé par son modèle politique. L'Union soviétique n'a pas été détruite, elle a imploré.

---

<sup>67</sup> Thomas Schelling, *Stratégie du conflit*, Paris, PUF, 1960.

<sup>68</sup> David M. Glantz, *The Military Strategy of the Soviet Union: A History (1992)*, Routledge, 2001.

<sup>69</sup> Bruno Colson, *La culture stratégique américaine : l'influence de Jomini*, Paris, Economica, 1993.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

Pour autant, le temps du *soft power* semble relever du registre de la ruse plus que de la force, dans la mesure où le *soft power* consiste précisément à déployer la puissance par des moyens autres que la force. Il s'agit en somme de suivre la leçon du chinois Sun Tzu : « vaincre sans ensanglanter la lame ». Sun Tzu explique en effet dans son *Art de la guerre* que le summum de la stratégie est atteint lorsque le stratège parvient à dissuader l'ennemi de combattre, en lui faisant comprendre que le combat est perdu d'avance, que sa puissance est trop supérieure à lui pour être vaincue<sup>70</sup>. Cette logique stratégique fondée sur l'économie des forces se manifeste par deux phénomènes qui ont marqué la décennie 1990-2000, avant que les attentats du 11 septembre ne viennent changer la donne.

Le premier, c'est la Révolution dans les affaires militaires (RMA), où il s'agit d'appliquer les nouvelles technologies de l'information et de la communication aux problèmes de la guerre<sup>71</sup>. Il y a dans la RMA une interprétation très libre de Sun Tzu, où les armes intelligentes et les ruses de la technique entendent se substituer à la force du soldat. Tout se passe comme si on revenait à l'époque de Léonard de Vinci, où les ingénieurs militaires imaginaient les stratagèmes les plus sophistiqués pour détourner les fleuves et où les machines de guerre permettaient de surprendre l'ennemi. La RMA, qui a précédé l'usage généralisé de la guerre électronique et des cyber-attaques, témoigne de ce retour en force des ingénieurs, après une période de guerre froide marquée par la suprématie du politique sur le savoir technique. L'ingénieur, à l'image d'Ulysse, est ingénieux : c'est un faiseur de nouveaux chevaux de Troie qui ne sont plus des machines en bois, mais des virus informatiques. Fait nouveau et significatif, l'ingénieur n'a pas besoin de l'État pour déployer ces nouveaux chevaux de Troie, à la différence des inventeurs de la bombe atomique qui se plaçaient sous l'autorité du politique. De manière générale, les stratèges d'aujourd'hui ont moins besoin de l'État car les moyens dont ils disposent sont à la portée de tout un chacun.

Plus généralement, au niveau de la grande stratégie, on observe dans l'après-guerre froide, entre 1991 et 2001, le retour de la stratégie indirecte théorisée par le Britannique Basil Liddell Hart<sup>72</sup>. Dans la culture stratégique britannique, la ruse occupe une place très importante, beaucoup plus importante qu'en France et aux États-Unis. Cela tient sans doute à leur prisme maritime, mais aussi au fait qu'ils ont pratiqué le *soft power* avant la lettre, au moment de leur puissance coloniale. La stratégie indirecte relève de la ruse en ce qu'elle consiste à parvenir à ses fins en privilégiant les moyens détournés, non militaires, pour parvenir à ses fins ; il s'agit d'imposer la puissance sans avoir à utiliser la force. Les Britanniques pratiquaient ainsi une forme d'impérialisme libéral, dans lequel l'expression de la puissance dans les colonies était affirmée non par la force mais par une diplomatie à la fois économique et culturelle<sup>73</sup>. L'Angleterre a été le premier empire libéral, avant que les États-Unis ne reprennent le flambeau au sortir de la guerre froide, à travers la théorie du « nouvel ordre mondial », où il s'agissait de perpétuer la puissance américaine en s'appuyant, là encore, sur des leviers autres que militaires.

---

<sup>70</sup> Voir sur ce point les travaux de Jean Levi, notamment sa préface aux traités militaires chinois. *Les sept traités de la guerre*, Paris, Hachette Pluriel, 2008.

<sup>71</sup> Pour une synthèse en langue française voir Thierry Balzacq et Alain de Nève (dir.), *La révolution dans les affaires militaires*, Economica, 2003.

<sup>72</sup> Basil H. Liddell Hart, *Stratégie, l'approche indirecte* (1960), Paris, Perrin, 2007.

<sup>73</sup> Jennifer Pitts, *Naissance de la bonne conscience coloniale. Les libéraux français et britanniques et la question impériale (1770-1870)*, l'Atelier, 2008.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

On peut se demander si ces deux tendances, la Révolution dans les affaires militaires d'un côté et la stratégie indirecte de l'autre, ne relèvent pas d'une double illusion : s'agissant de la RMA, il est sans doute illusoire d'imaginer que les ruses de la technique pourront se substituer à la force. S'agissant de la stratégie indirecte, on peut se demander également s'il n'est pas illusoire de penser que l'économie et la culture peuvent se substituer à la guerre. Les attentats du 11 septembre ont rappelé douloureusement, à travers ce que Pierre Hassner nomme la dialectique du bourgeois et du barbare : le « barbare » a fait savoir au « bourgeois » que sa puissance pouvait être mise en échec et que la guerre était toujours une possibilité dans un monde faussement pacifié par l'économie libérale<sup>74</sup>. Par conséquent, le *soft power* ne peut se suffire à lui-même ; pour être efficace il a besoin du *hard power*, qui a un caractère dissuasif. La ruse sans la force est impuissante.

### Le temps du *smart power*

La doctrine libérale du *soft power* a brutalement été remise en cause au lendemain des attentats du 11 septembre, quand George W. Bush a opéré un retour fracassant à la force en même temps qu'un rejet franc et massif de la ruse. Cette réaffirmation de la force s'est opérée au nom de valeurs morales qui ont permis de réactiver le souvenir d'Achille et sa vertu chevaleresque au détriment d'Ulysse vilipendé pour son caractère roublard. Ce qui est frappant dans le cas de l'Administration Bush fils, c'est que ce retour assumé à la doctrine du *hard power* s'est fait au nom des valeurs démocratiques et libérales, promues à l'époque du *soft power*. Il s'agissait en somme d'assurer la sécurité nationale pour préserver le régime démocratique et libéral qui constitue le socle de la nation américaine. En retour, l'objectif était d'exporter la démocratie pour garantir la sécurité nationale. C'est ainsi que pour caractériser la doctrine de l'Administration Bush, Pierre Hassner parle de « wilsonisme botté », soulignant par là le paradoxe qu'il y a à vouloir imposer la liberté démocratique par la force<sup>75</sup>.

Il faut ici s'arrêter sur la rhétorique, très affirmée chez le président George W. Bush, qui consiste à glorifier la force et à rejeter la ruse, et ainsi opposer les deux en se situant dans un registre essentiellement moral. On se souvient en effet que lors du discours prononcé le 14 septembre 2001 à l'occasion du Jour de la prière et du souvenir qu'il avait lui-même proclamé, George W. Bush a déclaré au sujet des attentats terroristes qui avaient eu lieu trois jours plus tôt : « On nous a fait la guerre par la ruse et par la tromperie » (« *War has been waged against us by stealth and deceit*<sup>76</sup> »). Dans cette phrase, George W. Bush construit une certaine image du terroriste en figure de la ruse, pour mieux valoriser par contraste le soldat américain, considéré comme le nouvel Achille, le héros de la force. Lorsque le soldat appartenant à une armée régulière représente la force légitime et affronte l'ennemi sous un uniforme aisément reconnaissable, le terroriste emploie la ruse, qui consiste à se dissimuler dans la foule pour éviter l'affrontement direct et tromper la vigilance des systèmes de renseignement.

Mais en réalité, cette opposition entre force américaine et ruse terroriste est pour l'essentiel un artifice rhétorique. Sur le terrain et dans la doctrine stratégique elle-même, la ruse et les procédés

---

<sup>74</sup> Pierre Hassner, *La terreur et l'empire*, Paris, Seuil, 2003.

<sup>75</sup> *Ibid.*

<sup>76</sup> "George W. Bush, *Remarks at the National Day of Prayer & Remembrance*, 14 Septembre 2001, Episcopal National Cathedral. <http://www.americanrhetoric.com/speeches/gwbush911prayer&memorialaddress.htm>.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

de guerre secrète étaient employés sans vergogne<sup>77</sup>. De ce point de vue, les Américains sont comparables aux anciens Romains qui avaient le souci de montrer, au moyen d'un discours de la guerre « juste », qu'ils combattaient à la manière d'Achille, alors qu'en réalité ils agissaient comme Ulysse. Un des traits marquants de la doctrine de la guerre juste, dont les Romains sont les inventeurs et les Américains sont les continuateurs, réside dans la distinction subtile entre la « ruse de guerre », considérée comme licite, et la « perfidie » condamnée par le droit de la guerre et la morale militaire. Dans le discours romain de la guerre juste, la ruse de guerre est toujours le fait des Romains, tandis que la perfidie est la marque de fabrication de l'ennemi. Cette distinction a été traduite dans le droit positif et existe encore aujourd'hui en droit des conflits armés, mais il faut se rappeler qu'à l'origine, elle constitue un moyen de désigner l'ennemi tout en légitimant des procédés qui sont communément condamnés par l'éthique chevaleresque de l'honneur. Les Américains, sur ce point comme sur d'autres, sont comparables aux Romains qui étaient soucieux de justifier les moyens qu'ils emploient dans la guerre.

Pour les États-Unis, l'après 11 septembre a été un moment de réaffirmation de la force dans un contexte marqué par une très grande vulnérabilité. Mais cette réaffirmation de la force au sens conventionnel du terme s'est heurtée à la réalité du terrain, marquée par les guerres irrégulières et l'action terroriste, où la ruse est plus présente que la force. Sur le plan tactique et stratégique, l'expérience des interventions en Afghanistan et en Irak a conduit les Américains à ajuster leur doctrine et à développer notamment, sous l'impulsion du général Petraeus, le concept de contre-insurrection (hérité de l'expérience française en Algérie). Pendant cette phase, les Américains ont calqué leur stratégie sur celle que les Romains ont employée vis-à-vis d'Hannibal durant la Deuxième Guerre punique. Après une série de victoires par ruse du général carthaginois contre les Romains, ces derniers ont décidé de s'adapter et de répondre à la ruse par la contre-ruse. C'est ce changement stratégique qui a permis à Scipion l'Africain, le stratège romain, de venir à bout de Carthage. De la même façon, à l'épreuve des guerres irrégulières en Afghanistan et en Irak, les Américains ont su faire évoluer de manière pragmatique leur doctrine, ce qui a permis des succès tactiques et stratégiques, à défaut de succès politique.

Ainsi, lorsqu'Obama prend le pouvoir, il bénéficie de cette expérience, commencée sous l'ère Bush fils, qui a permis une forme d'apprentissage. Il hérite aussi d'une situation où le réalisme commence déjà à l'emporter sur l'idéalisme des premiers moments. À la doctrine du *regime change* a succédé une doctrine plus classique du *surge*, par laquelle il s'agissait d'opérer une démonstration de force, tout en assurant une guerre secrète où la ruse était reine. Georges W. Bush et son administration ont compris en cours de route que la réaffirmation pure et simple du *hard power* pour opérer des changements de régime n'était pas atteignable, ou du moins que le changement de régime ne signifiait pas la démocratisation au sens où les Américains l'entendaient.

Obama, lorsqu'il arrive au pouvoir, abandonne pour des raisons essentiellement intérieures (la crise économique et financière), le positionnement interventionniste, qui en réalité avait déjà été pour une bonne part tempéré durant le second mandat de Georges W. Bush. Obama et sa secrétaire d'État Hillary Clinton ont voulu prendre acte de cette évolution tout en se démarquant de l'administration précédente ; c'est ainsi qu'ils ont élaboré cette doctrine du *smart power*, qui

---

<sup>77</sup> Voir le document de doctrine américaine : *Joint Doctrine for Military Deception*, <http://publicintelligence.net/jcs-mildec>.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

constituait un moyen de combiner sous un jour nouveau le réalisme et le libéralisme. La doctrine du *smart power* constitue pour l'administration Obama un moyen de se positionner différemment de Bush ; elle lui permet aussi de tirer les leçons des interventions extérieures d'Irak et d'Afghanistan, qui avait déjà conduit l'administration américaine, avant l'alternance, à adopter une position plus prudente.

### Conclusion

Si l'on considère, pour conclure, l'évolution de la stratégie et de la politique étrangère américaine depuis 1945, on s'aperçoit que le choix du *smart power* témoigne d'une capacité d'autocorrection qui est le propre de la puissance américaine. On a vu que la doctrine du *soft power* est apparue au terme de la guerre froide, pour indiquer que le *hard power* n'était plus aussi central dans une période de pacification des relations internationales. Une diplomatie « douce », combinant promotion de la démocratie et diffusion des valeurs libérales, pouvait suffire à perpétuer la puissance américaine, désormais préservée de toute menace sérieuse. Les attentats du 11 septembre sont venus, après d'autres événements, battre en brèche cette croyance. La doctrine de Bush fils a consisté à opérer un retour fracassant de la force et du *hard power*, combiné à un refus simultané de la ruse et du *soft power*. Le problème est qu'à l'image d'Achille face aux Troyens, l'administration Bush a cédé à la démesure, à l'*hubris*. En oubliant la ruse et le *soft power*, assimilés au déshonneur et à la faiblesse, elle a rendu sa force aveugle et sa puissance inopérante. Le recours récent à la notion de *smart power* traduit la volonté de l'administration américaine de développer une doctrine d'action extérieure plus apaisée, sans doute aussi plus rusée, non pas au sens tactique du procédé trompeur, mais au sens stratégique d'une puissance intelligente. L'expérience récente des interventions au Moyen Orient a montré que la puissance ne pouvait se réduire ni à la puissance matérielle du *hard power*, ni à la capacité d'influence du *soft power*. La « vraie » puissance, c'est bien celle qui parvient à combiner les deux éléments, le *hard* et le *soft power*, de même que les Grecs associaient la ruse et la force pour l'emporter.



## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

### ■ BALANCING HARD AND SOFT POWER IN THE ASIAN 'REBALANCE'

Gary J. Schmitt, Resident Scholar and Director, Marilyn Ware Center for Security Studies, American Enterprise Institute for Public Policy Research

Ever since the second Iraq war, critics of the decision to go to war and critics of how the war was carried out have sought solutions to the exercise of power that either substituted for the blunt use of military force or supplemented its use with other forms of power that enhanced a nation's statecraft. As a result, scholars, commentators and policymakers were soon tossing around terms such as "hard," "soft" and "smart" power. Very few, of course, were suggesting that states could simply do away with the need for hard power—be it the application of economic sanctions or of armed force. However, many were suggesting that some states, especially the United States, had overestimated the relative merit of hard power and, in turn, had underestimated alternatives. A rebalancing, many said, was needed.

If a rebalancing between the various forms of power was indeed needed, two problems with that effort presented themselves. The first was that the terms "hard," "soft" and "smart" were being used with less precision than one would want as a policymaker or long-term strategist. The second problem with the triad of "hard, soft and smart" power was the tendency to talk about their employment in a manner that abstracted from the particular places in which they were to be applied. Presumably, getting the right mix of these forms of power required an appreciation of the particular problem set they were being asked to tackle. If the complaint at times was that Americans too quickly saw every problem as a nail because it had the world's biggest hammer—its military—then knowing which of these tools could effectively address which specific problems, and in what proportion, was a prerequisite for policymakers and strategists.

#### The Problem of Definition

To start, "*smart power*" is not an especially helpful term<sup>78</sup>. It's not smart to depend solely or overly on hard power. It's much wiser to match soft and hard power as appropriate to the problem at hand and do so in such a way that they reinforce each other's effectiveness. However, as much sense as this axiom might make on its face, the concept itself is really just a new way of talking about what traditionally, and most broadly, was referred to as "grand strategy." And it's not clear that all that much is gained by avoiding the more traditional terminology.

Indeed, it might be that something is lost. Strategy immediately brings to mind the "means-ends" nexus; whereas, in the case of *smart power*, the focus is often more about the mix of means and less about what is to be accomplished. Moreover, by calling some policymaker's mix of hard and soft power "smart," one is actually prejudging that mix as actually being sound. And, the truth is, in most cases, one rarely knows if a strategy is smart—that is, whether it's effective in accomplishing its

---

<sup>78</sup> There is some debate over who first coined the term "smart power." However, the first widely-cited use of the term is found in an essay by Suzanne Nossel. Suzanne Nossel, "Smart Power: Reclaiming Liberal Internationalism," *Foreign Affairs*, March/April 2004. The term was employed routinely by Secretary of State Hillary Clinton, who during her opening statement at her Senate confirmation hearing said, "We must use what has been called 'smart power,' the full range of tools at our disposal -- diplomatic, economic, military, political, legal, and cultural -- picking the right tool, or combination of tools, for each situation." "Senate Confirmation Hearing: Hillary Clinton" (Transcript), *New York Times*, January 13, 2009.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

ends—for years to come. In short, a complex mix of hard and soft power might, on its face look prudent and effective but in the final analysis isn't.

Although there should be some hesitancy in employing the phrase “*smart power*,” there probably should be less hesitancy when it comes to using “soft power.” For one thing, it's a term of art that has had staying power and, as such, obviously has captured an element of power that analysts and policymakers find useful.

Harvard professor and former American senior national security official Joseph Nye first put forward the concept at the end of the Cold War<sup>79</sup>. It was a time of Western triumphalism in which, the argument went, “History had ended.” Liberalism was seen as being ascendant and the only legitimate form of economic and political rule<sup>80</sup>. As such, the soft power of the idea of liberalism was relatively even more important than the application of hard power stratagems that had dominated statecraft in the decades before.

Soft power's utility as a concept is in some measure confirmed by the fact that, as the idea that History has ended has itself ended, it remains a term of art. Instead of dying out with the end of Western triumphalism, Nye's idea was given new emphasis at a time when America was flailing in Iraq, the so-called BRICs were on the rise, and the U.S. was seen in decline. Here, the exercise of soft power was seen as a means of possibly recapturing some of the strategic ground lost in the face of the perceived lessened utility of America's hard economic and military power.

In short, if a concept seems to have relevance in such significantly different periods then it probably is a useful term. And certainly there is an argument to be made that, in a more interdependent world where power is more diffused both relatively (for example, with the rise of China, India, et al) and technologically (through the world wide web, smart phones, etc.), and the costs of great power conflicts remain great, the possible utility of soft power has increased as well.

Nevertheless, soft power has been a concept that has had different meanings to different people. Even for Nye, the concept has had somewhat different connotations over the years as he continues to think about it and refine it. In his latest definition, and I think the most useful one, Nye says soft power is the power of attraction: “A county may obtain the outcomes it wants in world politics because other countries—admiring its values, emulating its example, aspiring to its level of prosperity and openness—want to follow it... This soft power—getting others to want the outcomes you want—coopts people rather than coerces them<sup>81</sup>”.

While narrower in scope, this latest definition has the benefit of preventing the concept from being employed too broadly—meaning everything and anything except the use of military power—and, hence, obscuring and subsuming other concepts like diplomacy, foreign aid, democracy promotion, and covert political action. These are tools of statecraft that need to be seen and understood on their own terms.

---

<sup>79</sup> Joseph S. Nye, Jr., *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York, Basic Books, 1990.

<sup>80</sup> The argument that “History had ended” was most famously argued by Francis Fukuyama in *The End of History and the Last Man*, New York, Free Press, 1992.

<sup>81</sup> Joseph S. Nye, Jr., *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York, Public Affairs, 2004, p. 5.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

Even so, while clarity over the definitions of soft and hard power is analytically important, it remains the case that, in practice, the benefits resulting from the employment of the two types of power cannot always be so neatly separated. For example, when it comes to alliance relations, effective soft power policies make it easier for one nation to call on another when it might need help in the hard power realm. And conversely, the exercise of hard power can have soft power effects by building up trust and providing reassurance to strategic partners and allies.

### Soft Power in Asia

For all the talk about burgeoning arms races and shifting balances of military power in Asia in recent years, there has been considerable discussion of soft power efforts by the two major Asian powers—China and Japan—as well<sup>82</sup>. Indeed, until recently, there has been as much competition in soft power as hard power.

Tokyo actually fired the first soft power salvo in this instance. Stung by views about its mercenary economic and trade policies in the late 1980s and 1990s, its “checkbook diplomacy” after the First Gulf War, and the impression that Japan was a nation of robotic businessmen dressed in black suits and black ties, Japan made a significant effort to change how it was seen by others around the globe<sup>83</sup>.

In 1992, for example, the Japanese enacted the “International Peace Cooperation Law,” which, for the first time, gave the government the authority to dispatch not only civilian personnel but also its Self-Defense Forces in support of UN peacekeeping operations. Since then, Japan has participated in eight such operations and numerous humanitarian relief missions. Similarly, in 1994, Tokyo also decided to unhook its foreign assistance pledges from its commercial and bureaucratic interests. No longer was Japanese aid conditioned on buying principally Japanese goods and services. And, finally, in 2002, the Japanese government initiated its “Cool Japan” campaign—an effort to popularize Japanese culture (J-pop, anime, cuisine, “Hello Kitty,” the use of advanced consumer electronics) within East Asia and globally.

To a certain extent, Tokyo’s effort to make Japan and the Japanese more attractive has worked. Even in some countries, like South Korea, where tensions with Japan remain high, Japanese popular culture has sunk roots. And, certainly, Japan’s effort to be seen as a contributor to international peace and stability by participation in UN-sanctioned missions has succeeded in reducing the view that the country was only about securing its own narrow economic interests.

To the extent that Japanese soft power attractiveness has been increased by these measures, the improvement has been offset to a considerable extent by two other factors. The first is that the Japanese economic model is far less enviable today than it was in the late 1980s and early 1990s. Although Japan is the third largest economy in the world by the measure of GDP, and has a per capita income according to the World Bank approximately nine times larger than China, two decades of economic stagnation have resulted in Japan no longer being seen as an unstoppable economic

---

<sup>82</sup> For an overview, see David C. Kang, *Soft Power and Leadership in East Asia*, Asia Policy, April 2008.

<sup>83</sup> For background on Japanese soft power efforts in the region, see Nissim K. Otmazgin, *Contesting Soft Power: Japanese Popular Culture in East and Southeast Asia*, International Relations of the Asia Pacific, vol. 8, no.1, 2008; Thomas U. Berger, *Japan in Asia: A Hard Case for Soft Power*, Orbis, vol. 54, no. 4, 2010; Hanscom Smith, *Toward a Universal Japan: Taking a Harder Look at Japanese Soft Power*, Asia Policy, no. 15, 2013.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

behemoth whose trade and industrial policies are to be imitated. Although Shinzo Abe's election as prime minister in December 2012 was in part attributable to the Japanese public's desire to reverse this declining course, "Abenomics," even if successful, will take time to regenerate the sense that Japan is once again a country on the move.

The second issue is Japan's "history problem" in which Japanese commentators and politicians are said to lack sufficient sensitivity about past Japanese misbehavior toward its neighbors, especially during World War II. The Chinese and South Koreans for their own domestic reasons have kept the issue alive but Japanese politicians have undoubtedly made matters worse by insensitive statements and gestures, including visits to the infamous Yasukuni Shrine.

China, the other East Asian great power, is no less interested in soft power<sup>84</sup>. There has been a virtual explosion in recent years of articles in Chinese journals discussing the utility of soft power. In 1994, for example, there were only a handful of pieces written on the topic; in comparison, in 2008, there were more than 600. Nor was this interest only academic. Chinese President Hu Jintao made a very public pronouncement in 2007 about China's need to enhance its soft power efforts.

China's soft power campaign has a number of elements to it. Among the most prominent of these is the establishment of Confucius Institutes on university and secondary school campuses around the world. The underlying assumption behind the program is that China will become more appealing if more people come to understand the country's culture and can read and speak Chinese. Between 2004 and 2007, a new institute was opening up every four days. With more than 300 institutes already, the goal is to have 1,000 operating by the decade's end. Other parts of China's soft power program include a relatively open door for foreign students to study in China, hosting world fairs and the Olympics, setting up English-speaking CCTV (China Central Television) bureaus around the world, flooding major newspapers with China Daily inserts and, perhaps most importantly, providing an alternative model for national development ("Beijing Consensus") to that put forward by American and European-created entities like the World Bank and the International Monetary Fund ("Washington Consensus").

In spite of these efforts, China too has seen only, at best, marginal improvement in its image globally. Analyzing a variety of polling data over the past decade, American Sinologist David Shambaugh concludes that "China's global image remains mixed and the majority of the world is very ambivalent about China's rise<sup>85</sup>". In a Pew Research poll released in mid-2013, for instance, China was still seen in a less favorable light than the United States<sup>86</sup>. Only in the region of the Middle East

---

<sup>84</sup> For background on China's soft power efforts, see Esther Pan, "China's Soft Power Initiative," Council on Foreign Relations, New York, May 18, 2006; Thomas Lum, Wayne M. Morrison, and Bruce Vaughn, "China's 'Soft Power' in Southeast Asia," Library of Congress, Congressional Research Service, Washington, DC, January 4, 2008; Andrew C. Kuchins, Bonnie S. Glaser, et al, *Chinese Soft Power and its Implications for the United States: Competition and Cooperation in the Developing World*, Washington, DC, Center for Strategic Studies, March 2009; Chin-Hao Huang, "China's Soft Power in East Asia: A Quest for Status and Influence?" NBR Special Report #42, National Bureau of Asian Research, January 2013; and Toshi Yoshihara and James R. Holmes, "China's Energy-Driven 'Soft Power,'" *Oribis*, Winter 2008, pp. 123-137.

<sup>85</sup> David Shambaugh, *China Goes Global: The Partial Power*, New York, Oxford University Press, 2013, p. 12. Shambaugh goes on to argue that "China possesses little soft power, if any, and is not a model for other nations to emulate." p. 215.

<sup>86</sup> Pew Research, *America's Global Image Remains More Positive than China's*, Global Attitudes Project, Washington, DC, July 18, 2013. Accessed at: <http://www.pewglobal.org/2013/07/18/americas-global-image-remains-more-positive-than-chinas/>

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

was that not the case. And among the major states of East Asia, the difference in favorability between the U.S. and China remained substantial.

Why the gap between China's efforts at soft power and the results?

First, although there is much to admire in Chinese civilization, that doesn't necessarily mean one is attracted to the Chinese government or its policies<sup>87</sup>. The fact that one might admire Greece as the birthplace of democracy and philosophy hardly means one would look to the Greek government today as a model in governance.

Second, Chinese foreign aid is predominantly in the form of loans or assistance that require the recipient country to use Chinese companies and labor to carry out a specific project. The nations on the receiving end are happy to get the assistance, but they are under no illusions about Chinese intentions. As one Pew polling director noted: "global publics believe China also wields its power in a self-interested manner. These views feed the perception that the People's Republic has yet to become, in the words of former U.S. diplomat and World Bank President Robert Zoellick, a 'responsible stakeholder' in the international system"<sup>88</sup>.

Third, optimism about the Beijing model for development has begun to decline. Both inside and outside of China, there is a sense that China's continued progress depends on significant changes to its existing development model. With an economy that might be slowing as it hits the "middle-income trap" and the existence of already substantial problems in the areas of demographics, the environment, social cohesion and corruption, optimism that China's leaders had discovered a unique formula for how a nation might rise rapidly and continue to do so without increased liberalization has waned considerably. Moreover, the attractiveness of "the China market" to others has diminished as problems with intellectual property rights, rising labor costs, and domestic protectionist measures continue to plague foreign investors. As the World Bank's report "China 2030" succinctly notes, "After more than 30 years of rapid growth, China has reached another turning point in its development path when a second strategic, and no less fundamental, shift is called for"<sup>89</sup>. The fact that, according to several reports, a favored reading of senior Politburo members in late 2012 was Tocqueville's *Ancien Régime*—a book that details the disaster that befell the French government as, among other things, the population's "rising expectations" were not met—suggests doubts even internally over how sustainable the Chinese model had become<sup>90</sup>.

And, finally, China's more assertive behavior towards its neighbors—in the South China Sea, in the East China Sea, and along the Indian-Chinese border—and its continuing military build-up has undercut its "peaceful rise" narrative with countries in the region and with the United States. Former paramount leader Deng Xiaoping's admonition to his countrymen that China should

---

<sup>87</sup> For an overview of the limits of China's soft power efforts, see Gregory G. Holyk, *Paper Tiger? Chinese Soft Power in East Asia*, *Political Science Quarterly*, Summer 2011; Joseph S. Nye, Jr., *Why China is Weak on Soft Power*, *New York Times*, January 17, 2012; and Joseph S. Nye, Jr., *What China and Russia Don't Get about Soft Power*, *Foreign Policy*, April 29, 2013.

<sup>88</sup> Richard Wike, *China Finding Superpower Path No Cakewalk*, CNN, Global Square, August 6, 2013. Accessed at: <http://globalpublicsquare.blogs.cnn.com/2013/08/06/china-finding-superpower-path-no-cakewalk/>.

<sup>89</sup> The World Bank, *China-2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative Society*, Washington, DC, 2013, p. xxi. Accessed at: <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/China-2030-complete.pdf>.

<sup>90</sup> Gary Schmitt and James W. Ceaser, *Reading Tocqueville in Beijing*, *The Weekly Standard*, November 19, 2012. Accessed at: [http://www.weeklystandard.com/articles/reading-tocqueville-beijing\\_662231.html](http://www.weeklystandard.com/articles/reading-tocqueville-beijing_662231.html).

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

“maintain a low profile” and “hide our capacities and bide our time” has been replaced, it seems, with the “China Dream”<sup>91</sup>. Combined with the strategic uncertainties that arise from China’s system of closed decision making, Beijing’s hard power policies have created a dynamic in which its soft power efforts have been less effective than they might otherwise have been.

### U.S. Soft Power in Asia

Unlike Japan, and certainly unlike China, the U.S. government has made less of a government-driven effort to compete in the East Asian soft power competition. Symbolic of that fact was the decision in 1999 to close the United States Information Agency (USIA) and distribute its “public diplomacy” efforts in broadcasting, publications and academic fellowships to different government agencies. With the end of the Cold War, it was presumed that the ideological component to the conduct of foreign affairs would be far less prominent. To look at one specific example as it relates to East Asia, in 2013, the Voice of America, the government’s external broadcast network, spent \$0.026 per capita on reaching its Chinese audience. This was only a third of what it spent on broadcasting to Arab countries and a little more than half of what was spent by VOA on its Persian programming<sup>92</sup>.

As this example suggests, one reason for the relative low priority seemingly given to the government’s soft power efforts in East Asia has been the past decade’s involvement in the Middle East and ongoing concern with Iran. However, so far, the so-called “pivot” to Asia has not resulted in a corresponding increase in resources dedicated to soft power efforts in the region. Why?

The first reason is that most of America’s soft power lies outside the control of the U.S. government and, hence, it is difficult for policymakers to utilize or guide strategically<sup>93</sup>. This should not be a surprise: as a large liberal democracy, with a free market economy, the private sector is huge, its interests diverse and its impact multiplied by advances in globalization. What little effort the U.S. government may make in the public diplomacy realm is only a teaspoon’s worth of information compared with the ocean of news and impressions generated by America’s non-governmental actors. Moreover, America’s soft power messages will always be read through the filter of another country’s cultural and historical lens. In the case of other liberal democracies, the message may be less distorted than in non-democracies but it is always refracted to some degree in ways U.S. government officials cannot control.

The second reason there is less attention paid to soft power is the recognition through much experience that, however attractive America or Americans might be to non-Americans, there is no guarantee that specific U.S. policies will also be liked. As one South Korean student responded when

---

<sup>91</sup> Francois Godement, *Xi Jinping’s China*, European Council on Foreign Relations, London, July 2013. Accessed at: [http://ecfr.eu/page/-/ECFR85\\_XI\\_JINPING\\_CHINA\\_ESSAY\\_AW.pdf](http://ecfr.eu/page/-/ECFR85_XI_JINPING_CHINA_ESSAY_AW.pdf); Gary Schmitt, *Why the Suddenly Aggressive Behavior by China*, Los Angeles Times, January 10, 2014. Accessed at: <http://www.latimes.com/opinion/commentary/la-oe-schmitt-china-belligerence-20140110,0,3296358.story#axzz2qNtBAJEQ>.

<sup>92</sup> Helle Dale, *BBG Budget: Voice of America Slashed, Fewer Broadcasters, More Bureaucrats*, The Foundry, Heritage Foundation, Washington DC, April 12, 2012. Accessed at: <http://blog.heritage.org/2012/04/12/bbg-budget-voice-of-america-slashed-fewer-broadcasters-more-bureaucrats/>.

<sup>93</sup> For general discussion of soft power’s limitations, see Stephen Brooks and William Wohlforth, *Hard Times for Soft Balancing*, International Security, vol. 30, no. 1, Summer 2005, pp.72-108; Todd Hall, *An Unclear Attraction: A Critical Examination of Soft Power as an Analytical Category*, The Chinese Journal of International Politics, vol. 3, 2010, pp. 189-211; and Colin S. Gray, *Hard Power and Soft Power: The Utility of Military Force as an Instrument of Policy in the 21<sup>st</sup> Century*, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, Carlisle, PA, April 2011.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

asked to explain why he had gone straight from an anti-American rally to the American coffeehouse chain, Starbucks: “Why should ideology...hold one back from a good cup of coffee?<sup>94</sup>”.

Nor is this a problem easily resolved. There is a different logic to national-level decision making that is never simply congruent with public opinion in other states. The role of national self-interest, policies of realpolitik and the need for urgent action do not always fit well with soft power’s softer side. The reality is that states are not infrequently faced with policy options that are not attractive to a general population but nevertheless appear necessary to U.S. policymakers.<sup>95</sup> Given America’s global posture since World War II and its traditional inclination to be strategically proactive, this problem has arisen with every administration since.

Moreover, to return to the East Asian region, because of Chinese behavior, rhetoric and now two-decades long build-up of its military capabilities, there is little question that hard power concerns have become more predominant in the region and, as one scholar concludes, soft power is still “embedded in international relations realities<sup>96</sup>”. After years of declining military budgets, those of South Korea, Japan, the Philippines, Vietnam, Indonesia and Russia have increased. It’s in this context that President Obama’s decision to cancel his trip to Asia to attend the Asia-Pacific Economic Cooperation meetings and the follow-on East Asian Summit in October 2013 was found to be so troubling by the region’s states. Whatever economic and cultural ties between those states and China might be, the view among most was that the U.S. was needed more than ever to reassure the region that the U.S. was not ceding leadership in East Asia to China. Whether, when facing a shutdown of the government at home, the president’s decision was justified or not, the concern among the various Asian capitals was that, by not taking the trip, the president’s plan to “rebalance” America’s posture in the region was now taking a back seat to problems at home<sup>97</sup>.

### Improving American Soft Power

None of the above means that American policymakers should ignore the tools of soft power. It can and should do more in the areas of providing student visas, increasing spending on public broadcasting, expanding government use of the internet to get its message out, reforming immigration policies, and so on. As the saying goes, every bit helps. And, indeed, a U.S. that is attractive to a foreign population means it is somewhat less likely that foreign politicians will play the anti-American card or, if a politician does, that it will be effective. In addition, even in those cases where some particular US policy is unpopular today, having a residual feeling of good will toward the U.S., if not its government, will tend to increase the chances that relations will normalize more quickly.

---

<sup>94</sup> Quoted in Nissim Kadosh Otmazgin, *Contesting Soft Power: Japanese popular culture in East and Southeast Asia*, Oxford Journals, mai 2007 p. 76.

<sup>95</sup> One recent example: despite his own personal popularity in Europe, President Obama has increased the use of lethal drone strikes against terrorist targets in ungoverned areas such as northwest Pakistan, Somalia and Yemen believing American security requires such strikes and despite its deep unpopularity with much of Europe’s publics.

<sup>96</sup> Jing Sun, *Japan and China as Charm Rivals: Soft Power in Regional Diplomacy*, University of Michigan Press, Ann Arbor, MI, 2013, p. 170.

<sup>97</sup> Kenneth G. Lieberthal, *Obama Cancels Asia Trip Due to Government Shutdown: The Costs of Not Showing Up*, October 11, 2013, Brookings Institution, <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2013/10/11-government-shutdown-obama-cancelling-apec-lieberthal>

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

Moving forward, there are four key elements of an enhanced soft power strategy for the United States. The first is diplomatic. As Woody Allen, the American comedian and movie director famously said, “80% of life is just showing up.” It matters whether or not American presidents and cabinet officers travel to Asia on a regular basis. And while the administration officials, to their credit, did a credible job of doing precisely that during their first four years in office, they—and future administrations —will need to maintain that momentum in the years ahead. And, indeed, President Obama, his secretary of state and secretary of defense have all made “reassurance” trips to the region since the president’s cancelled trip to the region in October 2013<sup>98</sup>.

Next, and somewhat paradoxically, the United States should be enhancing its military capabilities and military presence in the region. Military power not only acts as a hard deterrent to potential Chinese misbehavior but is now critical to reassuring others in East Asia. The United States looks attractive as a balancing power to China’s military buildup because most in the region see the U.S. as largely an “off-shore” military power with no overt hegemonic ambitions of its own. In short, an increase in credible American hard power reinforces the soft power attractiveness of the United States.

To carry out this military rebalancing, however, means the U.S. will have to stabilize its defense budget. Over the past five years, the government has cut approximately \$1 trillion in current and planned defense expenditures and, unless modified, the Budget Control Act of 2011 mandates cuts of nearly \$500 billion more over the next decade. And while the U.S. defense budget is the world’s largest, the scale of these cuts will have a significant impact on the American military’s force structure. The U.S. Navy, for example, believes that to carry out its various global functions effectively it needs a fleet size of 304 ships. If all the defense cuts go forward, the Navy estimates that the fleet will shrink in size to approximately 250 ships. Hence, when the administration’s rebalancing plan calls for having 60% of the fleet in the Pacific-Asia theatre, 60% of this smaller fleet is not likely to reassure allies and partners in the region<sup>99</sup>.

A third component of an enhanced American soft power campaign in Asia would include completion of the Trans-Pacific Partnership (TTP), an ambitious free-trade agreement among a dozen Asian-Pacific nations. (The states involved account for roughly a third of all global trade.) Although there is an obvious economic rationale for pursuing an agreement, its larger strategic purpose is to deepen the liberal economic order in the region. If concluded, the TTP will not only lessen the relative pull now exerted by the Chinese economy on countries in the region by providing greater market access elsewhere, but it will, as other agreements have, strengthen ties and cooperation between private sectors and governments. Although this doesn’t guarantee U.S. attractiveness, such agreements break down various barriers that stand in the way and increase its likelihood.

It should be added that creation of this free-trade zone would overcome existing American legal hurdles that are now in place that constrain U.S. export of natural gas to energy hungry Asian

---

<sup>98</sup> President Obama visited Japan, South Korea, Malaysia and the Philippines in late April. Secretary of State John Kerry was in Vietnam and the Philippines in mid-December 2013 and in Seoul and Jakarta in mid-February 2014. Secretary of Defense Chuck Hagel visited Japan in early April 2014.

<sup>99</sup> For an overview of the U.S. Navy’s shipbuilding plans and the potential effect of current defense budget cuts, see Ronald O’Rourke, *Naval Force Structure and Shipbuilding Plans*, Library of Congress, Congressional Research Service, Washington, DC, November 8, 2013.



## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

states like Japan, South Korea and Taiwan. With the revolution in unconventional gas and oil exploration taking place in the United States and North America, America will have more than enough gas and oil supplies to keep energy prices stable domestically and still be able export to the world market<sup>100</sup>. Presumably, the U.S. will become an even more attractive partner if it develops into a reliable and safe provider of needed energy supplies.

A fourth element to enhance American soft power is, like the first, diplomatic. But it involves more than just showing up. And, indeed, an administration can exhaust itself by trying to fit in all the various regional bilateral and multilateral forums that now take place in Asia.

The effort in this instance would be to take advantage of the fact that more people live under liberal, democratic rule in Asia than any other part of the globe. With the focus on the rise of China and, to a lesser extent, the rise of India, what's been overlooked is the democratic transformation of the region. No longer are Japan, Australia, New Zealand and India the exceptions in this regard. Over the past three decades, democratic rule has taken hold in South Korea, Taiwan, the Philippines and Indonesia—with Indonesia, most significantly, being the largest Muslim-populated democracy in the world. And, indeed, according to Freedom House, the U.S.-based non-profit that monitors global trends in governance and personal freedoms, “Over the past five years, the Asia-Pacific region has been the only one [of the world's six major areas] to record steady gains in political rights and civil liberties.... Although it is home to China, where over half the world's ‘Not Free’ population lives, and North Korea, the least free country in the world, a number of Asia-Pacific countries have made impressive gains in the institutions of electoral democracy—elections, political parties, pluralism—and in freedom of association<sup>101</sup>”.

However, for all the progress that has been made in the region in this regard and even though, as noted above, there are numerous regional forums, there is not a single one that brings the democratic states in the region together. To be clear, this is not about creating an Asian version of the European Union; Asian states are not ready to devolve sovereignty as Europeans have been. Nor is this about establishing an Asian version of NATO; while worried about China, they are not worried to the same degree the West was about the U.S.S.R. in the late 1940s and early 1950s. A more modest, and doable, idea is the creation of a forum that would bring the democracies together to discuss how like-minded governments can work jointly but voluntarily on providing regional public goods—such as, planning for disaster relief, addressing cross-border environmental concerns, providing peacekeeping forces when necessary, working together on anti-piracy and non-proliferation issues, and supplying election assistance monitoring teams for countries in the region whose democratic development is less mature. Such a forum would not attempt to replace existing groups or take the place of current bilateral ties. But it could serve as a way of institutionalizing

---

<sup>100</sup> Michael Mazza and Gary Schmitt, *Turn Gas into Geostrategy*, *Wall Street Journal*, June 10, 2012. Accessed at: <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702303753904577456392934098120>. Gary Schmitt, *Strategic Gas: The Foreign Policy Case for U.S. Energy Exports*, *Weekly Standard*, April 29, 2013. Accessed at: <http://67.43.12.61/keyword/Natural-Gas>.

<sup>101</sup> Freedom House, *Freedom in the World 2013: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*, Rowman and Littlefield, Lanham, MD, 2013, Quote accessed at: <http://www.freedomhouse.org/regions/asia-pacific#.UtVZVBB37yA>.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

some of the more attractive features of American soft power and doing so in a mutually reinforcing manner with similarly governed regimes<sup>102</sup>.

The agenda spelled out above is less about specific soft power programs and more about setting up the military, economic and diplomatic conditions that can make the region more receptive to American soft power. Again, American soft power is largely outside the control of the government but, nevertheless, the government can still adopt policy frameworks that help reinforce whatever soft power advantages the United States might have.

### Hard and Soft Power in Context

A particular problem in the discussion of the relative merits of hard and soft power is that, by thinking of soft power as simply an alternative to hard power, there is a tendency to believe they can carry equal weight: that is, it's sometimes suggested a policymaker can adroitly deploy soft power as a substitute for hard power and, indeed, given the high costs for the use of hard military power these days, it's the smart thing to do. But context is all important here. What mix of hard and soft power worked, for example, in Europe to stabilize Central and Eastern Europe following the fall of the Berlin Wall will not be the same for East Asia. And even in the case of East Asia, the strategic context—or, at least, the perceived strategic context—has changed over the past decade.

For the period from approximately the mid-1990s until around 2005, there existed a strong bipartisan consensus in the United States that Chinese steps toward economic liberalization, combined with the West's decision to open the doors to Chinese membership in the World Trade Organization, would gradually but inevitably lead to Chinese liberalization domestically. Accordingly, whatever problems Washington might be having with the Chinese government's infringements of human rights or with its foreign policies, they could be largely overlooked since, in time, China would look more and more like the West—a satisfied power both economically and in security. In this context, and with this expectation in mind, the attractive soft power of the West was more important than counterbalancing China's military modernization efforts.

However, since 2005, or thereabouts, there has been increased skepticism that China's development is headed in the direction that most Americans anticipated. This was signaled publicly by then Deputy Secretary of State Robert Zoellick's speech in 2005 noting that it was "time to take our policy beyond opening doors to China's membership into the international system" and begin to hold China "responsible" for being a "stakeholder in that system." Zoellick then laid out more than a half-dozen criteria by which to judge China's development in that regard and, since then, more often than not, China's record in meeting those criteria has been mixed at best<sup>103</sup>. At a minimum, this has given rise to the judgment both in the U.S. and among various states in the region that Chinese behavior and its military programs have to be taken more seriously than in the past. And while the cost to any conflict is potentially very great, this in turn has meant that for the nations of East Asia, deterring conflict has actually grown in value.

---

<sup>102</sup> For a more detailed discussion of this point, see Gary J. Schmitt, "Facing Realities," in *The Rise of China: Essays on the Future Competition*, Schmitt, ed., Encounter Books, New York, 2009, pp. 91-111.

<sup>103</sup> The text of Secretary Zoellick's speech ("Whither China: From Membership to Responsibility? Remarks to the National Committee on U.S.-China Relations") can be accessed at: <http://www.nbr.org/publications/nbranalysis/pdf/vol16no4.pdf>

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

In East Asia, then, the relative utility of hard military power has increased. As argued above, this does not mean that U.S. policymakers should ignore American soft power. But what the changing strategic landscape in East Asia does imply is that American soft power is less orientated toward enticing China into the West than becoming a tool in the competition between the United States and China over which state will become the preeminent power in the region. Whether explicitly admitted or not by policymakers, the administration's "pivot" to Asia is grounded in the view that a "soft landing" by China's rise is no longer assured and that inevitably American soft power will have a more competitive strategic edge. Whether this rebalancing of hard and soft power can be carried out effectively by the current American administration and its successors remains an open question. Only history will be the judge of whether it was a "smart" use of power—or not.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

### ■ HARD POWER AND DOCTRINAL “TRANSFORMATION” IN AMERICA’S FOREIGN POLICY: A TALE OF TWO CYCLES

David G. Haglund, Queen’s University

#### Introduction

Charles Dickens’ *A Tale of Two Cities*, from which I draw inspiration for my paper’s subtitle, as well as its theme, is remembered for many reasons, not the least being its evocative opening line regarding the French Revolution: “It was the best of times, it was the worst of times<sup>104</sup>”. We may not be living through any revolutionary moments in transatlantic relations, but we have probably entered a period in which this Dickensian depiction applies. In some ways, and certainly compared to the period of intra-alliance rancor associated with the Iraq war of a decade ago, we are experiencing the best of times for NATO; this is especially true if we concentrate solely upon the important sea-change that has occurred in respect of relations between the US and France, the two countries of most immediate relevance to our discussions in this conference. Consider that only ten years ago many observers were on the verge of pronouncing that an irremediable strategic breach had taken place between the West’s “two oldest allies<sup>105</sup>” – a breach, moreover, that threatened to suck in several other members of the Western alliance, forcing them to choose whose gang to join in this brewing transoceanic rumble, France’s, or America’s?

Ever since the ending of the Cold War in 1991, tensions between France and America had been mounting, and truth to tell, prior to that time relations had been pretty sour between the two countries for about as long as anyone could remember, taking a decided turn from bad to worse in the early stages of the Fifth Republic, and not improving very much during the next three decades<sup>106</sup>. But with the ending of the Cold War and the concomitant demise of bipolarity, Franco-American *froideur* appeared to hit a new low, and even more than in the past the quality of bilateral relations was being negatively affected by calculations of relative capability (i.e., of “power,” especially the “hard” sort associated with military and economic prowess that is the focus of this panel). Specifically, many in France thought the US possessed too much power for its own good, and certainly for France’s good.

No one better illustrated the French power-based neuralgia so prevalent a decade ago than Robert Kagan, author of a widely discussed book entitled *Of Paradise and Power*, most remembered

---

<sup>104</sup> Charles Dickens, *A Tale of Two Cities*, New York, Modern Library, 1950, p. 1.

<sup>105</sup> For contemporary samples of American critiques of France, see John J. Miller and Mark Molesky, *Our Oldest Enemy: A History of America’s Disastrous Relationship with France*, New York, Doubleday, 2004; Kenneth R. Timmerman, *The French Betrayal of America*, New York, Crown Forum, 2004; and Richard Z. Chesnoff, *The Arrogance of the French: Why They Can’t Stand Us – and Why the Feeling Is Mutual*, New York, Sentinel, 2005. For a worried summary of the altered American mood during the months immediately prior to the invasion of Iraq, see Simon Serfaty, *La France vue par les États-Unis: Réflexions sur la francophobie à Washington*, Paris: Centre français sur les États-Unis/Institut français des relations internationales, November 2002.

<sup>106</sup> See, for example, Michael M. Harrison, *The Reluctant Ally: France and Atlantic Security*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1981; Edgar S. Furniss, Jr., *France, Troubled Ally*, New York: Praeger, 1960; Charles G. Cogan, *Oldest Allies, Guarded Friends: The United States and France Since 1940*, Westport, CT: Praeger, 1994; Frank Costigliola, *France and the United States: The Cold Alliance Since World War II*, New York, Twayne, 1992.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

today for some planetary imagery that evidently spoke volumes about the West's predicament, the result of Europe (including, to Kagan, France) living in a Kantian post-historical "paradise" at a time when the US remained stuck in a decidedly Hobbesian history, very determined to wield its enormous power in defence of its interests. "Americans," wrote Kagan, "are from Mars and Europeans are from Venus: They agree on little and understand one another less and less"<sup>107</sup>. Now fast forward a decade and witness this same Robert Kagan, in the wake of the French decision to intervene in Mali in January 2013, lavishing praise upon the country that had so recently been the target of his and so many other Americans' wrath. To Steven Erlanger, Paris bureau chief of the *New York Times*, Kagan gushed in admiration for his quondam French adversaries, "I have a new philosophy: If the French are ready to go, we should go."<sup>108</sup> Exemplifying this newly (re)discovered source of guidance and even legitimacy for American strategic choice was Secretary of State John Kerry's reminder on 30 August 2013 that France is America's "oldest ally" – a comment made in gratitude for support shown by President François Hollande, and one that has been interpreted as a "not so subtle dig" at the British, for refusing to endorse a military strike against Syria in retaliation for Damascus's use of poison gas on 21 August 2013<sup>109</sup>.

If nothing else, the remarks of the policy pundit and the policy maker certainly provide a reason to imagine that we are living in the "best of times" for transatlantic relations, a cycle of strategic bonhomie the likes of which has only inconsistently been glimpsed within the West over the past several decades – bonhomie that not even the recent spatting over electronic snooping by American intelligence agencies (which seems in Europe to have upset the Germans more than anyone else) has been able to dispel<sup>110</sup>. At the same time, though, there is a second cycle in operation, one that reflects recurring debates within the field of US foreign policy, and this more sobering phase provides some guidance as to why, when we contemplate Robert Kagan's new-found appreciation of French strategic virtue, we might want to curb our enthusiasm; for his adulation of Paris is intended to stand as a rebuke of Washington. In particular, he worries that the current American administration shows itself too diffident when it comes to contemplating how America might best utilize its power on behalf of its own interests as well as those of its allies. Nor is his a lonely voice these days among those who follow American foreign policy. Quite to the contrary, the chorus of critics of the Obama administration has been increasing in size of late, and the nub of their critique is that the US is willingly turning itself into what one of those critics, Vali Nasr, calls with more than a touch of sarcasm, the "dispensable nation"<sup>111</sup>. Again, as was the case a decade ago, at

---

<sup>107</sup> Robert Kagan, *Of Paradise and Power: America and the New World Order*, New York, Alfred A. Knopf, 2003, pp. 3-4.

<sup>108</sup> Quoted in Steven Erlanger, *The French Way of War*, *New York Times*, 20 January 2013, Sunday Review section, p. 5. Also see, in this same vein, Roger Cohen, *French Muscle, American Cheese*, *New York Times*, 15 November 2013, p. A25.

<sup>109</sup> Mark Mazzetti and Michael R. Gordon, *Support Slipping, U.S. Defends Plan for Syria Attack*, *New York Times*, 31 August 2013, pp. A1, A7. Also see Steven Erlanger, *In Turnaround, It's France Backing Arms While Britain Sits on Syria Sidelines*, *ibid.*, p. A6.

<sup>110</sup> Daniela Kietz and Johannes Thimm, "Zwischen Überwachung und Aufklärung: Die amerikanische Debatte und die europäische Reaktion auf die Praxis der NSA," *SWP-Aktuelle*, no. 51 (August 2013). Also see Jochen Bittner, "Between Paranoia and Naïveté," *New York Times*, 29 August 2013, p. A21; and especially Johannes Thimm, "Inseparable, but Not Equal: Assessing U.S.-EU Relations in the Wake of the NSA Surveillance Affair," *SWP Comments* 4 (January 2014).

<sup>111</sup> See Vali Nasr, *The Dispensable Nation: American Foreign Policy in Retreat*, New York, Doubleday, 2013. The sarcasm inheres in Nasr's paraphrase of Madeleine Albright's well-known assertion about American exceptionalism, made while the secretary of state was being interviewed on NBC's "Today" show in February 1998, some ten months before Operation Desert Fox was unleashed against Saddam Hussein's Iraq: "[I]f we have to use force, it is because we are America; we are the indispensable nation. We stand tall and we see further than other countries into the future, and we see the danger here to all of us." In fact, Albright was merely repeating a phrase used by President Bill Clinton the year before, in his

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

the epicentre of the controversy is American “hard” power. In 2003, it was thought to be worrisome because an administration sought to wield it too easily, and with too little regard for the preferences of allies. In 2013, it is almost the reverse: American power poses a problem because it is considered unavailable for uses to which certain allies might otherwise like to see it put.

The argument I will make in this paper is that something really has changed doctrinally; that it surely does concern hard power; and that it carries significant implications for the manner in which the Western allies will relate to each other in the years ahead. The transatlantic cycle, notwithstanding its reasonably optimistic implications at present, remains dependent upon developments in the American cycle, and it is these latter that are beginning to arouse apprehension on the part of certain allies, starting with the discontent that had been expressed by states in Central and Eastern Europe (the “new Europe” of Donald Rumsfeld’s imagination a decade ago), but not stopping with them. At the same time, the doctrinal shift in Washington has been responsible for the recent elevation of “*smart power*” to a central conceptual place in Brussels, as well as in other alliance capitals, all of whom will do well to contemplate what it means for their strategic interests that America has, for the moment at least, embraced a new grand strategy, under the label of the “Obama Doctrine.” In this respect, the “pivot” of greatest interest to the allies should not be the mooted geographical one, to the Asia-Pacific region, but rather the conceptual one, from an alloyed version of “Wilsonianism” to a similarly melded version of “Jeffersonianism.”

### [John Heywood Revisited: France’s Recent Rapprochement with the United States](#)

It would be easy to claim that the current period of relatively good strategic relations between France and the US owes *exclusively* to the decision made by President Nicolas Sarkozy to rejoin the alliance’s integrated military apparatus, announced definitively at NATO’s Strasbourg-Kehl summit in April 2009 but clearly prefigured in the previous summer’s French white paper on defence.<sup>112</sup> It would, however, also be wrong to make such a claim. While there is no question that France’s re-integration has been a positive move from the standpoint of transatlantic relations, it alone did not bring about the aforementioned sea-change in bilateral ties. Other developments of note in respect of the improving tenor of relations between Paris and Washington surely do include what the late Kenneth Waltz would have called “first-image” variables, associated with the respective countries’ leaders. When he took office in early 2009, Barack Obama reaped great benefit simply from not being George W. Bush, in the estimation of French and other European observers<sup>113</sup>. *Mutatis mutandis*, much the same could be said of Americans’ assessments of the impact of France’s being led by someone who was not named Jacques Chirac (lampooned in certain quarters in the US prior to the unseating of Saddam Hussein as “Jacques Iraq”). So happy were American officials with Chirac’s successor that when Sarkozy delivered an address in the House of Representatives in early November 2007, the new president received no fewer than 25 rounds of applause, ten of which were

---

second inaugural address in January 1997: “America stands alone as the world’s indispensable nation.” Quoted in Robert J. Lieber, *Power and Willpower in the American Future: Why the United States Is Not Destined to Decline*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, p. 67.

<sup>112</sup> Steven Erlanger, *French Return to NATO Heals an Atlantic Rift*, International Herald Tribune, 6 March 2009, p. 3. For the re-integration decision, see Frédéric Pesme, *France’s ‘Return’ to NATO: Implications for Its Defence Policy*, European Security 19 (March 2010): 45-60.

<sup>113</sup> Surveys conducted in the first year of the Obama administration routinely found the new president to be more popular in Europe than he was in America itself.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

standing ovations, in the Democratic-controlled chamber<sup>114</sup>. Nor is there any evidence that François Hollande is unpopular in the US. Quite the contrary, he is much more popular there than he is at home, and even conservatives in America have been quick to applaud for foreign-policy decisions taken.

Still, it would be unwise to accord too much prominence to matters of personality. More importantly, there is a structural (what Waltz would term a “third-image”) basis to the rapprochement, one that comes tinged with irony. This is because much of the improvement in relations between France and the US has been the result of trouble on other fronts. Not for the first time, and certainly not for the last, we witness gain being extracted from adversity, testimony to an observation that the 16<sup>th</sup>-century English proverbialist, John Heywood, expressed in the well-known phrase about “an ill wind that bloweth no man to good<sup>115</sup>”. In this case, the ill wind has risen from both inside and outside Europe.

The external challenge we can associate with a phenomenon currently said by all and sundry (including the organizers of this conference) to be occurring, structural change in the international system, suggesting that we are either entering into, or already firmly ensconced within, a “post-American age<sup>116</sup>”. The world, at least in economic terms, is argued to have become a “multipolar” place, yet curiously, this transition has not constituted for Europe or France the balm that, not so very long ago, “multipolarity” was widely expected to be. Mostly, this is because Europeans have not figured among the leading dramatis personae on a political-economy stage whose limelight has been monopolized by the so-called BRICs (Brazil, Russia, India, and China – with a few observers even tossing into the mix South Africa).

Related to this is the internal source of the adversity that is blowing some good in the direction of the France-US relationship: the current downturn in intra-European integrative fortunes, associated in great (though not exclusive) measure with the European economic and fiscal crises of the past three years, and the stalling of enthusiasm for the European “dream.” Hard as it is to believe today, but less than a decade ago some observers of international politics imagined that with the European Union going from strength to strength, it was only a matter of time before Europe supplanted the US as “leader” of the West, if not of the international system writ large<sup>117</sup>. Over the past few years, a different question has surfaced, asking not whether (or when) Europe will replace the US at the top of the global heap, but whether Europe itself can be saved from sinking into economic and geopolitical irrelevance, or worse<sup>118</sup>.

---

<sup>114</sup> Natalie Nougayrède, *Sarkozy célèbre à Washington la réconciliation avec l'Amérique*, *Le Monde*, 9 November 2007, pp. 1, 4.

<sup>115</sup> Heywood did not coin this and the numerous other pithy sayings by which he is remembered today, but he collected and published them in his 1546 edition of *Proverbs*. Quoted in John Bartlett, *Familiar Quotations: A Collection of Passages, Phrases and Proverbs Traced to Their Sources in Ancient and Modern Literature*, 14<sup>th</sup> ed., rev. and enl.; ed. Emily Morison Beck, Boston, Little, Brown, 1968, p. 185b.

<sup>116</sup> Especially, see Fareed Zakaria, *The Post-American World*, New York, W. W. Norton, 2009.

<sup>117</sup> The most celebrated, and in retrospect delusional, example of this “Eurexuberance” is Jeremy Rifkin, *The European Dream: How Europe's Vision of the Future Is Quietly Eclipsing the American Dream*, New York, Penguin, 2004. But also see Mark Leonard, *Why Europe Will Run the 21<sup>st</sup> Century*, London, Fourth Estate, 2005; and Charles A. Kupchan, *The End of the American Era: U.S. Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-First Century*, New York, Knopf, 2003.

<sup>118</sup> See Paul Krugman, *Eurotrash*, *New York Times Magazine*, 18 January 2011, pp. 26-33, 44.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

The combination of the external and internal challenges has resulted in the disappearance (possibly only temporarily) of America as Europe's "significant oppositional other," the necessary foil for gauging Europeans' own self-worth, as well as for energizing their self-promotion. It may not be that the current travails of the Old Continent are so severe as to remind Europeans of the ongoing need for what Uwe Nerlich once memorably termed their American "pacifier," as French IR scholar Erwan Lagadec claims they are, when he tells us that "the US security guarantee remains indispensable to Europeans, even while it has ceased to be so in American eyes<sup>119</sup>". Nevertheless, it cannot be denied that Europeans' current, and real, challenges have been accompanied by a decrescendo in what had been developing into a zero-sum "ontological" shouting-match with Americans. Russia's recent re-emergence as clear challenge to European security interests can only further contribute to the Americans' and Europeans' distancing themselves from their ontological struggles of yore. Provocative as it might be to some to have it said, it bears repeating that the downturn in the European integrative project has had positive implications for the France-US relationship. However, the transatlantic cycle, improving as it had been even before Vladimir Putin decided to make his own "contribution" to transatlantic solidarity, is dependent upon that other cycle introduced above: the internal, endless, debate that goes on in the US about the country's preferred "grand strategy."

### The Obama Doctrine and American Diplomatic Tradition

Ever since Barack Obama declared his candidacy for president, more than seven years ago<sup>120</sup>, essayists have been taking turns speculating as to the kind of "doctrine" he would or should develop, or might already *have* developed. Their speculations, to be sure, have been intermittent, and they have fallen into two, temporal, categories: those that started to make the rounds during the course of Obama's successful campaign for the presidency prior to the November 2008 election; and those that were expressed subsequent to his entering the White House in January 2009. Thus it did not take his inauguration as the 44<sup>th</sup> president to trigger discussion about an "Obama Doctrine," for as early as 26 August 2007 the term appeared in an article published in the *Providence Journal*, even before the official start of the caucus/primary season. Author James Kirchik did not intend to praise the candidate in the way he chose to brand Obama's opposition to America's undertaking unilateral military intervention in Darfur – a position he feared was going to presage an Obama Doctrine that would be synonymous with America's "remain[ing] impassive in the face of genocide<sup>121</sup>". That interpretation, while harsh, constitutes one of the two prominent understandings of the Obama Doctrine, as a guide more for strategic *inaction* than strategic action. The alternative interpretation construes the Obama Doctrine more idealistically, as a call for principled intervention on behalf of humanitarian and liberal-democratic norms – a call that made appeal to the more altruistic side of American diplomacy.

In view of recent events, and notwithstanding the fulminations of right-wing commentators on AM radio and elsewhere – fulminations that generally depict the president as some kind of woolly

---

<sup>119</sup> Erwan Lagadec, *Transatlantic Relations in the 21<sup>st</sup> Century: Europe, America and the Rise of the Rest*, London, Routledge, 2012, p. 18: "Europe does not look to Washington out of foolishness or short-sightedness. It does so because *contrary to America itself, Europe cannot comfortably live in a post-American world*" (emphasis in original).

<sup>120</sup> In a speech delivered in the Illinois capital, Springfield, on 10 February 2007.

<sup>121</sup> Quoted in Andrew Sullivan, *The Obama Doctrine: Take Two*, The Atlantic, 26 August 2007. This is one of the first explicit references in print to an "Obama Doctrine."



## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

idealist when he is not painted as an out-and-out Muslim/Marxist radical – it is clear that the Obama Doctrine is firmly nested within the major paradigms of the American diplomatic tradition, where it is much closer to the “realist” pole of the continuum than it is to the “idealist” side. Just as is the case for IR theory in general, so too is it the case for theories of US foreign policy: each has had a first “great debate” whose polar antagonists have been labeled realists and idealists. One name has figured prominently in both debates, that of Hans Morgenthau, sometimes argued to have been the “founding father” of the IR and American schools of realism, because of his emphasis upon the implications for international and national security possessed by human nature, which he saw as both defective and as the root cause of conflict. For Morgenthau, “modern political thought is the story of a contest between two schools which differ fundamentally in their conception of the nature of man, society, and politics<sup>122</sup>” – the schools, of course, being realism and idealism.

As a first cut at trying to situate the Obama Doctrine, we could do worse than to ask where on the Morgenthau continuum we are most likely to find the president? It might be thought that Barack Obama, who after all was the “change” candidate championing a progressive domestic agenda – “Change We Can Believe In,” as the 2008 campaign mantra went – and who also was the first of the major presidential aspirants to oppose the Iraq war, would be a staunch idealist committed to what Reinhold Niebuhr so memorably called an “ethic of progressive justice<sup>123</sup>”. There is more than a bit of this idealism in Obama – but, significantly, it is an idealism whose first and by far most important referent objects are domestic not international in nature. When this president disparages “nation building” abroad, it does not mean that he has abandoned his earlier progressivism, for he remains very much committed to a domestic agenda that truly can be styled as social-democratic more than anything else (what in the American usage, is used almost synonymously with “liberalism,” quite unlike the practice in France and elsewhere in Europe).

Does his privileging of domestic over foreign populations mean, then, that a second dichotomy requires invoking if we are to gain some appreciation of the Obama Doctrine – a dichotomy whose polar opposites are not realism and idealism, but rather “isolationism” and internationalism”? Many think it does, but it would be grossly inaccurate to imagine that either of these latter orientations (assuming we even knew their connotations) adequately captures the essence of the Obama Doctrine. So let us look elsewhere for guidance on the latter’s paradigmatic root(s). There is one source that turns out to be indispensable for understanding American strategic choices within a doctrinal framework. It is a book that was published more than a dozen years ago, and has ever since been quietly emerging as the standard of reference for America’s grand strategies: Walter Russell Mead’s *Special Providence*<sup>124</sup>.

Mead’s purpose in writing this book was two-fold. First, he wanted to set the record straight regarding the effectiveness of American foreign policy, a quality that he thought had been woefully

---

<sup>122</sup> Hans J. Morgenthau, *Another ‘Great Debate’: The National Interest of the United States*, *American Political Science Review* 46, December 1952, pp. 961-88, quote at p. 961.

<sup>123</sup> Quoted in Reinhold Niebuhr, *Love and Justice*, Philadelphia, Westminster, 1957, p. 9. Niebuhr was one of the leading luminaries of American realism during the early post-Second World War decades; for the impact of his writings on Obama, who referred to the theologian as his “philosopher,” see R. Ward Holder and Peter B. Josephson, *The Irony of Barack Obama: Barack Obama, Reinhold Niebuhr and the Problem of Christian Statecraft*, Farnham U.K, Ashgate, 2012.

<sup>124</sup> Walter Russell Mead, *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*, New York, Alfred A. Knopf, 2001.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

undervalued, especially in Europe, by commentators who continued to find the American diplomatic experience not quite up to their liking – in a word, commentators who “dissed” that diplomatic record. His second purpose was to send a message to his fellow Americans, namely that they should get over their practice of imagining that nothing in the American diplomatic record was worth treasuring – at least, that is, before the so-called great enlightenment of the post-Second World War decades, during which time (or so the story goes) Americans overcame their longstanding and dangerous fascination with “isolationism” and learned to embrace the virtues of “internationalism.” To Mead, this manner of looking at the past was not just insulting, it was dreadfully misleading. So he set out, in ways that are brilliantly suggestive, to identify and explicate the principal paradigms that have guided US foreign policy from the very beginnings of the republic down to the present era.

Mead divides the American foreign policy tradition into schools eponymously titled the Hamiltonians, Jeffersonians, Jacksonians, and Wilsonians. He does this not to establish a strict adherence to the namesake of each school, but simply to signify the general orientation of the policies articulated by Alexander Hamilton, Thomas Jefferson, Andrew Jackson, and Woodrow Wilson (only the last three of whom, be it recalled, were actually presidents). Thus, Hamiltonians believe the first order of foreign policy is to strengthen the national economy as well as foster an international climate favorable to trade, but they also advocate that America try to work constructively with powers espousing similar values; adherents to this school, which Mead likens to America’s own brand of *Realpolitik*, have included Dean Acheson, George H.W. Bush, and Theodore Roosevelt. Jeffersonians have usually (though not always) opposed Hamiltonians and have put the priority on building democracy at home, refraining from imposing US values on others, and employing military force only when vital security interests were threatened; George Kennan would be a prime example of this tradition. Jacksonians and Wilsonians are both willing to exercise military might, although the former are far more populist and nationalistic in their focus upon American *interests*, while the latter tend to be more ideationally driven, seeking to export such *values* as democracy and liberty<sup>125</sup>.

Barack Obama straddles two of these schools, namely the Hamiltonian and the Jeffersonian ones, with one foot and several toes from the other in the Jeffersonian camp. His administration’s foreign policy has sought to expand America’s economic influence by reorienting national security away from the militaristic democracy promotion – one could even term it a “Jacksonian-Wilsonian” hybrid – of the George W. Bush administration.<sup>126</sup> Instead, the thrust has been on promoting core US interests even as it furthers the very important strategic pivot towards the Asia-Pacific, and away from what had once been the cynosure of American strategy, the transatlantic world (not that this administration is either “anti-European,” or “abandoning” Europe, as is sometimes argued)<sup>127</sup>. Moreover, much of this administration’s foreign policy has been conducted behind the scenes, a tactical preference that indeed warrants, both literally and metaphorically, being labeled as “leading from behind” (LFB), as oxymoronic as that might seem.

---

<sup>125</sup> Mead, *Special Providence*, pp. 80-93.

<sup>126</sup> See David G. Haglund and Joshua D. Kertzer, *From Geo to Neo: The Unusual ‘Geo-Ethnic’ Roots of Neoconservatism in US Foreign Policy*, *Geopolitics* 13, August 2008, pp. 519-44.

<sup>127</sup> For a muted version of this critique, see Roger Cohen, *Europe and Benign Neglect*, *International Herald Tribune*, 7 September 2010, p. 6.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

For some commentators, LFB is not only an oxymoron, it is an outrage. They mistake it at times for isolationism, and at other times for cowardice<sup>128</sup>. But it is neither. It was first coined by an anonymous administration official who employed it, in a conversation with Ryan Lizza of the *New Yorker*, as a means of denoting the Obama policy toward Libya<sup>129</sup>. Although Republican commentators saw cravenness in the imagery, there is another way of looking at LFB, as a piece of sage advice borrowed verbatim from a figure greatly admired by Barack Obama, South Africa's Nelson Mandela, who in his autobiography reflected upon the best means for getting one's way. "I always remember," Mandela wrote, "the regent's axiom: a leader, he said, is like a shepherd. He stays behind the flock, letting the most nimble go out ahead, whereupon the others follow, not realizing that all along they are being directed from behind<sup>130</sup>".

The deliberate insertion of LFB in the Libyan context during early 2011 reflected the administration's keen understanding that the US had a credibility gap in the Middle East, and that sloganeering about "democracy" and "freedom" would find little support among Arabs who, themselves, were genuinely discomfited by the Gaddafi regime. Therefore, it was determined that only by aggressive diplomacy behind the scenes would the US be able to mobilize, or at least facilitate, a coalition in support of its objectives. Importantly (and here the Hamiltonian side of Obama showed clearly), it was necessary for America to work closely with like-minded powers, the two most relevant of such, naturally, being the UK and France.

Not was that all. "Leading from Behind" has a further connotation, bespeaking an increasingly unified approach to security that combines spies and soldiers, and operates behind the lines of combat. Operationally, LFB finds its most direct translation not in refraining from the use of force, as many Obama critics mistakenly complain, but in using force from a distance, where the "shepherd" may be thousands of miles away from the "flock" (in this case of drones) that is being directed to its targets. There has, of course, been developing lately an intense debate, even in the US, about the merits of long-distance killing<sup>131</sup>. That debate can be left for others to agonize over, but one thing needs correcting here, namely the claim that in respect of the drones, strategy has been subordinated to tactics<sup>132</sup>. This is not true. To the contrary, the stepped-up reliance on drone strikes can be taken as a military consequence of a grand strategy predicated upon Jeffersonianism; it is a choice *driven* by strategy. Everyone agrees that one cannot do "nation-building" with drones (or for that matter, with aerial warfare of a more conventional nature). But Jeffersonians, unlike Wilsonians, really are not in favour of building any nation but their own. When they are moved to embrace intervention, their preference will be strongly in favour of aerial, not ground, combat – as we nearly witnessed in the case of Syria during the summer of 2013. Toward that conflicted country, the president has had to walk a fine line, being sure that whatever the US and its allies did, they refrained from tipping the scales irreversibly in a direction leading to the triumph of the rebel forces,

---

<sup>128</sup> For an example of this line of criticism, see Charles Krauthammer, *The Obama Doctrine: Leading from Behind*, Washington Post, 28 April 2011, online ed.: "Leading from behind is not leading. It is abdicating. It is also an oxymoron. Yet a sympathetic journalist, channeling an Obama adviser, elevates it to a doctrine. The president is no doubt flattered. The rest of us are merely stunned."

<sup>129</sup> Ryan Lizza, *The Consequentialist*, *New Yorker*, 2 May 2011, p. 44.

<sup>130</sup> Nelson Mandela, *Long Walk to Freedom: The Autobiography of Nelson Mandela*, Boston, Little Brown, 1994, p. 19.

<sup>131</sup> For the case that drones are effective in promoting objectives, see Daniel Byman, *Why Drones Work: The Case for Washington's Weapon of Choice*, *Foreign Affairs* n° 92, July-August 2013, pp. 32-43.

<sup>132</sup> As is argued by anti-drone analyst, Audrey Kurth Cronin, *Why Drones Fail: When Tactics Drive Strategy*, *Foreign Affairs* n°92 July-August 2013, pp. 44-54.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

many of whom by now are made up of Islamists who can be counted upon, as was the case in Afghanistan after the Soviet invasion, turning around to bite whatever hands happened to be feeding them<sup>133</sup>.

Following his re-election in November 2012, President Obama made three key personnel appointments that signaled the continuation – indeed even intensification – of LFB abroad. Secretary of State John Kerry, Secretary of Defense Chuck Hagel, and CIA Director John Brennan have all shown deep aversion to large-scale military adventurism and aggressive democracy-promotion abroad. Brennan, President Obama’s chief counterterrorism advisor, is responsible for having shaped US drone policy and so-called “kill-lists.” All three officials subscribe, in varying degrees, to a Jeffersonian vision of the world where military engagement is to be used as the final option and even then, boots on the ground are to be averted at all costs. Certainly, as Jacob Heilbrunn, senior editor of the *National Interest*, observed in June 2013, the president has been engaging in a balancing act with recent appointments of Susan Rice and Samantha Power (the former as national security adviser, to replace Tom Donilon; the latter as US ambassador to the UN, to replace Rice) – appointments hinting at least at a rhetorical willingness to pursue interventions on behalf of human rights<sup>134</sup>. This “shift” (if that is what it can be said to be) is more apparent than real, and US policy on Syria has reflected the continuing balancing act within the administration: do enough to placate minimally the “idealists” within government, without doing so much as to alienate the “realists,” or to go against Obama’s own Jeffersonian predilections.

In fact, and notwithstanding the controversial, and to some even pejorative, implications of LFB, the concept itself does enjoy a rather respectable scholarly cachet, albeit usually only when it gets expressed in different words<sup>135</sup>. For what is implied by LFB is nothing other than the logic contained in the familiar notion of “offshore balancing.” As Christopher Layne, one of the leading exponents of this logic, puts it, offshore balancing seeks to transfer as much responsibility as possible to America’s partners, if necessary by prodding them into assuming a greater share of the collective-defence burden even if that implies American “by-standing” and “buck-passing” behaviour<sup>136</sup>. Stephen Walt continues this thought by suggesting that offshore balancing “husbands the power on which U.S. primacy depends and minimizes the fear that U.S. power provokes<sup>137</sup>”. For some time, offshore balancing had been getting bruited as a replacement grand strategy for America. Under Obama, it has become *the* grand strategy. The full application of this strategy would radically recast US security and defence policy, inter alia by employing a lighter footprint, closing some bases overseas and opening new ones, and refocusing priorities. The latest Defense Strategic Guidance, from January 2012, spells out the contours of the strategic shift: “*Whenever possible, we will develop*

---

<sup>133</sup> See Edward N. Luttwak, *In Syria, America Loses If Either Side Wins*, New York Times, 25 August 2013, Sunday Review section, p. 4.

<sup>134</sup> See Jacob Heilbrunn, *The Return of the Liberal Hawks: Susan Rice and Samantha Power*, National Interest, 5 June 2013, [www.nationalinterest.org](http://www.nationalinterest.org); accessed 7 June 2013.

<sup>135</sup> But for a rare endorsement of the doctrine explicitly under the LFB label, cf. Owen Harries and Tom Switzer, *Leading from Behind: Third Time a Charm?*, *American Interest* n°8, May-June 2013, pp. 7-15.

<sup>136</sup> Christopher Layne, *From Preponderance to Offshore Balancing: America’s Future Grand Strategy*, *International Security* n°22, summer 1997, pp. 86-124, quote at p. 117.

<sup>137</sup> Stephen M. Walt, *Taming American Power: The Global Response to U.S. Primacy*, New York, W. W. Norton, 2006, p. 223.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

*innovative, low-cost, and small-footprint approaches to achieve our security objectives, relying on exercises, rotational presence, and advisory capabilities*<sup>138</sup>.

### Conclusions

From the analysis above, three concluding observations suggest themselves regarding this panel's *problématique*, which as I understand it is really focused on one question above all: Can we say anything useful about the linkage between hard power and alliance strategy? I have sought to argue two major points, enshrouding them within a Dickensian motif that insists upon the *cyclical* nature of alliance dynamics. The first point is that the restoration of strategic comity between the US and France has been an inestimable asset to both countries, and it has brought back a welcome dose of realism to the discussion of transatlantic relations. This point is actually a *highpoint*, and deserves to be underscored, especially because it contradicts the chronic mood of pessimism that permeates so much of what passes for "debate" within the alliance. It is an instance of an alliance dynamic that owes a very great deal to perceived (or real) shifts in structural power, primarily of Europe – shifts brought about, as I have tried to show, by developments extrinsic and intrinsic to the Old Continent. For a conference such as ours, whose subtitle invites us to "Redéfinir le leadership dans un monde post-américain," this comes as a reminder that more important than the debate surrounding *America's* apprehended "decline" is the reality of the EU's relative loss of hard power<sup>139</sup> (with all that this must imply for Europe's "soft" power). In other words, if we really are entering a "post-American" age, then *a fortiori* we are also entering a "post-European" age.

And this gets us to the second point, suggestive as it is of a pessimistic reading of the current state and future prospects of transatlantic relations. Specifically, there is the implication that as alliance doctrine very much reflects American doctrine, then it might follow that our conference's rubric of choice (*smart power*) is simply a rhetorical device through which is masquerading the longstanding, and contentious, "burden-sharing" problem in transatlantic relations<sup>140</sup>. Given that this issue has sown such controversy and discord between allies in the past, can it really be expected that its smart-power *Doppelgänger* will have a different impact upon relations between the allies in the future? Moreover, if America's recent doctrinal adjustments are such as to put a premium on harbouring and not squandering the country's hard-power assets (and this is the only logical implication of Jeffersonianism), will not some in Europe be quick to conclude that an Obama Doctrine made manifest in the grand strategy of "leading from behind" (otherwise known as offshore balancing) must be bad for them, as it leaves them unprotected against the Russians – and as some see it, even unprotected against themselves?<sup>141</sup>

---

<sup>138</sup> U.S Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21<sup>st</sup> Century Defense*, Washington, January 2012, p. 3 (emphasis in original).

<sup>139</sup> For reasons I have never understood, European analysts frequently miscategorize economic prowess as falling outside the ambit of "hard power," and this notwithstanding that none other than the guru of "soft power" himself, Joseph Nye, was explicit in writing that this latter, stemming from such power resources as "culture, ideology, and institutions," stood in contrast with the "hard power usually associated with tangible resources like military and economic strength." Joseph S. Nye, Jr., *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York, Basic Books, 1990, p. 32.

<sup>140</sup> See Martial Foucault and Frédéric Mérand, *The Challenge of Burden-Sharing*, International Journal n°67, Spring 2012, pp. 423-29.

<sup>141</sup> See n°16, above.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

To be sure, such a pessimistic reading might turn out to be accurate, and for the reasons above. But there is one final observation worth making here, and it derives from the marriage between the two dominant paradigms within which the Obama Doctrine is encased. While Jeffersonian instincts and assumptions do provide the lion's share of this administration's strategic preferences, the Hamiltonian component of the Obama Doctrine is also of importance. And to the extent that, within Europe, the UK continues to have a relationship with the US that is qualitatively different from other bilateral relationships elsewhere in Europe – no matter whether we call it a “special” or an “essential” relationship – then the Hamiltonian influence on American foreign policy can be expected to set in motion a new transatlantic dynamic, one that sees the UK and France becoming increasingly influential in transatlantic security matters, and this notwithstanding the mooted “pivot” of the US from Europe (and the Middle East) to the Asia-Pacific region. This is due to two recent trends in transatlantic security: 1) France's growing security and defence cooperation with Britain within Europe; and 2) the more important rapprochement between France and the US.

This leads to the speculation that the dwindling band of “Gaullists” within French security and defence circles, who might otherwise be tempted to lament that General de Gaulle must be spinning in his grave as a result of this new trilateralism in transatlantic security, would do well to remember that the General himself initially proposed the idea of a tripartite “directorate” of the alliance in the very earliest days of the Fifth Republic. Ironically, it is an idea whose time may finally have come, even if not exactly as imagined, or intended.

# LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

## ■ DE L'USAGE DELICAT DE LA SURPUISSANCE MILITAIRE

**Michel Goya, directeur du Bureau Recherche, CDEF**

Si l'idée du *smart power* est bien de comprendre comment combiner harmonieusement les différents instruments de puissance, depuis l'influence culturelle jusqu'à l'emploi massif de la force armée, en vue d'atteindre des objectifs stratégiques, force est de constater qu'il s'agit là sans doute d'une problématique assez spécifique aux Etats-Unis.

De fait, les grandes traditions stratégiques ont toujours pris en compte et tenté de combiner de la manière la plus efficace possible l'ensemble des outils à disposition des souverains en vue d'atteindre leurs objectifs, de la Chine des Légistes à l'Europe de Clausewitz.

L'irruption du concept de *smart power* dans la réflexion américaine serait alors le signe d'une rupture dans la culture stratégique américaine, liée aux limites rencontrées par l'exercice du *hard power* américain dans la décennie 2000. Mais en réalité, cette rupture commence dès la fin de la Seconde Guerre mondiale avec l'apparition de l'arme atomique.

### Le *smart power* à l'ère des épées

Le corpus stratégique chinois tel qu'il se définit de la période des Légistes à celle des Royaumes combattants du VII<sup>e</sup> au V<sup>e</sup> siècle avant JC, aboutit dès cette époque à l'idée que le souverain dispose de tout un spectre d'instruments à sa disposition, violents ou non, classés simplement en fonction de leur rapport coût/efficacité, la guerre étant d'ailleurs jugée comme un des outils les moins efficaces.

A l'aube du III<sup>e</sup> siècle avant JC, l'*Arthashastra*, le grand traité de stratégie indien, se veut comme un catalogue exhaustif de tous les moyens à la disposition du Prince pour influencer ses voisins ou s'imposer à eux, depuis le petit cadeau jusqu'à l'extermination totale<sup>142</sup>.

Formée bien plus tardivement, la culture stratégique européenne accorde certes la primauté aux armes comme instrument politique, oscillant entre un emploi limité post-westphalien jusqu'à l'absolu napoléonien, mais il y a toujours cette idée d'un spectre d'instruments, violents ou non, comme le « blocus continental » par exemple au service du souverain. Si Clausewitz considère que la guerre y est la continuation de la politique avec d'autres moyens, l'« ultime argument des rois », c'est bien que les autres moyens sont aussi pris en compte.

### L'ère des *Minutemen* : origine et fondement de la culture stratégique américaine

Lorsque Clausewitz écrit, les Etats-Unis n'ont guère plus de quarante années d'existence et celle-ci s'est fondée sur une révolte d'hommes libres, les *Minutemen*, prenant volontairement et « dans la minute » leurs armes pour s'affranchir de la domination britannique.

Une culture stratégique spécifique se forme alors là dans un contexte politique qui veut rompre résolument avec les pratiques de l'Ancien monde. La guerre y est certes conçue comme une

---

<sup>142</sup> Voir John Lynn, *Battle: A History Of Combat And Culture*, Basic Books; Rev Upd, édition 2004.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

continuation de la politique mais plutôt au sens de substitution pour un temps limité. Hors de ce temps, l'armée américaine est réduite au minimum suffisant pour les missions de police internationale et les petites guerres sans pouvoir pour autant constituer un instrument de tyrannie. A l'intérieur de ce temps de guerre, clairement délimité par les votes et les traités du Congrès, elle redevient un rassemblement de *Minutemen*, partant défendre la Patrie contre une menace extérieure, avant de revenir à la maison. Même après la professionnalisation des forces en 1973 (présentée comme une réunion permanente de « volontaires »), rien d'important ne peut se faire sans l'emploi massif des réservistes et des gardes nationaux, qui vont représenter par exemple 40% des effectifs américains en Irak en 2005<sup>143</sup>. L'armée américaine, où les contrats d'engagement restent aussi nettement plus courts que dans les armées européennes, reste fondamentalement une armée de civils<sup>144</sup>.

Cette mobilisation totale et volontaire ne peut, par principe et par obligation, n'être que courte sous peine de paralyser la vie de la nation. Elle ne peut s'effectuer que pour une juste cause et donc être précédée d'une mobilisation des esprits. Pour reprendre la trinité clausewitzienne, là où les Etats européens peuvent choisir entre la guerre limitée ou à buts absolus en jouant ou non de la passion populaire, les Etats-Unis, obligés de passer par la volonté du peuple, n'ont d'autre choix que la seconde. La force ne peut y être utilisée, à la manière des « guerres en dentelles », pour servir à imposer une volonté à un Etat considéré comme un autre soi pour des gains limités mais pour éliminer définitivement un ennemi volontiers présenté comme mortel et même parfois diabolique.

Une telle conception de l'emploi de la force, proche de celle du policier neutralisant des délinquants, ne laisse guère de place à la négociation. Selon l'expression de Henry Kissinger, dans un pays qui ne conçoit rien « *entre la paix totale et la guerre, [...] toute guerre est forcément une guerre totale*<sup>145</sup> ». En 1995, un général américain expliquait au général belge Briquemont, commandant la force des Nations-Unies en Bosnie, que les Américains ne résolvaient pas les problèmes mais les écrasaient<sup>146</sup>. En lisant l'article 11 de son « credo », le soldat américain contemporain déclare toujours qu'il « détruira les ennemis des Etats-Unis », là où tous les autres soldats du monde dotés d'un « code d'honneur » parlent de « vaincre »<sup>147</sup>.

Cette victoire par destruction est elle-même obtenue par une armée normalement autonome du politique dans son action. A partir de la Seconde Guerre mondiale, ce *hard power* autonome est également doté d'une puissance matérielle incomparable qui lui permet d'imaginer que toutes les victoires, par écrasement donc, sont possibles au moindre coût humain. Les deux redditions sans conditions obtenues en 1945 aux deux bords de monde semblent accréditer la force de cette approche. Elles en constituent en réalité le point culminant. L'engagement militaire américain depuis la Seconde Guerre mondiale présente le paradoxe de s'appuyer sur une puissance

---

<sup>143</sup> Samuel Huntington, *The Soldier and the State*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge MA, 1998.

<sup>144</sup> Sur la culture militaire américaine: Russell F. Weigley, *The American Way of War: A History of United States Military Strategy and Policy*, Indiana University Press, 1960 ; Bruno Colson, *La culture stratégique américaine*, Economica, 1993 ; Vincent Desportes, *Le piège américain*, Economica, 2010.

<sup>145</sup> Henry A. Kissinger, *Nuclear Weapons and Foreign Policy*, Harper and Brothers, New York, 1957, p. 29, cité par Vincent Desportes, *Le piège américain*, Economica, 2011, p.175.

<sup>146</sup> Cité dans Christophe Barthélémy, *La judiciarisation des opérations militaires: Thémis et Athéna*, L'Harmattan, 2012, p. 123.

<sup>147</sup> Michel Yakovleff, « Fondement du moral et de l'éthique dans les armées : des différences révélatrices entre proches alliés », in *Inflexions* n°6, juin-septembre 2007.



## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

relative inégalée dans l'Histoire et pourtant d'échouer régulièrement avec à chaque fois des conséquences considérables.

### Les *Minutemen* et le nucléaire

Dans le contexte de guerre froide qui se forme sur fond d'apocalypse nucléaire, la surpuissance militaire sans contrôle politique devient dangereuse.

L'apparition de l'arme atomique marque évidemment une rupture dans le modèle. Pour les militaires, il s'agit là de l'arme ultime. La destruction de l'ennemi est désormais possible sans même avoir à mobiliser les ressources humaines de la nation. Même lorsqu'elle devient partagée à partir de 1949, la doctrine d'emploi reste celle des représailles massives, autrement dit de destruction totale de l'ennemi, en cas de guerre. Le premier missile intercontinental, baptisé *Minuteman*, est lancé en 1960.

La guerre de Corée qui éclate en 1950 révèle toutes les contradictions cachées de cette posture. La puissance nucléaire américaine n'a pas dissuadé la Corée du nord d'envahir la zone sud désertée par les troupes américaines et délaissée dans le discours. Après une nouvelle mobilisation, les Américains interviennent sans employer d'armes nucléaires, il est vrai alors disponibles seulement en petit nombre. Le général Mac Arthur, qui ne conçoit pas d'alternative à la victoire, sous entendue totale, ne se contente pas de sauver la république du Sud mais impose l'invasion du Nord, ce qui provoque à son tour une intervention chinoise et en retour l'exigence d'emploi de l'arme nucléaire. Ce processus de montée aux extrêmes est stoppé par le Président Truman et cette intervention politique, suivie pour la première fois de l'imposition d'un arrêt des combats sans victoire, suscite la fureur des militaires.

L'analyse qui est faite par ces derniers est qu'ils doivent se doter d'armes atomiques tactiques en grand nombre qu'ils pourront utiliser à leur guise et sans interférence politique. Se développe alors toute une théorie du champ de bataille atomique dont la folie est stoppée par l'administration Kennedy et le secrétaire à la défense Mac Namara. La double doctrine d'emploi tactique du nucléaire et de représailles massives stratégiques est remplacée par la doctrine de la riposte graduée où l'emploi de l'arme nucléaire est étroitement contrôlé par le politique dans toutes les étapes d'une escalade éventuelle. Si des propositions d'emploi d'armes tactiques apparaissent régulièrement (bombes à neutrons, projectiles de percement d'abris, etc.), le monopole politique de l'emploi de l'arme nucléaire reste pour l'instant bien établi. Cette confiscation est rendue plus acceptable par l'existence d'une puissance conventionnelle qui reste considérable et dès le temps de paix cette fois<sup>148</sup>.

### Un *hard power* inefficace face aux ennemis non-étatiques

Cette dissociation du *hard power* entre une forme conventionnelle qui reste largement autonome une fois engagée et une forme nucléaire étroitement contrôlée intervient alors que les Etats-Unis sont engagés militairement au Sud-Vietnam. Le contexte y est plus flou qu'en Corée, l'ennemi principal étant cette fois une organisation non-étatique, le Viet-Cong, associée à une nation

---

<sup>148</sup> Andrew Bacevitch, *The Pentomic Era: The U.S. Army Between Korea and Vietnam*, Diane publishing Co, 1995.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

extérieure, le Nord-Vietnam, elle-même soutenue par l'URSS et la Chine, toutes deux puissances nucléaires hostiles aux Etats-Unis.

Après l'échec de l'approche indirecte consistant à appuyer le gouvernement sud-vietnamien et son armée, l'intervention directe qui est décidée reste dissociée entre le territoire sud-vietnamien dans lequel l'*hubris* militaire peut se développer sans limite et hors de ce territoire dans lequel elle est sévèrement contrôlée politiquement afin d'éviter une intervention chinoise comme en Corée, et une escalade nucléaire.

Cela ne suffit pas pour autant à contenir la montée aux extrêmes. La confusion entre écrasement des forces militaires et victoire stratégique aboutit, dans un contexte où les engagements sont limités mais multiples, à se concentrer sur la destruction de toutes les forces ennemies rencontrées. La multiplication de ces petites victoires à grands frais finit par avoir des effets macroscopiques contreproductifs. Dans un combat contre des hommes qui sont avant tout des civils volontaires, la démesure de la puissance de feu américaine (équivalente en tonnage de munitions et sur le seul Sud-Vietnam à tout ce qui été utilisé pendant la Seconde Guerre mondiale) et ses effets collatéraux finissent par produire plus de combattants ennemis qu'elle n'en détruit. Par ailleurs, sans même évoquer la crise morale qui se développe dans la société américaine et dans son armée même, les coûts cumulés de tous ces engagements au sol et des bombardements tout aussi stériles du Nord finissent à eux-seuls par contribuer à l'affaiblissement de l'économie américaine et du système de Bretton Woods. L'impuissance à maîtriser l'emploi de la force au sein d'une guerre qui aurait dû rester localisée et limitée a ainsi des effets démesurés sur la scène internationale.

### La réaction militaire

Après la guerre du Vietnam, le sentiment dominant dans l'armée américaine est pourtant que, comme en Corée, c'est bien le contrôle politique de l'action qui a empêché la victoire en empêchant l'invasion du Nord.

Pour beaucoup d'officiers américains, soutenus par un courant politique de plus en plus fort, il s'agit d'abord de ne pas répéter ce type de conflit et de revenir à la « vraie guerre » entre Etats et armées régulières. Alors que les années 1950 avaient connu une floraison d'écrits français sur la « guerre révolutionnaire », dans les années 1970 les Américains se plongent eux avec passion dans la redéfinition d'une doctrine de combat conventionnel en Europe contre l'ennemi soviétique jusqu'à y voir, au bout de vingt ans, une « révolution dans les affaires militaires »<sup>149</sup>.

Tout ce qui ne relève pas de ce cadre est relégué aux opérations baptisées significativement « autres que la guerre » menées soit par des armées étrangères, des unités dédiées comme les forces spéciales, soit par des unités conventionnelles mais sans être engagées au combat, comme à Beyrouth en 1982. L'engagement militaire ne se conçoit à nouveau que comme total. En novembre 1984, [Caspar Weinberger](#) le secrétaire à la Défense de l'administration théorise ce retour à un emploi classique de la force armée américaine. Les troupes américaines ne doivent être engagées au combat, au sol tout au moins, que pour la défense d'intérêts nationaux majeurs avec le soutien du

---

<sup>149</sup> Suzanne C. Nielsen, *An Army Transformed: The U.S. Army's Post-Vietnam Recovery and the Dynamics of Change in Military Organizations*, U.S. Army War College, Paperback, 2010.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

Congrès et de l'opinion publique pour atteindre des objectifs clairs avec l'intention claire de vaincre et des moyens suffisants pour y parvenir (doctrine Weinberger).

Les opérations « autres que la guerre » présentèrent finalement un bilan très mitigé. Comme au Sud-Vietnam, l'appel et l'appui à des alliés locaux, aux intérêts propres et souvent peu scrupuleux se sont révélés très aléatoires notamment en Amérique centrale. Le refus de voir des ennemis au Liban n'a pas empêché d'en avoir et 241 Marines ont été tués par une attaque-suicide en une seule journée de 1983. Les engagements de « guerre » eux-mêmes sont restés très limités du fait même des blocages politiques de la « petite guerre froide » mais ces petits combats sont toujours totaux. Un rapport de forces écrasant permet, avec beaucoup de maladresses, d'envahir l'île de la Grenade en 1983 tandis qu'un raid aérien tente en vain, en 1987, de tuer le colonel Kadhafi.

### La malédiction de l'homme fort

La fin de la guerre froide et de ses blocages permet la libre expression de la guerre « à l'américaine ». En 1991, l'opération *Tempête du désert* contre l'Irak, réalisée après six mois d'accumulation de moyens écrasants, consacrait apparemment de manière éclatante la justesse de ces vues, ainsi que les campagnes aériennes contre les Bosno-Serbes en 1995 et la Serbie en 1999. Ces succès tactiques spectaculaires initiaient cependant plusieurs phénomènes contraires chez les ennemis potentiels des Etats-Unis comme la recherche de la protection par le nucléaire, seule arme susceptible de contrer une telle puissance, ou le développement de procédés de guérilla. Elles masquaient aussi la difficulté à gérer la paix après la victoire initiale. Le duel des armes, souvent bref, doit à chaque fois être prolongé par une présence militaire permanente à proximité comme face à l'Irak de Saddam Hussein ou au milieu des populations comme en Bosnie ou au Kosovo. L'application du tout ou rien militaire aboutit aussi à un échec en Somalie en 1993, témoignant une fois de plus de la maladresse militaire américaine hors du contexte de duel clausewitzien. Mais encore une fois, l'analyse dominante dans les milieux de réflexion militaire est que l'on n'est pas allé assez loin dans l'écrasement<sup>150</sup>.

Les attentats du 11 septembre 2001 sont l'occasion de corriger cette anomalie. Les moyens militaires américains sont développés à un niveau inédit dans l'Histoire puisque, en réponse à une attaque menée par dix-neuf hommes armés de cutters, le budget du Pentagone va presque doubler en une décennie. Le budget militaire américain est alors supérieur à la somme des dix budgets militaires suivants. La lutte contre une organisation terroriste, Al Qaïda, mission éminemment policière devient, dès le 12 septembre, « Guerre globale contre la terreur » puis « Longue guerre » en 2005. Cette guerre totale d'un nouveau genre débouche en réalité sur la destruction de deux régimes, les talibans en Afghanistan et Saddam Hussein en Irak, qui eux-mêmes se transforment de manière inattendue en deux conflits de contre-insurrection traités à la manière vietnamienne avec des conséquences proches<sup>151</sup>. Ces deux guerres sont finalement des impasses militaires à 1000 milliards de dollars, qui provoquent, comme dans les années 1970, crise économique et repli. Che Guevara rêvait d'épuiser les Etats-Unis dans plusieurs guerres du Vietnam, Oussama Ben Laden l'a fait. Conçues comme pouvant affronter simultanément et victorieusement deux grandes armées nationales, à la manière de la Seconde Guerre mondiale, les armées américaines, d'une puissance

<sup>150</sup> Rapide Decisive Operations Concept, Joint Forces Command, 2002.

<sup>151</sup> Brigadier Nigel Aylwin-Foster, British Army, *Changing the Army for Counterinsurgency Operations, in Military Review*, November-December 2005.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

relative inégalée dans l'histoire, ne sont pour autant parvenues à détruire aucune organisation armée dans le Grand Moyen-Orient. Mais déjà de nombreux officiers parlent de la nécessité d'un retour à la « vérité de la guerre américaine »<sup>152</sup>.

Fondamentalement les choses n'ont donc guère changé dans la culture stratégique américaine dominante depuis l'époque des Pères fondateurs, sinon le degré de puissance. En s'efforçant de domestiquer la puissance militaire au service d'une politique « intelligente », les Américains maudissent finalement les effets dont ils chérissent les causes.

Plus que la conceptualisation éphémère d'une doctrine d'équilibre et d'harmonie, c'est la transformation profonde de la culture militaire américaine qui serait nécessaire pour ne plus faire de ce *hard power*, démesuré dans sa masse et son emploi, une boîte de Pandore.

---

<sup>152</sup> Voir par exemple les propos largement repris du colonel Gian Gentile, professeur d'histoire à West Point. David Ucko, de la Rand corporation, fait également le constat d'une opposition croissante au sein des armées à l'idée même de guerre de contre-insurrection.

# LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

## Bibliographie

- Andrew Bacevitch, *The Pentomic Era: The U.S. Army Between Korea and Vietnam*, Diane publishing Co, 1995.
- Bruno Colson, *La culture stratégique américaine*, Economica, Paris, 1993.
- Vincent Desportes, *Le piège américain*, Economica, 2011.
- Robert Doughty, *American Military History*, DC Heath Company, Lexington MA, 1996.
- Samuel Huntington, *The Soldier and the State*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge MA, 1998.
- Robert Kagan, *La puissance et la faiblesse*, Plon, Paris, 2003.
- John Nagl, *Learning to Eat Soup with a Knife*, The University of Chicago Press, EU, 2005.
- Rupert Smith, *L'utilité de la force*, Economica, paris, 2007.
- David Ucko, *The New Counterinsurgency Era: Transforming the U.S. Military for Modern Wars*, Georgetown University Press, 2009.
- Russell Weigley, *The American Way of War*, Indiana University Press, Boulder and London, 1986.

## Etudes

- Suzanne C. Nielsen, *An Army Transformed: The U.S. Army's Post-Vietnam Recovery and the Dynamics of Change in Military Organizations*, U.S. Army War College, Paperback, 2010.

## Articles

- Brigadier Nigel Aylwin-Foster, British Army, "Changing the Army for Counterinsurgency Operations", in *Military Review*, November-December 2005.
- Michel Yakovleff, « Fondement du moral et de l'éthique dans les armées : des différences révélatrices entre proches alliés », in *Inflexions n°6*, juin-septembre 2007.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

### ■ SMART WAY OF WAR ? CONTRAINTES INTERIEURES ET INTERVENTIONS EXTERIEURES SOUS OBAMA.

Maya Kandel

Cette contribution entend discuter non pas le *smart power* au plan conceptuel, mais plutôt la manière dont l'administration Obama s'est approprié cette notion sur le plan du message, et comment elle a cherché à le mettre en œuvre, plus précisément dans le domaine de l'emploi de l'outil militaire. Tel est le sens de l'interrogation, volontairement ironique, contenue dans le titre : Obama est-il parvenu à inventer ou réinventer un « *smart way of war* », en somme une manière d'utiliser le *hard power* militaire de l'Amérique qui ne nuise pas à son *soft power*. Cette entreprise est emblématique du premier mandat de Barack Obama, dont l'ambition première était de solder l'héritage de son prédécesseur. Elle découle de l'analyse du candidat démocrate, alors sénateur, sur le mandat de George W. Bush, et plus particulièrement sur l'invasion irakienne, qu'il avait qualifié de « *dumb war* », « guerre stupide ».

Le *smart power* dans cette optique serait une forme de slogan destiné à décrire la redéfinition par le président Obama des modalités d'emploi de la force militaire par les Etats-Unis, en réaction aux effets contre-productifs de la guerre en Irak (et dans une moindre mesure de la guerre en Afghanistan).

Ces effets peuvent être décrits comme étant principalement de trois ordres :

- Effets sur la puissance américaine d'abord, par leur coût en hommes et en Trésor, et donc leur atteinte directe à certains éléments constitutifs de la puissance américaine ;
- Effets sur les opinions publiques, d'une part l'opinion du reste du monde, avec pour conséquence un *soft power* des Etats-Unis amoindri,
- et d'autre part effet sur l'opinion américaine, soit ce que l'on a qualifié de « *war fatigue* », une lassitude de l'opinion face à l'aventurisme extérieur de ses dirigeants, caractérisée par la tentation du repli et une montée sans précédent depuis plus d'un demi-siècle du sentiment isolationniste aux Etats-Unis<sup>153</sup>.

Cette interrogation renvoie aussi à un élément-clé du parcours de Barack Obama et de sa victoire, au-delà du charisme et du talent rhétorique de l'homme, à savoir son opposition à la guerre en Irak, très tôt (2002), qui définit le candidat Obama en 2008, à la fois par rapport au candidat républicain et par rapport à sa rivale lors des primaires démocrates, Hillary Clinton. Le premier objectif de l'administration Obama à l'international est en effet de tourner la page des années Bush et de « renouveler le leadership américain » sur la scène internationale<sup>154</sup>.

Le *smart power* doit symboliser cette rupture, et il est donc défini en particulier par rapport au *hard power* américain et à son utilisation sous Bush. C'est ce qu'expliquent Joseph Nye et le diplomate

<sup>153</sup> Chicago Council on Global Affairs, *Foreign Policy in the New Millenium: Results of the 2012 Survey*: [http://www.thechicagocouncil.org/UserFiles/File/Task%20Force%20Reports/2012\\_CCS\\_Report.pdf](http://www.thechicagocouncil.org/UserFiles/File/Task%20Force%20Reports/2012_CCS_Report.pdf)

<sup>154</sup> Barack Obama, *Renewing American Leadership*, Foreign Affairs, juillet-août 2007.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

Richard Armitage en 2008 lors d'une audition de la Commission des affaires étrangères du Sénat sur la mise en œuvre du *smart power* : « Nous avons imaginé et développé le concept de *smart power* essentiellement en réaction à la guerre globale contre la terreur, un concept que nous considérons inadéquat en tant que principe fondateur de la politique étrangère américaine<sup>155</sup> ».

Nye et Armitage précisaient également dans le rapport de la Commission sur le *smart power* du CSIS : « Le *smart power* est une approche qui insiste sur la nécessité de la puissance militaire, mais veut également investir fortement dans les alliances, les partenariats et les institutions afin d'étendre l'influence américaine et d'établir la légitimité de l'action des Etats-Unis<sup>156</sup> ».

La référence répétée à un *smart power* américain peut donc se comprendre, dans son volet militaire, comme une reformulation du *hard power* américain, revu et corrigé en raison des guerres en Irak et en Afghanistan. Le président Obama s'est attaché à définir de nouvelles modalités d'engagement militaire pour les Etats-Unis, un *hard power* militaire aux effets moins dévastateurs sur le *soft power* de l'Amérique.

Cette ambition a pris la forme de deux choix essentiels : d'abord mettre fin aux guerres d'Irak (retrait achevé fin 2011) et d'Afghanistan (retrait prévu pour fin 2014) ; plus largement, réduire la visibilité de la présence militaire américaine dans le monde. Ce second objectif en particulier s'est traduit d'une part par des choix tactiques, en termes d'armes ou de concepts opérationnels (drones, cyber, *light footprint* ou empreinte légère en Afrique), d'autre part par la définition de nouvelles modalités de participation américaine à une intervention multilatérale, avec l'invention d'un nouveau « leadership en retrait » en Libye en 2011<sup>157</sup>.

### Le choix des guerres de l'ombre

Les modalités du retrait d'Irak ont été mises au point dans les derniers mois de l'administration Bush, avec la signature d'un SOFA ou *Status of force agreement* pour l'Irak fin 2008 par l'équipe du président sortant. Le retrait est mené à terme et achevé fin 2011 par l'administration Obama, qui échoue à négocier le maintien d'une présence réduite de ses soldats (faute d'obtenir leur immunité juridique)<sup>158</sup>. Elle n'y a pas mis beaucoup d'efforts<sup>159</sup>. En réalité, début 2012, plusieurs milliers d'Américains sont encore en Irak – mais il s'agit de contractuels privés (souvent des anciens militaires américains d'ailleurs)<sup>160</sup>.

En Afghanistan, le président Obama redéfinit le combat, de la « guerre globale contre la terreur » à une « guerre contre Al Qaïda » : il ne s'agit plus de transformer le pays en démocratie à l'européenne, mais d'empêcher la constitution d'un nouveau sanctuaire terroriste<sup>161</sup>. Pour cela,

<sup>155</sup> Richard Armitage, Joseph S. Nye Jr., *CSIS Commission on Smart Power: A smarter, more secure America*, CSIS, 2007, p. 4.

<sup>156</sup> Richard Armitage, Joseph S. Nye Jr., *op. cit.*, p. 7.

<sup>157</sup> Cet article s'appuie également sur de nombreux entretiens réalisés par l'auteur à Washington auprès de responsables américains (Congrès, DoD, DoS) ainsi qu'auprès de chercheurs universitaires ou affiliés à des *think tanks*, entretiens réalisés entre décembre 2011 et mars 2014.

<sup>158</sup> Senate Armed Services Committee Hearing, *Security Issues Relating to Iraq*, 15 novembre 2011 : <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-112shrg74867/html/CHRG-112shrg74867.htm>

<sup>159</sup> Montée en force rapide des effectifs, qui passent de 120 000 à 170 000 en quelques mois. Voir Stéphane Taillat, *Les stratégies américaines en Irak et en Afghanistan*, Annuaire français des relations internationales, juin 2013.

<sup>160</sup> James Denselow, *The US departure from Iraq is an illusion*, The Guardian, 25 octobre 2011

<sup>161</sup> Voir "President Obama's final orders for Afghanistan, Pakistan Strategy or terms sheet; document SECRET/NOFORN" du 29 novembre 2009, reproduit dans Bob Woodward, *Obama's Wars*, New York, Simon & Schuster, 2010, p. 385-390.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

Obama reprend un autre aspect de la politique de son prédécesseur. L'administration Bush avait en effet posé les fondations d'une « guerre parallèle », menée par les forces spéciales et les drones armés<sup>162</sup>. Obama lui va y voir une alternative aux grandes opérations terrestres des années 2000. Cette évolution suppose un usage plus sélectif de la force et va donner lieu à une augmentation sans précédent des assassinats ciblés, qui deviennent la principale tactique de la lutte des Etats-Unis contre les terroristes où qu'ils soient. Le *think tank* indépendant *New America Foundation* estime ainsi à 49 le nombre de frappes de drones exécutées durant les deux mandats de Bush, à près de 450 celles effectuées en moins de cinq ans par Obama. Sous son commandement, les frappes sont également étendues géographiquement, du Pakistan à la péninsule arabique et à l'Afrique (Yémen, Somalie)<sup>163</sup>.

C'est donc une appropriation de l'héritage de Bush, mais avec une « touche Obama » qui cherche à donner un autre sens et surtout une nouvelle rigueur à la politique d'assassinats ciblés : le président démocrate, juriste de formation, entend normaliser l'utilisation des drones armés : il s'entoure de juristes, tente d'encadrer au maximum l'emploi des drones armés dans un processus codifié et centralisé à la Maison Blanche (ce que le *New York Times* a appelé la « *kill list* »<sup>164</sup>). Le discours du président Obama à la *National Defense University* le 23 mai 2013, qui présente pour la première fois publiquement l'ensemble de sa stratégie contre-terroriste, porte pour l'essentiel sur ces aspects légaux des frappes de drones, et sur cet « usage plus sélectif de la force », symbole mais aussi condition de « la fin annoncée d'une décennie de guerres »<sup>165</sup>.

Autre exemple de « guerre de l'ombre », la politique secrète menée vis-à-vis de l'Iran, à qui Obama avait pourtant réservé l'un de ses premiers messages en tant que président, symbole de la nouvelle « main tendue » par l'Amérique à ses adversaires. Or en parallèle, l'administration démocrate a aussi hérité d'un programme cyberoffensif ultraconfidentiel, entamé en 2006, et qu'elle va poursuivre<sup>166</sup>. Baptisé « Jeux olympiques », ce programme repose sur le développement, en collaboration avec Israël, de capacités cyberoffensives visant à perturber les centrifugeuses et donc à retarder le programme nucléaire iranien sans que Téhéran ne puisse identifier l'origine du problème. Ces nouvelles capacités cyber des Etats-Unis visent également, voire prioritairement la Chine, et ont conduit à la création d'un nouveau commandement militaire pour le cyberspace, CYBERCOM, qui aurait mené en 2011 plus de 200 opérations cyberoffensives à l'international<sup>167</sup>.

Les interventions américaines n'ont donc pas cessé sous Obama, mais elles sont devenues plus discrètes. Cette préoccupation de l'Amérique pour une présence plus discrète est indissociable, on l'a dit, de l'évolution des opinions américaine (*war fatigue*) et mondiale (image dégradée des Etats-Unis), mais elle a une autre motivation essentielle, le coût. Alors que les Etats-Unis sont confrontés à une dette structurelle, et que le Congrès est incapable de trouver un accord pour réduire le déficit, la

---

<sup>162</sup> Mark Mazetti, *The Way of the Knife: the CIA, a Secret Army, and a War at the Ends of the Earth*, New York, Penguin Press, 2013.

<sup>163</sup> Données disponibles sur la page "The Year of the Drone": <http://counterterrorism.newamerica.net/drones>.

<sup>164</sup> Jo Becker et Scott Shane, *Secret 'Kill List' Proves a Test of Obama's Principles and Will*, *The New York Times*, 29 mai 2012.

<sup>165</sup> Discours disponible sur la page : <http://www.nytimes.com/2013/05/24/us/politics/transcript-of-obamas-speech-on-drone-policy.html?pagewanted=all>

<sup>166</sup> David E. Sanger, *Confront and Conceal: Obama's Secret Wars and Surprising Use of American Power*, New York, Crown Publishers, 2012.

<sup>167</sup> Barton Gellman, Ellen Nakashima, *U.S. spy agencies mounted 231 offensive cyber-operations in 2011, documents show*, *Washington Post*, 31 août 2013



## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

volonté de réduire les dépenses fédérales et en particulier le coût des interventions militaires extérieures est aussi un facteur déterminant dans les choix faits actuellement à Washington. Or les drones armés, les virus informatiques, et même les forces spéciales coûtent beaucoup moins chers que l'envoi de dizaines de milliers de soldats sur le terrain.

### L'exemple d'AFRICOM

La stratégie américaine en Afrique est une autre illustration de l'importance déterminante de ces facteurs intérieurs, dans un contexte où la menace terroriste en Afrique est estimée en hausse par les décideurs américains. L'exemple d'AFRICOM est d'autant plus intéressant que le dernier-né (2008) des commandements militaires américains a d'abord été présenté, par l'administration Bush, comme un commandement d'un nouveau type, laboratoire d'une approche globale civilo-militaire censée être emblématique du nouveau *smart power* mis ensuite en avant par l'équipe démocrate<sup>168</sup>.

Or quelques années plus tard, AFRICOM est devenu sous Obama le symbole de l'empreinte légère ou « *light footprint* », un concept (qui n'est pas nouveau) mis en avant par le Pentagone pour défendre de « nouvelles approches innovantes, discrètes et à faible coût », éléments mis en avant dans le document stratégique publié par le département de la Défense en janvier 2012<sup>169</sup>. Le *light footprint* repose en priorité sur l'emploi de forces spéciales, de brigades spécialisées par région, et surtout sur la collaboration (formation, entraînements conjoints) entre les militaires américains et les forces armées locales, qui doivent à terme prendre en charge l'essentiel du travail. C'est un concept à l'usage du Pentagone – loin du *smart power* originel voulant intégrer les actions des départements d'Etat, de la Défense et de USAID dans un ensemble cohérent.

Cette vision était portée par le général William « Kit » Ward, premier commandant, et de son adjointe et numéro 2 d'AFRICOM, l'ambassadrice Mary Carlin Yates. Elle ne leur aura guère survécu. Il faut dire que le successeur de Ward, le général Carter Ham a eu dès son entrée en fonction à mener une guerre : l'intervention en Libye, ce qui a forcé la transformation d'AFRICOM en commandement militaire opérationnel, par nécessité. Par ailleurs, Ward a dû faire face d'emblée à plusieurs difficultés, en particulier en termes de personnels : alors qu'il devait y avoir de nombreux civils, il a été difficile de trouver des candidats : sur 1300 personnes au début d'AFRICOM, seuls 3% n'appartenaient pas au Pentagone. Là encore, il a fallu avoir recours aux sociétés militaires privées, donc le plus souvent à d'anciens militaires. La difficulté est liée à des questions de gestion de carrière au département d'Etat, où, contrairement au Pentagone, l'affectation à AFRICOM n'était pas valorisée.

Aujourd'hui, l'enjeu principal pour AFRICOM est de développer ses procédures opérationnelles et d'obtenir davantage de ressources, un processus en cours. En effet, l'évaluation de la menace terroriste en Afrique par les responsables militaires et du renseignement est en hausse ; de ce fait AFRICOM devrait disposer de ressources croissantes, notamment du côté des forces spéciales, où les moyens doivent augmenter (et dont une grande partie sera utilisée pour l'Afrique<sup>170</sup>).

<sup>168</sup> Lauren Ploch, *Africa Command: U.S. Strategic Interests and the Role of the U.S. Military in Africa*, Congressional Research Service (CRS), July 2011.

<sup>169</sup> Voir Department of Defense, *Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21<sup>st</sup> Century Defense*, janvier 2012.

<sup>170</sup> Ces aspects sont étudiés dans le détail dans une étude de l'IRSEM à paraître sous la direction de Maya Kandel, *La stratégie américaine en Afrique*.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

### L'interventionnisme libéral comme *smart power*?

Le président Obama semble donc parfaitement à l'aise avec l'emploi de la force pour des opérations ponctuelles de contre-terrorisme, loin du regard des médias ; pour reprendre l'expression du journaliste américain Daniel Klaidman, « tout se passe comme si face au poids des contraintes intérieures, ce président ne pouvait agir librement que dans l'ombre <sup>171</sup> ».

A contrario, Obama a tout fait pour ne pas impliquer son pays dans la crise qui déchire la Syrie depuis près de trois ans, jusqu'à s'opposer pendant l'été 2012 à une aide américaine indirecte (secrète) à l'opposition syrienne par le biais de la CIA. Seul l'emploi d'armes chimiques a conduit Obama à proclamer une ligne rouge, qu'Assad a plusieurs fois franchie avant que Washington ne réagisse<sup>172</sup>. Mais les frappes ciblées annoncées fin août 2013, avant d'être soumises, par un coup de théâtre qui a surpris tout le monde, à l'approbation du Congrès, n'ont jamais eu lieu : sur ce point on peut dire que Poutine a « sauvé » Obama – d'une défaite humiliante sur le plan intérieur si ce n'est d'un résultat en Syrie.

Quid alors de l'intervention américaine, aux côtés de la France et de la Grande-Bretagne puis dans le cadre de l'OTAN, en Libye en 2011 ? Comme pour la Syrie, la Libye était une intervention dont Obama ne voulait pas a priori. Au sein de son équipe, un débat intense oppose les réalistes (le secrétaire à la Défense Robert Gates, le conseiller à la Sécurité nationale John Brennan, son adjoint influent Tom Donilon) à un groupe qui rassemble à la fois des anciens de l'administration (Bill Clinton marqués par les crises des années 1990 (Balkans, Rwanda), camp dans lequel on retrouve Samantha Power et Susan Rice, alors représentante des États-Unis à l'ONU, Gayle Smith et Michael McFaul, et les conseillers les plus jeunes (Ben Rhodes, Tony Blinken)<sup>173</sup>. Hillary Clinton quant à elle va évoluer rapidement sur la Libye : d'abord réticente aux côtés de Gates et des réalistes, elle bascule dans le camp des interventionnistes après son passage en Europe, notamment à Paris, et surtout après le soutien de la Ligue arabe à une zone d'exclusion aérienne<sup>174</sup>. Pour Obama, le vote du Conseil de sécurité de l'ONU le 17 mars sera l'élément décisif, ajouté à la pression de ses conseillers les plus proches. Il est par ailleurs également soutenu par plusieurs personnalités des deux bords au Congrès, en faveur d'une intervention américaine<sup>175</sup>. S'agissant de ses conseillers en particulier, ces pressions ont montré le poids de ce qu'on a appelé « l'interventionnisme libéral ou humanitaire » au sein de l'establishment démocrate de politique étrangère, d'autant plus que la majorité de ses conseillers sont des anciens de l'administration Clinton pour lesquels les interventions des années 1990 dans les Balkans ont été une expérience formatrice et déterminante.

---

<sup>171</sup> Daniel Klaidman, *Kill or Capture – The War on Terror and the Soul of the Obama Presidency*, New York, Houghton Mifflin Harcourt, 2012.

<sup>172</sup> L'homme a une sensibilité particulière aux armes de destruction massive, voir aussi son initiative pour un monde sans armes nucléaires par exemple.

<sup>173</sup> Justin Vaïsse, *Barack Obama et sa politique étrangère...*, *op.cit.*, p. 178-181. Voir aussi Maya Kandel, « Clinton en Bosnie, Obama en Libye : l'interventionnisme humanitaire, impérialisme ou progressisme ? », in Claire Delahaye et Serge Ricard (dir.), *L'héritage de Théodore Roosevelt : Impérialisme et progressisme (1912-2012)*, Paris, L'Harmattan, novembre 2012, p. 226-228.

<sup>174</sup> Ryan Lizza, *The Consequentialist: How the Arab Spring remade Obama's foreign policy*, *The New Yorker*, 2 mai 2011. Helene Cooper, Steven Lee Myers, *Obama Takes Hard Line With Libya After Shift by Clinton*, *The New York Times*, 18 mars 2011.

<sup>175</sup> Voir Maya Kandel, « Leading from Behind, le nouvel interventionnisme américain ? », in *Réflexions sur la crise libyenne*, sous la direction de Pierre Razoux, Etude de l'IRSEM n°27, Paris : IRSEM, 2013.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

De manière tout à fait révélatrice, on retombe ici une autre définition du *smart power*, développée la même année que Nye, en 2004, cette fois par l'activiste Suzanne Nossel, elle-même également ancienne de l'administration Clinton. Dans un article de *Foreign Affairs* intitulé "Smart Power", Nossel invoquait la tradition américaine de l'interventionnisme libéral de Wilson à Clinton. Cette conception démocrate de l'usage de la force repose sur le principe que l'appareil militaire américain peut, et doit, être utilisé pour la défense des valeurs de l'Amérique et qu'il en va de la place des Etats-Unis comme « nation indispensable<sup>176</sup> », « leader du monde libre » garant du système international actuel.

Cette vision s'est imposée dans les années 1990, avec quelques ratés (Somalie 1993, Haïti 1994), comme la nouvelle conception dominante du parti démocrate en politique étrangère, ce qui explique l'augmentation des interventions militaires américaines sous Clinton. Elle a permis aux démocrates de surmonter l'antimilitarisme né de la guerre du Vietnam et de renouer avec une politique étrangère incluant l'utilisation de la force<sup>177</sup>. Or les démocrates interventionnistes renouaient ainsi avec les néoconservateurs, qui sont à l'origine, rappelons-le, des démocrates ayant rompu avec le parti à cause de l'antimilitarisme post-Vietnam, sur la nécessité d'intervenir pour des raisons morales<sup>178</sup>. Ce n'est pas un hasard si les libéraux interventionnistes du parti démocrate (aussi appelés « faucons de gauche » ou « *liberal hawks* ») se retrouvent depuis vingt ans aux côtés des néoconservateurs en promoteurs et soutiens des interventions américaines, des Balkans à la Libye et aujourd'hui à la Syrie, en passant par l'Irak en 2003.

Cette vision est restée dominante dans l'establishment de politique étrangère du parti démocrate depuis une vingtaine d'années, à quelques exceptions près, dont celle justement de Barack Obama. Obama avait en effet très tôt fait le lien entre Bill Clinton et Bush fils pour leur interventionnisme tout azimut et leur tendance à vouloir régler tous les problèmes internationaux par l'outil militaire. Affirmant son admiration pour la gestion de la fin de la guerre froide par le président Bush père et son conseiller à la Sécurité nationale Brent Scowcroft, le candidat Obama exprimait ainsi en 2008 sa volonté de tourner la page des deux décennies post-guerre froide pour revenir à « la politique étrangère réaliste traditionnelle et bipartisane » caractéristique des Etats-Unis d'une époque antérieure<sup>179</sup>.

### « Leading from behind » en Libye

En Libye donc, Obama a semblé engager son pays à contrecœur mais il a su habilement imposer des modalités originales de participation américaine : légitimation de l'opération (aval de l'ONU et des organisations régionales, cadre de l'OTAN), mais surtout il a pris soin de laisser aux alliés le rôle le

<sup>176</sup> L'expression, souvent reprise, a été utilisée pour la première fois par Madeleine Albright en décembre 1996 lors d'une visite en ex-Yougoslavie, alors qu'elle était encore la représentante des Etats-Unis à l'ONU. Elle a ensuite employé à nouveau l'expression dans plusieurs discours en tant que secrétaire d'Etat de la seconde administration Clinton. Voir Michael Dobbs, John M. Goshko, *Albright's Personal Odyssey Shaped Foreign Policy Beliefs*, The Washington Post, 6 décembre 1996.

<sup>177</sup> Maya Kandel, « Clinton en Bosnie, Obama en Libye : l'interventionnisme humanitaire, impérialisme ou progressisme ? », in Claire Delahaye et Serge Ricard (dir.), *L'héritage de Théodore Roosevelt : Impérialisme et progressisme (1912-2012)*, Paris, L'Harmattan, novembre 2012, p. 226-228.

<sup>178</sup> Justin Vaïsse, *Histoire du néoconservatisme aux Etats-Unis*, Paris, Odile Jacob, 2008.

<sup>179</sup> "The truth is that my foreign policy is actually a return to the traditional, bipartisan, realistic foreign policy of George Bush's father, John F. Kennedy, of in some ways Ronald Reagan" extrait d'un discours de champagne prononcé par Barack Obama en mars 2008, cité par Maria Gavrilovic, *Obama says on Foreign Policy He's Like Reagan and Bush 41*, CBS News, 28 mars 2008.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

plus voyant<sup>180</sup> (c'est le fameux leadership en retrait). Ce faisant, il a mis les Européens devant un fait accompli et mis en œuvre concrètement ce que Washington réclamait depuis plusieurs années : que les Européens prennent en charge la sécurité de leur environnement.

Autre succès, voire priorité d'Obama avec la Libye, maintenir l'opération à distance pour la population américaine avec ce concept d'un leadership différent – qui lui sera beaucoup reproché par l'establishment de politique étrangère, mais pas par la population américaine. Le terme de « *leadership from behind* », qui en est venu à symboliser l'intervention américaine en Libye pour les Européens, est employée pour la première fois dans la revue *The New Yorker* du 2 mai 2011, par un conseiller resté anonyme du président<sup>181</sup> qui l'explique ainsi : « La défense de nos intérêts et la diffusion de nos idéaux requiert donc désormais discrétion et modestie en plus de notre puissance militaire » – ce qui est une bonne description de la philosophie générale de Barack Obama en politique étrangère.

### Conclusion

Il semble bien aujourd'hui que, en dépit de l'influence persistante de l'interventionnisme libéral chez les démocrates en politique étrangère – comme pour les néoconservateurs côté républicain, ce sont en réalité les réalistes, voire les isolationnistes, qui ont désormais le vent en poupe dans les deux partis, reflétant en cela l'évolution et l'humeur de l'opinion américaine.

En réalité, les rebondissements sur la Syrie l'ont montré de manière éclatante, le paysage de la politique étrangère américaine est en pleine restructuration et les lignes de faille traversent les deux partis. Ainsi lorsqu'Obama a demandé au Congrès un vote pour l'autoriser à utiliser la force en Syrie (en accord avec la loi sur les pouvoirs de guerre), il n'a reçu en une semaine que six soutiens républicains et 22 soutiens démocrates à la Chambre des représentants (qui compte 435 membres). L'Amérique vit à cet égard une période de transition, et Obama est lui aussi un président de transition – toute la question étant de savoir si l'état final est atteint ou non.

Les fractures entre activistes et isolationnistes traversent les deux partis, républicains et démocrates, mais les partisans d'un certain désengagement semblent être majoritaires aujourd'hui. Certes, les présidents américains ont toujours bataillé pour imposer l'interventionnisme extérieur, notamment militaire, à une population et un Congrès souvent réticents. Le Congrès américain en particulier, à quelques exceptions historiques près, est presque structurellement isolationniste ou en tout cas peu porté à l'aventurisme extérieur, et cette caractéristique est aujourd'hui renforcée par des sondages traduisant la prégnance de ce sentiment dans la population américaine<sup>182</sup>. Ce qui explique aussi le choix de modalités d'engagement militaire plus discrètes, par l'emploi des drones et des forces spéciales.

Ce débat est également présent dans les milieux militaires américains. Il est d'ailleurs intéressant de noter que dès le milieu des années 2000, il y avait un désir chez de nombreux militaires américains de revenir à des engagements militaires plus discrets, comme le montrent les reportages et

---

<sup>180</sup> Christopher M. Blanchard, *Libya: Unrest and US Policy*, Congressional Research Service (CRS), 29 mars 2011

<sup>181</sup> Ryan Lizza, *The Consequentialist : How the Arab Spring remade Obama's foreign policy*, *The New Yorker*, 2 mai 2011.

<sup>182</sup> Maya Kandel, *Le Congrès, acteur essentiel de la politique étrangère et de défense des Etats-Unis*, Cahier de l'IRSEM n°15, Paris, IRSEM, 2012

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

témoignages recueillis par Robert Kaplan auprès des « fantassins de l'empire américain<sup>183</sup> ». Nombre d'entre eux défendaient une autre manière d'utiliser l'outil militaire où les Etats-Unis ont aussi une tradition ancienne, puisqu'ils l'ont pratiqué au XIX<sup>e</sup> et au début du XX<sup>e</sup> siècle. Leur tradition militaire historique vient de là, si l'on considère notamment les guerres indiennes et les premières campagnes de leur expansion « coloniale ».

Le retrait d'Irak, le désengagement d'Afghanistan, le choix de ne pas intervenir ouvertement en Syrie, tous participent de cette même philosophie générale : accent sur le contre-terrorisme focalisé sur les acteurs non-étatiques, avec une volonté de gérer la menace, y compris préventivement, avec un niveau d'interférence minimale pour les Américains ; choix du cyber face à la Chine, pour éviter ou du moins retarder l'échéance d'un face-à-face annoncé ; stratégie indirecte et soutien aux alliés partout où cela est possible, en particulier en Afrique.

Ces caractéristiques dont l'horizon est souvent borné au très court terme – gérer la menace, retarder l'échéance – soulèvent de nombreuses questions pour l'avenir du leadership américain. Car en réalité ces nouvelles formes d'interventions sont essentiellement des tactiques qu'on peine à situer dans une stratégie cohérente, à relier à des objectifs à long terme. Surtout, cette nouvelle forme d'interventionnisme américain ressemble fort non pas à la « fin d'une décennie de guerres » mais plutôt au début d'une nouvelle ère d'opérations permanentes, une « *guerre préventive permanente* » pour reprendre l'expression de Pierre Hassner<sup>184</sup>. Les outils qui ont permis à Obama de désengager les États-Unis des guerres de la décennie 2000 ne sont-ils pas en train de les entraîner dans de nouveaux conflits, justement par leur « facilité » d'emploi, leur adéquation avec la forme du gouvernement démocratique – puisqu'ils sont validés à la fois par la population et le Congrès ?

---

<sup>183</sup> Voir là-dessus les deux livres de Robert Kaplan, *Imperial Grunts: On the Ground with the American Military*, New York, Random House, 2006, et *Hog Pilots, Blue Water Grunts*, New York, Random House, 2007.

<sup>184</sup> Pierre Hassner, *Régulation et stratégie : l'ère de la désorganisation massive ?*, Revue Défense Nationale, mars 2013.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

### Bibliographie

- Armitage Richard, Nye Joseph S. Jr., *CSIS Commission on Smart Power: A smarter, more secure America*, CSIS, 2007.
- Bellamy Alex J., Paul D. Williams, "The new politics of protection ? Côte d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect", *International Affairs*, 87:4 , 2011, p. 839-844.
- Blanchard Christopher M., "Libya: Unrest and US Policy", *Congressional Research Service (CRS)*, 29 mars 2011.
- Brzezinski Zbigniew, *Strategic Vision – America and the Crisis of Global Power*, New York, Basic Books, 2012.
- Delahaye Claire et Ricard Serge (ed.), *L'héritage de Théodore Roosevelt : Impérialisme et progressisme (1912-2012)*, Paris, L'Harmattan, 2012.
- Dickinson Elizabeth, "Brainier Brawn: A Brief History of Smart Power", *Foreign Policy*, mai-juin 2010.
- Goya Michel, *Irak : Les armées du chaos*, Paris, Economica, 2009.
- Hassner Pierre, « Régulation et stratégie : l'ère de la désorganisation massive ? », *Revue Défense Nationale*, mars 2013.
- Indyk Martin S., Lieberthal Kenneth G., O'Hanlon Michael E., *Bending History: Barack Obama's Foreign Policy*, Washington, DC, The Brookings Institution Press, 2012.
- Kandel Maya (dir.), Fleurant Aude-Emmanuelle, *Etats-Unis, quelle transition stratégique ? La politique de défense américaine sous Obama, entre dynamiques internes et évolutions internationales*, Etude de l'IRSEM n°29, Paris : IRSEM, 2013
- Kandel Maya, *Le Congrès, acteur essentiel de la politique étrangère et de défense des États-Unis*, Cahier de l'IRSEM n° 15, Paris : IRSEM, 2012.
- Kaplan Robert, *Imperial Grunts: On the Ground with the American Military*, New York, Random House, 2006.
- —, *Hog Pilots, Blue Water Grunts*, New York, Random House, 2007.
- Klaidman Daniel, *Kill or Capture – The War on Terror and the Soul of the Obama Presidency*, New York, Houghton Mifflin Harcourt, 2012.
- Lizza Ryan, "The Consequentialist: How the Arab Spring remade Obama's foreign policy", *The New Yorker*, 2 mai 2011.
- Mazzetti Mark, *The Way of the Knife: the CIA, a Secret Army, and a War at the Ends of the Earth*, New York, Penguin Press, 2013.
- Melandri Pierre, *Histoire des Etats-Unis, Tome II : Le déclin ? Depuis 1974*, Paris, Perrin, 2013.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

- Nossel Suzanne, “*Smart Power: Reclaiming International Liberalism*”, *Foreign Affairs*, mars-avril 2004.
- Nye Joseph S., “*Get Smart: Combining Hard and Soft Power*”, *Foreign Affairs*, juillet-août 2009.
- Nye Joseph S., *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York, PublicAffairs, 2004.
- Ploch Lauren, *Africa Command: U.S. Strategic Interests and the Role of the U.S. Military in Africa*, Congressional Research Service (CRS), juillet 2011.
- Robinson Linda, *The Future of US Special Operations Forces*, Council on Foreign Relations Special Report n° 66, avril 2013, p. 5-6.
- Salazar Torreon Barbara, *Instances of Use of United States Armed Forces Abroad 1798-2013*, Congressional Research Service (CRS), mai 2013.
- Sanger David E., *Confront and Conceal: Obama’s Secret Wars and Surprising Use of American Power*, New York, Crown Publishers, 2012.
- Singer P.W., *Wired for War: The Robotics Revolution and Conflict in the 21<sup>st</sup> Century*”, New York, Penguin, 2009.
- Smeltz Dina, *Foreign Policy in the New Millenium: Results of the 2012 Survey of American Public Opinion and US Foreign Policy*, The Chicago Council on Global Affairs, septembre 2012.
- Taillat Stéphane, « Les stratégies américaines en Irak et en Afghanistan », *Annuaire français des relations internationales*, juin 2013.
- Vaïsse Justin, *Barack Obama et sa politique étrangère (2008-2012)*, Paris, Odile Jacob, 2012.
- Western Jon, *Selling Intervention & War: The Presidency, the Media, and the American Public*, Baltimore, MD, the Johns Hopkins University Press, 2005.
- Woodward Bob, *Obama’s Wars*, New York, Simon & Schuster, 2010.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

### ■ LE RENSEIGNEMENT AMERICAIN : PRECURSEUR ET FOSSOYEUR DU 'SMART POWER'

Gildas Le Voguer, Université Rennes 2

Le 22 mai 1960, le *New York Times Magazine* publiait un article au titre volontairement provocateur : « How Intelligent is Intelligence<sup>185</sup>? ». Son auteur, Harry Howe Ransom, professeur à l'université de Harvard, l'avait écrit peu après l'incident du U-2, le 1<sup>er</sup> mai de la même année. Ce jour-là, un avion de reconnaissance américain de type U-2 avait été abattu tandis qu'il survolait le territoire soviétique.

Cet incident eut pour conséquence de faire échouer le sommet de Paris qui avait commencé le 15 mai. Pour le général de Gaulle, l'incident du U-2 n'aurait pas dû prendre de telles proportions. Selon Vernon Walters, « il dit à Eisenhower que c'était le genre de gaffes que font tous les services de renseignements, qu'ils sont d'habitude discrets, que des affaires de ce genre ne sont pas étalées devant le public et que, surtout, elles n'impliquent pas le chef d'État<sup>186</sup>. » Mais Nikita Khrouchtchev ne l'entendait pas de cette oreille.

L'incident du U-2 démontrait ainsi que même une forme *a priori* inoffensive du renseignement, le « renseignement d'origine image » (ROIM ou *imint* pour *imagery intelligence*), pouvait avoir des conséquences diplomatiques désastreuses. Le « renseignement aérien », progressivement supplanté par le « renseignement aérospatial<sup>187</sup> » et ses satellites d'observation, reprend aujourd'hui du service avec l'utilisation des *Unmanned Aerial Vehicles* (UAVs), communément appelés drones.

À l'instar des U-2, les drones, parfois qualifiés de *smart weapons*, ne sont pas à l'abri d'un accident. C'est précisément ce qui s'est passé en décembre 2012, un drone RQ-170 s'étant écrasé sur le sol iranien près de la ville de Kashmar, à quelque deux cents kilomètres de la frontière afghane<sup>188</sup>. En paraphrasant Ransom, on peut donc aujourd'hui poser la question : « How smart is intelligence? »

Avant d'y répondre, on verra comment le renseignement, dont les missions relèvent tantôt du *soft power* et tantôt du *hard power*, préfigurait dès le début de la guerre froide le *smart power*. Mais certaines opérations ayant eu des répercussions dommageables pour la politique étrangère des États-Unis, le renseignement fut un moment écarté avant de revenir, après les attentats du 11 septembre, aux avant-postes. Les trois principaux modes d'action du renseignement pendant la guerre froide, la propagande, l'action politique et l'action paramilitaire, ont été remplacés par une nouvelle « triade<sup>189</sup> » constituée par le recours aux drones, la cyberguerre et la mise en œuvre d'opérations secrètes.

<sup>185</sup> Harry Howe Ransom, *How Intelligent is Intelligence?*, The New York Times Magazine, 22 mai 1960, p. 26, 80-83.

<sup>186</sup> Charles de Gaulle cité par Vernon A. Walters, *Services discrets*, Paris, Plon, 1979.

<sup>187</sup> Consulter Mickaël Aubout, *Le milieu aérien, acteur et objet du renseignement*, Hérodote, N°140, 1<sup>er</sup> trimestre 2011, p. 81-90.

<sup>188</sup> Scott Shane & David E. Sanger, *Drone Crash Exposes U.S. Spying on Iran*, International Herald Tribune (désormais IHT), 9 décembre 2012.

<sup>189</sup> Expression utilisée par Pierre Hassner lors de son intervention, le 10 octobre 2013, dans le cadre du colloque « Les stratégies du *smart power* américain » organisé à l'Université de Poitiers.



## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

Cependant, comme au temps de la guerre froide, les actions menées par le renseignement ont parfois des conséquences néfastes et l'on peut même se demander si le renseignement, hier précurseur du *smart power*, n'est pas en train d'en devenir le fossoyeur.

### Le renseignement comme préfiguration du *smart power*

Après la Seconde Guerre mondiale, le recours aux armes conventionnelles ou nucléaires était d'évidence inconcevable et la diplomatie s'épuisa rapidement face à l'antagonisme croissant entre États-Unis et Union soviétique. Le renseignement, avec ses opérations secrètes, constituait une troisième voie, moins coûteuse que la guerre et plus directe que la diplomatie. Harry Rositzke résume les choses de cette manière : « Toutes les opérations spéciales sont donc essentiellement politiques, et s'efforcent de modeler la structure interne du pouvoir dans une autre nation sans recourir à la guerre. L'action spéciale prolonge la diplomatie par d'autres moyens<sup>190</sup>. » Rositzke, qui dirigea à partir du printemps 1946 la *Special Projects Division for the Soviet Union (SPD/S)* au sein du renseignement américain, fut l'un des principaux artisans de ces opérations secrètes qui connurent un véritable âge d'or pendant la guerre froide. Parce que cette troisième voie était composée d'éléments appartenant au *soft power* ainsi qu'au *hard power* (au sens d'influence et de contrainte respectivement, voir ci-dessous), on peut dire qu'elle préfigurait le *smart power*.

La principale fonction assignée à la CIA par la loi de 1947, le *National Security Act*, était la collecte et l'analyse du renseignement, mais certains conseillers du Président jugeaient que cette agence devait aussi être capable de mener des opérations secrètes. George Frost Kennan, le théoricien de la politique d'endiguement qui dirigeait alors le *Policy Planning Staff* du ministère des Affaires étrangères, le préconisait dans un mémorandum du 6 janvier 1949 : « La tournure des événements internationaux démontre chaque jour l'importance du rôle que devront jouer les opérations secrètes si nous voulons protéger de manière adéquate nos intérêts nationaux<sup>191</sup>. » Les opérations de guerre psychologique et politique s'intensifièrent donc et l'on estime ainsi qu'en 1952 pas moins de 60% des agents de la CIA et 74% de son budget étaient utilisés pour ce type d'opérations<sup>192</sup>.

Depuis 1947, la CIA avait en effet lancé un grand nombre d'opérations, que l'on peut schématiquement classer en trois grandes catégories : la propagande, l'action politique et l'action paramilitaire.

Le premier type d'action, la propagande, se range du côté du *soft power* et il s'agit du « pain quotidien des opérations secrètes<sup>193</sup>. » Dès 1946, la radio *Voice of America (VOA)* était suppléée par *Radio in American Sector (RIAS)*. Puis, en juillet 1950, après que le président Harry Truman eut lancé

<sup>190</sup> Harry Rositzke, *CIA – 25 ans au sein de l'agence américaine d'espionnage*, Bruxelles, Elsevier, 1978, p. 140.

<sup>191</sup> George Frost Kennan, "Memorandum from the Director of the Policy Planning Staff, Department of State (Kennan) to the Assistant Director for Policy Coordination, Central Intelligence Agency, (Wisner)", 6 janvier 1949, document 308, *Foreign Relations of the United States, 1945-1950. Emergence of the Intelligence Establishment. Psychological and Political Warfare*. Disponible à l'adresse électronique suivante : <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1945-50Intel/d308>

<sup>192</sup> Consulter John Prados, *Safe for Democracy: The Secret Wars of the CIA*, Chicago, Iva R. Dee, 2006. Les chiffres proposés par Prados doivent néanmoins être pris avec des pincettes. Un autre spécialiste estime qu'en 1950 la part du budget de la CIA allouée aux opérations secrètes s'élevait à environ 25% et qu'elle ne dépassa les 60% qu'en 1968. Voir Loch K. Johnson, "Covert Action and Accountability: Decision-Making for America's Secret Foreign Policy", in Loch K. Johnson & James J. Wirtz, *Strategic Intelligence: Windows Into a Secret World – An Anthology*, Los Angeles, Roxbury Publishing Company, 2004, p. 374.

<sup>193</sup> Gregory Treverton, *Covert Action: The Limits of Intervention in the Postwar World*, New York, Basic Books, 1987, p. 14.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

devant l'*American Society of Newspaper Editors* sa « campagne pour la liberté », une nouvelle radio, *Radio Free Europe* (RFE), commença à émettre. En avril 1951, on créa un *Psychological Strategy Board* (PSB) afin de coordonner les opérations de propagande.

Avec le deuxième mode d'action, l'action politique, on se situe entre le *soft power* et le *hard power*. C'est tout d'abord en Europe de l'Ouest, où les autorités américaines observaient avec effroi la montée en puissance des forces communistes, que la CIA mit en œuvre un programme d'action politique. Dès le mois de décembre 1947, des agents de la CIA, emmenés par James Jesus Angleton, vétéran de l'OSS, partaient pour la péninsule italienne afin d'y mener des actions politiques visant à favoriser la victoire de la démocratie-chrétienne aux élections d'avril 1948. Des efforts similaires furent engagés en France, le travail de la CIA s'inscrivant dans le cadre plus large de l'effort diplomatique américain qui visait à ancrer solidement la France dans le bloc de l'Ouest et à lui faire prendre, selon l'expression de Jean-Pierre Rioux, le « chemin de Washington<sup>194</sup> ».

L'agence passa ensuite à la vitesse supérieure avec des actions paramilitaires, basculant ainsi dans le *hard power*. En 1949, elle parachuta en Albanie de petites unités commando composées de réfugiés albanais avec pour objectif de fomenter le renversement du régime d'Enver Hoxha. Des opérations similaires eurent également lieu en Europe de l'Est, en Ukraine<sup>195</sup> et dans les pays baltes. Pour Thomas Polgar, agent de la CIA alors en poste en Allemagne, « la seule chose [que ces parachutages] prouvent c'est que les lois de la gravité existent bien<sup>196</sup>. »

Après l'élection de Dwight Eisenhower, l'action paramilitaire s'intensifia encore. Le nouveau président « pensait que l'on pouvait utiliser l'agence avec plus d'efficacité et qu'elle pouvait en effet devenir l'une des armes principales de la guerre froide. [...] Encore plus important, Eisenhower était fondamentalement convaincu qu'une guerre atomique était inimaginable, une guerre conventionnelle limitée ingagnable et le *statu quo* inacceptable. Il ne restait d'autre choix que les opérations secrètes de la CIA<sup>197</sup>. » L'objectif assigné désormais à l'agence n'était plus, comme au temps de Truman, de contrer ou d'affaiblir les régimes potentiellement hostiles mais de les renverser purement et simplement, ce qui eut effectivement lieu en Iran en 1953 puis au Guatemala l'année suivante.

Ces deux opérations, saluées alors comme de grands succès, eurent à moyen terme pour la politique étrangère américaine des conséquences négatives, ce que les analystes résument généralement sous le terme « *blowback* », c'est-à-dire « retour de bâton. » Ainsi, plusieurs historiens<sup>198</sup> ont établi un lien direct entre le renversement de Mossadegh et la révolution iranienne en 1979. De la même manière, l'opération secrète conduite au Guatemala poussa un certain nombre de jeunes activistes vers une plus grande radicalité politique, à commencer par Che Guevara. Selon sa première épouse, Hilda Gadea, « c'est le Guatemala qui finit par le convaincre que la lutte armée était nécessaire et qu'il

<sup>194</sup> Jean-Pierre Rioux, *La France de la Quatrième République – I. L'ardeur et la nécessité, 1944-1952*, Paris, Seuil/Points Histoire, 1980, p. 187.

<sup>195</sup> Consulter Taras Kuzio, *US Support for Ukrainian Liberation During the Cold War: A Study of Prolog Research and Publishing Corporation*, *Communism and Post-Communism Studies*, N°45, 2012, p. 51-64.

<sup>196</sup> Thomas Polgar cité par Evan Thomas, *The Very Best Men: Four Who Dared - The Early Years of the CIA*, New York, Simon & Schuster, 1995, p. 67.

<sup>197</sup> Stephen E. Ambrose, *Eisenhower: The President, Volume Two*, New York, Simon & Schuster, 1984, p. 110-11.

<sup>198</sup> Stephen Kinzer, *All the Shah's Men: An American Coup and the Roots of Middle East Terror*, New York, Wiley, 2003, pp. 212-215 cite plusieurs historiens qui sont arrivés à cette conclusion.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

fallait prendre l'initiative contre l'impérialisme<sup>199</sup> ». De toute évidence, ces opérations démontrèrent l'inintelligence de l'action menée par le renseignement américain.

Pourtant, cette « « guerre froide non conventionnelle », [qui] ne fut pas un aspect mineur mais essentiel de la guerre froide<sup>200</sup> », constitua, avec son mélange d'opérations relevant tantôt du *soft power*, tantôt du *hard power*, une préfiguration du *smart power*. Mais, après le désastre de la Baie des Cochons, le renseignement comme instrument de la politique étrangère américaine était devenu une trop grande source d'embarras. Il s'effaça donc pour un temps avant de revenir bientôt aux avant-postes.

### Le retour du renseignement américain aux avant-postes

C'est à partir de 1979 que la CIA revint sur le devant de la scène de la politique étrangère américaine, avec, en Afghanistan, l'une des opérations les plus coûteuses de son histoire. L'aide apportée aux moudjahidin afghans dans leur lutte contre l'Union soviétique s'éleva à pas moins de trois milliards de dollars. Vingt ans plus tard, à nouveau en Afghanistan, le renseignement américain allait se trouver aux avant-postes et, comme pendant la guerre froide, il allait jouer un rôle déterminant dans la mise en œuvre de la politique étrangère américaine avec, une fois de plus, des effets négatifs.

Après les attentats du 11 septembre 2001, le pouvoir politique se tourna immédiatement vers la communauté américaine du renseignement, car c'est elle qui connaissait le mieux la nébuleuse terroriste et en particulier le réseau Al-Qaïda, installé en Afghanistan. Dès le 13 septembre, le directeur de la CIA, George Tenet, soumettait à George Bush les grandes lignes du plan de riposte aux attentats concocté par la CIA. Le ministère de la Défense américain n'ayant pas de plan de remplacement à offrir, c'est donc celui de la CIA qui fut adopté le 17 septembre.

Trois jours plus tard, le président Bush s'adressait en ces termes au Congrès et au peuple américains :

« Nous ne répondrons pas seulement par des représailles immédiates et des frappes ponctuelles. Les Américains ne doivent pas s'attendre à une bataille unique mais à une longue campagne, différente de toutes celles que nous avons connues jusqu'à présent. Elle impliquera peut-être des frappes spectaculaires que l'on verra à la télévision mais également des opérations secrètes, qui, même en cas de succès, demeureront secrètes<sup>201</sup>. »

Le 26 septembre, George Bush se rendit au quartier général de la CIA à Langley en Virginie où il déclara qu'il n'existait pas « de meilleure institution avec laquelle on puisse travailler. La CIA, ce sont les oreilles et les yeux de l'Amérique à travers le monde<sup>202</sup> ». Le lendemain, les agents du *National Clandestine Service* (NCS) de la CIA entraient en Afghanistan pour y mener l'opération *Jawbreaker*. Le fait que les agents de la CIA aient été les premiers à pénétrer en Afghanistan et que le premier

<sup>199</sup> Hilda Gadea citée par Evan Thomas, *op.cit.*, p. 125-126.

<sup>200</sup> Kenneth A. Osgood, *Review Essay: Hearts and Minds – The Unconventional Cold War*, *Journal of Cold War Studies*, Vol.4, N°2, printemps 2002, p. 95.

<sup>201</sup> George W Bush, *Address to a Joint Session of Congress and the American People*, 20 septembre 2001. Disponible à l'adresse électronique suivante :

<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html>

<sup>202</sup> George W. Bush, *The President Thanks the Agency Workforce for Its Efforts Against Terrorism*, 26 septembre 2001, cité dans *Studies in Intelligence*, N°11, automne-hiver 2001. Disponible à l'adresse électronique suivante :

[https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/fall\\_winter\\_2001/index.html](https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/fall_winter_2001/index.html)

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

américain à y perdre la vie ait été l'un de ses membres avait une forte charge symbolique pour une agence que l'on accusait d'avoir failli le 11 septembre 2001. Avec cette opération en Afghanistan, le renseignement recouvrait la place qu'il avait perdue, au moins depuis la fin de la guerre froide, dans le dispositif de la politique étrangère américaine.

C'est également l'expertise du renseignement américain qui fut sollicité avant l'intervention américaine en Irak. Le 5 février 2003, lors de sa présentation au sujet des armes de destruction massive irakiennes, le secrétaire d'État Colin Powell était accompagné de George Tenet lui-même, qui, par sa seule présence, apportait la caution de la communauté du renseignement. Mais l'existence de ces armes n'ayant pu être confirmée, la CIA y perdit une bonne partie de son crédit. D'autres révélations allaient ternir encore un peu plus la réputation de l'agence.

En effet, depuis plusieurs mois, la presse multipliait les révélations au sujet de certaines pratiques illicites, à commencer par le transfert, « rendition » en anglais, de prisonniers vers des pays tiers afin qu'ils y soient incarcérés et interrogés<sup>203</sup>. Deuxièmement, les médias américains établirent que la CIA avait créé un réseau clandestin de prisons dans plusieurs pays. Enfin, ils révélèrent que des actes de torture y avaient été perpétrés par des agents de la CIA.

L'administration Bush n'ignorait rien de tout cela, ayant déjà été informée par le rapport établi en 2004 par l'inspecteur général de la CIA lui-même, John Helgerson<sup>204</sup>. Mais l'administration Bush nia l'évidence. En novembre 2005, lors d'un voyage officiel au Panama, George Bush affirmait aux journalistes : « We do not torture<sup>205</sup>. »

Ces révélations et les dénégations de l'administration Bush ont terni durablement l'image des États-Unis à l'extérieur. Le retour du renseignement aux avant-postes ne s'est pas traduit par un regain de bon sens. Pendant la campagne présidentielle de 2008, le candidat Barack Obama promettait d'en revenir à une politique plus raisonnable, plus *smart*.

### Le renseignement, fossoyeur du *smart power*

Soucieux de restaurer l'image passablement dégradée des États-Unis dans le monde, le président Obama reconnaît très tôt les dérives de l'armée et du renseignement américains en rendant publics les documents ayant permis l'usage de la torture pendant la période Bush. L'administration Obama s'engageait également à fermer les prisons secrètes de la CIA, souvent nommées *black sites*. Parallèlement, Obama renonçait au recours systématique à la force, lui préférant « le choix d'une stratégie d'empreinte légère (*light footprint*), reposant sur l'emploi privilégié des forces spéciales, du renseignement et des frappes de drones<sup>206</sup>. » Cette stratégie, mise en œuvre dès 2009 avant d'être clairement affirmée par la directive stratégique de défense (*Defense Strategic Guidance*) de janvier 2012, ne signifiait nullement qu'Obama avait l'intention de baisser la garde face au danger terroriste.

<sup>203</sup> Douglas Jehl & David Johnston, *CIA Given Free Rein to Move Prisoners*, International Herald Tribune, 7 mars 2005.

<sup>204</sup> Le rapport Helgerson est disponible sur le site de la *National Security Archive*, à l'adresse électronique suivante : <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/torturingdemocracy/documents/20040507.pdf>

<sup>205</sup> George W. Bush cité par Michael A. Fletcher, *Bush Defends CIA's Clandestine Prisons*, International Herald Tribune, 8 novembre 2005.

<sup>206</sup> Maya Kandel (dir.), *États-Unis : quelle transition stratégique ? La politique de défense stratégique sous Obama, entre dynamiques internes et évolutions internationales*, Étude de l'Irsem, n°29-2013, p. 12. Disponible à l'adresse électronique suivante : <http://www.defense.gouv.fr/irsem/page-d-accueil/vient-de-paraitre/etude-de-l-irsem-n-29-2013-etats-unis-quelle-transition-strategique>

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

Le 27 mars 2009, lors de son premier discours majeur de politique étrangère, il déclarait : « Il faut donc que le peuple américain comprenne que notre objectif est clair et précis : il s'agit de déstabiliser, de démanteler et de défaire al-Qaïda au Pakistan et en Afghanistan<sup>207</sup>. » Le Président n'indiqua pas alors les moyens qu'il souhaitait mettre en œuvre pour remplir cet objectif mais il apparut rapidement que la communauté du renseignement continuerait d'être mise à contribution, au risque de compromettre les efforts de sa secrétaire d'État, Hillary Clinton, qui souhaitait mener une politique fondée sur le *smart power*<sup>208</sup>.

Premier volet de la nouvelle triade du renseignement, la cyberguerre, qui se résume en fait, comme l'indique Thomas Rid<sup>209</sup>, au « cybersabotage » et au « cyberespionnage. » En novembre 2011, le journaliste David Sanger révélait que la communauté du renseignement américaine s'efforçait d'affaiblir le programme nucléaire des Iraniens, en particulier en s'attaquant à leurs réseaux informatiques grâce au virus Stuxnet<sup>210</sup>. Cette cyberattaque, nommée *Operation Olympic Games*, a été concoctée à partir de 2007 par la *National Security Agency* et l'armée israélienne afin de déstabiliser le centre d'enrichissement nucléaire de Natanz en Iran<sup>211</sup>.

Le même journaliste révélait également qu'un an plus tôt, en novembre 2010, à Téhéran, le physicien iranien Majid Shahriari était tué dans un attentat à la voiture piégée tandis que l'un de ses collègues, Fereydoon Abbasi, réchappait *in extremis* à un attentat similaire. En novembre 2011, une forte explosion sur un site nucléaire iranien a fait dix-sept morts, dont le général Hassan Tehrani Moghaddan, très impliqué dans le programme de mise au point de missiles. Il semble avéré que c'est la CIA qui a concocté le virus informatique Stuxnet mais le rôle de l'agence américaine n'a pas en revanche été établi pour les attentats précédemment évoqués. Les autorités iraniennes ont accusé le Mossad, les services de renseignement israéliens.

Si ces actions en Iran demeurent entourées d'un certain mystère, les opérations secrètes menées par le renseignement américain, deuxième élément de la triade, notamment celles visant à éliminer les chefs du réseau Al-Qaïda, le sont moins. Lorsque l'opération est d'envergure, ce sont les forces spéciales de l'armée qui sont les exécutantes mais elles sont alors placées sous l'autorité de la CIA. En effet, le gouvernement américain peut théoriquement nier l'existence d'une action menée par la CIA. Cela explique pourquoi, par exemple, les forces spéciales de l'armée américaine, qui ont mené l'opération ayant conduit à l'élimination d'Oussama ben Laden, agissaient sous l'égide de la CIA. En cas de découverte, le gouvernement américain pouvait *a priori* nier l'existence de cette opération conduite illicitement sur le territoire pakistanais. Dans la nuit du 30 avril au 1<sup>er</sup> mai 2011, dans le cadre d'une opération officiellement appelée *Operation Neptune Spear*, Oussama ben Laden était éliminé dans sa résidence d'Abbottabad au Pakistan.

Quelques jours avant, le 28 avril, le président Obama avait annoncé la prochaine nomination à la tête de la CIA du général David Petraeus. Ce dernier, en septembre 2009, alors qu'il était commandant en

<sup>207</sup> "Barack Obama, *Remarks by the President on a New Strategy for Afghanistan and Pakistan*, 27 mars 2009. Disponible à l'adresse électronique suivante :

[http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Remarks-by-the-President-on-a-New-Strategy-for-Afghanistan-and-Pakistan](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-on-a-New-Strategy-for-Afghanistan-and-Pakistan)

<sup>208</sup> Hillary Rodham Clinton, *Leading Through Civilian Power*, Foreign Affairs, novembre-décembre 2010, Vol.89, N°6, p. 13-24.

<sup>209</sup> Thomas Rid, *Cyberwar and Peace*, Foreign Affairs, novembre-décembre 2013, Vol.93, N°6, p. 77-87

<sup>210</sup> David E. Sanger, *Shadow War with Tehran Appears Set to Get Dirtier*, International Herald Tribune, 7 novembre 2011.

<sup>211</sup> David E. Sanger, *Obama Stepped Up Cyberattacks on Iran*, International Herald Tribune, 2 juin 2012.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

chef des forces armées américaines en Afghanistan, avait signé une directive secrète de sept pages, la *Joint Unconventional Warfare Task Force Executive Order*, qui autorisait les forces spéciales de l'armée américaine à « pénétrer, déstabiliser, défaire et détruire<sup>212</sup> » les groupes terroristes au Moyen-Orient, en Asie centrale et dans la corne de l'Afrique. Cette nomination confirmait le rôle incontournable des opérations secrètes dans la politique du renseignement de l'administration Obama.

Outre la mise en œuvre d'opérations secrètes pour éliminer les chefs terroristes, la CIA a également recouru de manière systématique aux drones, troisième composante de la triade. C'est notamment le rapport établi en 2004 par John Helgerson à propos des interrogatoires menés par les agents de la CIA qui explique pourquoi l'usage des drones est devenu de plus en plus fréquent. Les faits rapportés par l'inspecteur général de la CIA pouvaient, en cas de procès, être utilisés comme autant de pièces à conviction démontrant que certains interrogateurs avaient pratiqué des actes de torture. Il convenait donc de mettre un terme aux interrogatoires sans, toutefois, abandonner la traque des terroristes. Les drones armés, qui avaient désormais fait leurs preuves, semblaient offrir à la CIA une solution de rechange tout à fait propice, qui a été adoptée par l'administration Bush à partir de 2004 puis par celle d'Obama. Ainsi que l'a remarqué l'humoriste Stephen Colbert, de manière certes triviale mais néanmoins pertinente, Obama a choisi de ne plus envoyer les terroristes à Guantánamo mais de les expédier directement vers leur créateur<sup>213</sup>.

La somme allouée aux drones n'a depuis cessé d'augmenter, passant de 667 millions de dollars en 2001 à 4,5 milliards en 2012<sup>214</sup>. L'administration Obama a multiplié les frappes ciblées et Harold Hongju Koh, principal conseiller juridique du Département d'État de mars 2009 à janvier 2013, a apporté toutes les justifications juridiques souhaitées, y compris lorsqu'il s'agit d'éliminer un citoyen américain<sup>215</sup>. Membre dirigeant de la branche d'Al-Qaïda dans la péninsule arabique, l'imam Anwar al-Awlaki était porteur d'un passeport américain quand il a été tué par la frappe d'un drone en septembre 2011 au Yémen<sup>216</sup>.

Mais c'est au Pakistan que le recours aux drones a pris la plus grande ampleur quand, en 2004, les autorités pakistanaises ont sollicité l'aide de la CIA dans leur lutte contre les Talibans. De 2004 à 2013, il y a eu 381 frappes de drones au Pakistan, dont 330 depuis l'arrivée d'Obama au pouvoir. Selon le site du *Bureau of Investigative Journalism*, ces frappes ont fait entre 2537 et 3646 morts, parmi lesquels entre 416 et 951 victimes civiles, dont quelque 168 à 200 enfants<sup>217</sup>. À mesure que le

---

<sup>212</sup> Mark Mazzetti, *New Missions, Blurred Roles*, International Herald Tribune, 29 avril 2011.

<sup>213</sup> Stephen Colbert cité par David Cole, *Obama and Terror: The Hovering Questions*, The New York Review of Books, 12 juillet 2012, p. 32.

<sup>214</sup> Chiffres fournis par Océane Zubeldia, *Histoire des drones*, Paris, Perrin, 2012, p. 130.

<sup>215</sup> Harold Hongju Koh, *Speech at the Annual Meeting of the American Society of International Law*, 25 mars 2010. Disponible à l'adresse électronique suivante :

<http://www.lawfareblog.com/wp-content/uploads/2013/01/Speech-by-Harold-Hongju-Koh-State-Department-Legal-Adviser-at-the-Annual-Meeting-of-the-American-Society-of-International-Law-Mar-25-2010.pdf>

<sup>216</sup> David Cole, *Killing Our Citizens Without Trial*, The New York Review of Books, 24 novembre 2011, p. 27-28.

<sup>217</sup> Ces chiffres sont proposés par le site du *Bureau of Investigative Journalism*, consulté le 1<sup>er</sup> janvier 2014, à l'adresse électronique suivante :

<http://www.thebureauinvestigates.com/category/projects/drone/monthly-updates/>

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

nombre des victimes collatérales s'accroissait, l'utilisation des drones a été de plus en plus remise en question<sup>218</sup>.

Certains analystes jugent que l'utilisation des drones est contre-productive et vient alimenter le terrorisme<sup>219</sup>. D'ailleurs, certains terroristes ont affirmé être passés à l'acte pour venger les victimes des frappes de drones. C'est par exemple ce qu'a déclaré Faisal Shahzad, qui a été arrêté après avoir placé au cœur de *Times Square* à New York un véhicule bourré d'explosifs en mai 2010. De même, Dzhokhar et Tamerlan Tsarnaev, responsables de l'attentat perpétré lors du marathon de Boston le 15 avril 2013, auraient eux aussi invoqué les mêmes raisons.

Parmi les critiques, on trouve également d'anciens hauts responsables américains. Ainsi, pour Dennis Blair, *Director of National Intelligence* de 2009 à 2010, le recours aux drones ne constitue pas une panacée : « Tandis que les attaques de drones se poursuivent, la haine de l'Amérique ne cesse de croître au Pakistan. Les responsables américains peuvent vanter la précision des attaques mais, au Pakistan, on accorde le plus grand crédit aux rapports des médias qui font état de lourdes pertes civiles. Le fait que notre stratégie s'appuie sur des frappes d'une très grande sophistication technologique, sans aucun risque pour nos soldats, y suscite une amère indignation<sup>220</sup>. » Cameron Munster, ancien ambassadeur des États-Unis au Pakistan, a lui aussi sérieusement critiqué l'utilisation des drones et jugé qu'elle le plaçait dans une situation diplomatiquement intenable<sup>221</sup>. La politique de *smart power* menée par le département d'État est en effet profondément minée par le recours aux drones.

Mais le débat autour des conséquences néfastes de l'utilisation des drones a été rapidement occulté, au début du mois de juin 2013, par les révélations de la presse au sujet de la surveillance des conversations téléphoniques et communications électroniques privées, effectuée par les agences de renseignement américaines.

La lutte contre le terrorisme est devenue l'alpha et l'oméga de la politique étrangère américaine et l'un de ses instruments privilégiés est le renseignement. Avant le 11-septembre, le terrorisme aux États-Unis avait été traité comme un problème devant recevoir une réponse policière. Après les attentats, ainsi que l'a déclaré Paul Wolfowitz, « la vieille approche vis-à-vis du terrorisme n'était plus acceptable. La vieille approche, c'est quand on traite le problème comme un simple problème de police et non comme un problème de sécurité nationale<sup>222</sup>. » L'appareil du renseignement américain,

---

<sup>218</sup> Consulter le rapport établi conjointement en septembre 2012 par l'*International Human Rights and Conflict Resolution Clinic* de la *Stanford Law School* et la *Global Justice Clinic* de la *NYU School of Law*. Intitulé "Living Under Drones: Death, Injury, and Trauma to Civilians From US Drone Practices in Pakistan", il est disponible à l'adresse électronique suivante : <http://livingunderdrones.org/>

<sup>219</sup> Consulter Michael J. Boyle, *The Costs and Consequences of Drone Warfare*, *International Affairs*, janvier 2013, 89 :1, p. 1-29. Voir également Peter Bergen & Tiedemann Katherine, *Washington's Phantom War*, *Foreign Affairs*, juillet-août 2011, Vol.90, N°4, p. 12-18.

<sup>220</sup> Dennis C. Blair, *Drones Alone Are Not The Answer*, *International Herald Tribune*, 15 août 2011.

<sup>221</sup> Consulter Mark Mazzetti, *The Way of the Knife: The CIA, a Secret Army, and a War at the Ends of the Earth*, New York, The Penguin Press, 2013, p. 291.

<sup>222</sup> Paul Wolfowitz, entretien accordé les 9 et 10 mai 2003 à Sam Tanenhaus du magazine *Vanity Fair*. Disponible à l'adresse électronique suivante : <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=2594>

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

mis en place en 1947 pour précisément préserver la sécurité nationale, était tout désigné pour la mise en œuvre de cette réorientation.

Mais, comme au temps de la guerre froide, les opérations menées par la communauté du renseignement américaine peuvent avoir des effets dévastateurs pour l'image des États-Unis. Le président Obama a fini par le reconnaître. Le 23 mai 2013, dans un discours prononcé à la *National Defense University*, il a évoqué les frappes des drones. Après les avoir jugées efficaces et légales, il s'est interrogé sur leur dimension morale et a proposé de mieux les encadrer :

« L'usage de la force ne peut garantir à lui seul notre sécurité. Nous ne pouvons pas avoir recours à la force en chaque lieu où une idéologie extrémiste prend racine ; et en l'absence de stratégie qui réduise le foyer de l'extrémisme, une guerre sans fin – menée avec des drones, des forces spéciales et l'envoi de troupes – sera contre-productive et modifiera de manière préoccupante notre pays<sup>223</sup>. »

La veille de ce discours, Obama a signé une *Presidential Policy Guidance*, dans laquelle il indique dans quelles circonstances les frappes par drones interposés seront désormais autorisées. Elles le seront (1) lorsque les individus ciblés posent une menace constante et imminente à la sécurité du peuple américain, (2) qu'il est impossible de les capturer, (3) que les autorités du pays où ils se trouvent ne parviennent pas à les neutraliser et (4) que l'on a la quasi-certitude que la frappe les visant ne fera pas de victimes collatérales<sup>224</sup>.

Cette directive et le discours d'Obama annoncent donc une nouvelle orientation de la politique étrangère américaine mais il est urgent qu'ils produisent des effets positifs et conséquents. À défaut, la politique du *smart power* aura peut-être été définitivement enterrée.

---

<sup>223</sup> Barack Obama, *Remarks by President Obama at the National Defense University*, 23 mai 2013. Disponible à l'adresse électronique suivante : <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/05/23/remarks-president-national-defense-university>

<sup>224</sup> David Cole, *The End of the War on Terror?*, *The New York Review of Books*, 7 novembre 2013, p. 60.



## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

### ■ L'ADMINISTRATION OBAMA ET LE PROCESSUS DE RAPPROCHEMENT ENTRE LA TURQUIE ET L'ARMENIE

Julien Zarifian, Université de Cergy-Pontoise

Les États-Unis ont été très tôt confrontés au génocide des Arméniens et au « problème » arméno-turc<sup>225</sup>, en tant que grande, puis première, puissance mondiale, et du fait de l'implantation sur leur sol d'une importante communauté arméno-américaine. Si, malgré les efforts du lobby arménien<sup>226</sup>, les autorités américaines n'ont pas, à ce jour, officiellement reconnu le génocide de 1915, afin de ménager l'allié turc, elles ont établi des relations solides avec l'Arménie et ont toujours – et en particulier ces dernières années – affiché leur volonté de mettre un terme au contentieux arméno-turc, qui gêne la diplomatie américaine, prise entre la Turquie et le lobby arméno-américain.

À partir des années 1990 et surtout dans les années 2000, les États-Unis ont soutenu activement deux processus de rapprochement distincts entre les deux parties, dont le second, et aussi le plus significatif, a débouché, en 2009, sur la signature de protocoles, non ratifiés à ce jour, entre la Turquie et l'Arménie. L'administration Obama semble en effet avoir réalisé dès son arrivée au pouvoir qu'il y avait là une véritable opportunité et une occasion de montrer ses capacités en matière de diplomatie, en accord avec l'accent mis sur la reformulation du leadership américain après les années Bush.

Ce processus a considérablement mobilisé les diplomates de Washington, et notamment la première d'entre eux, Hillary Clinton, pour qui la réconciliation arméno-turque s'inscrivait dans la volonté affirmée lors de son audition de confirmation au Sénat en 2009 de remettre « la diplomatie à l'avant-garde de la politique étrangère »<sup>227</sup> et de développer un *smart power* suivant lequel la politique étrangère américaine devait dorénavant mieux répartir son effort entre diplomatie, aide au développement et usage de la force<sup>228</sup>. Le but principal de cet article sera d'étudier l'implication américaine dans ce dossier, afin d'en dresser les contours et les grands temps, d'en comprendre les raisons et d'en évaluer les résultats. Nous utiliserons, pour ce faire, entre autres matériaux, des

---

<sup>225</sup> Sans occuper le devant de la scène internationale, le contentieux profond entre la Turquie et la partie arménienne (Arméniens de diaspora et République d'Arménie) obscurcit les relations internationales depuis plusieurs décennies. L'origine du problème remonte à la période ottomane et au génocide des Arméniens commis par l'Empire ottoman en 1915, et il a été ensuite largement nourri par le refus par la Turquie de reconnaître et de réparer le crime de l'État dont elle était l'héritière, au grand dam des Arméniens, éparpillés dans le monde entier. La chute de l'URSS et l'indépendance de la République d'Arménie en 1991 ont accru la dimension géopolitique du contentieux, puisque les États turc et arménien, voisins, n'ont jamais établi de relations diplomatiques normales. La Turquie, du fait de la question de la reconnaissance du génocide de 1915, réclamée par Erevan, mais aussi en soutien à l'Azerbaïdjan turcophone dans le conflit du Haut-Karabagh, qui oppose, à la chute de l'URSS, les Arméniens du Karabagh soutenus par l'Arménie à l'Azerbaïdjan, pour le contrôle de l'enclave du même nom, a formellement fermé sa frontière avec l'Arménie en 1993 et continue, jusqu'à aujourd'hui, de lui imposer un blocus terrestre, malgré les critiques de la communauté internationale.

<sup>226</sup> Les Arméniens des États-Unis sont relativement peu nombreux (sans doute entre un et deux millions, sur les 320 millions d'Américains) mais ils sont présents de longue date et sont bien implantés sur tout le territoire américain (avec des communautés particulièrement importantes à Los Angeles et Fresno, en Californie, et dans les régions de Boston et New York). Ils sont aussi efficacement organisés en deux groupes de pression, l'*Armenian National Committee of America* (ANCA) et l'*Armenian Assembly of America* (AAA), très actifs à Washington en particulier auprès du Congrès.

<sup>227</sup> U.S. Senate Committee on Foreign Relations, "Confirmation hearing for Secretary of State nominee Hillary Clinton", 13 janvier 2009.

<sup>228</sup> Hillary Rodham Clinton, *Leading Through Civilian Power. Redefining American Diplomacy and Development*, Foreign Affairs, Novembre/Décembre 2010.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

télégrammes émanant du département d'État et de plusieurs de ses antennes internationales, télégrammes révélés par WikiLeaks ces dernières années, souvent classés « confidentiels », et qui n'ont été, visiblement, que très peu exploités.

### L'implication des États-Unis dans le rapprochement arméno-turc avant la présidence Obama

Sans être un sujet de sécurité nationale, les (non-)relations bilatérales entre l'Arménie et la Turquie placent les décideurs américains dans l'embarras : le contentieux arméno-turc met aux prises la Turquie, État allié, pilier de l'Otan, et la partie arménienne, composée de l'Arménie et de la diaspora arméno-américaine, qu'il faut tenter de ménager. Les États-Unis vont donc, à partir des années 1990, chercher à sortir de cette situation peu confortable et soutenir, voire impulser, les initiatives visant un rapprochement entre les deux parties. Les autorités américaines initient et financent ainsi, au tout début des années 2000 un projet de réconciliation arméno-turque, visant, suivant les méthodes de la *Track Two Diplomacy*<sup>229</sup>, à faire dialoguer des personnalités des sociétés civiles turque et arménienne (de diaspora et d'Arménie), au sein d'un forum appelé la TARC (*Turkish Armenian Reconciliation Commission*). Après plusieurs années d'échanges difficiles, l'expérience prend fin en 2004, sans qu'aucune avancée concrète ne soit enregistrée et après qu'une ONG indépendante, l'International Center for Transitional Justice, chargée par la TARC de se prononcer sur le génocide, a affirmé la réalité de ce dernier, au grand dam de la partie turque. La diplomatie américaine se félicite toutefois de ce qui a été réalisé et ne se décourage pas. En octobre 2005, lors d'un voyage en Arménie, Daniel Fried, secrétaire d'État adjoint, explique que des progrès dans les relations bilatérales arméno-turques ont été enregistrés et qu'il faut poursuivre les efforts<sup>230</sup>.

Pour ce faire, les États-Unis des présidents Bush puis, surtout, Obama, vont soutenir le processus de rapprochement qui succède à l'expérience précédente, mais qui porte uniquement sur les relations bilatérales entre l'Arménie et la Turquie. L'objectif se transforme donc : il ne s'agit plus de « réconcilier » deux parties voire deux peuples, tâche qui s'avère en l'état trop ambitieuse, mais de normaliser des relations entre deux États, tâche sans doute moins ardue si on parvient à éviter la confrontation sur les sujets sensibles, en se concentrant plutôt sur les aspects concrets et techniques du rapprochement, et en cherchant à promouvoir les intérêts, notamment économiques, des deux États. Les prémices de ce nouveau processus qui va déboucher sur la signature non ratifiée de deux protocoles portant sur l'établissement de relations diplomatiques et sur le développement de liens bilatéraux, commencent certainement dès 2005, grâce à des rencontres entre hauts responsables en marge de sommets internationaux. Puis, les choses se structurent peu à peu du fait des efforts de médiation de la Suisse, qui vont s'avérer primordiaux tout au long du processus, et dont les diplomates commencent à encadrer des rencontres entre officiels turcs et arméniens dès septembre 2007<sup>231</sup>. Selon le diplomate et chercheur américain David Phillips, facilitateur de la TARC et observateur bien informé du processus de normalisation, les États-Unis ne sont informés de ces premiers échanges que quelques mois plus tard, en décembre 2007. Le secrétaire d'État adjoint Daniel Fried est alors mis au courant par son homologue turc, Ertuğrul Apakan, et transmet

<sup>229</sup> La *Track Two Diplomacy* est une méthode de diplomatie informelle qui cherche à rapprocher deux parties opposées en faisant dialoguer les sociétés civiles.

<sup>230</sup> "U.S. Assistant Secretary of State thinks there are politicians in Turkey who may take greater efforts to normalize relations with Armenia", *Arminfo*, 18/10/2005.

<sup>231</sup> David Phillips, *Diplomatic History : The Turkey-Armenia Protocols*, Institute for the Study of Human Rights, Columbia University - Harvard Kennedy School, mars 2012, p. 29.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

immédiatement l'information à la secrétaire d'État Condoleezza Rice, qui informe ensuite elle-même le Conseiller à la Sécurité Nationale Stephen Hadley<sup>232</sup>. L'administration Bush, en fin de mandat, fait toutefois apparemment le choix de ne pas trop se mettre en avant sur ce dossier et de laisser la main à la Suisse, qui joue le rôle de médiateur.

Les choses s'accroissent en 2008. Le nouveau président arménien, Serge Sargsian, est élu en février, au terme d'une élection très contestée, qui donne lieu à des manifestations réprimées dans la violence. Son homologue turc, Abdullah Gül, est parmi les premiers, néanmoins, à le féliciter, très chaleureusement. Peu de temps après, Sargsian décide de saisir l'occasion d'un match de football des phases qualificatives de la Coupe du monde 2010, entre son pays et la Turquie, pour inviter Gül à Erevan<sup>233</sup>. Il le fait officiellement au début du mois de juillet. L'initiative est saluée très positivement par l'ambassade américaine en Arménie qui, dans des télégrammes adressés au département d'État, qualifie l'initiative du président arménien de « spectaculaire et bienvenue »<sup>234</sup>. Toutefois, les autorités américaines expriment publiquement leur prudence par rapport au processus en indiquant qu'elles ne souhaitent pas être les médiateurs entre Ankara et Erevan<sup>235</sup>. Après plusieurs rencontres entre officiels arméniens et turcs, et de nombreuses hésitations côté turc, le président Gül confirme finalement sa venue à Erevan, une semaine avant le match de football et au lendemain d'une discussion téléphonique avec le président Bush, qui lui exprime tout son soutien<sup>236</sup>. La rencontre entre les deux présidents a bien lieu le 6 septembre 2008 et se déroule dans de bonnes conditions. Joseph Pennington, alors ambassadeur par intérim de l'ambassade des États-Unis en Arménie, est présent, et Sargsian et Gül remercient d'ailleurs les États-Unis pour leur soutien au processus, lors d'une réception donnée à la mi-temps du match<sup>237</sup>.

### Les efforts diplomatiques de l'administration Obama en vue de la normalisation des relations entre l'Arménie et la Turquie

Cette première visite d'un chef de l'État turc en Arménie est un véritable événement, et est saluée comme tel par la communauté internationale. Elle demeure toutefois de l'ordre du symbolique. Au terme de la visite, les deux États n'ont toujours pas établi de relations diplomatiques normales, même si la question a été évoquée par leurs chancelleries depuis plusieurs mois. Des blocages persistent, en particulier pour la partie turque, qui peine à dissocier la question de la normalisation des relations bilatérales de celle du Haut-Karabagh. L'arrivée au pouvoir, à Washington, d'une nouvelle présidence, va contribuer à débloquent la situation.

Dès l'élection du nouveau président, les décideurs et diplomates amenés à jouer un rôle important dans le dossier, et notamment le futur secrétaire d'État adjoint pour les affaires européennes et eurasiatiques, Phil Gordon, ainsi que les conseillers de Hillary Clinton et de Joe Biden, Jack Sullivan et

<sup>232</sup> David Phillips, *Diplomatic History... op. cit.*, p. 30.

<sup>233</sup> Interfax News Agency, *Sargsyan Invites Turkish President To Watch Football Match In Yerevan*, 4 juillet 2008.

<sup>234</sup> "President Sargsian Invites President Gul to Yerevan", télégramme confidentiel de l'ambassade des États-Unis en Arménie, 30 juin 2008, <http://wikileaks.org/cable/2008/06/08YEREVAN536.html>.

<sup>235</sup> Asbarez, *Armenia, Turkey 'In Secret Talks'*, 18 juillet 2008.

<sup>236</sup> Ümit Enginsoy, *U.S. backs Gül visiting Armenia*, Turkish Daily News, 4 septembre 2008.

<sup>237</sup> "Historic Visit by President Gul Makes for Memorable Night in Yerevan", télégramme confidentiel de l'ambassade des États-Unis en Arménie, 7/09/2008, <http://cables.mrkva.eu/cable.php?id=168904>.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

Anthony Blinken, sont briefés sur la question par l'équipe Bush. Selon un officiel du département d'État d'alors, Biden et Blinken notamment, en saisissent immédiatement l'importance<sup>238</sup> et, alors que l'administration Bush avait été plutôt effacée, ou en tout cas prudente, sur ce dossier, la nouvelle administration décide très tôt de se mobiliser. Les aspects pratiques et techniques de la médiation continuent d'être gérés par les Suisses et en particulier par le diplomate Michael Ambühl, dont le rôle est central, mais c'est le poids politique des Américains qui va permettre de faire accepter aux parties turque et arménienne l'idée d'un accord. En effet, au début de l'année 2009, les discussions patinent autour de la question centrale du Karabagh, qu'Ankara refuse de dissocier des négociations. Or, il est évident que le processus de paix pour le Karabagh est au point mort et que le *timing* pour faire avancer le dossier de la normalisation est serré. Les cérémonies du 24 avril, jour de commémoration du génocide de 1915, qui mettent tous les ans les autorités turques en émoi, approchent et pourraient obérer le processus. Du reste, le président Obama doit, comme il est d'usage, s'exprimer à cette occasion. La terminologie qu'il utilisera pour parler des « événements de 1915 » sera décryptée avec attention et le choix des mots n'est pas des plus aisés pour le président américain, tiraillé entre ses promesses de campagne à l'égard des Arméno-Américains et les pressions turques pour qu'il n'utilise pas le « *G word* ». Des avancées réelles sur le dossier de la normalisation permettraient à Barack Obama d'éviter d'utiliser le terme génocide, donc de ne pas froisser Ankara, tout en expliquant aux Arméno-Américains qu'il le fait pour ne pas perturber le processus de rapprochement en cours... L'administration américaine commence alors à réellement s'activer sur la question. L'enjeu majeur pour les médiateurs et pour les États-Unis est, et demeurera, de faire accepter à la partie turque l'idée que les Protocoles ne feront pas mention du Karabagh. Le département d'État va s'y employer et c'est apparemment Hillary Clinton elle-même qui, lors d'une visite à Ankara le 7 mars 2009, parvient à obtenir cette concession de son homologue turc Ali Babacan. Sur le moment, il s'agit d'une nouvelle étape essentielle du processus, étape atteinte grâce aux efforts de la secrétaire d'État américaine, même si les autorités turques continueront de maintenir sur cette question une grande ambiguïté. Celle-ci n'empêche toutefois pas, au printemps et à l'été 2009, le dossier d'avancer, d'autant que, dans le même temps, les États-Unis jouent également de leur influence auprès de l'Azerbaïdjan, pour que les dirigeants azéris qui mettent une pression très forte sur leurs homologues turcs pour freiner le processus, l'acceptent<sup>239</sup>. Ainsi, la normalisation des relations est apparemment formellement décidée, après maintes hésitations et grâce aux efforts considérables des médiateurs, par les ministres des Affaires étrangères turc et arménien, à Istanbul, au début du mois d'avril 2009. Pour confirmer cette avancée qui semble fragile, le 6 avril les ministres des Affaires étrangères arménien et turc se rencontrent à nouveau en Turquie, en présence de leur homologue suisse, Micheline Calmy-Rey et, chose plus étonnante, de Barack Obama en personne, qui, présent en Turquie pour le Forum des Nations Unies pour l'alliance des civilisations, félicite les chefs des diplomaties arménienne et turque et les exhorte à parachever le processus<sup>240</sup>. Dès le lendemain, le président américain s'entretient également au téléphone avec son homologue azéri pour souligner l'importance de la réconciliation turco-arménienne<sup>241</sup>.

<sup>238</sup> David Phillips, *Diplomatic History... op. cit.*, p. 45.

<sup>239</sup> "DAS Kaidanow's Initial Consultations in Turkey", télégramme confidentiel de l'ambassade des États-Unis en Turquie, 8/09/2009, <http://cables.mrkva.eu/cable.php?id=224238>.

<sup>240</sup> Emil Danielyan, *Obama, Aliiev Discuss Turkish-Armenian Ties*, RFE/RL, 8 avril 2009.

<sup>241</sup> The White House, *Readout of the President's call with President Aliyev of Azerbaijan*, 7 avril 2009, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/readout-presidents-call-with-president-aliyev-azerbaijan>.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

Les progrès de ce début du mois avril sont considérables, mais d'une part, ils ont été obtenus très difficilement, donc on peut les supposer fragiles, et d'autre part, leur contenu n'a pas encore été rendu public et aucune date de signature des accords n'a été établie. Les Suisses et les Américains ne peuvent donc relâcher leur effort, d'autant que le 19 avril, le président Erdoğan explique encore, publiquement, que « [l]a décision d'ouvrir la frontière avec l'Arménie dépendra de la résolution du problème du Haut-Karabagh.<sup>242</sup> » Les Américains vont néanmoins répéter que les deux questions ne sont pas directement liées<sup>243</sup> et faire le maximum pour obtenir que les avancées, ainsi que l'existence d'une feuille de route, soient annoncées officiellement par les deux parties avant le 24 avril. Ils obtiennent le résultat escompté, puisque, au grand dam de certains, qui voient là une manipulation visant à freiner la reconnaissance internationale du génocide de 1915, les ministères des Affaires étrangères arménien et turc annoncent, le 22 avril, « [...] avoir atteint des progrès tangibles et une compréhension mutuelle dans ce processus, et sont tombés d'accord sur un cadre global pour la normalisation de leurs relations bilatérales d'une manière mutuellement satisfaisante. Dans ce contexte, une feuille de route a été identifiée [...]»<sup>244</sup>, sans que plus d'informations ne soient livrées à ce propos. Les autorités américaines mettent une fois de plus tout leur poids dans la balance pour encourager la dynamique puisque le vice-président Biden lui-même appelle, dès le lendemain, le président arménien pour le féliciter et rappeler le soutien américain au processus<sup>245</sup>. Dans la foulée, le président Obama prononce son discours du 24 avril, où il salue les efforts de rapprochement arméno-turc. Il n'emploie pas le mot génocide et préfère le terme arménien « Medz Yeghern », signifiant « grand crime », et parfois utilisé en langue arménienne pour faire référence aux événements de 1915. Il précise néanmoins que son opinion sur la question n'a pas changé, sous-entendant ainsi qu'il continue de penser qu'il s'agit d'un génocide. Cette position intermédiaire permet à Obama de « passer l'épreuve » sans trop de dommages mais ne satisfait en définitive personne, ni côté turc ni côté arménien. Elle octroie néanmoins à la diplomatie américaine un répit relatif et permet au processus de normalisation de suivre son cours, certes chaotique. En effet, dans les mois qui suivent, les autorités américaines n'ont d'autre choix que de maintenir leur effort, car nombreux sont les opposants au processus, en Arménie, parmi la diaspora arménienne, en Turquie et en Azerbaïdjan. En mai, Ahmet Davutoğlu, remplace Ali Babacan au poste de ministre des Affaires étrangères turc, tandis que, devant l'ampleur de l'opposition de l'Azerbaïdjan, les autorités turques déploient tous les efforts pour rassurer leurs homologues azéris<sup>246</sup>, ce qui n'est pas des plus rassurant pour l'avenir du processus. C'est pourquoi, en juin, le secrétaire d'État adjoint Gordon explique, lors d'une visite en Arménie, que la normalisation « doit s'effectuer dans des délais raisonnables » et que « le processus ne peut durer indéfiniment.<sup>247</sup> » Fin août 2009, le congressiste démocrate Robert Wexler soutien de Barack Obama et co-fondateur du *Caucus on U.S.-Turkish Relations* (groupe

<sup>242</sup> Vincent Lima, *Turkey, Armenia acknowledge that border will not be opened anytime soon*, Armenian Reporter, 22 avril 2009.

<sup>243</sup> Robert Wood, *Turkey and Armenia: Normalization of Relations*, U.S. Department of State, 22 avril 2009, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/04/122065.htm>.

<sup>244</sup> Charles Recknagel, *Turkey, Armenia Announce Framework For Normalizing Ties*, RFE/RL, 23 avril 2009.

<sup>245</sup> The White House, *Readout of Vice President Biden's Call with Armenian President Sargsian*, 23 avril 2009, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/readout-vice-president-bidens-call-with-armenian-president-sargsian>.

<sup>246</sup> Mitat Çelikpala, "Turkish Foreign Policy and Cross-border Cooperation in the South Caucasus", in Ayça Ergun, Hamlet Isaxanli (Eds.), *Security and Cross-Border Cooperation in the EU, the Black Sea Region and Southern Caucasus*, NATO Science for Peace and Security Series, vol. 107, 2013, p. 119-136, p. 130-131.

<sup>247</sup> Emil Danielyan, Ruben Meloyan, *U.S. Envoy Upbeat On Turkey-Armenia Relations*, RFE/RL, 10 juin 2009.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

d'amitié parlementaire) à la chambre des Représentants, se rend en Turquie et demande au Premier ministre Erdoğan de tout mettre en œuvre pour accélérer le processus<sup>248</sup>.

### L'administration Obama, la signature des Protocoles arméno-turcs et leur non ratification

Le 31 août, les parties se mettent enfin d'accord sur plusieurs textes, qui constitueront les Protocoles, mais la date de signature n'est pas encore annoncée. Il est simplement stipulé qu'elle doit avoir lieu au plus tard au terme des six semaines qui suivent, dédiées à des « consultations politiques internes ». Pour s'assurer que ce délai soit respecté, Hillary Clinton rencontre ou parle au téléphone au moins quatre fois aux ministres des Affaires étrangères arménien et turc au cours du mois de septembre 2009, et les pousse à fixer une date pour la signature. C'est le Premier ministre turc Erdoğan qui annonce le premier la date tant attendue, en l'occurrence celle « du 10 ou du 11 octobre », lors d'une conférence à Princeton le 24 septembre<sup>249</sup>. L'échéance est respectée et la cérémonie de signature a bien lieu le 10 octobre, à Zurich, en présence des ministres des Affaires étrangères suisse, américain, russe, français et de Javier Solana pour l'Union européenne, après que la diplomatie américaine s'est assurée que les deux parties tiendront bien leur engagement (pour ce faire, Barack Obama va jusqu'à téléphoner à son homologue arménien le 6 octobre<sup>250</sup>). Elle se solde comme prévu par la signature des Protocoles. C'est donc un succès, qui retentit comme tel dès le lendemain dans la presse internationale.

Mais cette signature est obtenue, là encore, dans la difficulté et en grande partie grâce aux efforts déployés par la partie américaine et la secrétaire d'État Clinton. En effet, il avait été initialement prévu que les ministres arménien et turc des Affaires étrangères, Édouard Nalbandian et Ahmet Davutoğlu, commentent chacun, après la signature, ce moment historique par un bref discours, qui ne devait pas aborder les questions sensibles du génocide et du Karabagh. Mais, quelques minutes avant la signature, prévue à 17 heures, la délégation arménienne demande à voir le texte de la déclaration de Davutoğlu et exprime des désaccords concernant son contenu. Les discussions reprennent donc dans la confusion, tandis que la ministre Calmy-Rey attend dans l'auditorium universitaire où la signature doit avoir lieu. L'attente des différentes délégations et de la presse s'éternise. Finalement, l'engagement personnel de Hillary Clinton est une nouvelle fois nécessaire pour débloquer une situation très mal engagée. La secrétaire d'État use de toute sa force de persuasion et s'active. On la voit alors, assise à l'arrière d'une voiture, à proximité du grand auditorium de l'université de Zurich, deux téléphones en main, entourée d'assistants lui amenant force de documents et l'informant de mille choses. Au final, elle obtient qu'aucune des deux parties ne prononce de discours après la signature. Elle récupère elle-même Édouard Nalbandian à son hôtel, situé à deux kilomètres de la salle de signature, et l'y emmène dans son propre véhicule. Le ministre russe Lavrov joue aussi un rôle prépondérant, en écrivant, de l'auditorium, une missive à Nalbandian, l'exhortant à venir signer les Protocoles au plus vite<sup>251</sup>. La Russie est donc également impliquée et joue certes là un jeu dangereux, car le réchauffement arméno-turc pourrait, à terme,

<sup>248</sup> "Codel Wexler Urges Turkish Action on Middle East Peace, Armenia, Iran", télégramme secret de l'ambassade des États-Unis en Turquie, 7/09/2009, <http://cables.mrkva.eu/cable.php?id=224017>.

<sup>249</sup> Asbarez, *Turkish Parliament to Vote on Protocols In October, Says Erdogan*, 24 septembre 2009.

<sup>250</sup> The White House, "Statement on Obama's Call to Armenian President Sargsian. U.S. pledges support for normalization of Armenia's relations with Turkey", 6 octobre 2009, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2009/10/20091007122951xjsnommis0.5212061.html#axzz2qLysmxiU>.

<sup>251</sup> David Phillips, *Diplomatic History... op. cit.*, p. 56.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

faire évoluer la donne régionale et y impliquer un recul géopolitique pour elle. Mais, d'une part, il lui est difficile, *a fortiori* en période de redémarrage des relations avec Washington, le « *reset* », entamé dès le printemps 2009, de s'opposer ou même de ne pas participer à un processus si important et bien lancé, et, d'autre part, le rapprochement arméno-turc pourrait également être bénéfique à la Russie. En termes géopolitiques et économiques, Moscou y voit là, selon l'ambassade des États-Unis en Russie qui relaie des propos émanant de diplomates russes, une opportunité d'avancer ses intérêts en Azerbaïdjan, au détriment des intérêts turcs qui pourraient y reculer, sans perdre pour autant ses positions en Arménie. C'est pourquoi, toujours selon l'ambassade des États-Unis à Moscou : « Bien que méfiant d'une possible réorientation de Erevan vers l'Ouest, Moscou soutient le rapprochement de l'Arménie avec la Turquie, en étant bien conscient que les liens Russie-Arménie sont solides et durables.<sup>252</sup> » La signature a donc bien lieu, mais trois heures après l'horaire prévu et est uniquement suivie par un court commentaire de Micheline Calmy-Rey. Hillary Clinton ne reste pas pour la réception et, quelques instants plus tard, sur le chemin de l'aéroport de Zurich, elle reçoit un appel téléphonique du président Obama qui, particulièrement enthousiaste, la félicite pour les efforts déployés pour sortir de cette impasse de dernière minute<sup>253</sup>. Il s'agit donc bien d'un succès pour l'administration américaine, dont le chef vient de recevoir le prix Nobel de la paix (la veille de la signature des Protocoles arméno-turcs) et en particulier pour Hillary Clinton dont la compétence et l'énergie sont unanimement saluées. Elle-même explique, en quittant Zurich, « fatiguée mais dynamisée par l'expérience, [...] 'c'est pour cela qu'on signe' [au poste de secrétaire d'État].<sup>254</sup> »

Malgré la satisfaction qui règne les jours suivant la signature, les grandes difficultés à l'obtenir, à l'image d'ailleurs de l'ensemble du processus, ne laissent rien augurer de bon pour la suite. En effet, pour entrer en vigueur, ces protocoles doivent encore être ratifiés par les parlements des deux États « dans un délai raisonnable » et, très vite, il apparaît que cette ratification ne va pas être évidente. Il commence même à se murmurer que cette ratification, octroie une « porte de sortie » aux deux parties, c'est-à-dire la possibilité de se retirer « en douceur » d'un rapprochement que beaucoup, visiblement, ne souhaitent pas. Apparemment, les médiateurs suisses et la diplomatie américaine négligent quelque peu le fait que la ratification est une étape à haut risque, puisqu'elle déplace la question de la sphère diplomatique à la sphère parlementaire et politique, et se démobilisent quelque peu. Or cette ratification traîne et rencontre de plus en plus d'opposition. Hillary Clinton paraît moins active sur le dossier et c'est son adjoint Phil Gordon qui répète, en janvier, puis en mars 2010, le souhait des États-Unis que le processus aboutisse au plus vite<sup>255</sup>. Cela ne suffit visiblement pas. Au grand regret des États-Unis, les dirigeants turcs maintiennent, pendant l'hiver 2009-2010, la question du Karabagh au cœur des débats. En janvier 2010, ils déplorent bruyamment le fait que la Cour constitutionnelle arménienne, tout en ayant jugé les Protocoles conformes à la Loi arménienne – chose plutôt positive en soi et saluée comme telle par les autorités américaines<sup>256</sup> – ait rappelé qu'ils ne devaient pas être en contradiction avec la déclaration d'indépendance de l'Arménie, qui fait référence au génocide de 1915. Les États-Unis décident alors de produire un nouvel effort

<sup>252</sup> « Russia Plays its Cards in Armenia, Azerbaijan, Turkey », télégramme confidentiel de l'ambassade des États-Unis en Russie, 13/01/2010, <http://cables.mrkva.eu/cable.php?id=243527>.

<sup>253</sup> Associated Press, *Clinton Helps Save Historic Turkey, Armenia Accord*, 10 octobre 2009.

<sup>254</sup> Mark Lander, Sebnem Arsu, *After Hitch, Turkey and Armenia Normalize Ties*, New York Times, 10 octobre 2009.

<sup>255</sup> RFE/RL, *U.S. Praises Armenian Court Ruling On Protocols*, 22 janvier 2010; Phil Gordon, "Press Availability at Brookings Institute", Bureau of European and Eurasian Affairs Remarks, US Department of State, 17 mars 2010, <http://www.state.gov/p/eur/rls/rm/2010/138683.htm>.

<sup>256</sup> RFE/RL, *U.S. Praises Armenian Court Ruling On Protocols*, 22 janvier 2010.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

diplomatique. John Steinberg, adjoint de Hillary Clinton, se rend à Erevan début février puis rencontre les ministres des Affaires étrangères turc et azéri à Munich, dans le cadre d'une conférence internationale. Il exhorte les parties à soumettre les Protocoles à la ratification de leurs parlements<sup>257</sup>. Quelques jours après, le président arménien décide de le faire, tout en précisant que le vote à proprement parlé, dont, en tant que leader politique de la majorité parlementaire, il garantit l'issue positive, n'aura lieu qu'après celui du parlement turc<sup>258</sup>. Cela ne suffit pas à enclencher la dynamique. Au contraire, le Premier ministre Erdoğan envoie un nouveau signal très négatif, en menaçant d'expulser de Turquie les travailleurs clandestins arméniens. C'en est trop pour l'Arménie. Le 22 avril 2010, soit un an après l'annonce de la feuille de route, « [d]ans une allocution à la nation, le président arménien Serge Sarkissian [annonce] la décision 'de ne pas abandonner, pour le moment, le processus, mais de suspendre la procédure de ratification des protocoles' [...]»<sup>259</sup> Depuis, la situation est bloquée, en dépit de la volonté de l'administration Obama de maintenir la question à son agenda, volonté qui apparaît plus comme un vœux pieux et une position de principe que comme un objectif raisonnablement atteignable.

### **Les raisons de la forte implication de l'administration Obama dans le processus de rapprochement arméno-turc**

Cet échec final ne doit pas masquer les efforts considérables produits par les États-Unis sur le dossier pendant plusieurs années, et en particulier en 2009. S'il est toujours délicat d'identifier et d'évaluer précisément les déterminants d'une décision politique ou d'un développement géopolitique, quelques raisons peuvent expliquer cette forte implication.

Tout d'abord, le contentieux arméno-turc complique, de longue date, les relations avec la Turquie, qui, malgré quelques difficultés (notamment lorsqu'Ankara refuse de rejoindre la coalition en Irak en 2003 ou du fait de la dégradation des relations turco-israéliennes), demeurent centrales vues de Washington. Les coopérations américano-turques sont toutes surveillées avec attention par le lobby arméno-américain et sont parfois dénoncées, tandis qu'Ankara a déjà plusieurs fois rappelé son ambassadeur à Washington lorsque la menace d'une reconnaissance du génocide de 1915 par le Congrès s'est faite trop pressante. Un apaisement des tensions faciliterait grandement la tâche de la diplomatie américaine et libérerait les relations américano-turques d'un certain nombre de contraintes.

Le problème arméno-turc bloque également la donne géopolitique au Sud Caucase et au-delà, empêche l'allié turc d'être plus influent dans la région, et y favorise le maintien de la Russie, notamment *via* l'Arménie, qui demeure son allié stratégique. Même si l'administration Obama entame dès le printemps 2009 un redémarrage de ses relations avec le Kremlin, on peut supposer que tout affaiblissement de l'influence russe dans ces territoires anciennement soviétiques stratégiques, affaiblissement qui pourrait contrebalancer le retour en force de la Russie dans cette zone, consécutivement à la guerre russo-géorgienne d'août 2008, serait vu d'un bon œil à Washington.

---

<sup>257</sup> Joshua Kucera, *Armenia and Turkey: Washington Getting More Involved in Reconciliation Process*, Eurasianet.org, 18 février 2010.

<sup>258</sup> Agence France Presse, *Armenian president urges Turkish Parliament to pass accord*, 11 février 2010.

<sup>259</sup> Guillaume Perrier, *Erevan gèle les protocoles signés avec Ankara*, Le Monde, 23 avril 2010.



## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

Outre ces dimensions géopolitiques, le contentieux arméno-turc a également des résonances négatives en matière de politique intérieure américaine. Il a en effet tendance à mettre en porte-à-faux l'exécutif et même certains congressistes vis-à-vis d'une frange de la population américaine qui, notamment au travers du lobby arméno-américain, critique l'alliance américano-turque et reproche à la Maison Blanche son soutien historique à un État, certes pilier de l'Otan, mais qui nie un génocide et impose un blocus terrestre à son voisin.

À ceci s'ajoutent des raisons plus conjoncturelles. D'une part, il semble que l'administration Obama, dès son arrivée au pouvoir, réalise que, contrairement, aux prémices de réconciliation arméno-turque passées, il y a là une véritable opportunité. Le processus, sans pourtant que l'administration Bush y ait engagé un poids politique considérable, est déjà bien engagé à la fin 2008. La visite officielle du président Gül en Arménie, lors du match de football de septembre 2008 s'est bien passée et le dialogue entre les diplomates des deux pays paraît bien engagé. Il y a donc là une belle occasion, pour la présidence Obama, nouvellement élue, de montrer ses capacités en matière de diplomatie. Le gain potentiel, en terme de prestige, est important, et il peut s'agir également pour les États-Unis de prouver que, malgré les difficultés et les excès de l'administration précédente, ils demeurent « indispensables » en matière de résolution de conflits internationaux. Cette notion d'« État indispensable à la paix dans le monde » est importante pour Hillary Clinton en particulier qui, sans doute plus que beaucoup d'autres responsables de l'administration Obama, pense que « [les États-Unis] sont une force de progrès, de prospérité et de paix. »<sup>260</sup> D'autant que la conjoncture géopolitique d'alors leur permet de le faire en coopérant avec les partenaires européens et même avec la Russie, suivant la logique multilatérale privilégiée par le président Obama. En effet, si on peut supposer que la fragilisation du pré-carré russe demeure un objectif sous-jacent récurrent, il y a également là une opportunité, en 2009-2010 (et donc avant le refroidissement à venir des relations américano-russes) de montrer que le *reset*, voulu par l'administration Obama, fonctionne véritablement. Hillary Clinton ne manquera d'ailleurs pas de souligner cet aspect des choses quelques jours après la signature des Protocoles, lors d'une visite à Moscou aux côtés de son homologue russe, qu'elle appelle alors par son prénom « Sergueï »<sup>261</sup>.

Dans le même temps, même si des oppositions fortes se sont faites entendre de part et d'autre, les États-Unis constatent rapidement qu'ils peuvent également s'appuyer sur certaines franges des populations et des médias, tant en Arménie, en diaspora, qu'en Turquie. Les dirigeants arméniens et turcs sont également « demandeurs » d'un soutien américain à leurs efforts. La responsabilité de la diplomatie américaine devient par conséquent, peu à peu, très importante, d'autant que plus le processus avance, dès l'hiver 2008-2009, plus elle s'y implique et plus sa crédibilité est engagée.

Enfin, tout laisse à penser que le regain d'engagement américain suivant l'élection de Barack Obama, est en partie lié à la personnalité même et au « style » de la secrétaire d'État Clinton. Véritable « hyper secrétaire d'État », Hillary Clinton s'engage de manière totale sur un dossier qui, jusqu'alors, n'était pas une priorité de la diplomatie américaine. Elle s'en empare parce qu'elle considère que les États-Unis doivent l'investir, que c'est dans leur intérêt de le faire, mais aussi, selon certains observateurs, parce qu'il y a là pour elle matière à rayonner et à laisser une trace. Au même titre que

<sup>260</sup> Walter Russel Mead, *Was Hillary Clinton a good secretary of state?*, Washington Post, 30 mai 2014.

<sup>261</sup> Secretary Clinton, *Remarks With Russian Foreign Minister Sergey Lavrov*, US State Department, 10 octobre 2009, <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/10/130505.htm>.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

le processus de paix en Irlande du Nord demeure un des symboles positifs du bilan de la présidence de son mari, la réconciliation arméno-turque aurait pu être « son » succès majeur<sup>262</sup>, et dans un domaine, la diplomatie, qu'elle avait voulu placer au cœur du *smart power* et dont elle avait voulu faire sa marque de fabrique.

### Conclusion

L'implication des États-Unis dans le rapprochement arméno-turc, en particulier entre 2008 et 2010, est une séquence très peu étudiée de la politique étrangère d'Obama. Pourtant, elle présente de nombreux intérêts. Outre porter directement ou indirectement sur des questions dont l'importance politique et géopolitique est assez significative vu de Washington (relations avec la Turquie, avec la Russie, politique énergétique caspienne, interactions avec le lobby arméno-américain, place des droits de l'Homme et des principes dans la politique étrangère, etc.), elle permet un regard original sur la politique étrangère des premiers temps de la présidence Obama : enthousiaste et énergique, à l'image de la secrétaire d'État Clinton, elle peine néanmoins à atteindre ses objectifs et pêche parfois, peut-être par naïveté et/ou excès de confiance.

La qualité de l'effort diplomatique produit par les États-Unis, incarné par une secrétaire d'État particulièrement investie, est difficilement contestable. Mais, outre un léger relâchement après la signature des Protocoles, l'administration Obama, au même titre que ses partenaires suisses, européens et russes sur ce dossier, mais sans doute plus encore, a sous-estimé la profondeur du contentieux et/ou surestimé sa propre capacité à le régler. D'une certaine manière, le constat d'échec induit par la non ratification des Protocoles d'octobre 2009, tend à montrer que, parfois, l'énergie et la bonne volonté de la diplomatie américaine ne suffisent pas.

Initialement portées au pinacle pour leur succès de l'automne 2009 sur ce dossier, l'administration Obama et la secrétaire d'État voient peu à peu les critiques, qui s'étaient tues quelques mois, redoubler. Elles sont qualifiées de naïves, on leur reproche de ne pas avoir saisi l'ampleur du problème arméno-turc et de « brasser du vent ». Les États-Unis se voient accusés par certains d'avoir encore trop ménagé la Turquie, tandis que d'autres estiment que l'administration américaine n'a pas opéré les pressions nécessaires auprès de la partie arménienne. Au final, les dirigeants américains, notamment au département d'État, ne cachent pas leur déception. Il se murmure même que la secrétaire Clinton et son entourage, qui avaient beaucoup misé sur ce dossier, se sentent trahis. Cet épisode symbolise donc la fin d'une période pour la politique étrangère de la nouvelle présidence américaine, celle de l'enthousiasme, voire parfois de l'euphorie, de la première année. Il marque aussi le début d'une autre, qui, dès l'année 2010, voit le retour progressif à une politique étrangère américaine plus prudente, moins dispersée, et qui s'apprête à entamer ce qui restera son mouvement principal, la bascule vers l'Asie.

---

<sup>262</sup> Entretien de l'auteur avec Gary Schmitt, Poitiers, 10 octobre 2013.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

### ■ HOW SMART IS AMERICAN SMART POWER?

**Daniel Serwer, professor at the Johns Hopkins School of Advanced International Studies and a scholar at the Middle East Institute.**

*The Obama administration has repeatedly promised major reform and strengthening of America's civilian foreign policy instruments as well as improved interoperability in conjunction with its still powerful military forces. Little has so far been achieved. Washington, its friends and allies need to define better their future challenges and be prepared to reform radically their foreign policy institutions and modes of operation, especially in the Middle East and East Asia. The future demands less government program and more private sector initiative, less military force and more civilian persuasion. Smart power is smart, but it is not easy. It will require leaving behind rigidities and legacies and adopting unaccustomed agility and innovations.*

Let me first say what a pleasure it is to be back in Poitiers, where I visited once upon a time more than 40 years ago during a summer studying French in Royan. But I've confused my French with Italian and Portuguese since then, so I need to ask your indulgence to offer you what wisdom I can muster on *smart power* in English.

I started my preparation for this talk by having a look at your Defense Ministry *livre blanc*. There I found that since 2008 the national security establishment in France has focused on five functions:

1. connaissance et anticipation,
2. dissuasion,
3. protection,
4. prévention et
5. intervention

I hope you won't be offended if I say that this—may I call it “Cartesian”—categorization strikes this American as eminently reasonable.

The problem of course is how to get these things done. Your white paper was written principally as a Defense Ministry document. It gives ample attention to space-based intelligence capacities and nuclear weapons, as well as more conventional armed forces. But national security is not the exclusive preserve of a defense ministry. This is clear enough when we talk of knowledge or intelligence and anticipation as well as prevention, but I have to say it is no less true of dissuasion, protection and intervention.

Dissuasion by military means today is more the exception than the rule. Economic and other sanctions have become much more common than mobilization of military forces. Protection may require more police and border guards than soldiers. Intervention with exclusively military means may work to evacuate an embassy or destroy a secret nuclear reactor, but it more often has a profound political dimension, as you know only too well, including from recent experience in Mali

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

and Cote d'Ivoire. Alex de Waal put it well recently: "The lesson...is that military efforts should be in support of political solutions, not the other way round."

The instruments that permit our respective countries to ensure our national security do not all wear what the Americans call battle dress uniforms, BDUs. They wear pinstripes, blue jeans, skirts, police uniforms, lab coats and judicial robes. There are important reasons for this. National security risks are no longer arising principally from other states. The risks of state-on-state conflict are declining rapidly, even if the United States has engaged in several state-to-state wars over the past 20 years. Its military forces have been deployed in conflict zones every year since 1989. Even so, we have found that rebuilding requires the kind of multi-faceted effort for which our civilian agencies are ill-equipped. You know this: it says so in your *livre blanc*.

In the United States, the requirements for civilian power were outlined in what I regard as the best document the State Department has published since the end of the Cold War: Hillary Clinton's Quadrennial Diplomacy and Development Review (QDDR), published in 2010<sup>263</sup>. It is a terrifically intelligent lay-out of the complex environment we face and the need to respond to it with all the many aspects of national power, civilian as well as military. It argues for more coordinated and flexible responses to a wide array of contingencies in a highly uncertain world. It implicitly argues against a grand strategy, which would be inappropriate to the fluid and uncertain situation we find ourselves in.

So how are we doing in implementing the QDDR? Can we mount the kind of civilian responses it calls for more quickly and more effectively than in the past? Can we coordinate the actions of our civilians and military? Can our governmental and nongovernmental organizations cooperate effectively?

The short answer is yes: there has been some progress. The long answer is no: the progress we've made is far from adequate to meet the requirement. If anything, we are falling farther behind what is really needed, despite sometimes impressive efforts to keep up. We are aiming at a moving target, not a fixed one.

On the positive side of the ledger, we've now got a bureau in the State Department concerned with conflict and stabilization operations. It has been especially useful in Syria, where it has led the effort for assistance to the political opposition, and in Burma, where its demining efforts are helping ethnic minorities reach accommodations with military authorities who decided that they were at the end of their rope and needed to engineer something like a democratic transition before the state collapsed. We've also got a much more amply staffed State Department with a lot of people who have served in Afghanistan and Iraq, working closely with American military forces. And we've got a Defense Department that understands that it needs civilian help and has opened up a lot to receiving it, including by establishing its own Civilian Expeditionary Workforce.

But none of this is adequate. The QDDR may have been intellectually adept, but it was bureaucratically inept. The creation of the new bureau was not only a demotion in formal bureaucratic terms but also led to shrinkage in resources and dismantling of the Civilian Response Corps that was to have been a mainstay of American *smart power*. While the State Department can

---

<sup>263</sup> United States Department of State, *Leading through Civilian Power: The First Quadrennial Diplomacy and Development Review*, 2010.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

today hire people more rapidly to surge into a zone where people are needed, it has a limited standing corps of readily deployable people trained, equipped and practiced in cooperating closely with the US military.

The practical effect is clear. If there were to be a political solution in Syria tomorrow, the State Department would be hard-pressed to produce quickly the people needed to deploy there. The Defense Department would likely be ready and able to deploy more civilians more quickly than State, because it does have a corps of employees prepared, trained and equipped. The only truly well-prepared civilian agencies in the US government would likely be Treasury and Justice, whose stables of economic and legal advisors are small but highly effective in helping stabilize macroeconomic environments and begin legal reform in conflict situations. But that was also true 20 years ago too.

USAID is not in much better shape. It has doubled and redoubled its efforts to operate in conflict environments more closely with the US military. But no one would describe its cooperation with either State or Defense as seamless. AID continues to be dominated by a project-focused “development” mindset that limits its effectiveness in pursuing security sector reform, rule of law, property rights, public administration and other priorities in difficult environments. In a world where weak, fragile and failing states pose many of our most severe national security problems, state-building is a central requirement of *smart power*, but we aren’t a lot better at it than when I arrived in Bosnia in almost 20 years ago and tried to hitch a ride into town from the airport with the French troops who had just off-loaded baguettes from a UN aircraft. Deployed Americans are not the only troops that like the comforts of home.

Both State and AID have done a lot of running over the last two decades. But they haven’t kept up. Now they face a new problem: constrained resources. They have both done reasonably well over the past decade, though not nearly as well as the Defense Department, in capturing budgetary appropriations. But neither the situation in Congress nor the American economy will permit continuing growth. State, AID and Defense are all constrained by what we call “sequestration,” which essentially is causing across-the-board cuts in agency budgets to levels not seen since in years.

How should *smart power* react smartly to constrained resources? There are four answers: shift towards prevention, restructure, share burdens and enhance nongovernmental efforts.

The needed shift towards prevention is something that should be happening even if resources were not so severely constrained. If the post-war reconstruction of Afghanistan and Iraq has taught us anything, it is that building states during and after conflict is too difficult and expensive. Ditto the Arab uprisings: nothing about them suggests we know how to help revolutionaries re-establish a monopoly on the legitimate means of violence in Libya or accomplish a democratic transition in Egypt after the fall of an autocratic regime.

What we need to do is become much more anticipatory. This is not easy. Our governments do not like to hear that Mali might not have a strong enough state to combat Tuareg tribesmen returning from Qaddafi’s Libya. In the fall of 1997, I asked my betters in the State Department to let me work on preventing war in Kosovo, where the Kosovo Liberation Army was beginning to attack Serbian officials. No, they replied, you are a senior officer, so having you work on Kosovo would attract too

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

much attention to the issue. Less than a year and a half later, the United States led NATO to war over Kosovo.

Our diplomatic establishments are not designed to be anticipatory. The State Department was founded in the 18<sup>th</sup> century. You think of America as a young country. But it is an old governing system, one of the oldest on earth. We've had only one republic while you've gone through five. There are many more countries on earth today than when the State Department was founded, but the system of embassies and consulates we use today hasn't changed much in the past 90 years or so, since the professionalization of the US Foreign Service. I first served in one of our embassies more than 35 years ago. There were about 800 people, American and Italian, in the US diplomatic mission to the Quirinale at the time. There were still 800 when I became deputy chief of mission there in the early 1990s. And there are still 800 now.

That is remarkable given the changes in the world over the past four decades: Europe's integration has meant many Italian sovereign functions have been delegated to Brussels. The end of the Cold War has made Europe a launching pad for NATO rather than the territory that needs its protection. Control of Middle East oil resources has shifted from companies to sovereign states and dependency on oil shipped through the Strait of Hormuz has increased. Asia has grown into an economic powerhouse.

The explanation for the size of our mission in Italy is legacy, and inertia. The legacy is from World War II. The inertia is not only in the State Department, whose diplomatic and consular functions account for no more than 10% of the 800. More important are dozens of other US agencies with offices in Italy that get services from the State Department. When I became Deputy Chief of Mission in Rome, we were fixing toilets for 400 American families. I got us out of that business, but my successors have gone back to doing it.

Some soft power advocates might see a big embassy of this sort with lots of mainly domestic civilian agencies represented as an advantage. It enables the United States to do some important things: Embassy Rome was vital to enabling our judiciary and police to help the Italians break up the "pizza connection" drug ring and undermine the Sicilian mafia. So at least some of those 800 people are doing good things. You can imagine—and you wouldn't be wrong—that I could give you some other excellent examples in the counter-terrorism business.

But even if I can be pleased when America uses "civilian power" to catch bad people who do terrible things, we don't need a big embassy to do them. To the contrary: that giant Palazzo Margherita compound on via Veneto is a target. Some of our other embassies are provocations, like the one in Baghdad. These are fabulously expensive operations sitting on high priced real estate that symbolize American power but do little to enhance or exercise it.

Modern technology has made our embassies antiquated. I can do good political reporting from a laptop in my apartment, as the International Crisis Group does. I can do good economic reporting from London with the occasional trip in country to visit local experts, as the Economist Intelligence Unit does. I can deliver diplomatic messages from my capital via fax, email and Twitter, as most governments on earth are already doing. Visits are easier, cheaper and safer than big fixed installations that are terrorist targets and prisons—even sometimes deathtraps—for our diplomats,

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

who would much rather be pounding the pavement to get the real feel of the foreign capital they are assigned to.

My proposal for restructuring the State Department and USAID would therefore start by shrinking our grotesquely bloated embassies down to 50 Americans or less, except in specific cases. Any agency not included in this ceiling by the ambassador would still operate under his authority but could be located outside the embassy in whatever premises the domestic agency chose. State Department would not provide services or security. Few domestic agencies would go for that deal.

The shrinkage of the American footprint abroad would provide a very substantial savings in dollars and personnel. This could be used to create the kind of agile, anticipatory diplomatic corps really required in today's world. Taking advantage of modern technology, these folks would deploy to wherever they were needed to meet immediate needs, worrying not at all about legacy and not allowed to build up the bureaucratic inertia that has saddled us with elephantine embassies and consulates in places where neither soft nor hard power is any longer of great importance.

This kind of restructuring of the State Department and USAID would of course also entail reductions in headquarters staff. It should be possible to produce several billion dollars and several thousand employees for an expeditionary corps of diplomats and civil servants who really could project American civilian power rather than sit behind high walls in fortress embassies. That's especially important as we try to pivot to East Asia even while meeting unanticipated requirements in the Middle East. We haven't got an embassy in Syria or Tehran today, but we need dozens of diplomats working on Syria from Turkey (and I hope eventually from liberated areas inside Syria) and on Iran from Washington and Doha.

Also important in meeting soft power requirements is greater sharing of burdens among likeminded countries. The UN, the European Union and the OSCE are already key partners for the Americans, along with a growing number of African countries willing to provide peacekeeping forces. I would like to see a much greater civilian capacity built up also within NATO. Europe resists that proposition, so as not to dilute EU efforts.

The Americans have been remarkably successful at burden-sharing. Europe bore the lion's share of the military and civilian burdens in the Balkans interventions over the past 20 years. The first Gulf War was all but paid for, principally by Gulf states. Afghanistan and Iraq were US initiatives, but there was substantial European participation in both efforts, even if France did not join in. Even the Libya intervention, which started as a US military operation, fell mainly to others as it ground on.

What these burden-sharing efforts need to be more effective is greater clarity and coherence about end-states, especially on the civilian side of the equation. What are we trying to achieve and who is in the lead? Initial cooperative efforts in Afghanistan faltered miserably because we couldn't answer these simple questions. Coherence was established earlier in Iraq, even if security circumstances conspired to make democratization there extraordinarily difficult. In Libya, civilian planning was left up to the Libyans and a small UN contingent, which we now know was inadequate. We should be planning now, jointly with the Syrian opposition, to answer end-state questions once Bashar al Assad falls.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

One more thing we should be doing: nongovernmental efforts are clearly more efficient, more effective and more appropriate in many difficult situations today. They need to be amped up. There are a lot of things that can't be done by an official diplomatic mission. We've got any number of good examples: National Endowment for Democracy, with its Republican and Democratic affiliates, the Soros organizations, the American Bar Association, or my alma mater United States Institute of Peace. But their resources are miniscule compared to the requirements, and they are increasingly under tight government tutelage. I would free them of that and give them consistent and increased resources.

That's the kind of smarter power I would like to see us acquire: it should focus on preventing conflict and instability, lead to a serious restructuring of our diplomatic establishments so that they become more expeditionary and anticipatory, share burdens within a clear concept of strategic goals, and shift resources to nongovernmental initiatives.

Kari Mottola, a retired Finnish foreign service officer and now professor, wrote recently about US post-war reconstruction efforts, which are admittedly only one aspect of *smart power*:

Where America as a polity has come short is in failing to recognize, as a permanent national security interest, the need to design and pursue a *strategic policy* on stabilization and reconstruction. While the concept may be debatable and the capability may be constrained by developments, what those devoted to the cause call for is a policy with a sustainable balance between ends and means and commensurate to the responsibility of U.S. global leadership.<sup>264</sup>

We are not there yet. Budget stringency and domestic political pressures require us not just to be smart. *Smart power* needs to get smarter.

---

<sup>264</sup> Kari Mottola, *Addressing a Recurrent, Variable and Complex Challenge: The Uncertain Trajectory of Stabilization and Reconstruction in U.S. Strategy Study*, Prism 4, no. 3, 2013, p.61.



## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

### ■ LA DIPLOMATIE PUBLIQUE 2.0 ARME PRIVILEGIEE DU SMART OU DU SUPER SOFT POWER AMERICAIN?

Maud Quessard-Salvaing, Université de Poitiers, MIMMOC

#### Introduction

“The **new public diplomacy** is no longer confined to messaging, promotion campaigns, or even direct governmental contacts with foreign publics serving foreign policy purposes. It is also about building relationships with civil society actors in other countries and about facilitating networks between non-governmental parties at home and abroad”, Jen Melissen<sup>265</sup>, *The new public diplomacy: soft power in international relations*.

A l’heure des révolutions numériques nous sommes quotidiennement en prise avec des formes multiples de diplomatie directe, de diplomatie publique directe, celle qui s’adresse aux amis de Washington à l’étranger, mais pas seulement, une diplomatie qui s’adresse aussi directement à ceux qui doutent ou qui rejettent les décisions de Washington ou de ce que l’on a longtemps appelé, le modèle américain.

La diplomatie publique, élément incontournable du *soft power* gouvernemental, s’entend en effet comme une diplomatie qui s’adresse directement aux populations étrangères, et non à leur chef d’état<sup>266</sup>. Ce modèle de diplomatie publique n’est pas récent : il ne date pas de « l’ère Obama-Clinton », il ne date pas non plus de l’ère post-11 septembre, il est hérité de la guerre froide<sup>267</sup>. Or, ce qui change à l’ère de la diplomatie 2.0, ce n’est pas tant le message que le medium, ainsi que la ou les cibles de ce message. La diplomatie publique américaine contemporaine, plus particulièrement au cours de la première mandature d’Obama, surfe sur les réseaux sociaux et s’adresse directement à l’individu. L’individu qui, grâce aux révolutions technologiques, aurait désormais potentiellement ce même pouvoir de communiquer qui était autrefois l’apanage de l’Etat-nation. Julian Assange, le lanceur d’alerte et son association *Wikileaks* en ont permis une illustration détonante.

A l’heure de la balkanisation exacerbée des opinions publiques (en raison de ces mêmes phénomènes), de la toute puissance de la société civile mondialisée<sup>268</sup>, il semblerait en effet que la diplomatie américaine de l’ère Obama ait pris « le virage de l’ère numérique » en accompagnant les révolutions arabes, en faisant la promotion de la démocratie auprès des régimes autoritaires ou en tentant de restaurer l’image malmenée des Etats-Unis « post-Bush ». S’agit-il d’une manifestation du *smart power* dont il est question dans ces débats ou bien, comme de nombreux détracteurs se plaisent à le penser et à le démontrer, d’une manifestation d’un *super soft power* américain, une version plus musclée, affinée, modernisée des stratégies d’influence des Etats-Unis à l’étranger?

<sup>265</sup> Jen Melissen, *The new public diplomacy: soft power in international relations*, New York, Palgrave, Macmillan, 2004, p.22.

<sup>266</sup> Voir Advisory Commission On Public Diplomacy, *Assessing Public Diplomacy, A Notional Model*, Annual Reports, Washington D.C., ACPD, 2001-2010; et Joseph Nye, “Public Diplomacy and Soft Power”, in *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 616, mars 2008, pp. 94-109

<sup>267</sup> Voir Geoffrey Cowan, Nicholas J. Cull, *Public Diplomacy in A Changing World*, vol. 616, *Annals of the American Academy of Social Sciences*, mars 2008.

<sup>268</sup> Manuel Castells, “The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks, And Global Governance”, Vol. 616, *Annals Of The American Academy Of Social Sciences*, mars 2008, pp. 78-89.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

C'est ce que nous allons tenter d'analyser, dans cette étude de cas, en mettant en perspective les pratiques contemporaines de la diplomatie publique états-unienne et en nous interrogeant sur l'impact et la réception de ces pratiques à l'étranger, auprès des nations alliées ou au contraire, auprès des autres populations, qu'elles appartiennent à une nation, à un groupe ethnique ou qu'elles forment une entité transfrontière. Il s'agira de déterminer la spécificité et de s'interroger sur le caractère inédit de cette « nouvelle diplomatie publique<sup>269</sup> », imaginée dans les milieux conservateurs, mais mise en oeuvre par le tandem Obama-Clinton (poursuivie par John Kerry aujourd'hui) et présentée comme la clé de voûte du *smart power*; il s'agira également, pour nous, de tenter d'en cerner les limites, de s'interroger sur l'absence de contrôle du message, caractéristique de l'ère 2.0.

### 1. Genèse de la Diplomatie Publique 2.0

#### 1.1 Retour sur la diplomatie publique 1.0

La transformation de la diplomatie publique américaine, conséquence des avancées technologiques de l'ère de l'information, avait été annoncée de longue date par les professionnels de l'information américaine ; le plus célèbre des directeurs de l'Agence d'Information des Etats-Unis (*United States Information Agency*), l'ancien journaliste de CBS, Edward Murrow, prévoyait cette révolution dès le début des années 1960. Son successeur, à la tête de la machine de la diplomatie publique états-unienne, Leonard Marks, voyait dans les connections informatiques : « une étape fondamentale dans les possibilités de promotion de la paix et de la culture entre les nations<sup>270</sup> ».

Cependant ce n'est qu'au début des années 1990, avec la création du *World Wide Web*, que ces interactions tant espérées furent susceptibles de servir la promotion des intérêts américains. Or, dans les faits, le *Web* n'est dans un premier temps, pour la diplomatie publique américaine, qu'un support, un véhicule plus moderne pour diffuser les communiqués de presse officiels, et servir une communication de type unilatéral. La "Voie de l'Amérique" (*Voice of America*) devient alors accessible via Internet qui ne fait que se substituer à la radio et aux émissions sur ondes courtes. Les journaux, jusqu'alors imprimés ou radiodiffusés, sont désormais accessibles en ligne et le légendaire *Wireless File* (ensemble de communiqués officiels envoyés quotidiennement à l'ensemble des postes diplomatiques à l'étranger) devient un site web.

En d'autres termes, la révolution Internet, aussi étonnant que cela puisse paraître, a mis du temps à être adoptée et exploitée par l'ensemble des professionnels de la diplomatie publique américaine. Si bien qu'au moment des attentats du 11 septembre, certaines ambassades américaines n'avaient pas encore de site web (Soudan, Yemen). Pourtant d'autres acteurs avaient déjà perçu l'importance, aujourd'hui considérée comme incontournable, de maîtriser parfaitement leur identité digitale. L'image cybernétique et par conséquent la cyber-diplomatie étaient devenues pour ceux-là un instrument indispensable de l'arsenal de la diplomatie publique. Parmi la typologie de ces acteurs qui viennent concurrencer le *leadership* américain dans le cyberspace on retiendra : les ONGs, les entités

<sup>269</sup> Voir Philip Seib, *Toward a New Public Diplomacy, Redirecting U.S. Foreign Policy, Series in Global Public Diplomacy*, New York, Palgrave Macmillan, 2009.

<sup>270</sup> Voir Maud Quessard, *Information, Propagande et Diplomatie Publique pendant la guerre froide. Les stratégies de l'USIA en Europe d'Eisenhower à Reagan*, thèse de doctorat, Sorbonne-Nouvelle, 2009, pp.134-138.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

transfrontières, les individus isolés, les acteurs de la société civile qu'ils soient organisés en tant que groupe terroriste ou mouvement en faveur de la promotion des Droits de l'Homme<sup>271</sup>.

### **1.2 Réseaux sociaux et avènement du Web 2.0: le leadership américain face aux défis de la société civile mondialisée**

C'est à partir de 2004, qu'en plus du phénomène des blogs, de multiples réseaux sociaux viennent bouleverser l'utilisation du net, *Facebook*, *Flickr* (tous deux créés en 2004), puis *YouTube* (2005) vont de facto faire de l'individu, "You" qui fait la une de *Time Magazine* (en 2006), l'interlocuteur privilégié des diplomaties digitales. Si bien qu'il paraît évident à ce moment là qu'Internet est en train d'évoluer, et qu'il devient nécessaire de le requalifier pour rendre compte du passage d'une utilisation qui se bornait jusqu'alors aux pages web et courriels, à celle des réseaux sociaux et des blogs.

C'est à cette époque que la communauté internet emprunte à la littérature spécialisée, le terme de Web/Internet 2.0, terme très vite largement repris par tous les utilisateurs- auteurs de contenu sur le web: dès lors on parle aussi bien de *Library 2.0* que de *Government 2.0* et par conséquent de *Public Diplomacy 2.0*. C'est à James Glassman, sous secrétaire d'état à la diplomatie publique, que l'on doit cette nouvelle terminologie. J. Glassman, ancien journaliste est en effet, brièvement responsable, au terme de l'Administration de George W. Bush (en 2008), de l'entrée de la diplomatie publique dans l'ère 2.0. Il multiplie les initiatives pour permettre au département d'Etat de « prendre le virage de l'ère numérique » et d'entrer en contact avec les populations étrangères comme jamais auparavant. En d'autres termes, il tente de révolutionner « la conquête des esprits » en passant à l'ère 2.0<sup>272</sup>.

Le recours aux réseaux sociaux tels que *Facebook*, *Twitter* ou à l'éditeur de contenu *YouTube* pour influencer l'opinion publique internationale débute bel et bien durant les deux dernières années de l'Administration Bush, lorsqu'une équipe de la Maison Blanche et du département d'Etat (sous la houlette de Jared Cohen, 24 ans, tout juste diplômé de Stanford) met en œuvre un programme de lutte contre le terrorisme international dont le but est de venir défier les groupes terroristes sur leur propre terrain virtuel. Internet ayant permis à l'ensemble de ces réseaux de mener à bien des campagnes de propagande, de recrutement et de levée de fonds, le cyberspace est devenu de fait le nouveau terrain où le combat se livre. Pour Juan Carlos Zarate (alors, conseiller à la sécurité nationale et à la lutte contre le terrorisme), ce fût : « une réelle source de frustration au sein de l'Administration Bush que nous puissions être battus par des terroristes grâce à une technologie que nous avons nous-même mis en œuvre<sup>273</sup> ». Aussi, lorsque James Glassman lance le projet de diplomatie publique 2.0, il s'agit implicitement de prouver que les Etats-Unis sont capables de faire bien mieux qu'Al-Qaïda en utilisant le Web 2.0. Pour James Glassman : « en ce qui nous concerne, prier devant un micro n'est pas une stratégie efficace (...); en revanche nous pouvons faciliter une conversation (...) notre idée de départ : utiliser les nouvelles technologies et les réseaux sociaux pour promouvoir des échanges susceptibles de faire comprendre notre point de vue ».

<sup>271</sup> Voir Maud Quessard, *Repenser la diplomatie publique américaine après le 11 septembre : acteurs, enjeux et stratégies de diffusion au service du leadership*, Cahiers du MIMMOC, à paraître.

<sup>272</sup> Voir Nicholas Cull, "WikiLeaks, public diplomacy 2.0 and the state of digital public diplomacy", *Place Branding and Public Diplomacy*, Vol. 7, 1-8, Macmillan, 2011.

<sup>273</sup> Propos recueillis par Peter A. Buxbaum, in "Public Diplomacy 2.0", International Relations and Security Network (ISN), Center for Security Studies (CSS), Zurich, 22 avril 2010, disponible sur la page : <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Articles/Detail/?id=115247>.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

Pour les professionnels de la sécurité nationale et de la diplomatie publique, Al-Qaïda aurait été plus efficace à l'ère du Web 1.0, mais beaucoup plus facilement mis en danger à l'ère 2.0. A titre d'exemple, l'image de Aïman-al-Zawahiri, un des premiers lieutenants de Ben Laden, aurait été ternie auprès de ses partisans à la suite d'échanges interactifs au cours desquels il n'était pas parvenu à gérer les questions relatives aux assassinats de musulmans<sup>274</sup>.

Au cours des six derniers mois de l'administration Bush, J. Glassman et J.C Zarate n'ont cessé de s'interroger sur la manière dont les nouvelles technologies pourraient être utilisées pour soutenir les initiatives de la société civile. Les membres de l'équipe du président Bush étaient alors particulièrement conscients que la parole du gouvernement américain n'était plus considérée comme crédible sur la scène internationale. Ceci les amena à chercher d'autres voix, qui, sur Internet, partageaient le point de vue américain. Parmi ces porte-paroles d'un genre nouveau, des acteurs privés, des groupes anti-terroristes tels que SAVE, « les Sœurs contre l'Extrémisme Violent » (*Sisters Against Violent Extremism*) créé en octobre 2008<sup>275</sup>.

Or, bien que n'étant pas des porte-paroles officiels, de telles organisations étaient susceptibles de partager les intérêts américains. Dès lors, il est apparu évident aux conseillers de la diplomatie publique PD (diplomatie publique) à Washington, qu'à l'heure de la société civile 2.0, le meilleur moyen pour les gouvernements de promouvoir la démocratie, les droits de l'homme ou de lutter contre la censure était de donner le pouvoir de communiquer le plus largement possible à ces acteurs clés de la société civile. Alors que les Etats-Unis s'enfonçaient dans les brouillards d'Irak et d'Afghanistan, cette prise de conscience devait marquer le passage de l'Etat-nation à l'Etat-réseau, qui avait été annoncé comme inéluctable et nécessaire par plusieurs politologues américains (dont Manuel Castell<sup>276</sup>). Or cette mutation est théorisée quelques années plus tard au niveau gouvernemental sous le nom de « *21st century statecraft* » (l'Etat du 21e siècle), nouvelle marque de l'Amérique, dont Hillary Clinton est la figure de proue.

2. "21st century statecraft public diplomacy" : La diplomatie publique et la transformation de l'Etat-nation en "Etat-réseau" (Network state)

### **2.1 La "Nouvelle diplomatie publique" du tandem Obama-Clinton : Etat-réseau et connectivité comme piliers du smart power**

Dans ce cadre, contrairement aux stratégies ou initiatives tardives de l'Administration Bush, les stratégies du *smart power* mises en œuvre sous Obama entendent très largement développer des ententes avec des institutions de tout ordre pour accroître l'influence des Etats-Unis et renforcer leur légitimité. En d'autres termes, il s'agit de s'adapter au mieux aux défis du 21e siècle et de l'ère « multi-polaire » voire « zéro-polaire<sup>277</sup> » en privilégiant les relations transgouvernementales<sup>278</sup>.

C'est bien là l'intention affichée de la secrétaire d'état Hillary Clinton lorsque qu'elle dévoile en 2009 le premier plan quadriennal pour la diplomatie et le développement : le QDDR, les 2D, diplomatie et

<sup>274</sup> Ibid.

<sup>275</sup> Ce mouvement est l'œuvre de l'ONG *Women without Borders* (fondée en 2002). Voir : <http://www.women-without-borders.org/save/>

<sup>276</sup> Manuel Castell, "The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks, And Global Governance", Vol. 616, *Annals Of The American Academy Of Social Sciences*, mars 2008, pp. 78-89.

<sup>277</sup> Voir Richard Haass, *The Age of Non-Polarity. What Will Follow U.S. Dominance?*, *Foreign Affairs*, May-June, 2008

<sup>278</sup> Voir Anne-Marie Slaughter, *America's Edge: Power in the Networked Century*, *Foreign Affairs*, vol. 88, n° 1, 2009

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

développement doivent être les buts affichés de la vision et de l'action qu'entend mener le département d'Etat. Comme elle l'affirme à nouveau en 2010, dans la revue *Foreign Affairs*, le département d'Etat souhaite renforcer le *leadership* grâce au pouvoir de la société civile (*leading through civilian power*<sup>279</sup>). C'est également en ce sens qu'est créé dès 2009 le programme baptisé « *Civil Society 2.0* » destiné à inciter et former les ONG et les acteurs de la société civile à l'utilisation des nouvelles technologies<sup>280</sup>.

Or, la nouvelle révolution numérique et la maîtrise des réseaux sociaux, particulièrement bien exploitées par le candidat Obama lors de sa campagne de 2008<sup>281</sup>, ne devaient pas servir uniquement les intérêts politiques mais être rapidement mises au service des intérêts de sécurité nationale. De la même manière que le *smart power* peut être considéré comme un pilier de la stratégie de politique étrangère de l'administration Obama, le concept de connectivité serait indissociable de la définition de la diplomatie publique 2.0. Il constituerait ainsi, pour Anne-Marie Slaughter, directrice de la planification politique, la mesure de la puissance au XXI<sup>e</sup> siècle<sup>282</sup>. En formulant en 2009 ce nouveau concept de connectivité qu'elle définit comme la faculté d'agir en réseaux<sup>283</sup>, Anne-Marie Slaughter complète ainsi sa première analyse de « l'Etat-réseau » de 1997. Autrement dit, comme le rappelle Julien Nocetti: « L'Etat disposant du plus grand nombre de connexions sera l'acteur central, à même d'imposer l'agenda international et de susciter une innovation et une croissance durables. En se positionnant comme la nation la plus connectée, comme un hub informationnel et idéologique, les États-Unis tentent donc de concevoir une diplomatie adaptée à l'ère de la mondialisation des réseaux et du Web<sup>284</sup> ».

Dans ce but, il s'agit alors de réorganiser une nouvelle fois le département d'Etat en faisant une place de choix aux professionnels de l'ère numérique et des réseaux sociaux, en l'occurrence Alec Ross et Jared Cohen. Ce dernier, élu parmi les 100 personnalités les plus influentes au monde par le Magazine *Time* en 2013, est l'un des rares conseillers du bureau de planification politique (policy planning staff) de Condoleezza Rice à être resté dans l'équipe d'Hillary Clinton, il est actuellement directeur du "think-tank" *Google Ideas* à New York<sup>285</sup>.

---

<sup>279</sup> Hillary Clinton, *Leading through Civilian Power. Redefining American Diplomacy and Development*, Foreign Affairs, Novembre/Décembre 2010.

<sup>280</sup> Le premier laboratoire de ce programme est lancé à Santiago du Chili en 2010 voir : <http://www.state.gov/statecraft/cs20/>

<sup>281</sup> Les partisans du candidat Obama pouvait suivre leur favori sur *Myspace* et *You Tube*, et participer à la lever de fonds par un simple clic.

<sup>282</sup> En réaction à Julien Nocetti, *La diplomatie d'Obama à l'épreuve du Web 2.0*, Politique Etrangère, n°1, 2011, pp. 155-169.

<sup>283</sup> Anne-Marie Slaughter est directrice de la Planification politique d'Hillary Clinton jusqu'en janvier 2011 et co-responsable de la *Quadrennial Diplomacy and Development Review*, sensiblement équivalente au Livre blanc sur la politique étrangère française. Voir Anne-Marie Slaughter, *The Real New World Order*, Foreign Affairs, September-October 1997, et *America's Edge: Power in the Networked Century*, Foreign Affairs, vol. 88, n° 1, 2009.

<sup>284</sup> Julien Nocetti, op. cit., p.160.

<sup>285</sup> Voir *Time Magazine*, 18 avril 2013.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

### 2.2 La diplomatie digitale et stratégique d'Alec Ross et Jared Cohen

La diplomatie publique 2.0 au sein du département d'Etat se compose d'une équipe de bloggeurs qui postent régulièrement des messages ou *twittent* pour rendre compte de ses activités<sup>286</sup>. En tout, ce sont plus de 150 personnes qui appartiennent à l'équipe des diplomates des nouveaux médias à Washington, alors que sur le terrain, dans les ambassades et les consulats, les diplomates de l'ère 2.0. ont pour mission de suivre et de participer aux flux de messages des réseaux sociaux locaux ou transnationaux. Le département d'Etat affiche fièrement sur ses pages web : plus de 2,6 millions de *followers* sur *Tweeter* (pour 301 détenteurs de compte) et 15,5 millions d'amis sur *Facebook* (pour les 408 comptes appartenant au département d'Etat)<sup>287</sup>. En 2010, le site web du département d'Etat lançait l'opération *Opinion Space*, invitant les internautes à faire part de leurs opinions sur des sujets variés (économiques, sociétaux, politiques) et à découvrir comment ils se situaient politiquement à l'échelle de l'opinion publique internationale<sup>288</sup>.

Pour les observateurs étrangers c'est plus particulièrement, Alec Ross, conseiller pour l'innovation de la secrétaire d'Etat Hillary Clinton, qui façonne le *smart power* en « une arme de guerre redoutable<sup>289</sup> », en allant même jusqu'à considérer internet comme : « le Che Guevara du 21ème siècle<sup>290</sup> ». Aussi lorsqu'il *tweete*, en pleine révolution égyptienne, « Les citoyens doivent avoir le droit de critiquer un gouvernement sans peur de représailles », ses *followers*, parmi les insurgés, ont pu croire à un « soutien discret » de la puissance américaine<sup>291</sup>. En soutenant les révolutions arabes ou en épaulant les cyberactivistes du monde entier via *Twitter*, Alec Ross et Jared Cohen auraient contribué à l'avènement d'une « nouvelle diplomatie », « la diplomatie digitale ».

Dès lors il s'agit pour la diplomatie publique 2.0 de promouvoir la démocratie en encourageant la « liberté d'internet » devenu « l'espace public du XXIe siècle ». C'est en tous cas ce qu'Hillary Clinton met en avant dans un discours retentissant, en janvier 2010, sur la liberté d'accès à internet ; le rôle de la politique américaine serait alors d'assurer, en particulier dans des pays comme l'Iran ou la Chine, mais aussi Cuba, la Birmanie, la Syrie ou encore le Vietnam (dont les gouvernements censurent les contenus et l'accès à certains médias), l'accès à l'ensemble des ressources internet et aux réseaux sociaux. L'utilisation des ressources numériques refléterait selon elle : « la puissance des [technologies](#) de connexion en tant qu'accélérateurs du changement [politique](#), [social](#) et économique<sup>292</sup> ».

C'est ainsi que l'on a pu interpréter l'intervention, début octobre 2013, du président-fondateur de *Twitter*, Jack Dorsey qui s'est adressé directement au président iranien, Hassan Rouhani, en lui demandant si : « les citoyens iraniens {avaient bien} la possibilité de lire ses tweets ». Jack Dorsey, aurait alors créé pour les initiés un « *tweetclash* », à l'issue heureuse puisque le président iranien lui

<sup>286</sup> Jesse Lichtenstein, *Digital Diplomacy*, New York Times Sunday Magazine, 18 juillet 2010, <http://www.nytimes.com/2010/07/18/magazine/18web2-0-t.html>.

<sup>287</sup> Voir les données disponibles sur le site du département d'Etat les pages consacrées à « 21st century statecraft » : <http://www.state.gov/statecraft/overview/index.htm>

<sup>288</sup> US Department of State, *Opinion Space*, <http://www.state.gov/opinionspace/>

<sup>289</sup> Voir le point de vue de l'ancien correspondant du Quai d'Orsay, Pierre-Yves Amara, *Diplomatie par les réseaux sociaux : la France pourrait t-elle suivre l'exemple américain ?*, Atlantico, 31 Mai 2012.

<sup>290</sup> The Guardian, *Hillary Clinton adviser compares internet to Che Guevara*, 22 juin 2011.

<sup>291</sup> Ibid. Cette tactique n'est pas sans rappeler l'utilisation des radios libres durant la guerre froide notamment lors de révoltes de Hongrie en 1956.

<sup>292</sup> Le Monde, *Hillary Clinton milite pour la liberté sur internet*, 16 février 2011.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

aurait directement répondu: « *Bonsoir, @Jack. Comme je l'ai dit à @camanpour [Christiane Amanpour, une journaliste de CNN ndlr], mes efforts ont pour but d'assurer à mon peuple d'avoir confortablement accès à l'information de manière générale, comme c'est leur droit* ». Réponse intelligente du président iranien au service de son propre *soft power* ou bien réel pouvoir d'influence du partenaire des intérêts américains, *Twitter*. Toujours est-il que la presse internationale, qui a largement relayé ces échanges, a accueilli l'initiative de J. Dorsey comme un succès de la diplomatie technologique<sup>293</sup>, baptisée « *Twitter diplomatie* » ou « *diplomatie en 140 caractères* ».

### 2.3 Diffuser la technologie comme une arme intelligente au service de la démocratie

Or, on peut considérer qu'il s'agit bien d'un succès, car pour les professionnels de la diplomatie publique et digitale, le plus grand défi réside certainement dans l'accès des populations ciblées aux nouvelles technologies. Pour James Glassman : « plus la population iranienne a accès aux nouvelles technologies et peut en avoir une utilisation non censurée par le gouvernement et mieux c'est pour la liberté, la démocratie en Iran mais aussi pour les intérêts de sécurité nationale américains ». Pour le conseiller américain, comme pour plusieurs de ses collègues au département d'Etat, la diplomatie publique 2.0 représenterait une possibilité, à ne pas négliger, de pallier à la prolifération des armes nucléaires en Iran. Alors que les possibilités d'une issue diplomatique paraissaient minces jusqu'alors, et qu'au contraire les possibilités d'une intervention militaire se faisaient menaçantes, l'idée de l'équipe dirigée par Glassman, a été d'utiliser stratégiquement les nouveaux moyens de communication pour venir en aide aux dissidents iraniens. Selon les diplomates américains, cela ne devait pas changer le régime Iranien mais pouvait influencer le comportement des autorités iraniennes<sup>294</sup>.

C'est également en ce sens qu'en février 2011, le département d'Etat annonçait l'ouverture de comptes *Twitter* en persan et arabe pour communiquer directement avec les populations du Moyen-Orient. Des comptes en chinois, russe et hindi devaient être créés dans la même perspective quelques mois plus tard. Pour les détracteurs de la diplomatie publique américaine, ces avancées en termes de communication ne seraient qu'un atout supplémentaire, un outil de traque et de surveillance possible des ennemis de l'Amérique, au service du *hard power*<sup>295</sup>.

Pendant, comme cela était le cas pour les stratégies de la diplomatie publique 1.0, avant elle, il demeure particulièrement difficile d'évaluer l'impact de cette nouvelle forme de *people-to-people diplomacy*.

### 3. Les problématiques de la reception de la diplomatie publique 2.0

Les succès de la cyber diplomacy et de la diplomatie 2.0 ont d'abord été évalués par ceux là-même qui sont à l'origine de ces pratiques : les professionnels de la diplomatie publique américaine.

<sup>293</sup> Huffington Post, *Twitter : Dorsey interpelle Rohani sur le blocage du réseau social en Iran*, 2 octobre 2013.

<sup>294</sup> Propos recueillis par ISN. Il semblerait que le nouveau président Hassan Rouhani donne raison aux partisans de la diplomatie publique digitale de la première heure. Bien entendu, seul le travail de l'historien pourra véritablement rendre en rendre compte.

<sup>295</sup> Voir les critiques formulées par l'EEF (*Electronic Frontier Foundation*) retranscrites dans le Monde du 16 février 2011.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

Il y a eu tout d'abord un certain nombre d'opérations à forte visibilité comme la création en 2007 d'un blog officiel pour le département d'Etat, *DipNote*, et la création d'antennes diplomatiques virtuelles susceptibles de fournir des informations très ciblées (aux populations locales) dans des lieux où le département d'Etat ne pouvait mettre en œuvre de présence physique. Les nouveaux médias, les réseaux sociaux ont été très rapidement utilisés par l'administration Obama pour diffuser et relayer de l'information, le meilleur exemple de ce travail de cyberinformation intensive demeurant la diffusion du discours du Caire en 2009.

Le discours a été diffusé en 13 langues par les sites des réseaux sociaux (*Facebook, Twitter, MySpace, YouTube*), ainsi que via les podcasts<sup>296</sup>. La Maison Blanche a également lancé une discussion internationale sur *Facebook* qui a rassemblé plus de 20 millions d'internautes du monde arabe et reçu en réponse des textos postés sur le portail officiel *America.gov* en arabe, persan, ourdou et anglais<sup>297</sup>.

### **Évaluer les stratégies de la diplomacy publique 2.0 ? : le rôle du DOT<sup>298</sup>**

L'évaluation de l'impact de ces nouvelles stratégies sur les groupes cibles apparaît néanmoins difficile à réaliser (le nombre d'amis sur *Facebook* n'étant pas significatif de l'engagement politique des fans, ou autres *followers*). Néanmoins, conscients de ces écueils, les professionnels de la diplomatie à Washington ont mis en œuvre un certain nombre d'initiatives pour s'adapter à ces nouvelles problématiques de la réception du message de promotion de l'Amérique. Parmi ces initiatives, nous avons retenu la création d'une équipe dédiée à l'évaluation de l'impact de ces nouvelles stratégies : le DOT (*Digital Outreach Team*). Il s'agit d'une unité rattachée au Bureau des Programmes d'Information Internationaux (*Bureau of International Information Programs*), composée de 10 fonctionnaires. Elle possède ses propres comptes *Facebook, Youtube, Flickr* et *Twitter*, et agit essentiellement en postant des messages sur des forums de discussion ciblés. Sa mission est d'« expliquer la politique étrangère américaine et contrer la malinformation<sup>299</sup> ».

Plus significatif, sans doute, l'utilisation de *Youtube* par le Bureau des Affaires Culturelles, qui a lancé un concours du meilleur court-métrage amateur sur le thème de « définir la démocratie » (*Democracy is*). De jeunes apprentis-réalisateurs du monde entier y ont participé et leurs films ont été vus en ligne par des milliers d'internautes. Parmi les gagnants du premier concours, de jeunes réalisateurs venus d'Iran ou du Népal. La stratégie à l'œuvre ici était de permettre de donner un écho à la parole d'individus suffisamment représentatifs – « quelqu'un comme moi » (*someone like me*), pour être crédibles auprès des populations ciblées par la diplomatie publique américaine.

De la même manière James Glassman a mis en œuvre un programme de soutien à des jeunes militants qui étaient jugés suffisamment crédibles pour influencer favorablement l'opinion dans leurs pays respectifs. Grâce à ce programme, réalisé en partenariat avec les réseaux médiatiques 2.0 les plus puissants (*Facebook, Google, MTV*) Glassman a réussi à rassembler un ensemble de jeunes gens

---

<sup>296</sup> En raison des restrictions du Smith-Mundt Act de 1948 qui interdit la propagande vers les citoyens américains et à l'instar de tous les produits de la diplomatie publique américaine, cette initiative du département d'Etat s'est exclusivement adressée aux audiences étrangères.

<sup>297</sup> Julien Nocetti, *La diplomatie d'Obama à l'épreuve du Web 2.0*, Politique étrangère, vol. 1, 2011, pp.155-169

<sup>298</sup> The Middle East Journal, *A Case Study of the US Digital Outreach Team*, Vol. 66, N°3, été 2012, pp. 453-472.

<sup>299</sup> US Department of State, Bureau of International Information Programs, *Digital Outreach Team*, janvier 2009, <http://www.state.gov/documents/organization/116709.pdf>.



## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

particulièrement remarquables, le plus célèbre d'entre eux étant sans doute Oscar Morales, qui, au printemps 2008 avait utilisé *Facebook* pour lancer une vague de protestations contre les FARC en Colombie. La conférence qui les a rassemblés pour la première fois à New York, à l'initiative de Jared Cohen, a conduit en décembre 2008 à la création d'une Alliance des Mouvements de Jeunesse (*Alliance of Youth Movements*) – qui n'est pas sans rappeler les stratégies de guerre froide. Il s'agit en effet d'une plateforme de soutien pour les jeunes gens qui cherchent à utiliser les nouvelles technologies pour dénoncer les violences, et influencer les transformations à l'œuvre ou souhaitées dans leurs pays. Entre autres choses, un site web dédié (créé en 2011, *Movments.org*) propose des conseils précis pour créer et tenir un blog ou lancer une campagne politique via les réseaux sociaux. Lors du second sommet de cette ONG, à Mexico en 2009, Hillary Clinton, avait présenté ces jeunes gens comme : « l'avant-garde d'une génération montante de citoyens militants<sup>300</sup> ».

Ces jeunes gens identifiés par le département d'Etat travaillent souvent dans des zones à risques- au Soudan, en Iran, en Egypte mais aussi en Europe de l'Est, au Venezuela ou en Thaïlande- et sont confrontés à des enjeux que la diplomatie traditionnelle ne peut pas toujours résoudre. Toute la réussite de ce programme repose sur les partenariats mis en œuvre avec les acteurs privés de la diplomatie publique américaine (en l'occurrence les principaux acteurs du *Web 2.0*, *Facebook*, *Twitter*). Depuis juin 2012 le « Mouvement », toujours dirigé par Jared Cohen, a été absorbé par *Advancing Human Rights* (AHR) – créé par Robert. L Bernstein, fondateur de *Human Rights Watch* et ex-PDG de *Freedom House* (soutien actif des « révolutions oranges »)<sup>301</sup>.

### **Caractéristiques et limites de la diplomatie publique 2.0 de l'ère Obama**

Cibler les dissidents, la jeunesse, et les *leaders* d'opinion pour favoriser des stratégies de moyen et long terme et participer aux changements de régime est une constante de la diplomatie publique américaine. Ce qui change, à l'heure du *smart power*, ce sont les interactions possibles avec les individus et les groupes cibles : interactions entre les officiels américains et leurs cibles, mais également entre ces groupes ou individus cibles eux-mêmes.

1) Cette absence de contrôle est sans doute une des caractéristiques majeures de la diplomatie publique 2.0., les professionnels de la diplomatie digitale en sont d'ailleurs particulièrement conscients: « Difficile d'être un maniaque du contrôle au XXI<sup>e</sup> siècle » (...) « La technologie n'est pas une réponse, mais un outil et il y a toujours un risque à l'utiliser<sup>302</sup> », prévient Jared Cohen. En d'autres termes, il n'y aurait pas d'avenir pour les révolutions digitales sans *leader* d'opinion capable d'incarner le passage de la simple contestation à l'action politique, et les outils numériques ne pourraient que contribuer à les identifier<sup>303</sup>.

2) La seconde caractéristique, qui est propre à l'administration Obama, est la création de partenariats visibles avec le secteur privé et les acteurs de la société civile qui partagent le même point de vue que les Etats-Unis et qui sont ainsi susceptibles de servir leurs intérêts. Ces partenariats permettent aussi de renforcer son *soft power* à moindre coup, dans un contexte de réductions

<sup>300</sup> *The New York Times*, *The vanguard of a rising generation of citizen activists in "Digital diplomacy"*, 16 juillet 2010.

<sup>301</sup> Voir Scott Jane, *Groups to Help Online Activists in Authoritarian Countries*, *The New York Times*, 11 juin, 2012, on line edition.

<sup>303</sup> Voir Eric Schmidt, Jared Cohen, *The New Digital Age : Reshaping the Future of People, Nations and Business*, New York, Alfred A. Knopf, 2013.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

budgétaires toujours accrues. C'est en ce sens qu'Alec Ross et Jared Cohen ont multiplié les « *techdel* » (*technology delegations*) en Irak, Russie, au Congo ou encore à Haïti : des délégations de professionnels des nouvelles technologies (PDG, ingénieurs). Ces délégations devenues incontournables pour servir les ambitions du « *21<sup>st</sup> century statecraft* », illustrent particulièrement bien la combinaison intelligente entre *Silicon Valley* et département d'Etat.

3) Enfin le secteur privé se révélerait être un partenaire incontournable pour soutenir et préserver la liberté d'Internet : la question de *Google* en Chine demeure un exemple particulièrement probant de ce partage de responsabilité entre le gouvernement et le secteur privé ; stratégie qui relèverait d'une forme de « *smart engagement* ».

4) Le revers de la médaille est, comme le constate le président de *Google*, Eric Schmidt, l'utilisation des outils du *Web 2.0* par les régimes autoritaires, comme par exemple la Corée du Nord. Ce qui peut conduire à des dérives telles que la surveillance digitale des cyberactivistes, la création de cyber-police, le transfert des technologies de surveillance et de censure des outils 2.0 à d'autres régimes dictatoriaux partenaires<sup>304</sup>.

### Conclusion

Les avancées de la diplomatie publique 2.0, mariage intelligent entre le département d'Etat et la *Silicon Valley* soutenu par Hillary Clinton, sont sans aucun doute remarquables et témoignent de l'intérêt considérable porté par Washington à cet outil désormais incontournable des stratégies du *smart power* américain. Néanmoins il serait illusoire de considérer ces avancées comme des preuves d'une réelle maîtrise de la réception des messages véhiculés par les medias de l'ère numérique. Les professionnels de la diplomatie américaine tentent de diffuser leur message promotionnel en interagissant avec le reste des acteurs de la société civile mondialisée, mais ils sont confrontés à deux écueils fondamentaux : d'une part leurs concurrents font exactement la même chose, d'autre part les acteurs visés et les groupes cibles s'organisent et se réorganisent sans cesse en créant des réseaux fluctuants, susceptibles de brouiller ou de détourner ce message.

Si faciliter l'accès à la société de l'information, en abattant les « murs numériques », « les rideaux de fer de l'information », a été prôné par Hillary Clinton comme une liberté fondamentale (« la liberté d'Internet ») à laquelle les Etats-Unis devaient pouvoir contribuer aussi largement que possible, les responsables américains de l'information demeurent conscients qu'à l'instar des dissidents des radios-libres des années de guerre froide, les voix qui s'emparent des nouveaux médias mis à leur disposition sont susceptibles d'être critiques et hostiles à l'égard des Etats-Unis.

A la lumière de ces réflexions, il convient de nuancer quelque peu le portrait janusien du président Obama, présenté tout d'abord comme le « président du *soft power* » (après l'obtention du prix Nobel de la paix et la diffusion du discours du Caire), puis, et aussi, comme celui, plus « terrible »<sup>305</sup>, du *hard power* et des drones. Certes le président Obama demeure « le commandant en chef de la diplomatie publique » et ses choix et décisions en matière de politique étrangère influencent directement les

<sup>304</sup> Eric Schmidt, Jared Cohen, *The Saturday Essay: The Dark Side of the Digital Revolution*, Wall Street Journal, 19 April 2013.

<sup>305</sup> Voir Justin Vaisse, *Barack Obama et sa politique étrangère (2008-2012)*, Paris, Odile Jacob, 2012.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

opinions publiques étrangères et la réputation-perception des Etats-Unis à l'étranger. Seulement à l'heure de la société civile mondialisée ce ne sont plus seulement les hommes politiques et les chefs d'Etat qui font la diplomatie publique, ni même les citoyens Américains, ce sont l'ensemble des acteurs transnationaux qui partagent les intérêts américains en matière de paix, de stabilité économique ou de développement, et c'est bien cela que la diplomatie publique, outil du *smart power*, tente de prendre en compte, en renforçant intelligemment son *soft power* et ses stratégies d'engagement. Alors que "le multilatéralisme intelligent" (*smart multilateralism*<sup>306</sup>) semble s'imposer, les stratégies de la diplomatie publique 2.0 sont le vecteur incontournable de la mutation, réelle ou virtuelle, des Etats-Unis d'Etat-nation en Etat-réseau<sup>307</sup>. Dès lors, le *smart power* est moins constitutif d'une doctrine idéologique que d'une utilisation intelligente des nouvelles technologies au service des intérêts d'un *leadership* américain s'exerçant dans des espaces toujours plus fragmentés.

---

<sup>306</sup> Johanna Mendelson Forman, *Investing in a New Multilateralism: A Smart Power Approach to the United Nations*, Washington, CSIS, 2009.

<sup>307</sup> On peut s'interroger sur la pertinence du concept d'Etat-réseau dans le cas des Etats-Unis qui agissent et sont perçus avant tout comme un Etat-nation, Pew Research Center, *America's Place in the World 2013*, Décembre 2013.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

### Bibliographie

- ADVISORY COMMISSION ON PUBLIC DIPLOMACY, "Assessing Public Diplomacy, A Notional Model", *Annual Reports*, Washington D.C., ACPD, 2001-2010.
- ANHEIER, Helmut, MARLIES Glasius, and MARY Kaldor, (eds.), *Global civil society*, London, Sage, 2004.
- ARMITAGE, Richard, NYE Joseph S. Jr., (cochairs), "CSIS Commission On *Smart Power: A smarter more secure America*", Center for Strategic & International Studies, Library of Congress, 2007.
- ARSENAULT, Amelia, "Public Diplomacy 2.0", in *Toward a New Public Diplomacy, Redirecting U.S. Foreign Policy*, Series in Global Public Diplomacy, New York: Palgrave Macmillan, 2009, pp.135-153
- BREMMER, Ian, "Democracy In Cyberspace. What Information Technology Can And Cannot Do", *Foreign Affairs*, November-December, 2010, pp. 86-92.
- CASTELLS, Manuel, "The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks, And Global Governance", Vol. 616, *Annals Of The American Academy Of Social Sciences*, Mars 2008, pp. 78-89.
- CLINTON, Hillary Rodham, "Leading Through Civilian Power, The First Quadriennial Diplomacy and Development Review", Department of State, 2010, <http://www.state.gov/documents/organization/153108.pdf>
- CLINTON, Hillary Rodham, "Leading Through Civilian Power: Redefining American Diplomacy and Development", *Foreign Affairs*, November-December 2010, pp. 13-24.
- COWAN, Geoffrey, CULL, Nicholas J., "Public Diplomacy in A Changing World", vol. 616, *Annals of the American Academy of Social Sciences*, march 2008
- CULL, Nicholas, "WikiLeaks, public diplomacy 2.0 and the state of digital public Diplomacy", *Place Branding and Public Diplomacy*, Vol. 7, 1-8, Macmillan, 2011
- IKENBERRY, G. John, KNOCK, Thomas J., SLAUGHTER, Anne-Marie, and SMITH, Tony, *The Crisis of American Foreign Policy: Wilsonianism in the Twenty-first century*, Princeton: Princeton University Press, 2011
- KHATIB, Lina, DUTTON, William, THELWAL, Michael, "Public Diplomacy 2.0: A Case Study of the US Digital Outreach Team", *The Middle East Journal*, Vol.66, Number 3, Summer 2012, pp. 453-472, 2012.
- MELISSEN, Jan (ed.), *The new public diplomacy: soft power in international relations*, New York: Palgrave, Macmillan, 2004

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

- NASR, Vali, *The Dispensable Nation: American Foreign Policy in Retreat*, New York: Doubleday, 2013
- NOCETTI, Julien, "La diplomatie d'Obama à l'épreuve du Web 2.0", *Politique Etrangère*, 1:2011, pp. 155-169.
- NOSSEL, Suzanne, "Smart Power", *Foreign Affairs*, Vol. 83, N°2, March-April 2004, pp. 131-142
- NYE, Joseph S., "The Future of American Power, Dominance and Decline in Perspective", *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 6, November-December 2010
- NYE, Joseph S., "Public Diplomacy and Soft Power", in *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 616, March 2008, pp. 94-109
- NYE, Joseph S., "Get Smart: Combining Hard and Soft Power", *Foreign Affairs*, juillet-août 2009.
- NYE, Joseph S., *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York, PublicAffairs, 2004.
- OBAMA, Barack, "Renewing American Leadership", *Foreign Affairs*, 86, july-august 2007
- PEW RESEARCH CENTER, December 2013, "America's Place in the World 2013", <http://www.people-press.org/files/legacy-pdf/12-3-2013%20APW%20VI.pdf>
- SCHMIDT Eric, COHEN Jared, *The New Digital Age: Reshaping the Future of People, Nations and Business*, New York, Alfred A. Knopf, 2013
- SCHMIDT Eric, COHEN Jared, "The Digital Disruption: Connectivity and the Diffusion of Power", *Foreign Affairs*, vol. 89, n° 6, novembre-décembre 2010
- SEIB, Philip (ed.), *Toward a New Public Diplomacy, Redirecting U.S. Foreign Policy, Series in Global Public Diplomacy*, New York: Palgrave Macmillan, 2009
- SLAUGHTER, Anne-Marie, "America's Edge: Power in the Networked Century", *Foreign Affairs*, vol. 88, n° 1, 2009
- SLAUGHTER, Anne-Marie, "The Real New World Order", *Foreign Affairs*, September/October 1997.
- SNOW, Crocker, Jr., "The Privatisation of U.S. Public Diplomacy," *The Fletcher Forum of World Affairs* 32, n°1, Hiver 2008, pp. 189-199
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, "21<sup>st</sup> Century Statecraft", <http://www.state.gov/statecraft/overview/index.htm>
- VAÏSSE, Justin, *Barack Obama et sa politique étrangère (2008-2012)*, Paris, Odile Jacob, 2012.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

- WHITON, Christian, *Smart power: between diplomacy and war*, Washington, D.C, Potomac Books, 2013
- WILSON, Ernest J. III, "Hard Power, Soft Power, Smart Power", In *The ANNALS Of The American Academy Of Political And Social Science*, Vol. 616, March 2008, pp. 110-124

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

### ■ LA RELIGION, OUTIL INCONTOURNABLE DE LA SMART DIPLOMACY DE BARACK OBAMA ET HILLARY CLINTON ?

Marie Gayte, MCF, Université de Toulon et du Var

Lorsqu'Hillary Clinton évoque lors de son audition de confirmation au poste de secrétaire d'Etat, le 13 janvier 2009, les différents outils (diplomatiques, militaires, politiques, juridiques et culturels) que les Etats-Unis sont disposés à employer dans la conduite de leur politique étrangère, la religion n'est pas explicitement mentionnée, même si l'on peut penser qu'elle s'inscrit dans le chapitre culturel. Elle évoque tout juste les « dirigeants religieux » dans une longue liste de personnes qui ont fait de l'humanitaire leur mission et qu'elle a eu l'occasion de rencontrer<sup>308</sup>. Si sa secrétaire d'Etat demeure évasive sur la place de la religion dans la diplomatie de la nouvelle administration, Barack Obama en revanche évoque dès les premiers mois de son mandat le caractère central de la liberté religieuse dans la politique étrangère américaine.

Outre la place éventuelle de la religion dans l'arsenal diplomatique se pose la question des modalités de son utilisation et des objectifs ainsi poursuivis. Si l'on étend à la religion la définition qu'a faite Joseph Nye du *soft power*, on peut dire qu'il s'agit de faire appel à des valeurs communes pour attirer à soi et convaincre les opinions publiques, voire les gouvernements de pays étrangers, et à terme les faire agir dans un sens favorable à l'intérêt national des Etats-Unis<sup>309</sup>. Le discours des responsables du département d'Etat nous permet de préciser leur conception de l'outil religieux en tant qu'arme du *smart power* ; il s'agit essentiellement d'établir un dialogue, voire des partenariats, avec des dirigeants religieux influents, afin qu'ils puissent contribuer à la formulation de la politique étrangère américaine et que cette dernière soit par conséquent mieux accueillie. Un autre élément est perçu comme indissociable du précédent : il s'agit de la défense de la liberté religieuse à travers le monde et de la promotion du modèle américain de pluralisme religieux. Ce principe, qui repose sur le postulat selon lequel les pays respectant la liberté religieuse sont moins susceptibles de se comporter de manière agressive sur la scène internationale, est devenu depuis 1998 et l'adoption de la loi IRFA (*International Religious Freedom Act*) un des objectifs officiels de la politique étrangère américaine<sup>310</sup>. Si la défense de la liberté religieuse semble à première vue intégrée à la conduite de la politique étrangère américaine, le dialogue et les partenariats avec des autorités religieuses comme élément de la politique étrangère semblent eux totalement à construire au moment où Barack Obama et sa secrétaire d'Etat prennent leurs fonctions en janvier 2009.

La religion, grande absente de la politique étrangère américaine ?

#### **Raisons historiques : Religion, histoire et Constitution américaine**

Pendant des décennies, l'outil religieux a été très largement ignoré par les diplomates américains. Judd Birdsall, membre de l'équipe d'Hillary Clinton et l'un des (rares) partisans de la religion comme outil de *smart power*, parle du département d'Etat comme d'un « foyer du fondamentalisme laïc »

<sup>308</sup> National Public Radio, *Transcript of Clinton's Confirmation Hearings*, 13 janvier 2009, <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=99290981>

<sup>309</sup> Brie Lotoska, *Religion's Uneasy Place : Religious Engagement and Religious Freedom in American Public Affairs and Public Diplomacy, Center for Religion and Civic Culture*, University of Southern California, 8 septembre 2011.

<sup>310</sup> U.S. State Department, *Religious Freedom*, <http://www.state.gov/j/drl/irf/>.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

affligé de « myopie laïque » et d'un « syndrome d'évitement de la religion »<sup>311</sup>. Des raisons historiques permettent en partie d'expliquer cette réticence à s'emparer de la religion, parmi elles notamment, la crainte de se rendre coupable d'une violation de la Constitution, dont le Premier Amendement stipule que « [l]e Congrès ne pourra faire aucune loi ayant pour objet d'établir une religion ou d'en interdire le libre exercice »<sup>312</sup>, ce que certains ont compris comme voulant dire qu'il fallait ériger un « mur de séparation » entre religion et politique. Plutôt que de risquer de franchir ce mur, les diplomates ont préféré éviter tout problème en se gardant le plus possible de se mêler de questions religieuses, de peur également d'être accusés de favoritisme envers telle ou telle confession en cas de conflit<sup>313</sup>.

### *L'exemple du Vatican*

A cette crainte s'ajoute un certain mépris pour la religion et tout ce qu'elle peut avoir d'irrationnel et d'émotionnel, ce qui semble la disqualifier d'entrée de jeu comme outil digne d'intérêt pour la conduite de la politique étrangère. Ceci est d'autant plus vrai que les interlocuteurs religieux potentiels de la diplomatie américaine sont issus de traditions historiquement étrangères aux Etats-Unis, même si certaines d'entre elles y sont présentes depuis bien longtemps. Ainsi, l'Eglise catholique est le premier interlocuteur religieux de poids du fait du magistère d'influence exercé par le pape, de la présence d'antennes de l'Eglise partout dans le monde, et de son implication dans des domaines touchant aux intérêts des Etats-Unis<sup>314</sup>. Pour autant les diplomates américains ont souvent éprouvé des difficultés à dialoguer avec cette autorité qui mêle pouvoirs spirituel et temporel, et dont ils n'ont pas toujours accueilli avec bienveillance les interventions sur la scène politique internationale<sup>315</sup>. Plus récemment, c'est l'islam qui est devenu interlocuteur de la diplomatie américaine ; s'il ne suscite pas nécessairement la même méfiance que l'Eglise catholique au XIXe siècle, du moins avant le 11-Septembre, il n'en est pas pour autant mieux connu. D'ailleurs, la méfiance dont font preuve de nombreux diplomates américains à l'endroit des religions est la conséquence d'importantes lacunes en matière de culture religieuse, car ces questions sont absentes de leur formation, alors même qu'ils peuvent se spécialiser en questions économiques, politiques ou militaires. Cette méconnaissance ne serait d'ailleurs que le reflet de l'ignorance notoire des Américains en la matière<sup>316</sup>. Faute de culture religieuse, il serait également difficile d'identifier les interlocuteurs vers lesquels se tourner, ainsi que de s'exprimer dans leur vocabulaire<sup>317</sup>. Cette tendance lourde aurait été accentuée par le fait que le département d'Etat a passé la moitié du XXe siècle à tenter de faire tomber une puissance athée. Par ailleurs, si le 11-Septembre a remis la religion à

<sup>311</sup> Judd Birdsall, *The State Department's Great Leap Faithward*, Huffington Post, 13 août 2013, [http://www.huffingtonpost.com/judd-birdsall/state-department-faith-based-office\\_b\\_3744290.html](http://www.huffingtonpost.com/judd-birdsall/state-department-faith-based-office_b_3744290.html)

<sup>312</sup> Yves-Henri Nouailhat, *La Cour suprême et la séparation de l'Eglise et de l'Etat*, Vingtième Siècle, Vol. 19 n°19, 1988, p. 79.

<sup>313</sup> Amy Frikholm, *Under Hillary Clinton, the State Department Pursued Greater Religious Engagement*, Religion and Politics, 8 mai 2013, <http://religionandpolitics.org/2013/05/08/since-hillary-clintons-tenure-the-state-department-pursues-greater-religious-engagement/>.

<sup>314</sup> On citera à titre d'exemple parmi ces domaines de préoccupation et d'action commune la situation au Moyen Orient, Cuba, la Chine, la lutte contre le Sida, l'aide au développement, la lutte contre le terrorisme et l'esclavage moderne, la résolution de conflits, les droits de l'homme et la liberté religieuse (Cable, Embassy Vatican, *Scenesetter for Congressman Faleomavaega's February 18-22 visit to the Vatican*, 13 février 2009, 09VATICAN26, <http://cablegatesearch.net/cable.php?id=09VATICAN26&q=vatican>).

<sup>315</sup> Roy Palmer Domenico, "America, the Holy See and the War in Vietnam", in Peter Kent et John Pollard (dir.), *Papal Diplomacy in the Modern Age*, New York: Praeger Publishers, 1994, pp. 203-215.

<sup>316</sup> Laurie Goodstein, *Basic Religion Test Stumps Many Americans*, New York Times, 28 septembre 2010.

<sup>317</sup> Brie Lotoska, *Religion's Uneasy Place : Religious Engagement and Religious Freedom in American Public Affairs and Public Diplomacy*, Center for Religion and Civic Culture, University of Southern California, 8 septembre 2011.



## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

l'ordre du jour de la politique étrangère américaine, bien loin d'apparaître comme un outil dans l'arsenal de la *smart diplomacy*, cette dernière apparaît alors plus comme une menace potentielle<sup>318</sup>.

La gêne éprouvée par le département d'Etat s'est d'ailleurs manifestée en de nombreuses occasions, notamment au moment de l'établissement de relations diplomatiques avec le Vatican, où l'on a pu voir le département d'Etat déployer une énergie considérable pour tenter de freiner la nomination, puis la confirmation, d'un ambassadeur américain au Vatican, puis le traiter ensuite avec un certain mépris une fois l'ambassade établie<sup>319</sup>. Plus tard à la fin des années 1990, le département d'Etat se serait opposé avec force à l'adoption de la loi sur la liberté religieuse internationale et la création d'un Bureau sur la Liberté religieuse à l'international en son sein. Plus récemment encore, pendant la présidence de George W. Bush, si plusieurs agences fédérales ont créé leur « Bureau des Initiatives confessionnelles» (*Office of Faith-Based Initiatives*), c'est-à-dire des départements chargés de distribuer des fonds aux organisations confessionnelles effectuant un travail d'intérêt général, ce ne fût pas le cas du département d'Etat, sans doute pour des raisons de résistance institutionnelle.

### La fin de la Guerre froide et l'irruption de la religion dans le débat de politique étrangère aux Etats-Unis

Pour autant, il existe depuis quelques années dans les cercles proches du pouvoir à Washington une prise de conscience quant à l'importance d'intégrer la dimension religieuse à la pratique diplomatique. Dès 1995, Douglas Johnston publie un ouvrage dont le titre pourrait se traduire par « La Religion, dimension manquante de la gouvernance »<sup>320</sup>. En 2006, l'ancienne secrétaire d'Etat Madeleine Albright publie un ouvrage, *The Mighty and the Almighty*, dans lequel elle exhorte les diplomates américains à se former le plus possible aux questions religieuses et à intégrer ces connaissances à leur travail<sup>321</sup>. C'est aussi le cas du *Chicago Council for Global Affairs*, qui met en place un groupe de réflexion placé sous le signe de la religion et de la conception de la politique étrangère, dont les conclusions seront publiées en 2010 sous le titre « Engaging Religious Communities Abroad : A New Imperative for US Foreign Policy ». Ce rapport contenait plusieurs recommandations à destination de l'administration Obama, parmi lesquelles la nécessité d'intégrer la dimension religieuse à la conception de la politique étrangère américaine, de former les diplomates à ces questions et de dialoguer avec les dirigeants des communautés religieuses à travers le monde<sup>322</sup>.

Les tenants d'un partenariat religieux en politique étrangère mettent en garde contre l'erreur qui consisterait à oublier que 85% de la population mondiale a une croyance religieuse sous prétexte que les sociétés occidentales vivent à l'heure de la sécularisation, c'est-à-dire de la relégation des considérations religieuses à la sphère privée. Or les croyances, de même que les chefs religieux, sont

<sup>318</sup> Amy Frykholm, *Interview with Scholar Maryann Cusimano Love, Religion and Foreign Policy*, Christian Century, 7 mai 2013, <http://www.christiancentury.org/article/2013-04/religion-and-foreign-policy>.

<sup>319</sup> Marie Gayte, *Les Etats-Unis et le Vatican : analyse d'un rapprochement (1981-1986)*, thèse de doctorat, Université Paris III-Sorbonne nouvelle, 2010, pp. 190-192.

<sup>320</sup> Douglas Johnston et Cynthia Sampson (dir.), *Religion, The Missing Dimension of Statecraft*, New York: Oxford University Press, 1995.

<sup>321</sup> Madeleine Albright, *The Mighty and the Almighty*, New York: Harper Collins, 2006.

<sup>322</sup> R. Scott Appleby, Richard Cizik et Thomas Wright, *Engaging Religious Communities Abroad: A New Imperative for US Foreign Policy*, The Chicago Council on Public Affairs, 2010, [http://www.thechicagocouncil.org/UserFiles/File/Task%20Force%20Reports/2010%20Religion%20Task%20Force\\_Full%20Report.pdf](http://www.thechicagocouncil.org/UserFiles/File/Task%20Force%20Reports/2010%20Religion%20Task%20Force_Full%20Report.pdf).

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

susceptibles de peser sur le processus politique, avec des conséquences sur la diplomatie des pays concernés ; il est donc impératif d'avoir une vision globale de toutes les forces à l'œuvre dans chaque pays<sup>323</sup>. Par ailleurs, comme le souligne Andrew Preston, ignorer la dimension religieuse dans la conduite de sa politique étrangère a coûté cher aux Etats-Unis dans le passé. Il rappelle par exemple l'erreur qui avait consisté à soutenir au Vietnam, dans un pays composé pour 90% de bouddhistes, un président catholique. De même, à la fin des années 1970, c'est à ses dépens que Jimmy Carter avait sous-estimé l'essor d'un islam politique en Iran<sup>324</sup>. En outre, la plupart des endroits du monde qui connaissent ou ont connu de fortes tensions, considérées comme constituant ou ayant constitué des menaces pour l'intérêt national américain (Iran, Pakistan, Soudan, Tunisie, Libye, Bosnie, Syrie, Egypte, Myanmar...), sont des pays où le facteur religieux joue une place non négligeable.

On peut penser que ces principes ont déjà été mis en œuvre par l'administration de George W. Bush à travers son projet d'Initiatives par des organismes confessionnels et communautaires (*Office of Faith-Based and Community Initiatives*), puisqu'il fût décidé en décembre 2002 que les ONG confessionnelles œuvrant à l'international pourraient bénéficier de tels financements grâce au bureau mis en place au sein de l'agence de développement américaine USAID. Par ailleurs, l'administration Bush multiplie les initiatives de diplomatie publique à destination des pays arabo-musulmans, initiatives dont la dimension religieuse n'est pas absente et dont le but affiché est de lever certains malentendus. Cette politique est considérée de manière assez unanime comme un échec, car il s'est agi essentiellement d'une campagne à sens unique, sans véritable dialogue ou partenariat, campagne dont le message de réconciliation et de concorde était souvent contredit par les événements sur le terrain<sup>325</sup>.

La religion, outil incontournable de la *smart diplomacy* de Barack Obama et Hillary Clinton ?

### **La main tendue d'Obama au monde musulman**

Dès son investiture, Barack Obama envoie des signaux forts qui peuvent laisser penser que la dimension religieuse ne sera pas absente de la diplomatie qu'il entend mener. De nombreux discours importants de politique étrangère consacrent à la religion une place centrale. Ainsi, en Chine en novembre 2009, le président américain déclare qu'il ne saurait y avoir de véritable démocratie ou de stabilité sociale sans respect de la liberté d'expression et de culte<sup>326</sup>. Au Caire en juin 2009, il mentionne la question des violations de la liberté religieuse parmi les sept sujets sources des tensions entre les Etats-Unis et la communauté arabo-musulmane à travers le monde, tout en rappelant que la liberté religieuse est centrale à la politique étrangère américaine<sup>327</sup>.

Le conseil consultatif du président en charge des initiatives confessionnelles et des partenariats de proximité (President's Advisory Council on Faith-Based and Neighborhood Partnerships)

<sup>323</sup> Robert Lalka, "Engaging Faith-Based Communities on Foreign Policy Objectives", DipNote (blog du département d'Etat), 1er avril 2011, <https://blogs.state.gov/stories/2011/04/01/engaging-faith-based-communities-foreign-policy-objectives>

<sup>324</sup> Andrew Preston, *God, Bush, and Obama, Foreign Affairs*, 3 avril 2012, <http://www.foreignaffairs.com/articles/137379/andrew-preston/god-bush-and-obama>.

<sup>325</sup> R.S. Zaharna, *Obama, US Public Diplomacy and the Muslim World*, *World Politics Review*, 16 mars 2009, <http://www.american.edu/soc/faculty/upload/Zaharna-public-diplomacy-islamic-world.pdf>

<sup>326</sup> The White House, *Remarks by President Barack Obama at Town Hall Meeting with Future Chinese Leaders*, 16 novembre 2009, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-town-hall-meeting-with-future-chinese-leaders>

<sup>327</sup> Preston, op.cit. *President Obama's Speech in Cairo: A New Beginning*, 6 juin 2009, [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Remarks-by-the-President-at-Cairo-University-6-04-09](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-at-Cairo-University-6-04-09)

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

recommande d'ailleurs dans son premier rapport annuel de renforcer la capacité du gouvernement à dialoguer avec les acteurs religieux en matière de questions internationales. C'est dans cet esprit que Barack Obama annonce dès juillet 2010 la mise en place d'un groupe inter-agences sur *Religion and Global Affairs* (RGA), rassemblant des membres du Conseil de sécurité nationale, du Bureau de la Maison-Blanche pour les initiatives d'origine confessionnelle et partenariats de proximité, successeur du Bureau d'Initiatives d'organismes confessionnels et communautaires mis en place par George W. Bush, ainsi que d'une douzaine d'agences<sup>328</sup>. Le groupe de travail RGA a pour première mission de recenser les pratiques en matière de dialogue religieux existant chez les acteurs de la diplomatie américaine. Des questionnaires en ce sens sont envoyés aux ambassades et agences concernées ; 167 ambassades et neuf agences y répondent. La compilation des réponses débouche sur un rapport ; outre l'identification de bonnes pratiques, ce dernier permet surtout de démontrer que le dialogue avec les communautés religieuses est « sporadique, purement formel, ponctuel et non-coordonné »<sup>329</sup>. C'est afin de chercher à pallier ces défauts qu'en juin 2011, le *Foreign Service Institute*, établissement qui forme les diplomates américains, organise pour la première fois un séminaire de trois jours sur le *religious engagement*, séminaire auquel assistent une trentaine de diplomates<sup>330</sup>.

### **Le rôle des jeunes diplomates du Policy Planning**

Mais l'impulsion pour le changement émane également de plusieurs jeunes diplomates, assez minoritaires et issus pour la plupart de l'équipe de *policy planning*, qui cherchent à inscrire et à institutionnaliser le *religious engagement* dans la politique étrangère américaine. Il s'agit principalement de Robert Lalka, Judd Birdsall (qui est aussi membre du bureau sur la liberté religieuse internationale au sein du département d'Etat) et de Peter Mandaville (qui a depuis rejoint la Brookings Institution), qui se rassemblent au sein d'un groupe de travail, et d'un forum, sur religion et politique étrangère, pour promouvoir leur idée<sup>331</sup>. Les efforts du groupe de travail sont couronnés de succès en octobre 2011 ; Hillary Clinton, qui souhaitait ouvrir la politique étrangère aux contributions de la société civile, avait mis en place en mai 2011 un « dialogue stratégique avec la société civile ». En octobre, elle décide d'ajouter un groupe de travail « religion et politique étrangère »<sup>332</sup>. Le choix des personnes désignées pour présider ce groupe ne relève pas du hasard. Il s'agit de Suzan Johnson Cook, ambassadrice itinérante responsable des questions de liberté religieuse, ce qui inscrit le *religious engagement*, au même titre que la défense de la liberté religieuse, comme un pilier du *smart power* religieux ; de Joshua Dubois, directeur du bureau de la Maison-Blanche pour les initiatives confessionnelles, et Miguel Diaz, ambassadeur des Etats-Unis

<sup>328</sup> Lauren Markoe, *State Department Tries to Raise Visibility of Religion*, Christianity Today, 20 juillet 2011, [http://blog.christianitytoday.com/ctpolitics/2011/07/state\\_dept\\_trie.html](http://blog.christianitytoday.com/ctpolitics/2011/07/state_dept_trie.html); Mara Vanderslice, *Major Progress on Council Recommendation*, 14 juillet 2010, <http://www.whitehouse.gov/blog/2010/07/14/major-progress-council-recommendations>.

<sup>329</sup> Amy Frykholm, *Under Hillary Clinton, the State Department Pursued Greater Religious Engagement*, Religion and Politics, 8 mai 2013, <http://religionandpolitics.org/2013/05/08/since-hillary-clintons-tenure-the-state-department-pursues-greater-religious-engagement/>.

Robert Lalka, *Engaging Faith-Based Communities on Foreign Policy Objectives*, DipNote (blog du département d'Etat), 1er avril 2011, <https://blogs.state.gov/stories/2011/04/01/engaging-faith-based-communities-foreign-policy-objectives>

<sup>330</sup> Peter Mandaville, *Taking Religious Engagement in Foreign Policy Seriously Up Front*, The Brookings Institution, 7 juin 2013, <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2013/06/07-religious-engagement-foreign-policy-mandaville>

<sup>331</sup> Judd Birdsall, *Will Kerry Bring Faith to Foreign Policy?*, Huffington Post, 21 février 2013, [http://www.huffingtonpost.com/judd-birdsall/john-kerry-religion\\_b\\_2724995.htm](http://www.huffingtonpost.com/judd-birdsall/john-kerry-religion_b_2724995.htm)

<sup>332</sup> Mandaville, op.cit.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

auprès du Saint-Siège, avec lequel les Etats-Unis pratiquent le dialogue et le partenariat religieux depuis plusieurs années déjà. Le groupe de travail est assisté de deux conseillers extérieurs : Chris Seiple de l'*Institute for Global Engagement* et William Vendley de *Religions for Peace*. Il a pour mission de recueillir les témoignages de dirigeants religieux, d'universitaires et praticiens pour définir la nature et les objectifs d'un dialogue avec les acteurs religieux dans le contexte de la politique étrangère américaine. En octobre 2012, les trois co-présidents remettent un livre blanc à Hillary Clinton dans lequel sont formulées quatre recommandations pour surmonter les obstacles à ce dialogue qu'ils ont identifiés, tout en mettant l'accent sur la nécessité de l'institutionnaliser pour le rendre pérenne et l'affranchir des affinités fluctuantes pour les questions religieuses au sein du département d'Etat. Il s'agit tout d'abord de créer un mécanisme de coordination inter-agences (de préférence au sein du Conseil de sécurité national) pour le dialogue religieux ; de fournir plus d'outils et de formations en matière de religion aux diplomates américains ; d'établir un bureau permanent ou un autre mécanisme de coordination sur le dialogue religieux au sein du département d'Etat ; et de renouveler le mandat du groupe de travail, qui arrivait à expiration. Le dialogue avec les autorités religieuses, qu'il appelle de ses vœux dans le livre blanc, devrait en outre se concentrer sur les trois grandes thématiques précises que sont : le développement durable et l'humanitaire, la défense du pluralisme et des droits humains, y compris la liberté religieuse, la prévention et la réduction des conflits violents et la contribution à la stabilité régionale et locale<sup>333</sup>. Hillary Clinton n'aura pas le temps de mettre en œuvre toutes les recommandations du livre blanc ; c'est donc à son successeur John Kerry qu'il revient le 13 août 2013 de confirmer leur application et d'annoncer la création au sein du département d'Etat d'un bureau spécialisé dans le dialogue et le partenariat religieux, dont il confie la direction au théologien et conseiller de Barack Obama, Shaun Casey<sup>334</sup>.

### La défense de la liberté religieuse et les limites de la nouvelle approche

Si l'on a pu constater une volonté de faire bouger les lignes en matière de *religious engagement*, volonté qui a abouti à la mise en place de mécanismes novateurs au sein du département d'Etat, on a en revanche constaté une frilosité à faire évoluer le statu quo sur la question de la défense de la liberté religieuse à travers le monde. Ceci tend à refléter le fait que malgré les discours, l'intégration de la religion à la politique étrangère américaine reste largement marginale, puisqu'elle ne saurait en rien justifier qu'on lui sacrifie des objectifs jugés plus importants par la Maison-Blanche.

### Décalage entre rhétorique et actes

La première grande source de déconvenue concerne la défense de la liberté religieuse à l'international. Après le discours du Caire de juin 2009, des groupes de travail ont été mis en place autour des grands points développés dans le discours et qui devaient faire l'objet du dialogue renouvelé, appelé de ses vœux par le président américain ; une seule des thématiques développées dans le discours ne donna pas lieu à l'établissement d'un groupe de travail : la liberté religieuse internationale<sup>335</sup>. En outre, malgré des discours forts, Barack Obama met un an et demi à nommer l'ambassadeur itinérant à la liberté religieuse internationale prévu par la loi de 1998 du même nom<sup>336</sup>, alors qu'il a déjà nommé depuis un certain temps les ambassadeurs itinérants en charge par

<sup>333</sup> Birdsall, op.cit.

<sup>334</sup> Birdsall, op. cit.

<sup>335</sup> Thomas Farr, *Our Failed Religious Freedom Policy*, First Things, 7 novembre 2013, <http://www.firstthings.com/article/2013/11/our-failed-religious-freedom-policy>

<sup>336</sup> Thomas Farr, *Obama Administration Sidelines Religious Freedom Policy*, Washington Post, 25 juin 2010.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

exemple du sida ou du droit des femmes ; il faudra attendre un an de plus pour que le Sénat entérine ce choix. Pour ce poste, le président choisit Suzan Johnson Cook, pasteur éminente, mais qui n'a aucune expérience diplomatique, ce qui semble indiquer le peu de cas que la nouvelle administration fait de ce poste. Par ailleurs, Mme Johnson Cook se retrouve isolée au sein du département d'Etat comme pendant la présidence Bush, car contrairement à ce que prévoit la loi IRFA, l'ambassadeur est placée non pas sous l'autorité directe du secrétaire d'Etat, mais du sous-secrétaire en charge de la démocratie, des droits humains et du travail<sup>337</sup>. Le décalage entre la rhétorique et les actes semble encore renforcé quand on sait que, bien que le président Obama ait parlé de la liberté religieuse comme de l'un des piliers de la politique étrangère américaine lors du petit-déjeuner annuel de prière en février 2014, aucun nom ne circulait encore pour remplacer Mme Johnson Cook, qui a démissionné de son poste en octobre 2013<sup>338</sup>. En outre, la loi IRFA met en place au sein du département d'Etat un Bureau responsable de la liberté religieuse à l'international, qui a pour mission chaque année de rendre compte de la situation dans tous les pays du globe, ainsi que de dresser une liste des CPCs (*countries of particular concern*), pays où la situation en matière de respect de la liberté religieuse est particulièrement préoccupante. L'administration Obama n'a pris aucune des mesures de rétorsion préconisées par le Bureau et le département d'Etat n'a pas remis à jour la liste des CPCs depuis 2011<sup>339</sup>. Quant à l'USCIRF (commission également instaurée par l'IRFA chargée d'évaluer la situation en matière de respect de la liberté religieuse et de formuler des recommandations à destination du département d'Etat et du président), elle note que ses recommandations ne sont pas suivies d'effet et rappelle souvent à l'ordre le département d'Etat. Plus généralement, il s'est opéré un changement de vocabulaire de la part du président et de sa secrétaire d'Etat. Plutôt que de parler de liberté religieuse (*freedom of religion*), Barack Obama et Hillary Clinton se sont mis à parler de liberté de culte (*freedom of worship*), ce qu'a d'ailleurs relevé l'USCIRF. L'évolution terminologique n'est pas dénuée de sens, car si par liberté religieuse on entend généralement le droit de vivre conformément à sa foi dans la sphère privée aussi bien que publique, dans certaines limites, le concept de liberté de culte renvoie quant à lui à une vision de la religion restreinte exclusivement à la sphère privée<sup>340</sup>.

### **Le retour de la *realpolitik***

Quelques exemples symboliques concernant la Chine permettent de mettre en lumière les limites du discours de Barack Obama sur la question de la défense de la liberté religieuse à travers le monde. Ainsi, on a pu voir le président américain refuser de recevoir le Dalaï Lama en tout début de mandat (la première fois qu'un président refuse de recevoir le chef spirituel tibétain depuis 1991) de peur de s'attirer le courroux de son homologue chinois avant son premier voyage à Pékin prévu pour novembre 2009. Comme le gouvernement américain l'expliquera aux Tibétains éconduits, Barack Obama souhaitait obtenir la collaboration de la Chine sur la question de la prolifération nucléaire en Iran et en Corée du Nord<sup>341</sup>. Plus récemment, le *Washington Post* rapporte que l'ambassadrice itinérante en charge de promouvoir la liberté religieuse, Suzan Johnson Cook, devait se rendre en

<sup>337</sup> Thomas Farr, *Obama Administration Sidelines Religious Freedom Policy*, Washington Post, 25 juin 2010.

<sup>338</sup> Peter Baker, *Religion Freedom is a Tenet of Foreign Policy, Obama Says*, New York Times, 6 février 2014.

<sup>339</sup> Thomas Farr, *Our Failed Religious Freedom Policy*, First Things, 7 novembre 2013, <http://www.firstthings.com/article/2013/11/our-failed-religious-freedom-policy>

<sup>340</sup> Sarah Eekoff Zylstra, *'Freedom of Worship' Worries*, Christianity Today, 22 juin 2010

<http://www.christianitytoday.com/ct/2010/july/2.12.html>

<sup>341</sup> John Pomfret, *Obama's Meeting with the Dalai Lama is Delayed*, Washington Post, 5 octobre 2009.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

Chine en 2012. Avant son départ, elle s'était entretenue avec des membres de la secte Falun Gong, des représentants de la minorité musulmane ouïghour, des chrétiens évangéliques et des dirigeants tibétains. Or, les entrevues qu'elle avait sollicitées auprès de responsables chinois lui ont été refusées, prétexte dont se servent les autorités de Pékin pour refuser de lui accorder son visa. Ceci constitue un véritable camouflet pour l'administration Obama ; pour autant des personnes de son équipe ont rapporté que des membres haut-placés de l'administration lui avaient intimé de ne pas parler publiquement de ce voyage annulé, car il devait se dérouler quelques jours avant l'arrivée du vice-président Xi Jinping à Washington, alors que ce dernier était déjà présenté comme le futur président chinois<sup>342</sup>.

L'attitude de l'administration Obama à l'égard de la défense de la liberté religieuse à travers le monde illustre bien le côté pragmatique de Barack Obama identifié par Justin Vaïsse<sup>343</sup> ; parmi les pays classés comme CPCs dans le cadre de la loi IRFA figurent notamment des pays avec lesquels Barack Obama souhaite prendre un nouveau départ pour des raisons géostratégiques ou économiques majeures. On pense en particulier à la Chine ou à la Russie, mais encore à l'Arabie saoudite avec lequel il souhaite maintenir de bonnes relations. En plus, l'administration redoute si elle applique les recommandations de l'USCIRF et impose des sanctions aux pays non respectueux de la liberté religieuse, de se voir accusé dans les pays à majorité musulmane d'impérialisme culturel en cherchant à imposer partout dans le monde un principe, celui de liberté religieuse, qui est avant tout inscrit dans la Constitution américaine.

### Conclusion

Quant aux efforts en faveur du dialogue et des partenariats avec les autorités religieuses, il est encore trop tôt pour dresser un premier bilan dans la mesure où le bureau du département d'Etat n'a que quelques mois d'existence. Il est cependant à craindre que pour toutes les raisons citées précédemment, qui faisaient que jusqu'à présent cet enjeu n'avait pas retenu l'attention du département (réticences historiques et constitutionnelles principalement), le rôle du *religious engagement* reste marginal dans la conception de la politique étrangère américaine, et ce de l'avis même de ceux qui l'ont porté sur les fonds baptismaux, tel Peter Mandaville<sup>344</sup>. Celui-ci craint en effet que les mécanismes mis en place dernièrement contribuent à le ghettoïser, loin du cœur de l'action au département d'Etat. Autre élément qui ne va pas dans le sens d'une crédibilité de ce nouveau bureau chargé de promouvoir le dialogue et les partenariats : certains soupçonnent déjà les chrétiens évangéliques d'être derrière la mise en place du bureau, étant donné la proximité entre l'ancienne secrétaire d'Etat, Hillary Clinton, et Chris Seiple, directeur de l'*Institute for Global Engagement*, chrétien militant et fervent défenseur de ces nouveaux mécanismes<sup>345</sup>. C'est là tout le paradoxe souligné par Brie Lotoska, qui veut que le Premier Amendement permette une grande vigueur religieuse dans le pays, mais jette aussi le soupçon sur toute tentative de dialogue entre le gouvernement et les représentants confessionnels.

---

<sup>342</sup> William Wang et Michelle Boorstein, *Chinese Blocked Visit by Religious Freedom Envoy, Advocates Say*, Washington Post, 14 février 2012.

<sup>343</sup> Justin VAÏSSE, *Barack Obama et sa politique étrangère (2008-2012)*, Paris : Odile Jacob, 2012, p. 227.

<sup>344</sup> MANDAVILLE, op.cit.

<sup>345</sup> Mara Willard, *Shaun Casey Talks About Leading the State Department's Faith-Based Office*, Religion and Politics, 4 mars 2014, <http://religionandpolitics.org/2014/03/04/shaun-casey-talks-about-leading-the-state-departments-faith-based-office/>

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

De fait, il semble qu'une volonté forte de la part de la Maison-Blanche soit nécessaire pour surmonter les réticences historiques dont fait preuve le département d'Etat à l'endroit des questions religieuses. Or, au-delà des discours volontaristes du président Obama en la matière au début de son mandat, il a fallu attendre plus de quatre ans pour assister la mise en place d'un bureau dédié au département d'Etat. Reste à savoir si John Kerry y consacra les ressources nécessaires face aux nombreuses priorités de la diplomatie américaine.

# LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

## Bibliographie

### Livres et chapitres de livres

- ALBRIGHT Madeleine, *The Mighty and the Almighty*, New York: Harper Collins, 2006
- JOHNSTON Douglas et Cynthia SAMPSON (dir.), *Religion, The Missing Dimension of Statecraft*, New York: Oxford University Press, 1995
- PALMER DOMENICO Roy, "America, the Holy See and the War in Vietnam", in Peter Kent et John Pollard (dir.), *Papal Diplomacy in the Modern Age*, New York: Praeger Publishers, 1994
- VAÏSSE Justin, *Barack Obama et sa politique étrangère (2008-2012)*, Paris : Odile Jacob, 2012

### Revue

- BAKER Peter, "Religion Freedom is a Tenet of Foreign Policy, Obama Says", *New York Times*, 6 février 2014.
- BIRDSALL Judd, « The State Department's Great Leap Faithward, *Huffington Post*, 13 août 2013, [http://www.huffingtonpost.com/judd-birdsall/state-department-faith-based-office\\_b\\_3744290.html](http://www.huffingtonpost.com/judd-birdsall/state-department-faith-based-office_b_3744290.html)
- BIRDSALL Judd, « Will Kerry Bring Faith to Foreign Policy ? », *Huffington Post*, 21 février 2013, [http://www.huffingtonpost.com/judd-birdsall/john-kerry-religion\\_b\\_2724995.htm](http://www.huffingtonpost.com/judd-birdsall/john-kerry-religion_b_2724995.htm)
- EEKOFF ZYLSTRA Sarah, "'Freedom of Worship' Worries", *Christianity Today*, 22 juin 2010, <http://www.christianitytoday.com/ct/2010/july/2.12.html>
- FARR Thomas, "Obama Administration Sidelines Religious Freedom Policy", *Washington Post*, 25 juin 2010.
- FARR Thomas, "Our Failed Religious Freedom Policy", *First Things*, 7 novembre 2013, <http://www.firstthings.com/article/2013/11/our-failed-religious-freedom-policy>
- FRYKHOLM Amy, "Interview with Scholar Maryann Cusimano Love", *Christian Century*, 7 mai 2013, <http://www.christiancentury.org/article/2013-04/religion-and-foreign-policy>
- FRYKHOLM Amy, "Under Hillary Clinton, the State Department Pursued Greater Religious Engagement," *Religion and Politics*, 8 mai 2013, <http://religionandpolitics.org/2013/05/08/since-hillary-clintons-tenure-the-state-department-pursues-greater-religious-engagement/>
- MARKOE Lauren, "State Department Tries to Raise Visibility of Religion", *Christianity Today*, 20 juillet 2011, [http://blog.christianitytoday.com/ctpolitics/2011/07/state\\_dept\\_trie.html](http://blog.christianitytoday.com/ctpolitics/2011/07/state_dept_trie.html)



## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

- POMFRET John, "Obama's Meeting with the Dalai Lama is Delayed", *Washington Post*, 5 octobre 2009
- PRESTON Andrew, "God, Bush, and Obama", *Foreign Affairs*, 3 avril 2012, <http://www.foreignaffairs.com/articles/137379/andrew-preston/god-bush-and-obama>
- ZAHARNA R.S., "Obama, US Public Diplomacy and the Muslim World", *World Politics Review*, 16 mars 2009, <http://www.american.edu/soc/faculty/upload/Zaharna-public-diplomacy-islamic-world.pdf>
- WANG William et Michelle BOORSTEIN, "Chinese Blocked Visit by Religious Freedom Envoy, Advocates Say", *Washington Post*, 14 février 2012
- WILLARD Mara, "Shaun Casey Talks about Leading the State Department's Faith-Based Office", *Religion and Politics*, 4 mars 2014, <http://religionandpolitics.org/2014/03/04/shaun-casey-talks-about-leading-the-state-departments-faith-based-office/>

### Rapports, theses

- APPLEBY R. Scott, Richard CIZIK et Thomas WRIGHT, "Engaging Religious Communities Abroad: A New Imperative for US Foreign Policy", The Chicago Council on Public Affairs, 2010, [http://www.thechicagocouncil.org/UserFiles/File/Task%20Force%20Reports/2010%20Religion%20Task%20Force\\_Full%20Report.pdf](http://www.thechicagocouncil.org/UserFiles/File/Task%20Force%20Reports/2010%20Religion%20Task%20Force_Full%20Report.pdf).
- LOTOSKA Brie, "Religion's Uneasy Place: Religious Engagement and Religious Freedom in American Public Affairs and Public Diplomacy", Center for Religion and Civic Culture, University of Southern California, 8 septembre 2011
- MANDAVILLE Peter, "Taking Religious Engagement in Foreign Policy Seriously", *Up Front, The Brookings Institution*, 7 juin 2013, <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2013/06/07-religious-engagement-foreign-policy-mandaville>

### Sources primaires

- "Transcript of Clinton's Confirmation Hearings", *National Public Radio*, 13 janvier 2009, <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=99290981>
- LALKA Robert, "Engaging Faith-Based Communities on Foreign Policy Objectives", DipNote (blog du département d'Etat), 1er avril 2011, <https://blogs.state.gov/stories/2011/04/01/engaging-faith-based-communities-foreign-policy-objectives>
- VANDERSLICE Mara, "Major Progress on Council Recommendation", *whitehouse.gov*, 14 juillet 2010, <http://www.whitehouse.gov/blog/2010/07/14/major-progress-council-recommendations>

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

### ■ SOFT POWER, IMMIGRATION ET ENSEIGNEMENT SUPERIEUR : LES ÉTATS-UNIS FACE AUX DEFIS D'UN MONDE POST-AMERICAIN ?

Saïd Ouaked, MCF, Université de Limoges, FE2C

En 1999, Denis Lacorne annonçait la défaite des nativistes américains<sup>346</sup>. Il est vrai qu'en dépit de quelques soubresauts tels que l'initiative référendaire de 1994 en Californie (*SOS - Save Our State*) et les prises de positions radicales du candidat à l'investiture républicaine Pat Buchanan précédant l'élection présidentielle de 1996, les années 1990 avaient été une décennie plutôt clémente pour les immigrants. Bien sûr, les aspects restrictifs de l'*Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act* de 1996 font reconnaître à Denis Lacorne que la défaite des nativistes n'est pas tout à fait complète, mais il conclut en annonçant « l'émergence d'une nouvelle Amérique [...] multiculturelle dont les symboles ne seraient plus le *Star Spangled Banner*, *Uncle Sam* ou la Statue de la Liberté », mais plutôt le « costume multicolore d'Arlequin<sup>347</sup> ».

De toute évidence, il ne pouvait prévoir les attaques terroristes du 11 septembre 2001 ou encore la publication et le succès du très controversé *Who Are We? The Challenges to America's National Identity* (2004) par Samuel Huntington<sup>348</sup>. Ces événements, dont le retentissement a été international, ont joué un rôle dans le traitement de la question migratoire —sujet, par définition, international— aux États-Unis. Cette propagation de l'intérêt politique, au-delà des habituels experts et journalistes dont c'est le métier, s'explique en partie au moins, par les progrès des technologies de l'information qui facilitent et permettent l'accès, quasiment en temps réel, à des informations, des commentaires, des analyses sur des dossiers auxquels la communauté internationale s'intéresse. De fait, les opinions publiques étrangères sont plus que jamais sensibles aux politiques américaines et aux débats qui animent les cercles médiatiques, intellectuels ou de pouvoir américains<sup>349</sup>. Il est donc fort logique que deux grands instituts de sondages et de recherches américains (*Gallup* et le *Pew Research Center*) mènent des études régulières sur la perception de l'action et l'image des États-Unis et de leur président. Il ne s'agit pas de dire que l'opinion publique en général, et étrangère en particulier, détermine mécaniquement les positions défendues au Congrès et à la Maison Blanche. Mais la prise en compte de cet élément est désormais essentielle si l'on s'inscrit dans une approche de *soft power*. Joseph Nye écrit lui-même que « gagner les cœurs et les esprits a toujours été important, mais cela l'est plus encore dans à l'ère de l'information globale », là où les technologies disséminent l'information plus largement que jamais<sup>350</sup>. Il ajoute que « les politiques publiques et étrangères qui apparaissent insensibles à l'opinion des autres peuvent affaiblir le *soft power*<sup>351</sup>. » La

<sup>346</sup> Denis Lacorne, *L'immigration aux États-Unis : la défaite des nativistes ?*, Cahiers de l'URMIS, n°5, 1999, pp. 27-32.

<sup>347</sup> *Ibid.* p.32.

<sup>348</sup> Samuel Huntington, *Who Are We ? The Challenges to America's National Identity*, Simon & Schuster, New York, 2004. Cet ouvrage a été publié huit ans après son déjà très controversé *The Clash of Civilizations and Remaking of World Order*, Simon & Schuster, New York, 1996.

<sup>349</sup> Hady Amr et P.W. Singer, *To Win the "War on Terror", We Must First Win the "War of Ideas": Here's How*, Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 618, Terrorism: What the Next President Will Face, juillet 2008, pp. 212-222.

<sup>350</sup> Joseph S. Nye, *Soft power and Higher Education*, The Internet and University: Forum, 2004, p. 36.

<sup>351</sup> *Ibid.*, p. 46.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

perception des politiques américaines aux États-Unis et ailleurs, notamment sur le bien-fondé des décisions prises à Washington est une dimension fondamentale de l'approche de Joseph Nye : « Quand nos politiques sont considérées comme légitimes aux yeux des autres, notre *soft power* est renforcé<sup>352</sup> ».

Étonnamment, la relation entre immigration et *soft power* est restée relativement inexplorée, à l'exclusion d'un développement que Joseph Nye consacre lui-même à cette question dans un article publié dans *Foreign Affairs* en 2010<sup>353</sup>. Son approche a le mérite d'être très claire : une remise en question de la politique traditionnelle d'accueil américaine revient à affaiblir *le soft power* étatsunien. Avant de discuter cette proposition, il convient d'abord de revenir sur les termes du débat actuel sur l'immigration aux États-Unis pour les inscrire dans une perspective historique plus large. Cet exercice nous amènera à voir en quoi les politiques migratoires entrent dans la définition du *soft power*. Il s'agira alors de démontrer, et c'est là le cœur de ce travail, que la question de l'immigration illustre bien le manque d'adéquation entre les résultats recherchés par les pouvoirs publics américains et leurs pratiques.

### Les termes du débat : la politique migratoire en perspective

L'évolution de la législation américaine montre combien les termes du débat aujourd'hui n'ont rien de novateur. Il serait plus juste de parler de mouvement pendulaire dans un secteur qui a vu le développement de lois cherchant à préserver un équilibre ethnoculturel (en réalité ouvertement racistes à la fin du XIXe et au début du XXe siècles), à garantir la sécurité nationale quitte parfois à violer des droits civiques fondamentaux ou encore à préserver les emplois des citoyens américains.

Bien que considérés comme liberticides et dénoncés par les associations de défense des droits civiques, le *USA PATRIOT ACT*<sup>354</sup> et le renforcement des pouvoirs policiers après 9/11 font écho à d'autres épisodes de l'histoire américaine comme l'anticommunisme de McCarthy ou la Peur Rouge des années 1920. Comme l'a très bien démontré Daniel Sabbagh, les lois sécuritaires post-9/11 et la lutte anti-terroriste qui a suivi ont principalement visé des communautés arabes ou musulmanes. Elles ont aussi instauré un profilage ethno-racial (*racial profiling*) de fait alors que cette pratique s'oppose aux grands principes fondateurs de la nation. Là aussi, cette contradiction n'est pas une nouveauté, pas plus que ne l'a été l'incarcération de terroristes présumés à Guantanamo, que certains chercheurs rapprochent des conséquences de l'arrêt *Korematsu* qui confirma la constitutionnalité de l'internement de citoyens d'ascendance japonaise pendant la Seconde Guerre mondiale<sup>355</sup>.

Le thème de l'ennemi de l'intérieur, largement exploité par des acteurs politiques ou médiatiques après les attentats du 11 septembre, est aussi un retour à un sujet sensible déjà présent dans les années qui suivent la naissance de la nation américaine. Des mesures telles que le *Alien Act* ou le *Sedition Act* de 1798 visaient justement à permettre l'arrestation et l'expulsion des ressortissants

---

<sup>352</sup> "When our policies are seen as legitimate in the eyes of others, our soft power is enhanced." *Ibid.*, p. 34.

<sup>353</sup> Joseph S. Nye, *The Future of American Power, Dominance and Decline in Perspective*, *Foreign Affairs*, November/December 2010.

<sup>354</sup> Uniting (and) Strengthening America (by) Providing Appropriate Tools Required (to) Intercept (and) Obstruct Terrorism Act of 2001, Public Law 107 – 56.

<sup>355</sup> Daniel Sabbagh, *La face cachée du combat anti-terroriste : vers une relégitimation du 'profilage ethno-racial' aux États-Unis' ?*, Les Dossiers du CERI Paris, CERI, 2001.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

étrangers accusés d'actes subversifs propres à menacer l'équilibre politique et institutionnel<sup>356</sup>. On connaît la suite : tantôt espions à la solde du Pape pour imposer la religion catholique, tantôt accusés de sympathie socialiste ou communiste, bien des étrangers ont dû batailler pour démontrer leur innocence et gagner le droit de demeurer aux États-Unis, mais malheureusement pour nombre d'entre eux, en vain.

Les pratiques discriminatoires, qu'elles soient légitimées par des lois ou par des décrets ne sont jamais sans conséquences. À ce titre, il est intéressant de constater que le climat défavorable aux personnes d'origine arabo-musulmane s'est propagé à d'autres communautés « visibles ». Un rapport du *Migration Policy Institute* (Chishti *et. al.* 2003) a confirmé les constatations faites ailleurs par Daniel Sabbagh. Tout en rappelant la stigmatisation et le traitement discriminatoire dont a fait l'objet la communauté d'origine arabo-musulmane, il montre également des dommages collatéraux envers de nombreux Latino-Américains qui ont rapporté avoir subi, eux aussi, les conséquences de l'atmosphère délétère envers les minorités visibles<sup>357</sup>.

Par ailleurs, John Tirman et le Centre d'Etudes Internationales du MIT soulignent que la marginalisation d'un groupe a pour effet immédiat une plus faible cohésion sociale<sup>358</sup>. Une illustration intéressante de cette idée transparait dans un sondage réalisé par Gallup fin 2001 : 71% des Africains-Américains se déclaraient favorables à la pratique du profilage ethno-racial (*racial profiling*) envers les Arabes. Ils étaient 64% à souhaiter la création d'une carte d'identité spécifique pour les musulmans<sup>359</sup>. Il est intéressant de constater que la communauté noire, pourtant elle-même victime « d'interpellations sélectives fondées sur l'identité ethno-raciale des individus<sup>360</sup> », s'est positionnée du côté des « victimes potentielles<sup>361</sup> ».

Ces pratiques, bien que nationales, ont des conséquences au plan international. Depuis plus de dix ans, le débat sur l'immigration se concentre principalement sur les problèmes (sécurité, identité, emploi et immigration illégale) plutôt que sur ses aspects positifs. Par exemple, une recherche utilisant les mots clés « *immigration + security* » renvoie 42.000 articles sur le site internet du *New York Times* ; le même exercice avec les mots « *illegal + immigration* » en indique 19.000 et avec les termes « *immigration + contribution* » seulement 13.000<sup>362</sup>.

<sup>356</sup> The Alien Act (An Act Concerning Aliens) ch. 58, 1 Stat. 570; The Alien Enemies Act (An Act Respecting Alien Enemies) ch. 66, 1 Stat. 577; The Sedition Act (An Act for the Punishment of Certain Crimes against the United States) ch. 74, 1 Stat. 596.

<sup>357</sup> John Tirman, "Immigration and Insecurity: Post-9/11 Fear in the United States", Social Science Research Council, Jul 28, 2006. Deborah J. Schildkraut, "The Dynamics of Public Opinion on Ethnic Profiling After 9/11, Results From a Survey Experiment", *American Behavioral Scientist*, Volume 53, Number 1, September 2009, pp. 61-79.

<sup>358</sup> John Tirman, *op. cit.*

<sup>359</sup> *The New Republic*, 24 octobre 2001. Cité dans Ayse Ceyhan, *Terrorisme, immigration et patriotisme. Les identités sous surveillance*, Cultures & Conflits, 44, hiver 2001, pp. 117-133.

<sup>360</sup> Sabbagh, « La Face cachée... », *op. cit.* p.4.

<sup>361</sup> D'après Ceyhan, cela est le résultat d'une volonté d'agir en « *insider* » et non en « *outsider* ». Ayse Ceyhan (2001) p.123.

<sup>362</sup> Test réalisé sur le moteur de recherche du *New York Times* sur [www.nytimes.com](http://www.nytimes.com) le 20 décembre 2013.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

### La politique d'immigration comme élément de soft power

L'omniprésence de cette inquiétude dans les médias américains est aussi l'expression de la confusion qui règne au Congrès sur l'orientation de la prochaine loi relative à l'immigration<sup>363</sup>. Or, la relation entre loi sur l'immigration et politique étrangère est évidente. Jorge Dominguez rappelle que les pratiques migratoires peuvent servir à atteindre des objectifs de politique étrangère<sup>364</sup>. On pense par exemple à l'accueil des réfugiés cubains fuyant le régime castriste dans les années 1960. Inversement, une politique de restriction peut avoir des effets négatifs sur des objectifs de politique internationale et plus globalement sur la légitimité ou le leadership d'une nation, fusse-t-elle aussi puissante que les États-Unis. C'est l'analyse du politologue Carnes Lord :

« [Les] critiques appellent l'attention non seulement sur la mauvaise image dont souffrent actuellement les États-Unis dans une grande partie de l'opinion mondiale, [particulièrement à la suite de l'invasion de l'Irak], mais aussi, plus fondamentalement, sur l'apparente indifférence du gouvernement des États-Unis à la perception par l'étranger de divers aspects de la politique américaine actuelle – intérieurs (l'adhésion à la peine de mort) aussi bien qu'internationaux. »

Il en résulterait [...] ce qui pourrait s'appeler une crise de légitimité dans l'exercice de la puissance américaine et, plus généralement, le rôle global de l'Amérique<sup>365</sup>.

De la même manière, on peut s'interroger sur les effets des politiques migratoires américaines sur l'image du pays. D'ailleurs, nombreux sont les observateurs qui soulignent désormais l'importance des implications internationales des décisions prises en la matière. C'est le cas de l'ancien gouverneur de l'état de Floride, Jeb Bush, qui co-signe en 2009 un rapport du *Council on Foreign Relations* exigeant une réforme en profondeur de la politique migratoire américaine pour, entre autres choses, restaurer l'image des États-Unis à l'étranger et par ce biais améliorer la diplomatie américaine<sup>366</sup>.

De manière plus directe, La Commission sur le *Smart Power* du *Center for Strategic and International Studies* soulignait déjà en 2007 les incohérences de la politique migratoire américaine et de ses conséquences sur le *soft power* américain :

« Les Etats-Unis ne peuvent demander au reste du monde de l'admirer si nous n'agissons pas de manière admirable. Nous ne pouvons pas leur demander de nous suivre si nous nous montrons incapables. L'une des impressions affreuses et durables de l'ouragan Katrina est que le gouvernement américain est à la fois injuste et incompétent face aux vrais défis qui affectent la vie des gens. Nous avons envoyé le même message au monde avec notre politique d'immigration.<sup>367</sup> »

<sup>363</sup> Bien qu'annoncée par l'administration américaine depuis le premier mandat de Barack Obama et compte tenu des forces au Congrès, il est très peu probable qu'une réforme en profondeur du système d'immigration américain ait lieu avant la fin du second et dernier mandat du président américain.

<sup>364</sup> Jorge I. Dominguez, "Immigration as Foreign Policy in U.S. – Latin American Relations", in. *Immigration and U.S. Foreign Policy*, Robert W. Tucker, Charles B. Keely et Linda Wrigley [eds.], Westview Press, Boulder (Co.), p. 151. L'inverse est vrai aussi : il est arrivé que certains objectifs de politique étrangère soient sacrifiés pour répondre à des pressions internes.

<sup>365</sup> Carnes Lord, « Diplomatie publique et *soft power* », *Politique américaine* 3/2005 (N° 3), p. 62-63.

<sup>366</sup> Jeb Bush et Thomas F. McLarty, *U.S. Immigration Policy*, Council on Foreign Relations, juillet 2009.

<sup>367</sup> CSIS Center for Strategic and International Studies, *Commission on Smart Power: A Smarter, More Secure America*, (2007), p. 14. Ma traduction.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

Si l'on s'intéresse aux récents développements de la politique d'immigration américaine, on peut se pencher sur deux épisodes aux conséquences contraires. D'abord, l'année 2010 a été marquée par l'initiative législative de l'État d'Arizona (*Arizona Senate Bill 1070*) qui a considérablement durci son traitement de l'immigration illégale en permettant par exemple à la police d'arrêter et de questionner quiconque est suspecté d'être entré illégalement sur le territoire, légalisant *de facto* le *racial profiling*<sup>368</sup>. Cette loi, considérée comme la plus dure sur le territoire américain a reçu une attention à la fois nationale et internationale. Malgré des manifestations d'opposition dans de nombreuses villes américaines, plusieurs sondages ont montré<sup>369</sup> que la loi était soutenue par une majorité d'Américains en Arizona et dans le reste des États-Unis.

Cette mesure a été particulièrement mal vécue dans les pays d'Amérique latine, principalement au Mexique, où le taux d'opinions favorables aux États-Unis a chuté de 20 points, passant de 62% à 42%, en l'espace de quelques semaines, rendant les opinions défavorables aux États-Unis majoritaires dans le pays<sup>370</sup>.

À l'inverse, l'amélioration de l'image des États-Unis au Mexique depuis 2011 a été principalement attribuée aux efforts de l'administration Obama pour faire passer un projet de loi perçu comme plus souple pour les immigrés. Toutefois, les Mexicains sont de moins en moins nombreux à estimer que la vie est meilleure aux États-Unis (même si cela reste l'opinion majoritaire) et une grande majorité déclare ne pas vouloir émigrer même dans le cas où ils en auraient les moyens matériels (61%).

Dans un article publié dans *Foreign Affairs* en 2003, John Paden et Peter Singer décrivent les nouvelles politiques d'attribution de visas comme des mesures anti-américaines (« *unamerican* ») qui reviendraient à « se tirer une balle dans le pied<sup>371</sup> ». Au final, ils concluent que des milliers d'étudiants ont été contraints à choisir une autre destination ce qui est en soi une très mauvaise nouvelle pour au moins deux raisons : *i*) les États-Unis se privent d'un vivier important de jeunes talents ce qui va à l'encontre des intérêts économiques des États-Unis ; *ii*) ils se privent également des ponts que ces étudiants construisent entre les communautés et qui améliorent la connaissance et la compréhension entre les États-Unis et leur pays d'origine, ce qui *in fine* améliore la position stratégique américaine dans le monde.

Une étude de l'Institut Gallup semble avoir établi le lien entre le choix d'une destination et son degré d'appréciation dudit pays. Or, l'approche américaine sur la question de l'immigration des années 2000 a produit des effets négatifs durables sur la perception du leadership américain. Alexa Fang résumait ainsi le sentiment des jeunes Européens en 2011 :

« Beaucoup de jeunes Européens considèrent que M. Bush est responsable d'avoir fait des Etats-Unis un pays qui suscite la peur plutôt que l'espoir et qui est devenu sombre et déprimé : un endroit dont

<sup>368</sup> Si la Cour Suprême des Etats-Unis a invalidé plusieurs aspects de cette loi, elle a maintenu les contrôles d'identité visant à déterminer si la présence sur le territoire de l'individu contrôlé est légale.

<sup>369</sup> Sur cette question, voir l'article du *Washington Post* "Arizona Immigration Law Persistently Popular", publié le 25 avril 2012.

<sup>370</sup> Pew Research Center, *U.S. Image Rebounds in Mexico*, Global Attitudes Project, 29 avril 2013. <http://www.pewglobal.org/2013/04/29/u-s-image-rebounds-in-mexico/> Consulté le 01/06/2014.

<sup>371</sup> John Paden et Peter Singer, *America Slams the Door (On Its Foot)*. *Washington Destructive New Visa Policies*, Foreign Affairs, vol. 82, n°3, mai/juin 2003.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

le message d'accueil n'est plus « Donnez-moi vos pauvres, vos fatigués » mais « Donnez-moi vos empreintes digitales ». <sup>372</sup> »

Face aux projets de l'administration Obama en termes d'immigration, cette constatation pose évidemment la question de l'adéquation entre les objectifs poursuivis par Washington et sa politique d'immigration.

### Immigration et agenda politique : quelle adéquation ?

Parmi les buts que s'est fixés l'administration américaine, retenons-en deux importants : la sécurité aux frontières (que nous associons à la lutte anti-terroriste) et le recrutement de personnes qualifiées pour participer à la croissance économique <sup>373</sup>.

Sur le premier point, l'un des vecteurs de la lutte antiterroriste est le rétablissement du dialogue avec les communautés et les pays « sources » traditionnels. C'est ce que le Département d'Etat tente de faire en organisant une visite des États-Unis à des groupes composés de jeunes musulmans issus des banlieues françaises <sup>374</sup>. C'est aussi l'objectif affiché de Barack Obama dans ses discours du Caire en juin 2009 et de Jakarta en novembre 2010. <sup>375</sup>

L'obstacle principal de la diplomatie américaine est bien évidemment ce qui est perçu comme un fossé entre le discours et les actes. Les mots ne sont malheureusement pas suffisants à gommer le traumatisme des accusations répétées, de la suspicion constante et finalement du rejet. Les discriminations vécues aux États-Unis par la communauté arabo-musulmane ont eu un impact sur la manière dont les autorités américaines sont perçues : souvent l'image d'un agresseur. Si les États-Unis se privent effectivement du soutien de ceux qui peuvent bâtir des passerelles par lesquelles le dialogue peut être rétabli, alors le problème n'en est que plus grand.

Le constat que l'on peut faire aujourd'hui, et cela a été souligné, est celui d'un échec de la diplomatie traditionnelle américaine et de son *soft power*. Clairement, les États-Unis continuent de susciter méfiance et scepticisme, voire un rejet total au Moyen-Orient. Les études publiées par le Pew Research Center ne sont pas encourageantes dans ce domaine : parmi les pays dont l'opinion des États-Unis est la plus mauvaise, la plupart sont effectivement des pays musulmans. Dans des pays comme les Emirats Arabes Unis ou l'Arabie Saoudite, une majorité de personnes se disent défavorables au leadership américain (respectivement 53% et 54%), sans parler de la Jordanie, l'Égypte ou les Territoires Palestiniens où les personnes interrogées sont entre 80 et 85% à exprimer des opinions hostiles aux États-Unis <sup>376</sup>.

---

<sup>372</sup> Alexa K. Fang, *U.S. Immigration Law: A Barrier to Effective Cultural Diplomacy*, *Cardozo Journal of International & Comparative Law*, Winter 2011, Vol. 19 Issue 1, pp. 201-237. Ma traduction.

<sup>373</sup> Voir la présentation de la réforme de l'immigration proposée par l'administration Obama sur [www.whitehouse.gov/issues/immigration](http://www.whitehouse.gov/issues/immigration).

<sup>374</sup> Katrin Bennhold, *Giving Young French Muslims a Close Look at the U.S.*, *The New York Times*, 8 juin 2008.

<sup>375</sup> Toni O'Loughlin et Haroon Siddique, *Obama acknowledges strained relations as he reaches out to Muslim world*, *The Guardian*, 10 novembre 2010.

<sup>376</sup> Voir le Pew Research Global Attitudes Project :

<http://www.pewglobal.org/database/indicator/1/survey/15/response/Unfavorable/> Consulté le 01/06/2014.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

Le traitement réservé aux ressortissants d'origine arabe ou de confession musulmane dans les années 2000 n'est pas de nature à les réconcilier avec le géant américain. L'anti-américanisme reste exacerbé dans la région qui préfère se tourner vers le grand concurrent, la Chine.

La question des étudiants étrangers et des travailleurs hautement qualifiés est également un enjeu considérable. Nye souligne l'importance de la culture dans sa définition du *soft power*. Les idées et les valeurs acquises puis exportées par les étudiants étrangers dans leur pays d'origine constituent un réservoir de sentiments bienveillants ou de bonne volonté vis-à-vis des États-Unis<sup>377</sup>. En effet, ces étudiants ont souvent vocation à rejoindre ou fréquenter les élites de leur pays, celles qui prennent ou influencent les décisions ou les orientations politiques ou économiques. Les retombées économiques positives de ce mécanisme ont déjà été démontrées il y a plus d'une décennie.<sup>378</sup>

Pour les États-Unis donc, l'enjeu dépasse largement la question du *leadership*. La question des étudiants étrangers et de la main d'œuvre hautement qualifiée est devenue vitale pour le bon fonctionnement de l'appareil universitaire et industriel américain.

Outre la manne financière considérable que représentent les étudiants étrangers en termes de droits d'inscriptions pour les universités et de revenus indirects pour l'économie locale, le maintien de certains départements universitaires dépend de la présence de ces étudiants, notamment dans les programmes doctoraux. Sur le plan quantitatif, ils occupent une part importante des emplois dans les sciences et technologies et de manière croissante à mesure que l'on monte dans le niveau de diplôme. Par ailleurs, ils contribuent au maintien d'une diversité dont on sait aujourd'hui qu'elle joue un rôle important dans la créativité.

Tout cela semble confirmé par les évaluations de l'impact de la présence des scientifiques étrangers aux États-Unis. Alors qu'ils constituent environ 12% de la population américaine, les étrangers sont à la tête d'un quart des entreprises de la *Silicon Valley*<sup>379</sup>; ils représentent 20% des membres de l'Académie des Sciences et ils comptent pour un tiers des prix Nobel scientifiques et 60% des Médailles Fields attribués aux États-Unis.

Si l'on en croit les travaux du géographe et professeur en études urbaines Richard Florida, l'élément le plus intéressant est sans doute que ce groupe est plus sensible à l'« ouverture à la diversité ». En d'autres termes, la discrimination et les attitudes antagoniques envers les étrangers sont des facteurs de répulsion plus importants que pour les autres catégories de migrants. Les travaux de Florida, sur ce point, sont confirmés par Hunt et Mueller qui montrent que les aspects non-pécuniaires deviennent plus importants dans le processus migratoire à mesure que l'on monte dans l'échelle des salaires<sup>380</sup>.

---

<sup>377</sup> "Soft Power and Higher Education", *op. cit.*, pp.42-43.

<sup>378</sup> Thomas Straubhaar, *International mobility of the highly-skilled : brain gain, brain drain or brain exchange?*, HWWA Discussion Paper, No. 88, 2000. <http://hdl.handle.net/10419/19463>

<sup>379</sup> AnnaLee Saxenian, *Silicon Valley's New Immigrant Entrepreneurs*, San Francisco, Public Policy Institute of California, 1999.

<sup>380</sup> Gary L Hunt, Richard E. Mueller, *North American Migration: Returns to Skill, Border Effects, and Mobility Costs*, The Review of Economics and Statistics 86, 2004, pp. 988-1007.



## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

Dans des entretiens menés en 2002, plusieurs personnes interrogées insistent sur l'importance de « liberté sociale » (*social freedom*)<sup>381</sup>. Ces éléments rejoignent les travaux de Richard Florida, qui désigne cette « classe créative<sup>382</sup> » (*creative class*) comme élément fondamental du développement économique. Il articule la théorie des trois T : technologie, talent et tolérance. Ses travaux démontrent deux choses : d'abord la croissance économique dépend en grande partie de la créativité des personnes, ce qui rejoint les nouvelles théories de la croissance qui placent l'innovation au cœur de la croissance (la théorie de la croissance endogène de Paul Romer) ; ensuite, cette « classe créative » va là où la diversité (ethnique, culturelle, sexuelle) est mieux acceptée<sup>383</sup>.

Or, il semble logique de penser que les débats sur l'immigration illégale, sur l'opportunité de continuer à accueillir des étrangers en temps de crise, sur les craintes de dilution de l'identité américaine sans parler de la décision d'élever une clôture sur des centaines de kilomètres le long de la frontière mexicaine ne sont pas de nature à renvoyer l'image d'une société ouverte à la diversité.

Les chiffres semblent nous donner raison : en 2010, une étude de *Gallup* menée dans 148 pays et auprès de plus de 75.000 candidats à l'émigration, une majorité des sujets aux qualifications les plus élevées citent non pas les États-Unis comme destination préférée, mais le Canada. Seuls les sujets n'ayant pas atteint un niveau scolaire secondaire citent majoritairement les États-Unis.<sup>384</sup>

Quant aux étudiants étrangers, même s'ils restent très nombreux à choisir les États-Unis, les flux connaissent un fléchissement depuis les années 2000.

Alors que les parts de marché du Royaume-Uni et de la France sont restées relativement stables, les États-Unis ont connu une chute sensible dans leur part d'étudiants étrangers depuis 2000. [...] Cela implique que les étudiants internationaux ont commencé à regarder au-delà des pays traditionnels et choisissent un pays dans un éventail plus large pour y faire des études supérieures.<sup>385</sup>

Ce fléchissement a des causes diverses, notamment la multiplication des opportunités autres que les destinations traditionnelles qui détournent bon nombre d'étudiants des principaux pays hôtes habituels, au premier rang desquels se trouvent les États-Unis.

### Quelques remarques de conclusion

Une erreur fort répandue est celle qui consiste à penser que l'on peut créer des politiques migratoires « sur mesure » pour attirer des groupes très ciblés (par exemple des scientifiques et des ingénieurs) en s'affranchissant de la manière dont on traite les autres groupes d'immigrés en général.

---

<sup>381</sup> Voir Saïd Ouaked, Les migrations des personnels hautement qualifiés aux États-Unis depuis 1990 : de la domination à la dépendance ?, Thèse de 3ème cycle, Université de Bourgogne, 2004.

<sup>382</sup> Voici comment Florida la définit : "a fast-growing, highly educated, and well-paid segment of the workforce on whose efforts corporate profits and economic growth increasingly depend"; Richard Florida, "The Rise of the Creative Class", *The Washington Monthly*, mai 2002.

<sup>383</sup> Florida, *op. cit.*

<sup>384</sup> Gallup, Young, *Less Educated Yearn to Migrate to the U.S. Canada more attractive to older, more educated adults*, 30 avril 2010. <http://www.gallup.com/poll/127604/Young-Less-Educated-Yearn-Migrate.aspx>

<sup>385</sup> Shahana Mukherjee and Rupa Chanda, *Indian Student Mobility to Selected European Countries – An Overview*, Working Paper No 365, Indian Institute of Management, Bangalore (Inde), 2012. Ma traduction.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

Le lancement, au début des années 2000, d'une « carte verte » en Allemagne, un visa permanent basé sur le modèle américain mais s'adressant uniquement à des personnes très qualifiées, a été un échec cuisant. La cible principale, les ingénieurs informaticiens indiens, n'a pas répondu favorablement à l'appel malgré des salaires et des conditions de travail motivants. La raison est sans doute que le programme manquait de vision globale et refusait de considérer l'environnement social dans son ensemble : langue, conflits intercommunautaires, climat, lien social. Le projet « d'immigration choisie » énoncé par Nicolas Sarkozy avait très peu de chance d'aboutir pour les mêmes raisons : alors que les idées du Front national gagnent du terrain en France, beaucoup d'étrangers qualifiés ou non, préfèrent d'autres destinations où le climat social semble leur être plus favorable.

Sur les États-Unis, il semble que trop d'éléments de politique intérieure et extérieure échappent au contrôle des autorités, notamment dans ce qui compose le *soft power*, pour leur permettre de récolter les fruits de ce fameux pouvoir d'attraction. À ce jour en tout cas, les débats politique et médiatique sur l'immigration renvoient trop l'image d'une société dont l'hostilité face aux étrangers ne cesse de grandir (même si cela ne se vérifie pas dans les faits) pour que les États-Unis bénéficient d'un crédit spontané et durable qui lui garantirait un accès privilégié « aux cœurs et aux esprits » étrangers. Pourtant, le pays en aurait sans doute bien besoin pour négocier avec ses interlocuteurs alors que se dessinent les contours d'un Partenariat Trans-Pacifique, que les luttes anti-drogue, anti-immigration illégale, anti-terroriste se poursuivent.

Cette réflexion a tenté de mettre en lumière la contribution de Joseph Nye et du bon usage par l'administration Obama de son concept de *soft power* sur la question de l'immigration aux États-Unis. Les analyses proposées par Nye et les implications qui en découlent apportent un angle de lecture supplémentaire utile pour comprendre les enjeux internationaux et nationaux que recouvre la question de l'immigration. Elles permettent aussi d'entrevoir le manque de cohérence entre objectifs affichés et politiques migratoires menées par les gouvernements américains. Malgré les intentions louables de l'administration Obama, les signaux envoyés par la classe politique dans son ensemble, principalement au Congrès américain, restent trop contradictoires pour faire de la politique d'immigration un élément de *soft power* à l'avantage des États-Unis.

Au final, il semble que la cacophonie générale qui règne au *Capitol* sur cette question ne laisse en outre augurer aucune réforme profonde et rapide d'un système que tous dénoncent comme dépassé et contre-productif. C'est peut-être un signe supplémentaire d'une fragmentation au sein des cercles politiques américains<sup>386</sup> et d'une volonté affichée par plusieurs États américains de redevenir les principaux acteurs dans un domaine pourtant réservé à l'état fédéral depuis 1875.

---

<sup>386</sup> James Schlesinger., *Fragmentation and Hubris : A Shaky Basis for American Leadership*, The National Interest, n° 49, automne 1997, p. 3-9.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

### Bibliographie

- Amr Hady, Singer P.W., "To Win the "War on Terror," We Must First Win the "War of Ideas": Here's How", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 618, Terrorism: What the Next President Will Face, juillet 2008, pp. 212-222.
- BENNHOLD, Katrin, "Giving Young French Muslims a Close Look at the U.S.", *The New York Times*, 8 juin 2008.
- Bush, Jeb, McLarty, Thomas F., *U.S. Immigration Policy*, Council on Foreign Relations, July 2009.
- Center for Strategic and International Studies, "Commission on *Smart Power*: A Smarter, More Secure America", Washington (D.C.), Center for Strategic and International Studies, 2007.
- Ceyhan, Ayse, « Terrorisme, immigration et patriotisme. Les identités sous surveillance », *Cultures & Conflits*, 44, hiver 2001, pp. 117-133.
- CHISHTI, Muzaffar, *et. al.*, *America's Challenge : Domestic Security, Civil Liberties and National Unity after September 11*, Washington (D.C.), Migration Policy Institute, 2003.
- Dominguez, Jorge I., "Immigration as Foreign Policy in U.S. – Latin American Relations", dans Robert W. Tucker, Charles B. Keely et Linda Wrigley [eds.], *Immigration and U.S. Foreign Policy*, Boulder (Co.), Westview Press, , p. 150-166.
- Fang, Alexa K., "U.S. Immigration Law: A Barrier to Effective Cultural Diplomacy", *Cardozo Journal of International & Comparative Law*, Winter 2011, Vol. 19, Issue 1, pp. 201-237.
- Florida, Richard, "The Rise of the Creative Class", *The Washington Monthly*, may 2002.
- Gallup, "Young, Less Educated Yearn to Migrate to the U.S. Canada more attractive to older, more educated adults", 30 avril 2010.
- HUNT, Gary L., MUELLER Richard E, "North American Migration: Returns to Skill, Border Effects, and Mobility Costs," *The Review of Economics and Statistics* 86, 2004, pp. 988-1007.
- Lacorne, Denis « L'immigration aux États-Unis : la défaite des nativistes ? », *Cahiers de l'URMIS*, n°5, 1999, pp.27-32.
- Lord, Carnes, « Diplomatie publique et *soft power* », *Politique américaine* 3/2005, p. 61-72.
- Mukherjee, Shahana, Chanda, Rupa, "Indian Student Mobility to Selected European Countries – An Overview", Working Paper No 365, Bangalore (Inde), Indian Institute of Management, 2012.
- Nye, Joseph S., "Soft power and Higher Education", *The Internet and University: Forum*, 2004, p. 33-60.
- Nye, Joseph S., "The Future of American Power, Dominance and Decline in Perspective", *Foreign Affairs*, November/December 2010.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

- O'Loughlin, Toni, Siddique, Haroon, "Obama acknowledges strained relations as he reaches out to Muslim world", *The Guardian*, 10 novembre 2010.
- Ouaked, Saïd, *Les migrations des personnels hautement qualifiés aux États-Unis depuis 1990 : de la domination à la dépendance ?*, Thèse de 3ème cycle, Université de Bourgogne, 2004.
- Paden John, Singer Peter, "America Slams the Door (On Its Foot). Washington Destructive New Visa Policies", *Foreign Affairs*, vol. 82, n°3, mai/juin 2003.
- Pew Research Center, "U.S. Image Rebounds in Mexico", Global Attitudes Project, 29 avril 2013.
- Sabbagh, Daniel, « La face cachée du combat anti-terroriste : vers une relégitimation du 'profilage ethno-racial' aux États-Unis' ? », Les Dossiers du CERI, Paris, CERI, 2001.
- Saxenian, AnnaLee, *Silicon Valley's New Immigrant Entrepreneurs*, San Francisco, Public Policy Institute of California, 1999.
- Schlesinger, James, "Fragmentation and Hubris : A Shaky Basis for American Leadership", *The National Interest*, n°49, Fall 1997, pp. 3-9.
- Schildkraut, Deborah J., "The Dynamics of Public Opinion on Ethnic Profiling After 9/11, Results From a Survey Experiment", *American Behavioral Scientist*, Volume 53, Number 1, September 2009, pp. 61-79.
- Straubhaar, Thomas, *International mobility of the highly-skilled : brain gain, brain drain or brain exchange?*, HWWA Discussion Paper, No. 88, 2000. <http://hdl.handle.net/10419/19463>
- TIRMAN, John, "Immigration and Insecurity: Post-9/11 Fear in the United States", Social Science Research Council, Cambridge (Ma.), Massachusetts Institute of Technology, July 28, 2006.

# LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

## ■ LA GOUVERNANCE DU SMART ECONOMIC POWER

Jean-Baptiste Velut, Université Sorbonne Nouvelle – Paris 3

### Introduction

Au cours des deux dernières décennies, les Etats-Unis ont développé un véritable arsenal d'instruments politiques pour faire face aux deux grands défis de l'économie internationale : 1) la transnationalisation des processus de production de biens et services ; 2) l'essor fulgurant de l'économie chinoise. D'un côté, la déterritorialisation des acteurs économiques a redéfini les contours de la souveraineté nationale et parfois discrédité l'intervention étatique face aux firmes multinationales. De l'autre, l'émergence d'un nouveau monde « postaméricain » où la Chine, archétype du capitalisme d'État, jouerait un rôle de premier plan, a paradoxalement relancé les débats sur les politiques industrielles et les stratégies économiques nationales. Ces tendances antagonistes ont exacerbé les tensions déjà très vives entre les partisans du libre marché et les défenseurs d'un État interventionniste. Elles ont alimenté les débats sur le déclin de la puissance américaine et sur la dynamique du capitalisme aux Etats-Unis. Mais au-delà de la polarisation partisane et de l'impasse politique, Washington a dans les faits réinventé sa stratégie commerciale depuis deux décennies afin d'adapter les outils de la prépondérance économique américaine aux défis du vingt-et-unième siècle.

Si de prime abord, l'émergence du concept de *smart power* n'a rien d'une révolution stratégique – les Etats-Unis ayant toujours habilement combiné leur pouvoir de séduction à leur puissance économique et militaire – l'idée de « puissance intelligente » apporte néanmoins un nouvel éclairage sur les modalités et la gouvernance de la Grande Stratégie américaine à l'ère de la mondialisation. Elle permet en effet de dépasser le stato-centrisme qui fait parfois défaut aux Relations Internationales et de mettre en relief la pluralité d'acteurs impliqués de manière directe ou indirecte dans la conduite d'une politique étrangère ou de politiques étrangères dont l'Etat n'a aujourd'hui plus le monopole (Armitage & Nye, 2007).

En ce sens, l'analyse du *smart power* permet non seulement de renouer avec la question « d'interdépendance complexe » développée par Nye & Keohane (1977) il y a près de quatre décennies, mais aussi d'établir des passerelles avec l'Economie politique internationale (EPI), et ce, à deux égards. Premièrement, la synthèse du hard et du soft power rejoint la notion d'hégémonie au sens (néo)gramscien, une forme de domination consensuelle inhérente à la dynamique du capitalisme<sup>387</sup>. Que l'on adhère ou pas à ce postulat idéologique, il convient de dépasser le « nationalisme méthodologique » pour comprendre les structures de pouvoir matérielles et discursives qui sous-tendent la projection de la puissance idéologique américaine.

La notion de gouvernance est le deuxième point de convergence entre la littérature du *smart power* et l'EPI. Cette dernière s'intéresse en premier lieu aux fonctions opérées par les différents acteurs et vecteurs du processus de mondialisation, parmi lesquels les firmes multinationales (Reich, 1991 ;

---

<sup>387</sup> Sur la notion d'hégémonie appliquée à l'économie mondiale, lire Robinson, 2004, pp. 83-84, 101.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

Strange, 1996), les institutions intergouvernementales (Tabb, 2003) et la société civile (Bandy et Smith, 2005 ; Della Porta et Tarrow, 2005). La question de la gouvernance de la politique étrangère américaine est étroitement liée à celle des échelles d'analyse, que la mondialisation a profondément bouleversées.

S'inspirant de cette littérature, cet article analyse l'exercice du *smart power* comme fondement de la stratégie hégémonique américaine à travers l'exercice de la diplomatie commerciale sous l'administration Obama. Ce travail se divise en trois parties : 1) la première revient aux origines du *smart economic power* en analysant les fondements de l'Aléna et l'élaboration d'une nouvelle diplomatie commerciale ; 2) la seconde partie évoque les enjeux géoéconomiques de la stratégie interrégionale de Barack Obama ; 3) la troisième et dernière se focalise sur la question de la gouvernance de cette puissance intelligente et ses enjeux démocratiques.

### Aux origines du *smart economic power*

La politique commerciale américaine incarne à la fois le rôle moteur des Etats-Unis dans la dynamique de mondialisation économique et leur constante adaptation face aux mutations de l'économie mondiale (innovation compétitive, réformes institutionnelles, adaptation et dislocation du tissu social). Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les Etats-Unis ont été les principaux architectes du système économique international et ont œuvré pour l'établissement de règles encadrant les échanges internationaux, promue au sein du GATT puis de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), et par l'intermédiaire du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale. Ces institutions ont encouragé la libre circulation des marchandises, services et capitaux dont les Etats-Unis ont pleinement bénéficié du fait de leur primauté économique. Toutefois, à partir des années 1990, les rigidités institutionnelles du GATT ont conduit les Etats-Unis à explorer de nouveaux forums de négociation et à emprunter les voies régionales et bilatérales. En parallèle, l'autonomisation croissante des questions économiques au sein de la politique étrangère américaine a poussé Washington à développer de nouveaux outils politiques. Ainsi les Etats-Unis ont-ils progressivement établi une stratégie de « libéralisation compétitive<sup>388</sup> » visant à développer un réseau commercial en étoile (hub and spoke system) autour de l'économie américaine en multipliant les Accords de libre-échange bilatéraux ou plurilatéraux.

Au centre de la politique économique étrangère depuis la fin de la Guerre froide, cette stratégie a permis de renforcer le pouvoir de négociation des Etats-Unis vis-à-vis des pays candidats aux ALE tout en incitant les partenaires réfractaires à revenir à la table des négociations (multilatérales ou régionales). Ainsi, en sus des enjeux régionaux, les négociations de l'Accord de libre-échange nord-américain (Aléna) au début des années 1990 représentent une forme de mise en garde vis-à-vis de la Communauté européenne lors du Cycle de l'Uruguay : les Etats-Unis continueront à promouvoir la libéralisation des échanges avec ou sans l'Europe.

L'Aléna marque un tournant de la politique commerciale américaine à deux égards. Il s'agit tout d'abord d'un revirement stratégique pour les Etats-Unis qui renoncent temporairement au système multilatéral qu'ils ont érigé pour promouvoir un modèle d'intégration économique en profondeur. Ce

---

<sup>388</sup> S'il est souvent associé à l'administration Bush et à son Représentant au commerce Bob Zoellick, le concept de libéralisation compétitive a été développé par l'économiste Fred Bergsten (1996) et s'applique tout aussi bien à la politique déployée par l'administration Clinton que celle de Barack Obama

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

modèle, qui n'émane pas tant d'un projet régionaliste que d'une stratégie géo-économique adossée à une approche contractuelle des échanges internationaux, servira de véritable feuille de route pour les futurs ALE négociés par les Etats-Unis. Dans le même sillage, les accords bilatéraux ou plurilatéraux négociés avec le Chili et l'Amérique centrale dans les années 2000 indiquent aux puissances émergentes comme le Brésil que Washington peut se passer d'eux – et du projet de Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) – pour faciliter l'accès des biens et services américains aux marchés de l'Amérique Latine. La doctrine de libéralisation compétitive incarne ainsi le *smart economic power* en combinant habilement la carotte (l'accès au marché américain) et le bâton (la menace d'exclusion qui résulte de la mise en concurrence des projets de négociation). La capacité des négociateurs américains à naviguer d'un forum à l'autre, un phénomène que l'on peut décrire comme un « déplacement institutionnel » (*venue shift*), est devenue en vingt ans, un véritable pilier de la politique économique extérieure américaine.

L'autre aspect historique de l'Aléna relève de son mode de gouvernance. L'accord est le premier à susciter des débats houleux sur la mondialisation et ses effets sociaux aux Etats-Unis, en raison, d'une part, de son caractère asymétrique (il est le premier à réunir la première puissance mondiale à un pays en voie de développement au sein d'une même zone de libre-échange) et d'autre part, de sa portée exceptionnelle, l'Aléna allant bien au delà de la simple baisse des tarifs douaniers pour inclure des clauses sur l'investissement, les droits de propriété intellectuelle, les marchés publics et les mesures sanitaires et phytosanitaires. En revanche, malgré la forte mobilisation des syndicats et organisations écologistes aux Etats-Unis et des alliances transnationales constituées à l'échelle nord-américaine, le modèle de l'Aléna ne laisse que peu d'espace à la gestion des « externalités négatives » du libre-échange. Certes, la protection de l'environnement et les normes sociales de travail font irruption dans la politique commerciale américaine avec la création de deux accords latéraux<sup>389</sup>. Toutefois, ces « annexes » n'ont qu'une faible force d'application et occultent difficilement le déficit institutionnel de l'accord sur le plan social (Velut, 2011). Le biais productiviste de l'accord reflète la forte influence des milieux d'affaires et notamment des grands groupes multinationaux en amont de la politique commerciale, c'est-à-dire sur le processus décisionnel. En aval, la hausse significative des échanges (et l'importance du commerce intra-firme) et des flux d'investissements au cours des vingt années d'application de l'Aléna confirment l'importance des acteurs privés dans la projection de la puissance économique américaine. L'Etat fédéral n'a donc pas le monopole de la projection du *smart power* : les multinationales américaines ont été au cœur de la stratégie hégémonique américaine depuis les prémices du « moment unipolaire » jusqu'aux turbulences de « l'ère apolaire » contemporaine.

### La stratégie interrégionale de Barack Obama

S'il avait prétendu réformer le modèle de libre-échange de l'Aléna et promis une politique commerciale plus « intelligente, ferme et juste », Barack Obama a finalement fait sienne la doctrine de libéralisation compétitive (Democratic National Convention Committee, 2008). Au vu des nombreux conflits qui minaient les négociations à l'OMC, le président Démocrate a tout d'abord renoué avec la voie bilatérale de son prédécesseur en s'appropriant trois ALE négociés par l'administration Bush et revus à la marge avec l'aide de son Représentant au Commerce Ron Kirk.

<sup>389</sup> L'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (Anace) et l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail (Anact).

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

Puis l'administration Obama a impulsé une nouvelle dynamique interrégionale plus ambitieuse à travers deux initiatives : 1) le Partenariat trans-Pacifique<sup>390</sup> ; 2) l'Accord de libre-échange transatlantique (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP).

Le premier projet inclut douze partenaires commerciaux de part et d'autre de l'océan Pacifique à l'exception notable de la Chine<sup>391</sup>. Sur le plan économique, les enjeux restent modestes. Le poids énorme des économies du TPP au sein de l'économie mondiale – près de 40% du PIB mondial – occulte la faible valeur ajoutée d'une zone de libre-échange pourtant vaste. Dans les faits, les Etats-Unis ont déjà signé des accords de libre-échange avec six des onze pays partenaires, y compris les plus riches. La participation du Japon, qui ne dispose pas d'ALE avec les Etats-Unis, est donc déterminante, même si les différends bilatéraux pourraient retarder le progrès des négociations<sup>392</sup>. Par ailleurs, le format très ouvert des négociations renforce les potentialités économiques de l'accord, qui selon certains pourrait servir de véritable plateforme pour la création d'une plus grande zone de libre-échange transpacifique (Free Trade Area of the Asia Pacific) englobant différentes initiatives régionales (TPP, ASEAN)<sup>393</sup>.

Sur le plan stratégique, le partenariat transpacifique s'inscrit dans la politique du « pivot » ou du « rééquilibrage » vers l'Asie lancée par l'administration Obama. Il vise à renforcer la présence des États-Unis dans une région en forte expansion économique à l'heure où la Chine s'affirme comme une puissance régionale et mondiale. Cette dernière est en effet le premier partenaire commercial de la plupart des pays asiatiques qui participent aux négociations du TPP.

Mais la projection de la puissance commerciale américaine en Asie ne peut être réduite à une simple stratégie d'endiguement dans le sens où elle s'accompagne d'une forte volonté de renforcer la coopération bilatérale avec la Chine, notamment par le biais du China Strategic & Economic Dialogue (S&ED). L'administration Obama a fait sienne la politique de la main tendue (engagement) inaugurée sous l'administration Clinton qui, du fait de l'interdépendance économique croissante entre les deux pays a remplacé la « politique par défaut » qui avait longtemps caractérisé les relations sino-américaines (Bourdin, 2013). Au delà de certains différends commerciaux (pneus, panneaux solaires), les nombreuses rencontres au sommet entre dirigeants américains et chinois témoignent en apparence d'une relation économique au beau fixe entre Washington et Pékin (Velut, 2012).

L'envers de cette entente cordiale est une bataille géo-économique au sein de laquelle les accords de libre-échange jouent le rôle d'alliances stratégiques. Face à l'inertie des négociations multilatérales, la Chine, les Etats-Unis et l'Union européenne multiplient les partenariats commerciaux pour promouvoir leur modèle de libéralisation. Ces processus d'intégration parallèles ne sauraient être interprétés comme un même phénomène de globalisation qui engloberait à terme tous les espaces économiques. Il s'agirait plutôt d'une lutte dont l'enjeu n'est autre que la définition des « règles » de la mondialisation, dont le double sens en anglais révèle toute la dimension géostratégique – le terme « rule » désignant à la fois la règle et l'action de « régner » ou « gouverner » (Tabb, 2004). Sous leurs

<sup>390</sup> Précisons tout de même que les négociations du TPP furent engagées à la fin de la présidence de George W. Bush (septembre 2008).

<sup>391</sup> Le Mexique et le Canada ont rejoint le processus de négociation en 2012 ; le Japon a manifesté son intérêt en mars 2013.

<sup>392</sup> Les différends concernent notamment l'ouverture du marché japonais aux importations automobiles et aux services d'assurance. Pour plus de détails, lire Cooper (2014).

<sup>393</sup> Voir notamment Kolsky-Lewis (2011) et Petri et Plummer (2012).



## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

allures de contrat commercial entre parties libres et égales, les ALE négociés par Washington perpétuent donc une forme de gouvernance mondiale au sein de laquelle les Etats-Unis conservent une influence primordiale sur les termes de l'échange, a fortiori lorsqu'ils négocient avec des économies de taille plus réduite<sup>394</sup>. La formule très intrusive (*behind the borders*) des ALE américains, comme les normes exigeantes des accords préférentiels européens<sup>395</sup>, contraste avec l'architecture minimaliste et la primauté de la souveraineté nationale qui caractérisent les accords signés par Pékin. Le TPP est en effet considéré comme un accord de « nouvelle génération » au regard de l'inclusion de chapitres sur les entreprises d'Etat et les flux de données associés au commerce en ligne. Les Etats-Unis visent en outre à aller plus loin dans des domaines qui font déjà l'objet d'accords multilatéraux au sein de l'OMC (clauses dites « OMC+ ») comme la protection des droits de propriété intellectuelle (accords TRIPS+), enjeu de taille pour les secteurs pharmaceutique et aéronautique ainsi que pour l'industrie du cinéma et de la musique.

En outre, les accords de libre-échange signés par Washington ou Pékin ne se résument à leur dimension commerciale. Pour les Etats-Unis, le TPP sert aussi des objectifs sécuritaires. En réaffirmant sa présence en Asie, les Etats-Unis réaffirment leur soutien à certains alliés inquiets de leurs contentieux territoriaux avec la Chine. Cet appui tacite est susceptible d'accroître le pouvoir de négociation de Washington, notamment vis-à-vis du Japon, aux prises avec la Chine concernant les îles Senkaku/Diaoyu. Bien que ce ne soit pas l'objet du présent article, l'enjeu du *smart power* consiste à bien appréhender les liens politiques (*policy linkages*) et les effets de déversement (*spillover effects*) entre les sphères militaire et économique (De Rougé, à paraître).

La seconde initiative phare de l'administration Obama 2.0 en matière commerciale est la négociation de l'accord de libre-échange transatlantique, qui remplit là encore une double fonction économique et géostratégique. Il s'agit tout d'abord de redynamiser les économies européennes et américaines à l'heure où les programmes de relance ont fait place à l'austérité. Bien que les droits de douane soient déjà très faibles entre les deux zones, toute réduction des barrières tarifaires et non-tarifaires pourrait être payante étant donné le volume des biens et services échangés entre les deux blocs – estimés à près de 500 milliards d'euros en 2012 (Commission Européenne, 2013). Selon la Commission Européenne, les gains sont estimés à 120 milliards pour l'Union Européenne et 95 milliards d'euros (130 milliards \$) pour les Etats-Unis, soit presque deux fois plus que le TPP, dont les bénéfices escomptés pour les Etats-Unis ne s'élèveraient qu'à 57 milliards d'euros (78 milliards \$) selon le Peterson Institute for International Economics. (Commission Européenne, 2013 ; Petri et Plummer, 2012).

En dehors de ses objectifs économiques, l'accord de libre-échange transatlantique est souvent présenté comme une manière de réaffirmer les normes réglementaires occidentales face au « consensus de Pékin ». Toutefois, ces règles sont loin de faire l'unanimité au sein du partenariat transatlantique. Comme l'illustrent leurs nombreux différends à l'OMC (OGM, bœuf aux hormones etc.), Washington et Bruxelles ont souvent affiché de profonds désaccords sur la réglementation du marché : approche réglementaire pour l'Union européenne contre approche contentieuse aux Etats-

<sup>394</sup> Dans le cas du TPP, les Etats-Unis ont commencé par négocier avec des partenaires plus faibles avant d'ouvrir les négociations avec le Japon. (Bhagwati, 2011).

<sup>395</sup> Sur ce point, lire Horn, Mavroidis et Sapir (2009). Selon les auteurs de cette étude, la force d'application des clauses non-commerciales reste beaucoup plus limitée en ce qui concerne l'Union européenne.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

Unis ; principe de précaution contre preuves scientifiques etc. Ces conflits culturo-institutionnels montrent que la tâche des négociateurs ne sera pas simple : c'est d'ailleurs la raison pour laquelle les deux partenaires commerciaux avaient jusqu'ici recours à un arbitrage international – l'OMC – pour régler leurs différends.

D'aucuns avancent que les Etats-Unis sont en position de force en vertu de la négociation concomitante du TPP et du T-TIP. Le pivot américain vers l'Asie faisant figure de désaveu pour l'Europe, Bruxelles souhaiterait à tout prix redynamiser les relations économiques transatlantiques et pourrait donc être amenée à adopter un certain nombre de clauses déjà négociées par les Etats-Unis dans le cadre de l'accord trans-Pacifique (Laïdi, 2013)<sup>396</sup>. Rappelons toutefois que les marchés européens et américains sont déjà fortement intégrés. En dehors de mesures de facilitation des échanges, il apparaît peu probable que l'Union européenne puisse renoncer à des pratiques auxquelles ses membres sont très attachés (agriculture, santé, politique énergétique etc.). En ce sens, le mode de gouvernance qui résultera des négociations transatlantiques sera davantage le fruit d'un compromis que d'un schéma imposé unilatéralement par Washington. Toutefois, la question de la gouvernance des accords interrégionaux ne se résume pas à une simple rivalité entre plusieurs nations ou groupements d'Etats : elle implique aussi la participation d'acteurs transnationaux qui influent sur le processus décisionnel, et d'une manière plus générale, définissent les termes de la mondialisation économique.

### Une politique commerciale intelligente, ferme... et juste ?

Si la projection de la puissance intelligente américaine s'opère parfois en dehors des canaux gouvernementaux, il est important d'en comprendre les modalités. La négociation d'accords commerciaux n'est pas la condition *sine qua non* au développement des échanges internationaux : il s'agit d'un processus de rétroaction (feedback loop) par lequel l'action de l'Etat fédéral accompagne les efforts d'internationalisation (exportations, importations, délocalisations) des entreprises américaines. Pour ce faire, le Représentant au commerce collabore étroitement avec des comités consultatifs (trade advisory committees) pour élaborer les différentes clauses des ALE qui, comme nous l'avons expliqué, ont gagné en complexité depuis l'Alena. La projection de la puissance intelligente s'appuie donc sur une hybridation de l'Etat qui opère à l'intersection des sphères publique et privée.

Depuis le début des années 1990, des représentants de la société civile (syndicats, associations de consommateurs et écologistes) et certains universitaires ont dénoncé le manque de transparence et la capture du processus décisionnel de la politique commerciale par les milieux d'affaires<sup>397</sup>. Lors de sa première campagne présidentielle, Barack Obama s'était lui-même montré très critique vis-à-vis du modèle de l'Alena en dénonçant « les accords commerciaux qui font passer les intérêts des entreprises multinationales avant ceux des travailleurs américains » (Obama, 2008). Il avait par ailleurs voté contre l'Accord de libre-échange avec l'Amérique centrale (Aleac) en 2005.

---

<sup>396</sup> Paradoxalement, ce projet est d'autant plus important pour l'Union européenne que le Pacte de stabilité et de croissance a contraint les politiques de relance en période de crise.

<sup>397</sup> Pour une analyse des débats de 1991 à 2005, voir Velut (2009).

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

Pourtant, les négociations du TPP révèlent que la gouvernance de la politique commerciale américaine, et donc de la mondialisation, n'a pas fondamentalement changé depuis vingt ans. Si les négociateurs américains ont invoqué le principe de confidentialité inhérent à toute négociation pour justifier l'absence de consultation publique, le processus reste néanmoins ouvert à près de 700 « conseillers habilités » issus à quelques exceptions près du secteur privé (Farrell et Sell, 2013). En novembre 2013, la fuite via Wikileaks du chapitre sur les droits de propriété intellectuelle du TPP a relancé les débats sur le déficit démocratique de la politique commerciale américaine. En effet, certaines clauses de ce document de travail provisoire sont non seulement contraires aux principes du libre-échange dans la mesure où elles renforcent les pratiques monopolistiques ; mais elles semblent en outre chercher à contourner le cadre législatif américain. Ainsi, certains volets reprennent des éléments de l'impopulaire loi sur la protection des droits de propriété intellectuelle sur Internet (Stop Online Piracy Act, SOPA) que le Congrès avait rejeté en 2012. D'autres clauses visent à prolonger la durée de vie des brevets par une multitude de mesures techniques (droits exclusifs sur les données relatives aux essais cliniques, perpétuation des brevets etc.) qui risquent de réduire l'accès aux médicaments génériques et pourraient ainsi augmenter les coûts de la couverture santé aux Etats-Unis comme le signale l'AARP<sup>398</sup>. Il s'agit là d'un véritable paradoxe pour un Président qui a fait de la maîtrise des coûts la pierre angulaire de sa réforme de la santé (Farrell et Sell, 2013 ; Goad, 213). Enfin, les documents secrets divulgués par Wikileaks révèlent que le projet de TPP est en pleine contradiction avec le nouveau cadre de la politique commerciale défini par le fameux Accord du 10 mai (2007)<sup>399</sup>, notamment en ce qui concerne la recherche d'un équilibre entre accès aux soins et protection des droits de propriété intellectuelle, ou encore dans l'application des normes environnementales (Davenport, 2014).

Ces questions de gouvernance et de transparence sont aussi au cœur des débats sur l'accord de libre-échange transatlantique. Certains membres de l'Union européenne comme la France souhaitent la publication du mandat européen de négociation, une requête à laquelle d'autres membres (Allemagne, Pays-Bas et Danemark), et en premier lieu la Commission européenne s'opposent. Cette dernière est en charge des négociations et à l'image des Etats-Unis, a invoqué le principe de confidentialité des négociations, soulevant là aussi, de nombreuses critiques sur la légitimité du processus décisionnel (Van de Castele, 2013). Il est certain que les milieux d'affaires ont déjà joué un rôle clé dans la préparation des négociations par le biais de réseaux transnationaux comme le TransAtlantic Business Dialogue (TABD). Les représentants de la société civile souffrent quant à eux de l'asymétrie d'informations qui découle de l'opacité des négociations transatlantiques. Selon une association européenne de défense des consommateurs, cet attachement à la confidentialité de part et d'autre de l'Atlantique contraste avec les méthodes plus ouvertes d'autres forums de négociation comparables au T-TIP comme l'OMC ou l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (Fielder, 2014). L'un des tests clés sur la gouvernance de ces accords sera la mise en place ou le rejet des mécanismes de règlement des différends entre investisseur et Etat, système très controversé au sein de l'Alena qui permet à un investisseur de réclamer des dommages

<sup>398</sup> L'AARP est une puissante association qui représente les intérêts politiques et économiques des retraités aux Etats-Unis.

<sup>399</sup> L'Accord du 10 mai est le produit de plus d'une décennie de débats houleux sur la mondialisation. Il entend remédier aux lacunes des ALE comme l'Alena et définit en ce sens un cadre de négociation pour les projets de libre-échange visant à trouver un meilleur équilibre entre objectifs économiques et protection sociale et environnementale (USTR, 2007). [http://www.ustr.gov/sites/default/files/uploads/factsheets/2007/asset\\_upload\\_file127\\_11319.pdf](http://www.ustr.gov/sites/default/files/uploads/factsheets/2007/asset_upload_file127_11319.pdf)

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

après d'un tribunal international s'il estime avoir subi des pertes financières en raison de l'application de réglementations nationales. Vu sous cet angle, le *smart power* projeté par les Etats-Unis s'apparente davantage à une lutte politique entre les acteurs de la mondialisation qu'à une bataille géostratégique entre Etats-nations. L'enjeu est donc de savoir si la politique commerciale américaine peut être à la hauteur des promesses de Barack Obama, c'est-à-dire à la fois intelligente (au sens du *smart power*) et ferme, mais aussi fondamentalement « juste » pour l'ensemble des parties prenantes de la politique commerciale américaine y compris les citoyens et consommateurs.

### Conclusion

L'autonomisation de la politique économique étrangère américaine au lendemain de la guerre froide s'est traduite par le développement d'une véritable stratégie commerciale. A l'image du *smart power*, cette politique est par essence protéiforme. Elle repose avant tout sur la mise en concurrence des forums de négociation – bilatéraux, régionaux, interrégionaux et multilatéraux – et vise non pas une libéralisation aveugle des échanges de biens et de marchandises, mais la promotion et la protection des intérêts économiques américains à même d'influencer sur le processus décisionnel. La nouvelle stratégie interrégionale de Barack Obama s'inscrit dans la tradition de la libéralisation compétitive inaugurée avec l'Aléna. Depuis vingt ans, cet accord a servi de véritable modèle institutionnel pour la conduite de la politique commerciale, dont les projets de libre-échange transatlantique et transpacifique s'inspirent aujourd'hui. D'un point de vue géostratégique, cette double offensive permet aux Etats-Unis de préserver leur rôle « d'Empire du Milieu » au centre de la dynamique de mondialisation, un phénomène qui s'apparente davantage à une institutionnalisation de l'économie internationale qu'à une dérèglementation inconditionnelle (Mélandri et Vaisse, 2001 ; Chorev, 2012). Au delà des rivalités géostratégiques entre le « duo/duel »<sup>400</sup> Etats-Unis/Chine, il apparaît impératif de comprendre les vecteurs de cette nouvelle gouvernance économique qui opère tant par les canaux diplomatiques que par l'action d'acteurs privés transnationaux en amont et en aval de la politique commerciale. Aujourd'hui comme il y a vingt ans, les débats sur la compétitivité et sur les enjeux géostratégiques priment sur les questions de transparence et de justice sociale qui devraient pourtant faire partie intégrante de l'élaboration de la politique commerciale et la définition des règles de la mondialisation.

---

<sup>400</sup> Bourdin (2013).

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

### Bibliographie

- ARMITAGE, Richard ; NYE, Joseph, CSIS Commission on *Smart Power: A Smarter, More Secure America*. Washington, D.C., CSIS, 2007.
- BANDY, Joe ; SMITH, Jackie, *Coalitions across Borders: Transnational Protest and the Neoliberal Order*, Lanham (MD), Rowman & Littlefield, 2005.
- BERGSTEN, Fred, « Competitive Liberalization and Global Free Trade: A Vision for the Early 21st Century », Peterson Institute for International Economics, Working Paper 96-15, 1996, <http://www.iie.com/publications/wp/wp.cfm?ResearchID=171>, consulté le 15 mars 2014.
- BHAGWATI, Jagdish, « America's Threat to Trans-Pacific Trade », Project Syndicate, 30 décembre 2011, <http://www.project-syndicate.org/commentary/america-s-threat-to-trans-pacific-trade>, consulté le 15 mars 2014.
- BOURDIN, Juliette, *Entre Porte Ouverte Et Porte Fermée: La Politique Chinoise Des États-Unis Du XIXe Au XXe Siècle*, Paris, Presses Sorbonne Nouvelle, 2013.
- CHOREV, Nitsan, *Remaking U.S. Trade Policy: From Protectionism to Globalization*, Ithaca, Cornell UP, 2007.
- COMMISSION EUROPÉENNE, Direction Générale du Commerce, « Transatlantic Trade and Investment Partnership: The Economic Analysis Explained », septembre 2013, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/september/tradoc\\_151787.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/september/tradoc_151787.pdf), consulté le 15 mars 2014.
- COMMISSION EUROPÉENNE, Direction Générale du Commerce, « European Union, Trade in goods with USA », 2013 : [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113465.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113465.pdf), consulté le 15 mars 2014.
- COOPER, William, « U.S.-Japan Economic Relations: Significance, Prospects, and Policy Options », Congressional Research Service, 18 février 2014, <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32649.pdf>, consulté le 15 mars 2014.
- Davenport, Coral, « Administration Is Seen as Retreating on Environment in Talks on Pacific Trade », *The New York Times*, 15 janvier 2014, <http://www.nytimes.com/2014/01/15/us/politics/administration-is-seen-as-retreating-on-environment-in-talks-on-pacific-trade.html>, consulté le 15 mars 2014.
- DELLA PORTA, Donatella ; TARROW, Sidney, *Transnational Protest and Global Activism*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield, 2005.
- DEMOCRATIC NATIONAL CONVENTION COMMITTEE, « The 2008 Democratic National Platform », <[http://www.democrats.org/about/party\\_platform](http://www.democrats.org/about/party_platform)>, consulté le 29 mars 2011.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

- DE ROUGÉ, Guillaume, « The Political Economy of the US Rebalancing to the Asia Pacific », dans Meijer, H., *Origins and Evolution of the US Rebalance to Asia: Diplomatic, Military and Economic Dimensions*, Palgrave MacMillan, à paraître.
- FARRELL, Henry ; SELL, Susan, « Five key questions – and answers – about the leaked TPP text », *The Washington Post*, 15 novembre 2013, <http://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2013/11/15/five-key-questions-and-answers-about-the-leaked-tpp-text/>, consulté le 2 mars 2014.
- FIELDER, Anna (Transatlantic Consumer Dialogue), interview pour VIEUWS, 6 mars 2014, <http://www.vieuws.eu/foreign-affairs/ttip-eu-us-consumers-want-isds-out-argues-transatlantic-consumer-dialogue/>, consulté le 15 mars 2014.
- GOAD, Benjamin, « AARP warns trade deal could lock in high drug prices », *The Hill*, 23 octobre 2013, <http://thehill.com/blogs/regwatch/healthcare/330199-trade-agreement-could-lock-in-high-drug-prices-aarp-warns>, consulté le 2 mars 2014.
- HAASS, Richard, « The Age of Nonpolarity. What Will Follow US Dominance », *Foreign Affairs* 87.3, 2008, pp. 44-56.
- HORN, Henrik ; MAVROIDIS, Petros ; SAPIR, André, “Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements”, Bruegel Institute 2009.
- KEOHANE, Robert ; NYE, Joseph, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown, 1977.
- KOLSKY LEWIS, Meredith, « The Trans-Pacific Partnership: New Paradigm or Wolf in Sheep’s Clothing? », *Boston College International and Comparative Law Review* 34.2, 2011, <http://lawdigitalcommons.bc.edu/iclr/vol34/iss1/3>, consulté le 15 mars 2014.
- KRAUTHAMMER, Charles, « The Unipolar Moment », *Foreign Affairs* 70. 1, hiver 1990/1991, pp. 23-33.
- LAÏDI, Zaki, « Trade Deals Show Power Politics Is Back », *Financial Times*, 31 mars 2013, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/e2aae9f4-9254-11e2-851f-00144feabdc0.html#axzz2xdcMNNsa>, consulté le 15 mars 2015.
- MELANDRI, Pierre ; VAÏSSE, Justin. *L'Empire du Milieu: Les Etats-Unis et le Monde après la Guerre Froide*, Paris, Autrement, 2001.
- OBAMA, Barack, Discours à l’AFL-CIO, Philadelphie, 2 avril 2008, [http://www.barackobama.com/2008/04/02/remarks\\_for\\_senator\\_barack\\_oba\\_3.php](http://www.barackobama.com/2008/04/02/remarks_for_senator_barack_oba_3.php), consulté le 29 mars 2011.
- OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, « Bipartisan Trade Deal on Trade Policy », mai 2007, [http://www.ustr.gov/sites/default/files/uploads/factsheets/2007/asset\\_upload\\_file127\\_11319.pdf](http://www.ustr.gov/sites/default/files/uploads/factsheets/2007/asset_upload_file127_11319.pdf), consulté le 15 mars 2014.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

- PETRI, Peter ; PLUMMER, Michael, « The Trans-Pacific Partnership and Asia-Pacific Integration: Policy Implications », Peterson Institute for International Economics, Policy Brief 12-16, 2012, <http://www.iie.com/publications/pb/pb12-16.pdf>, consulté le 15 mars 2014.
- REICH, Robert, *The Work of Nations: Preparing Ourselves for 21st-century Capitalism*, New York, A.A. Knopf, 1991.
- ROBINSON, William, *A Theory of Global Capitalism: Production, Class, and State in a Transnational World*, Baltimore, Johns Hopkins UP, 2004.
- SASSEN, Saskia, « Globalization or Denationalization? » *Review of International Political Economy* 10.1, 2003, pp. 1-22.
- STRANGE, Susan, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, New York, Cambridge UP, 1996.
- TABB, William, *Economic Governance in the Age of Globalization*, New York, Columbia UP, 2004.
- VAN DE CASTEELE, Mounia, « Libre-échange UE-USA: faut-il publier le mandat européen des négociations? », *La Tribune*, 6 novembre 2013, <http://www.latribune.fr/actualites/economie/union-europeenne/20131017trib000791113/libre-echange-ue-usa-faut-il-publier-le-mandat-europeen-des-negociations.html>, consulté le 15 mars 2014.
- VELUT, Jean-Baptiste, 2009, « Libéralisation ou équité des échanges : Les conflits sur les modalités de l'élaboration de la politique commerciale américaine de l'Aléna à l'Aleac (1991-2005) », thèse en cotutelle pour le doctorat d'études du monde anglophone/science politique, Paris/New York, Université Sorbonne nouvelle/City University of New York.
- VELUT, Jean-Baptiste, « NAFTA's Developmental Impact on Mexico: Assessment and prospects », *IdeAs* 1, automne 2011, <http://ideas.revues.org/71>, consulté le 31 mars 2014.
- VELUT, Jean-Baptiste. "Les paradoxes de la politique économique étrangère d'Obama." dans Richomme, O. et V. Michelot (dir.) *Le Bilan d'Obama*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012: 127-145.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

### ■ LA POLITIQUE COMMERCIALE DES ETATS-UNIS AU SERVICE DES AMBITIONS STRATEGIQUES AMERICAINES

Célia Belin<sup>401</sup>

Pour les Etats-Unis, la dernière décennie a semblé démontrer les limites, tant militaires qu'économiques et politiques, de leur puissance. Les grandes guerres sans victoires qu'ils ont menées en Irak et en Afghanistan les ont laissés dans un état d'épuisement moral et économique. Cet état de fait a été renforcé par la crise économique et financière de 2008-2010, et par le rattrapage économique spectaculaire de la Chine, devenue première puissance commerciale mondiale en 2012<sup>402</sup>, en passe de doubler l'Amérique en termes de PIB<sup>403</sup>. Aujourd'hui, les Etats-Unis s'inquiètent légitimement de leur déclin relatif, ce qui les amène à repenser leur engagement dans le monde et les outils qui leur permettent d'asseoir leur puissance.

Cette réévaluation du leadership américain se fait dans deux directions opposées. D'une part, l'administration Obama a prouvé qu'elle était désormais déterminée à minimiser son empreinte au Moyen-Orient, cherchant à éviter à tout prix d'intervenir militairement dans le monde arabe. D'autre part, elle s'est fait le chantre d'un recentrage vers le *nation-building at home* : après avoir mené une politique de relance de l'économie américaine, le président Obama s'est concentré sur une politique de réforme (santé, forces militaires) et d'investissement (éducation, infrastructures, rénovation des forces militaires, hydrocarbures non conventionnels, etc.).

A l'instar du Président Clinton qui avait rebondi sur l'après-guerre du Golfe pour investir le domaine commercial avec l'accord de libre-échange nord-américain, ALENA, Barack Obama a saisi l'opportunité que lui offre le cycle actuel de « retenue stratégique » pour repenser les relations commerciales de l'Amérique. En l'espace de deux ans, il s'est investi dans les négociations de deux grands accords dits « méga-régionaux », c'est-à-dire rassemblant de grands blocs commerciaux : d'une part, le *Trans-Pacific Partnership* (TPP) négocié entre les Etats-Unis et 11 pays, dont 3 latino-américains (Mexique, Pérou, Chili), 5 asiatiques (Singapour, Brunei, Malaisie, Vietnam, Japon) et trois grands partenaires des Etats-Unis dans la zone (Canada, Australie et Nouvelle-Zélande) ; et d'autre part le *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP), négocié entre les Etats-Unis et l'Union Européenne.

#### « Smart economics » : s'adapter au monde en changement

Si les deux « méga-accords » TPP et TTIP sont lancés, ou relancés dans le cas du TPP, après 2011, c'est avant tout parce que la crise économique qui a secoué la planète à partir de l'été 2008 les a

---

<sup>401</sup> Célia Belin est docteur en science politique/rerelations internationales, de l'Université Panthéon-Assas (Paris II) et chargée de mission Etats-Unis/Relations transatlantiques au Centre d'analyse, de prévision et de stratégie (CAPS) du ministère français des Affaires étrangères. Cet article s'appuie en partie sur le travail mené conjointement avec Fabien Besson, économiste et chargé de mission au CAPS. Toutefois, les opinions émises dans ce document n'engagent que son auteur. Elles ne constituent en aucune manière une position officielle du MAE.

<sup>402</sup> Plus de 3870 milliards de dollars d'importations et d'exportations pour la Chine contre 3820 pour les Etats-Unis. Cf. Jean-Baptiste Velut, « Les Etats-Unis face à la mondialisation économique », *Questions internationales*, n°64, novembre-décembre 2013.

<sup>403</sup> Les avis divergent sur la date de dépassement du PIB américain par la Chine : selon l'OCDE, le PIB chinois égalerait puis dépasserait le PIB américain vers 2016, tandis que le Center for Economic and Business Research parie sur 2028.



## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

rendus à la fois inévitables et nécessaires, au moins du point de vue américain. La recherche de relais de croissance pour combler les déficits extérieurs et créer de l'emploi est devenue un impératif pour une économie mature en quête d'un nouveau souffle. Ecrasés par la crise, acculés par la Chine, les Etats-Unis avaient besoin de diversifier leurs partenariats commerciaux<sup>404</sup>.

Or, depuis l'entrée de la Chine dans l'OMC et le lancement du cycle de Doha en 2001, le fonctionnement de l'OMC est grippé. Les grands émergents en particulier continuent de s'appuyer sur le Traitement Spécial et Différencié dont ils bénéficient pour demander des concessions à leurs partenaires, États-Unis en premier lieu, qui les refusent au motif que le principe de réciprocité n'est pas respecté. Ces divergences entre Nord et Sud ont placé le processus de négociations multilatérales dans une impasse, malgré les avancées à la conférence de Bali fin 2001<sup>405</sup>. Face à ce blocage, de nombreux Etats ont fait le pari d'accords commerciaux bilatéraux et régionaux, qui ont proliféré depuis 10 ans : au 31 juillet 2013, l'Organisation Mondiale du Commerce recensait 575 notifications d'accords commerciaux régionaux, dont 379 étaient en vigueur, contre seulement 120 au début de l'année 2000<sup>406</sup>.

En outre, sous l'effet de la mondialisation des échanges et des communications, la structure du commerce international s'est considérablement complexifiée. Les délocalisations manufacturières massives ont essaimé les lieux de production, dans les pays émergents notamment, et importations et exportations s'effectuent désormais souvent entre filiales des grandes multinationales. Cette évolution du commerce international exige une évolution des règles qui le régissent : la mise en place et/ou l'harmonisation des droits de propriétés, des systèmes de régulation, des règles d'investissement et de concurrence, d'assurances, de flux de capitaux, sont nécessaires au bon fonctionnement des chaînes globales de production. Les grandes entreprises, les chambres de commerce et les lobbies américains ont donc réclamé des avancées sur ce plan, ce qui a eu un effet catalyseur sur la dynamique des accords régionaux et bilatéraux, en particulier les accords de « nouvelle génération » qui ont pour ambition l'abaissement non seulement des barrières tarifaires, mais également des barrières non tarifaires<sup>407</sup>, grâce à une convergence réglementaire et normative.

Par ailleurs, si le dynamisme commercial est mondial, les flux de commerce ont augmenté de façon spectaculaire depuis 15 ans en Asie. Ce boom commercial a mené à une multiplication, un véritable « bol de spaghetti<sup>408</sup> » d'accords de libre-échange en Asie de l'Est. Alors qu'en 2000, seuls trois accords de libre-échange étaient en vigueur en Asie de l'Est, on en dénombrait 61 en 2010 et 79

---

<sup>404</sup> En 2011, un rapport par une *task force* indépendante notait que le soutien du public américain pour la libéralisation commerciale avait décliné alors que les Etats-Unis avaient plus que jamais besoin de rester une grande puissance commerciale. Le rapport recommandait une relance de l'OMC et un investissement sur le TPP, sans un mot sur un éventuel accord euro-américain qui n'était à l'époque pas du tout à l'ordre du jour. Cf. Andrew Card & Thomas A. Daschle (chairs), « "US Trade and Investment Policy », Independent Task Force Report n°67, Council on Foreign Relations, 2011.

<sup>405</sup> Signature du « paquet de Bali », premier accord de libéralisation des échanges de l'histoire de l'OMC, qui pourrait donner un nouveau souffle à l'organisation après 12 ans de paralysie du cycle de Doha.

<sup>406</sup> Parmi ces 120 accords, 35 concernaient la Communauté européenne, et les plus significatifs étaient l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), l'élargissement de l'Union européenne de douze à quinze membres, l'Accord de libre-échange centre européen (ALECE) et le Mercosur. Cf. Vera Thorstensen, « Chapitre 2. Le cadre de référence de l'OMC », in *Vers un accord entre l'Europe et le Mercosur*, Presses de Sciences Po, 2001, p. 51-74.

<sup>407</sup> Ouverture des marchés publics, investissement, protection des données, propriété intellectuelle, questions sociales et environnementales...

<sup>408</sup> Le terme "bol de spaghetti" a été utilisé pour la première fois par Jagdish Baghwati dans son papier « US Trade Policy : The Infatuation with FTA », Columbia university, 1995.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

autres étaient en négociation<sup>409</sup>. Certains de ces accords se négocient au sein de l'ASEAN, de l'ASEAN + 3 (Chine, Japon et Corée du Sud) et de l'ASEAN + 6 (ou RCEP, Regional Comprehensive Economic Partnership), d'autres sont des initiatives individuelles des acteurs dynamiques de la région (Corée du sud et Singapour)<sup>410</sup>.

Le grippage de l'OMC, le rattrapage économique rapide des grands émergents au cours de la décennie 2000, le basculement du dynamisme commercial vers l'Asie du Sud-Est ont suscité une grande anxiété chez les puissances établies qui s'inquiètent de la perte de leur influence, dans les enceintes multilatérales (OMC, ONU, FMI, Banque Mondiale, etc.) et dans le système commercial international. Eux aussi se détournent de l'OMC au profit d'accords régionaux dans l'espoir de rétablir le rapport de force en leur faveur. Ainsi, l'Union européenne a-t-elle déjà signé près de 50 accords commerciaux dans le monde et en négocie actuellement au moins 12 nouveaux (avec par exemple le Japon, l'Inde, le Mercosur). Depuis 10 ans, prenant acte du basculement commercial vers l'Asie et de la nécessité d'accords de nouvelle génération, les Etats-Unis ont également multiplié les accords bilatéraux et régionaux, négociant d'abord avec des petits partenaires (la Corée du Sud en 2007 à travers l'accord KORUS FTA), puis se lançant dans des accords « méga-régionaux » de nouvelle génération, tels que le TPP et le TTIP.

### « Smart politics » : rassurer les alliés

La quête américaine d'accords de libre-échange de nouvelle génération n'est pas seulement liée à la crise, aux blocages sur le plan multilatéral et aux évolutions récentes du commerce international. Elle résulte également de deux nécessités politiques spécifiques : le TPP est devenu le versant commercial de la stratégie du « pivot » vers l'Asie tandis que le TTIP est un instrument de rapprochement avec les alliés du Vieux continent.

### **Le TPP : le pilier économique du pivot vers l'Asie**

Dès 2008, le président Bush, répondant à l'évolution des flux de commerce en Asie, annonce que les États-Unis rejoignent les négociations du P4, groupe à l'initiative du Trans-Pacific Partnership (TPP), composé du Chili, de Singapour, de la Nouvelle-Zélande et de Brunei. L'ambition d'origine du TPP était essentiellement économique et la décision du président Bush – bien qu'elle soit passée un peu inaperçue en pleine période électorale aux Etats-Unis – a permis d'attirer vers les négociations un nombre croissant de pays de la région pacifique, alléchés par les perspectives d'accès au marché américain.

Pourtant, comme l'expliquait en juin 2008 Carla Hills, ancienne US Trade Representative, dans un *Smart Power Speaker Series* du think tank CSIS<sup>411</sup>, l'atmosphère aux Etats-Unis était à l'anxiété économique et au sentiment de déclin, face à la montée en puissance de la Chine et des autres grands émergents. Cette appréhension du public, combinée aux campagnes de désinformations accompagnant nécessairement les grandes batailles politiques, a nourri une opposition virulente aux accords de libre-échange, principalement dans le camp démocrate. Cette tendance a ensuite été fortement renforcée par l'effondrement de l'économie américaine fin 2008 et

<sup>409</sup> Kawai et Wingnaraja, *Asian FTAs: Trends, Prospects and Challenges*, Journal of Asian Economics, vol. 22, n°1, 2011, p. 1-22.

<sup>410</sup> Patrick A. Messerlin, *Korean Hallyu in trade policy*, Policy Brief, SciencesPo/GEM, 17 avril 2012.

<sup>411</sup> Carla Hills, *The Future of US Trade Policy*, Smart Power Speakers Series, CSIS, le 24 juin 2008.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

la plongée dans la « grande récession ». Le président Obama a même inclus en 2009 une « *Buy American provision* » dans son plan de relance *American Recovery and Reinvestment Act*, clause qui conditionne le financement de travaux publics à l'achat de matériaux et matériel américain (fer, acier, produits manufacturiers...).

Si les deux premières années de mandat de Barack Obama sont marquées par un certain protectionnisme, les choses changent en 2011. Les négociations du TPP sont relancées par le président américain en novembre 2011 à Hawaï en compagnie des chefs d'Etat de huit pays de l'Asie-Pacifique (Australie, Nouvelle Zélande, Malaisie, Brunei, Singapour, Vietnam, Chili et Pérou). Barack Obama rappelle que les Etats-Unis sont une nation du Pacifique, qui souhaite participer à la construction « de la sécurité et de la prospérité dans la région trans-pacifique <sup>412</sup> ».

Dès lors, le TPP s'inscrit dans la logique du « pivot », tournant stratégique de l'Administration Obama en direction de l'Asie-Pacifique énoncé d'abord par la secrétaire d'Etat Hillary Clinton dans un article dans le magazine *Foreign policy* fin 2011<sup>413</sup> puis confirmé sous le terme de « rééquilibrage vers l'Asie-Pacifique » dans le *Defense Strategic Guidance* de janvier 2012. Or, les aspects militaires du pivot vers l'Asie, bien que d'envergure somme toute modeste<sup>414</sup>, ont fortement accru la nervosité de la Chine qui considère que cette stratégie américaine a pour seul objectif d'endiguer sa montée en puissance. Afin de contrer ce narratif, l'Administration se plait à mettre en avant le TPP, présenté comme le pilier commercial de leur stratégie de rééquilibrage vers l'Asie-Pacifique, un pilier souvent perçu comme plus inoffensif et plus coopératif que les deux autres piliers du pivot, diplomatique et militaire.

### ***Le Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) : le “contre-pivot”***

L'idée d'un accord euro-américain est ancienne, presque aussi ancienne que le plan Marshall. Elle a même été évoquée concrètement à de multiples reprises dans les années 1990, à travers par exemple le *Transatlantic Business Dialogue* (1995), le *Transatlantic Agenda* (1995) ou encore le *New Transatlantic Marketplace* (1998). Mais les tensions commerciales ainsi que les désaccords réglementaires et normatifs entre Etats-Unis et Europe ont toujours fait échouer ces initiatives. En outre, l'avancement, à l'époque, des négociations à l'OMC justifiait que le multilatéralisme fut encouragé.

En 2007, un Conseil économique transatlantique (TEC) est mis en place afin de coordonner l'harmonisation des réglementations et normes entre Européens et Américains, et permettre l'intégration économique de l'Atlantique nord, mais c'est en 2010-2011 que l'idée d'un accord de libre-échange euro-américain fait réellement un retour en force, désormais fortement soutenue par la Commission européenne, le Royaume-Uni et l'Allemagne.

En effet, en Europe aussi les blocages du cycle de Doha et la crise économique ont poussé les décideurs à rechercher de nouveaux véhicules de négociations. De plus, les entreprises européennes qui investissent aux Etats-Unis, comme DaimlerBenz par exemple, demandent des avancées sur

<sup>412</sup> « We are a Pacific nation and we are deeply committed to shaping the future security and prosperity of the Trans-Pacific region, the fastest-growing region in the world », Déclaration du président Obama, réunion du Trans-Pacific Partnership, Honolulu, Hawaii, 12 novembre 2011.

<sup>413</sup> Hillary Clinton, *America's Pacific Century*, *Foreign policy*, novembre 2011.

<sup>414</sup> Cf. Corentin Brustlein, *La nouvelle posture militaire américaine en Asie*, *Politique étrangère*, 2:2013, p.54-65.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

l'investissement et l'harmonisation réglementaire qui faciliteraient leurs affaires. Mais le catalyseur principal d'un accord transatlantique est l'annonce de la stratégie du « pivot » américain vers l'Asie en 2011. Celle-ci suscite le désarroi des Européens, dans le contexte d'un rattrapage économique des émergents : ils craignent que l'Amérique ne se détourne de l'Europe au profit de l'Asie et s'inquiètent de perdre leur statut de partenaire privilégié, tant économique que politique et militaire, des États-Unis.

Dès lors, la Commission européenne, le Royaume-Uni et l'Allemagne usent de leurs capacités de lobbying auprès de l'Administration américaine pour faire avancer l'idée d'un accord transatlantique : en 2011, un Groupe de travail euro-américain de haut niveau sur l'Emploi et la Croissance est mis en place pour en explorer l'opportunité et rend un rapport favorable au lancement de négociations en février 2013. Toujours sous lobbying allemand, le projet est immédiatement médiatisé par le président Obama qui le mentionne dans son Discours sur l'Etat de l'Union deux jours plus tard. Les négociations du TTIP commencent officiellement le 8 juillet 2013.

Pour les Américains, le ralliement à l'idée d'un accord de libre-échange transatlantique est largement opportuniste. Sans être un projet géostratégique au même titre que le TPP, le TTIP s'impose rapidement comme un objectif à la fois ambitieux et bienvenu.

D'abord, cet accord s'avère être le plus ambitieux et potentiellement le plus influent des « méga-accords » aujourd'hui en discussion (dont TPP, TTIP, accord UE-Japon, RCEP). Le 17 juin 2013, au G8 de Lough Erne, lors du lancement des négociations TTIP, Herman Van Rompuy, président du Conseil européen, parlait d'un accord euro-américain « historique », Barack Obama d'un partenariat « potentiellement révolutionnaire » et David Cameron de « l'accord commercial bilatéral le plus important de l'histoire ». Le premier ministre britannique n'a pas mâché ses mots : « un accord qui aura un impact supérieur à tous les autres accords mis ensemble <sup>415</sup> ». Il est vrai que les États-Unis et l'Union européenne représentent à eux seuls environ 50% de l'économie mondiale et 30% des échanges internationaux, avec 2 milliards d'euros de biens et de services échangés chaque jour entre les deux rives de l'Atlantique <sup>416</sup>, 70% des marchés mondiaux de capitaux et deux tiers des dépenses mondiales de R&D. Chacun est également pour l'autre la première destination des flux d'IDE sortants - les investissements américains sont trois fois plus important dans l'Union européenne qu'en Asie. Washington envisage donc d'en tirer de vrais gains économiques, estimés à un apport d'au moins 64 milliards de dollars par an (98Mds pour l'UE) <sup>417</sup>.

En second lieu, les Américains ont perçu l'avantage politique d'un tel accord : il offre l'occasion aux Américains de faire oublier le « pivot » et de redonner du corps à une relation transatlantique parfois un peu vide. D'une certaine manière, le TTIP est vendu comme un « contre-pivot », un mécanisme de « réassurance » à l'égard des alliés européens, pour leur faire comprendre que l'investissement en Asie ne se fait pas au détriment de l'Europe. En outre, dans le contexte d'un retrait proche des troupes de l'OTAN d'Afghanistan (en 2014), les partenaires transatlantiques ont un besoin urgent de

<sup>415</sup> "Remarks by President Obama, U.K. Prime Minister Cameron, European Commission President Barroso, and European Council President Van Rompuy on the Transatlantic Trade and Investment Partnership", transcription du site de la Maison Blanche, Lough Erne Resort, Lough Erne, Northern Ireland, 17 juin 2013.

<sup>416</sup> Rapport final du US-EU High Level Working Group on Jobs and Growth, 11 février 2013.

<sup>417</sup> Lionel Fontagné, Julien Gourdon & Sébastien Jean, *Transatlantic Trade: Whither Partnership, Which Economic Consequences?*, CEPPII Policy Brief, n°1, septembre 2013.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

se trouver un objectif commun, de déplacer leur alliance des questions militaires vers les questions économiques, en somme de lancer un « nouvel OTAN économique »<sup>418</sup>.

### « Smart strategy » : devancer la Chine

Le TPP et le TTIP, initialement justifiés comme des enjeux économiques devenus des opportunités politiques, ont progressivement gagné en intérêt stratégique, en grande partie du fait des commentateurs qui se plaisent souvent à sur-rationaliser les décisions de l'administration Obama. En effet, experts, stratèges et responsables politiques n'ont pas manqué de noter que ces deux grands accords en discussion, présentés conjointement, pouvaient servir le discours stratégique américain, en donnant l'impression d'une politique étrangère cohérente et intelligente, utilisant le commerce international comme arme stratégique. Tout comme le « pivot vers l'Asie » a été commenté, décortiqué et évalué, le TPP et le TTIP font l'objet de très nombreux séminaires, articles et rapports qui contribuent à donner un sens géostratégique global à ces négociations, pas toujours en prise avec la réalité de la prise de décision initiale. Dans ce cadre, les think tanks américains, influents et mondialisés, agissent comme une caisse de résonance : la plupart disposent de programme « Asie » et « Europe » à l'affût de sujets stratégiques attractifs pour rivaliser avec le « Moyen-Orient »<sup>419</sup>.

Même si cet enthousiasme des chercheurs a contribué à une certaine rationalisation a posteriori des gains attendus, les deux accords (TPP et TTIP) présentent de fait de multiples enjeux de positionnement mondial pour les États-Unis : renforcement des alliances, proposition d'alternatives au modèle chinois, influence normative et réglementaire.

En premier lieu, à l'heure où tout le monde ne parle que de l'isolationnisme américain<sup>420</sup>, ces négociations d'accords sont pour l'Administration Obama la preuve du maintien de l'engagement américain dans les affaires internationales, quand bien même cet engagement s'inscrit dans une optique plus régionale que mondiale. De manière générale, ils résonnent avec la doctrine de politique étrangère de Barack Obama, si tant est que celle-ci existe, décrite par Justin Vaïsse comme un « redéploiement [...] des questions de sécurité et de terrorisme vers les questions économiques et globales, des vieilles nations vers le monde émergent, ou encore de l'unilatéralisme vers la coopération<sup>421</sup> ». Les accords sont l'occasion d'une politique étrangère « bon marché » avec des risques politiques et financiers limités.

En second lieu, les deux accords offrent aux Américains l'occasion de renforcer leurs alliances. En Asie, le TPP, visant à unifier les nombreux accords bilatéraux préexistants entre les États parties, permet de promouvoir en Asie un modèle de gouvernance et de règles communes en matière de commerce et d'investissement et une alternative au modèle économique chinois. En Europe, où la relation transatlantique manque de souffle, le TTIP représente le rapprochement de « la dernière chance » : dans quelques années, les économies américaines et européennes pourraient s'avérer

<sup>418</sup> Elvire Fabry, Giorgio Garbasso et Romain Pardo, *TTIP, une négociation à la Pirandello*, synthèse du séminaire Notre Europe – Institut Jacques Delors et European Policy Centre le 27 novembre 2013 à Bruxelles.

<sup>419</sup> Le moins que l'on puisse dire c'est que le sujet est à la mode dans les think tanks : par exemple, au cours des deux premiers mois de 2014, le German Marshall Fund a consacré au TTIP une table-ronde (autour de Charles Ries) et deux rapports (de Jim Kolbe et de Peter Sparling) tandis que le programme *Economics* de la Carnegie a publié en 2013 deux *policy briefs*, un rapport et un papier de conférence sur TTIP, le TPP et le commerce international.

<sup>420</sup> Sur ce sujet, voir Célia Belin, *Un retour à l'isolationnisme ?*, Questions internationales, n°64, novembre-décembre 2013.

<sup>421</sup> Justin Vaïsse, *Barack Obama et sa politique étrangère (2008-2012)*, Odile Jacob, 2012.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

trop intégrées aux économies asiatiques pour qu'un accord de ce type soit toujours jugé prioritaire par les entreprises. A l'avenir, l'accord permettrait d'afficher un front uni face à des acteurs émergents qui profitent actuellement de leurs divergences.

En troisième lieu, de par la nature des négociations engagées qui s'attèlent à faire baisser les barrières non tarifaires bien au-delà d'un accord OMC<sup>422</sup>, le TPP et le TTIP devraient contribuer à la constitution d'un « bloc » tarifaire, réglementaire et normatif organisé autour des Etats-Unis (l'espace de libre-échange créé impliquerait 65% de l'économie mondiale), offrant de nouveaux leviers de puissance aux Américains face aux grands pays émergents. En effet, non seulement la convergence réglementaire faciliterait les flux de commerce en rapprochant les structures de chaque économie, mais en outre ces accords ont le potentiel d'influencer les décisions des autres acteurs du commerce international en les obligeant à s'adapter aux normes mises en place. Ce phénomène sera particulièrement vrai pour les nouvelles technologies ou les nouvelles formes de commerce (comme l'e-commerce par exemple). Les « méga-accords » transpacifiques et transatlantiques seraient d'une certaine manière des instruments de promotion des valeurs occidentales et des cadres juridiques et réglementaires (gouvernance, transparence, droits de propriété intellectuelle, etc.) européens et américains. En particulier, les Etats-Unis espèrent que ces accords influenceront l'évolution de la politique commerciale et intérieure de la Chine, voire encadreront la montée en puissance chinoise. Toutefois, alors que les accords TPP et TTIP sont progressivement perçus comme des instruments d'endiguement de la Chine, l'enjeu est de ne pas se laisser enfermer dans une stratégie de confrontation de blocs, qui ne pourraient qu'accentuer la compétition sino-américaine.

### Conclusion: Le « smart trade » au service des ambitions stratégiques américaines ?

Pour l'un comme pour l'autre des « méga-accords » en discussion, la hauteur des enjeux augure de négociations difficiles. Dans le cas du TPP, la complexité réside dans le nombre et la diversité des parties à la négociation, dont le Japon pour qui la convergence réglementaire est un exercice particulièrement ardu. Néanmoins, dix-neuf sessions de négociations se sont déjà tenues et les Américains poussent pour une conclusion rapide et ambitieuse de l'accord (avant fin 2014). Si les négociations tardent à aboutir, les Américains militeront peut-être pour une forme moins ambitieuse (un « TPP – ») qui se contenterait d'uniformiser les droits de douane sans imposer de véritable saut qualitatif. Mais Washington s'éloignerait alors du « *smart trade* » pourtant revendiqué comme l'une des priorités, voire des potentielles réussites, de l'administration Obama.

Pour ce qui est du TTIP, le nœud du problème est avant tout politique. Progressivement, les publics américains et européens s'intéressent aux négociations et s'inquiètent qu'elles n'affectent leurs choix de société. En supprimant ou en harmonisant les barrières non tarifaires qui ont souvent pour but de protéger le consommateur, les négociateurs s'attaquent aux préférences collectives, faisant émerger les lignes rouges de chaque partie. Deux d'entre elles ont déjà émergé : en juin 2013, la France a réussi à obtenir que l'audiovisuel soit exclu du mandat de négociation ; et en janvier 2014, le commissaire européen au commerce Karel de Gucht annonçait l'ouverture d'une consultation sur la protection des investissements (suspendant de fait les négociations sur le sujet pendant au moins

<sup>422</sup> Harmonisation des droits de propriété intellectuelle, des standards en matière de concurrence et d'investissement, des normes sociales et environnementales, etc.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

6 mois), face aux inquiétudes des Européens sur le *Investor-State Dispute Settlement*, système de règlement des différends entre investisseurs et Etats<sup>423</sup>. D'autres problématiques – questions agricoles et phytosanitaires, règles d'origine et protection des données du côté européen, inclusion des services financiers et libéralisation des marchés publics des États fédérés du côté américain – ne tarderont pas à émerger, pouvant à tout moment faire échouer les négociations.

En outre, la Maison-Blanche n'a, au jour de la rédaction de cet article, pas encore obtenu du Congrès le renouvellement de la *Trade Promotion Authority* (l'ancien *fast-track*)<sup>424</sup> qui lui donne la capacité de soumettre au vote du Congrès l'accord négocié sans possibilité d'amendement, ce qui offre des garanties aux parties à la négociation que les points négociés ne seront pas remis en question. Or, un front du refus est progressivement en train de se dresser aux Etats-Unis, surtout sur le dossier TPP où les Démocrates s'inquiètent des risques de nivellement par le bas sur les normes sociales et environnementales<sup>425</sup> (par un jeu de miroir, la gauche européenne voit dans les négociations TTIP le même risque de nivellement). De manière générale, les relations exécrales entre Démocrates et Républicains et l'immobilisme du Congrès depuis les élections de mi-mandat de novembre 2010 compliquent l'obtention du *Trade Promotion Authority*.

Malgré ces difficultés politiques et bureaucratiques internes, l'Administration Obama et ses partenaires poursuivent leur objectif commercial, et, ce faisant, continuent de donner un poids politique considérable aux « méga-accords ». Un échec des négociations TPP ou TTIP pour avoir des conséquences extrêmement négatives sur l'influence des Etats-Unis dans le monde<sup>426</sup>, un succès serait une garantie de solidification des alliances américaines.

Le TTIP et le TPP relèveraient-ils d'une fine stratégie américaine, d'un *smart power* qui serait particulièrement *smart*? En réalité, il y a derrière ces deux accords une série de calculs, économiques, politiques et stratégiques, qui expliquent l'intérêt de l'Administration Obama sur ces dossiers : l'évolution récente de la nature du commerce international, des instruments de régulation du commerce et des alliances politiques et géopolitiques a convaincu les Etats-Unis de la nécessité d'avancer sur des accords commerciaux euro-américains et américano-asiatiques. Or une politique commerciale pro-active recèle l'avantage pour les Etats-Unis de mener une politique internationale de rayonnement et de puissance, y compris vis-à-vis de la Chine, à moindre frais.

---

<sup>423</sup> Les craintes des Européens portent principalement sur les risques d'un recours abusif au tribunal arbitral et d'une pression exercées par des entreprises privées sur les Etats qui font de la régulation.

<sup>424</sup> Demande officielle par la Maison-Blanche de *fast-track* le 30 juillet 2013, réitérée le 19 septembre devant le President's Export Council mais aucun projet de loi n'a encore été déposé.

<sup>425</sup> Coral Davenport, *Administration Is Seen as Retreating on Environment in Talks on Pacific Trade*, The New York Times, 15 janvier 2014.

<sup>426</sup> Cf. Vikram Nehru, *America's TPP Debacle Leaves Hamlet Without the Prince*, Nikkei Asian Review, 11 février 2014 ; Jim Kolbe, "Alice in Trade-Land: The Politics of TTIP", Policy Brief, Wider Atlantic Program, GMF, février 2014.

# LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

## ■ PRESENTATION DES AUTEURS

### **Pierre MELANDRI, Professeur émérite (Sciences-PO Paris)**

Ancien élève de l'École Normale Supérieure et de l'Université de Harvard, Pierre Melandri est Professeur des Universités émérite à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris. Il a effectué plusieurs séjours de recherche à l'étranger, en particulier à l'Université de Princeton, au Wilson Center à Washington et à l'Institut Nobel à Oslo. Il a présidé la Société française d'Etudes américaines (SENA) ainsi que l'Institut d'Histoire des Relations internationales contemporaines (IHRIC) et a codirigé avec Serge Ricard l'Observatoire de la Politique étrangère américaine (OPEA) à l'Université de Paris III – Sorbonne Nouvelle. Outre une biographie de Ronald Reagan (Paris, Laffont, 1988), il est l'auteur de plusieurs livres, notamment sur la politique étrangère américaine, les relations transatlantiques et franco-américaines, parmi lesquels *Les États-Unis face à l'unification de l'Europe : 1945-1954*, Paris, Pédone, 1980 ; *Une incertaine alliance : les États-Unis et l'Europe, 1973-1983*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1988 ; *La politique extérieure des États-Unis de 1945 à nos jours* ainsi que, en collaboration avec Justin Vaïsse, *L'Empire du Milieu : les États-Unis et le monde depuis la fin de la guerre froide*, aux éditions Odile Jacob. Il a publié en novembre 2013 une *Histoire des États-Unis* chez Perrin.

### **Jean-Vincent HOLEINDRE, Maître de conférences (Université Panthéon Assas-EHESS)**

Docteur de l'École des hautes études en sciences sociales (2010), Jean Vincent Holeindre est maître de conférences de science politique à l'Université Panthéon-Assas. Membre de l'Institut Michel-Villey et chercheur associé au Centre d'études sociologiques et politiques Raymond-Aron (EHESS), il enseigne également à Sciences Po Paris. Ses travaux de recherche portent sur l'histoire de la pensée stratégique et les transformations de la guerre. Il a publié notamment *La fin des guerres majeures ?* (Paris, Economica, 2010, en codirection avec Frédéric Ramel) ainsi que *La démocratie et la guerre. De la paix démocratique aux guerres irrégulières* (Hermann, 2012, en codirection avec Geoffroy Murat). Il prépare actuellement l'ouvrage issu de sa thèse, qui porte sur le couple ruse/force dans l'histoire de la pensée stratégique.

### **Gary SCHMITT, Professeur (American Enterprise Institute, Washington, États-Unis)**

Gary Schmitt est co-directeur du centre Marilyn Ware for Security Studies de l'American Enterprise Institute à Washington. Il a auparavant été directeur de la commission sénatoriale américaine sur le renseignement et de la commission consultative sur le renseignement extérieur auprès du président des États-Unis. Les travaux de Gary Schmitt se concentrent sur les enjeux stratégiques de long terme. Il est auteur et éditeur de plusieurs ouvrages dont les plus récents sont: [\*The Rise of China: Essays on the Future Competition\*](#) (2009) et [\*Safety, Liberty and Islamist Terrorism: American and European Approaches to Domestic Counterterrorism\*](#) (2010). Gary Schmitt publie dans des revues scientifiques



## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

internationales et dans des quotidiens américains comme le *Financial Times*, le *New York Times* ou le *Washington Post*. Gary Schmitt est docteur en sciences politiques, diplômé de l'Université de Chicago.

### **David HAGLUND, Professeur (Queen's University, Canada)**

David Haglund est professeur et docteur en relations internationales de l'Université Johns Hopkins de Washington; il enseigne depuis une trentaine d'années à l'université de Queen's au Canada, où il a été plusieurs fois directeur du centre de relations internationales. Il a enseigné en France, en qualité de professeur invité, à Sciences-Po Paris, à l'Université de Paris III Sorbonne-Nouvelle et à Saint-Cyr. Il codirige actuellement la revue *International Journal*. Parmi ses publications récentes : "Pensando lo imposible: Why Mexico Should Be the Next New Member of the North Atlantic Treaty Organization," *Latin American Policy* 1, 2 (2010); "Happy Days Are Here Again? France's Reintegration into NATO and Its Impact on Relations with the United States," *European Security* 19 (2010). "What Good Is Strategic Culture?" in *Strategic Culture and Weapons of Mass Destruction: Culturally Based Insights into Comparative National Security Policymaking*, ed. Jeannie L. Johnson, Kerry M. Kartchner, and Jeffrey A. Larsen (New York: Palgrave Macmillan, 2009).

### **Michel GOYA (Colonel), directeur de recherche (CDEF, Centre de Doctrine d'Emploi des Forces, Ministère de la Défense)**

Officier dans l'armée de terre, breveté de l'Ecole de guerre et docteur en histoire, le colonel Michel Goya a servi en unités de combat et participé à plusieurs opérations extérieures avant de devenir analyste des conflits actuels et conseiller du chef d'état-major des armées. Il est actuellement chef du bureau recherche au Centre de doctrine d'emploi des forces de l'Armée de terre. Michel Goya est l'auteur de *La chair et l'acier, Irak, les armées du chaos* et *Res militaris*. Il tient un blog consacré aux questions stratégiques : « La voie de l'épée ».

### **Maya KANDEL, Dr (Responsable du programme sur les Etats-Unis, IRSEM, et Paris III Sorbonne Nouvelle, CREW)**

Maya Kandel est responsable du programme sur les Etats-Unis à l'IRSEM (Institut de recherche stratégique de l'Ecole militaire) et chercheuse associée à l'Université Paris III – Sorbonne Nouvelle (CREW/CAN, Centre de Recherche sur l'Amérique du Nord)). Spécialiste de la politique étrangère des Etats-Unis et du Congrès américain, elle est titulaire d'une thèse de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris (2010) sur « Le Congrès américain et la désintégration de la Yougoslavie », sous la direction de Pierre Melandri (Prix de thèse de l'IHEDN 2010). Elle est également diplômée de l'Université Columbia (Master of International Affairs, SIPA), et de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris (Relations Internationales et DEA Economie Internationale). Sa thèse a été publiée sous le titre *Mourir pour Sarajevo ? Les Etats-Unis et l'éclatement de la Yougoslavie* (Paris, CNRS Editions, 2013). Elle est également l'auteur de plusieurs chapitres d'ouvrages sur les Etats-Unis, articles dans des revues

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

universitaires, ainsi que de plusieurs études de l'IRSEM (notamment *Etats-Unis, quelle transition stratégique ? La politique de défense des Etats-Unis sous Obama*, et *Le Congrès, acteur essentiel de la politique étrangère et de défense américaine*, 2012), ainsi que de l'article « les Etats-Unis » dans l'ouvrage *Les relations internationales* dirigé par Pierre Hassner (Paris, Documentation Française, 2012).

### **Gildas LE VOGUER, Maître de conférences (Université de Rennes 2)**

Gildas Le Voguer est maître de conférences à l'Université Rennes II et il consacre ses recherches aux aspects historiques et politiques du renseignement et de la politique étrangère des États-Unis. Il a récemment publié : « Le renseignement soviétique aux États-Unis : vérité des archives et vérités historiques, » *Revue Française d'Études Américaines*, 3ème trimestre 2012, et *Le Renseignement américain entre secret et transparence, 1947-2013* aux Presses Universitaires de Rennes (2014).

### **Julien ZARIFIAN, Maître de conférences (Université Cergy-Pontoise)**

Julien Zarifian est Maître de conférences en études américaines à l'Université de Cergy-Pontoise et chercheur au CICC (Civilisations et Identités Culturelles Comparées – EA 2529) de cette université. Il est docteur en géopolitique, de l'Université Paris 8 et ses recherches portent essentiellement sur la politique étrangère des Etats-Unis en Eurasie et sur le rôle des lobbies ethniques dans la politique étrangère américaine. Il est l'auteur de l'ouvrage *Les Etats-Unis au Sud Caucase post-soviétique. Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie*, publié en juin 2012 dans la collection « L'Aire anglophone » de L'Harmattan et a dirigé le numéro 39 de la revue *EurOrient*, paru à l'hiver 2012 et intitulé : « Les Etats-Unis en Eurasie, de Bill Clinton à Barack Obama. Le leadership américain à l'épreuve ».

### **Daniel SERWER, Professeur (School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University Washington DC, Etats-Unis)**

Daniel Serwer, docteur de l'Université de Princeton, est actuellement professeur de gestion des conflits et membre du centre des relations transatlantiques à l'Université Johns Hopkins. Il a été auparavant vice-président du Centre sur l'innovation et le maintien de la paix au United States Institute of Peace (2009-10). Il a également eu une carrière de diplomate, et a été ministre-conseiller du département d'Etat de 1994 à 1996, envoyé spécial et coordinateur chargé de la mise en place de la Fédération croato-musulmane pendant la guerre en Bosnie. Il a également été impliqué dans les efforts de réconciliation interethnique au Kosovo, en Serbie et en Irak. Auparavant, il avait été directeur-adjoint et chargé d'affaires à l'ambassadeur américaine à Rome de 1990 à 1993.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

### **Maud QUESSARD-SALVAING, Maître de conférences (Université de Poitiers, MIMMOC)**

Maud Quessard-Salvaing est maître de conférences à l'Université de Poitiers, chercheur au MIMMOC (Mémoires, Identités, Marginalités dans le Monde Occidental Contemporain) et chercheur associée au CREW/CRAN (Centre de Recherche sur l'Amérique du Nord), Université Paris III Sorbonne-Nouvelle. Diplômée de Sciences-Po Bordeaux (1999), elle est l'auteur d'une thèse intitulée: « Propagande, information et diplomatie publique: les stratégies de l'USIA en Europe d'Eisenhower à Reagan » (2009). Spécialiste de politique étrangère américaine, elle travaille actuellement sur le *soft power* et le *smart power* américain. Elle enseigne à l'Université de Poitiers et aux IEP de Bordeaux et de Paris. Elle a récemment publié : « Repenser la diplomatie publique américaine après le 11 septembre : acteurs, enjeux et stratégies de diffusion au service du leadership », co-signé avec Joël Maybury, Consul des Etats-Unis ; « Le 11 septembre 2001 dans le monde : politiques, cultures, identités », *Cahiers du MIMMOC*, 2013 ; « La diplomatie publique reaganienne, une manifestation progressiste de l'impérialisme américain de nouvelle guerre froide ? », Claire Delahaye et Serge Ricard (dir.), *L'héritage de Théodore Roosevelt : impérialisme et progressisme (1912-2012)*, (L'Harmattan, 2012); « Les échanges culturels gouvernementaux et les réseaux d'influence de l'Amérique reaganienne en Europe : du Young Leader Program à l'International Visitors Program, 1982-1989 », Florilège stratégique, IHEDN, 2012.

### **Marie GAYTE, Maître de conférences (Université de Toulon et du Var)**

Marie Gayte est maître de conférences à l'université de Toulon, docteure de la Sorbonne-Nouvelle et diplômée de l'IEP de Toulouse. Sa recherche porte sur la dimension religieuse dans la politique étrangère américaine contemporaine. Elle a publié dans les revues *Vingtième Siècle*, *Catholic Historical Review*, *Journal of Church and State*. Son dernier article, paru dans le *Journal of Transatlantic Studies* en mars 2013, porte sur l'interaction et le dialogue entre le Vatican et les Etats-Unis au sujet de Cuba.

### **Saïd OUAKED, Maître de conférences (Université de Limoges, FE2C)**

Maître de conférences à l'Université de Limoges, Saïd Ouaked y enseigne la civilisation américaine depuis 2005. Ses recherches, au sein de l'équipe Espaces Humains et Interactions Culturelles (EHIC) et de la Fédération pour l'Etude des Civilisations Contemporaines (FE2C) se concentrent principalement sur des sujets liés à la politique étatsunienne en matière d'immigration.

### **Jean-Baptiste VELUT, Maître de conférences (Université Paris 3 Sorbonne-Nouvelle, CREW)**

Jean-Baptiste Velut est Maître de Conférences en Civilisation Américaine à l'Université Sorbonne Nouvelle (Paris 3) et membre du Centre de Recherche sur la Vie Economique des Pays Anglo-saxons (CERVEPAS). Il est l'auteur d'une thèse intitulée « Libéralisation ou équité des échanges : Les conflits

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

sur les modalités de l'élaboration de la politique commerciale américaine de l'ALENA à l'ALEAC (1991-2005) » (2009, Paris 3/CUNY). Il a publié plusieurs articles sur la politique économique étrangère et les débats sur la mondialisation aux Etats-Unis, dont récemment « Splendeurs et misères du modèle compétitif américain » (revue *Outreterre*, 2013), et « Les Etats-Unis face à la mondialisation économique » (*Questions Internationales*, 2013).

**Célia BELIN, Dr (Paris II et Centre d'Analyse, de Prévision et de Stratégie (CAPS), Ministère des Affaires Etrangères)**

Docteur en science politique/rerelations internationales de l'université Panthéon-Assas (Paris II), Célia Belin est chargée de mission Etats-Unis/rerelations transatlantiques au Centre d'Analyse, de Prévision et de Stratégie du Ministère des Affaires étrangères, et chercheure associée au Centre Thucydide de l'Université Panthéon-Assas. Mme Belin est l'auteur de *Jésus est juif en Amérique, Droite évangélique et lobbies chrétien pro-Israël* (Fayard, 2011) et enseigne la politique étrangère américaine à l'Université Paris 8, Paris 2 et Sciences Po Paris.

# Les stratégies du smart power américain

Cette étude propose une analyse inédite des redéfinitions de la puissance américaine et de son leadership en examinant l'ensemble des outils du *smart power* mis en avant par l'administration Obama. Il s'agit de cerner les contours de cette stratégie du « réalisme intelligent » (ou stratégie Obama) en politique étrangère, d'en examiner le contenu et les limites, afin de présenter un premier bilan de l'action internationale des Etats-Unis sous Obama, à l'heure où le président américain entame la dernière moitié de son dernier mandat.

Les contributions de cet ouvrage constituent la publication des actes du Colloque « Les stratégies du *smart power* américain : redéfinir le leadership dans un monde post-américain », co-organisé par l'Université de Poitiers et l'IRSEM à Poitiers les 10 et 11 octobre 2013. Elles ont pour but de dresser un panorama des théories, des stratégies et de lieux géostratégiques où le *smart power* américain s'élabore et s'exerce pour permettre une analyse des nouveaux moyens et des nouvelles ambitions de la puissance américaine.

Sous la direction de  
Maya KANDEL  
Maud QUESSARD-SALVAING



École Militaire  
1, place Joffre – Case 38 - 75700 Paris SP 07  
<http://www.defense.gouv.fr/irsem>

