

# La politique étrangère d'Obama: premier bilan

La politique étrangère de Barack Obama est marquée par deux principes: premièrement, la retenue militaire et une meilleure répartition des efforts avec les alliés et les partenaires; deuxièmement, une offre de dialogue avec des adversaires. L'accent stratégique s'est déplacé vers l'Asie. Mais à partir de 2011, l'hiver arabe et la crise ukrainienne ont compliqué la mise en œuvre de la grande stratégie d'Obama.

Par Christian Nünlist

Avec deux guerres et une crise des marchés financiers, George W. Bush a laissé un héritage difficile à son successeur. À l'inverse, Barack Obama devrait rester dans les mémoires comme un président qui s'est axé en priorité sur la politique intérieure et qui a surmonté une crise économique sans précédent.

Les détracteurs déplorent qu'en matière de politique étrangère, Obama se soit trop souvent contenté de réagir aux événements, au lieu de se référer à une stratégie directrice. Pourtant, Obama a suivi des principes stratégiques clairs: les États-Unis devaient conserver leur *leadership* et leur suprématie au niveau mondial, mais en réduisant les coûts et en répartissant davantage les efforts avec les alliés et les partenaires. En s'appuyant sur l'opposition à la guerre en Irak qu'il avait manifestée en 2002, Obama a annoncé lors de la campagne électorale de 2008 son intention de retirer les troupes américaines d'Irak, mais de renforcer l'engagement militaire en Afghanistan. Il a également laissé entrevoir la possibilité d'un dialogue avec des adversaires de l'Amérique, tels que Cuba et l'Iran.

Après son élection, Obama a résolument respecté ces promesses de campagne. Le retrait stratégique du Moyen-Orient, le déplacement de l'accent vers l'Asie et l'engagement diplomatique de nations déclarés ennemies ont constitué les grands piliers de



Après huit ans, président Barack Obama doit sortir de la Maison Blanche en Janvier 2017.  
Pete Souza / The White House

sa politique étrangère. D'une part, cette stratégie a débouché sur des succès comme l'accord avec l'Iran sur la question nucléaire, le rétablissement des relations diplomatiques avec Cuba ou un nouveau traité commercial avec les pays d'Asie et d'Amérique latine. D'autre part, Obama a permis à des acteurs comme la Russie, la Chine ou l'«État islamique» (EI) d'exploiter les lacunes de pouvoir créées par sa politique de retenue.

## Son propre George Kennan

En 2009, le président Obama a dû adapter la politique étrangère des États-Unis aux nouvelles conditions-cadres. Le point de départ de cette démarche a été la prise de conscience que la puissance mondiale du pays dépendait à long terme de sa force économique. Les guerres de Bush avaient considérablement plombé les finances nationales. Il fallait réduire ces coûts. Au même temps, un programme de réforme

ambitieux devait relancer l'économie américaine. Dans le domaine de la politique étrangère, Obama a mis systématiquement depuis le début sur deux grands principes: *d'abord*, une «politique d'engagement» destinée à rétablir la confiance dans les États-Unis, écornée dans le monde entier durant l'ère Bush. L'enjeu était non seulement de réparer les relations endommagées avec les partenaires transatlantiques, mais aussi d'exercer une diplomatie tenace vis-à-vis des ennemis de l'Amérique. En raison de son parcours personnel, Obama a été le premier président des États-Unis à disposer d'une connectivité crédible avec le monde non occidental. *Ensuite*, après la débauche stratégique et militaire de l'ère Bush, les États-Unis devaient réduire les coûts et renforcer l'efficacité de leurs efforts pour exercer leur *leadership* mondial. Les opérations militaires prolongées de stabilisation ont été évitées, la force militaire a été déployée de manière plus discrète et les alliés et partenaires ont dû accentuer leur contribution.

La politique étrangère d'Obama n'a été élaborée par aucun stratège à la Kissinger: Obama a été son propre ministre des Affaires étrangères. Au cours d'une interview donnée en 2014, il confessait avec assurance: «Je n'ai pas besoin d'un George Kennan». Sa grande stratégie est clairement identifiable dans une série de discours de politique étrangère et a été codifiée dans les stratégies de sécurité de 2010 et 2015.

### Le dialogue avec les adversaires

En juin 2009, au Caire, il a annoncé un nouveau départ pour les relations des États-Unis avec le monde islamique. Peu de temps après, lorsque le régime iranien a réprimé les manifestations du «mouvement vert», Washington est resté en retrait. Parallèlement, les sanctions ont été renforcées en accord avec les autres membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies et l'Allemagne, avec le programme nucléaire iranien en ligne de mire. Mais la politique d'engagement d'Obama n'a été récompensée qu'après l'élection du pragmatique Hassan Rohani comme président de la République islamique d'Iran. L'accord de Vienne sur le nucléaire conclu avec l'Iran en juillet 2015 a incarné la réussite de la politique d'Obama, constituée d'un mariage entre une diplomatie tenace et des sanctions économiques douloureuses.

Le *reset* de 2009 devait marquer un nouveau départ avec la Russie. Dans un premier temps, cette proposition de coopération pragmatique fondée sur le respect des intérêts s'est avérée concluante: les États-

Unis et la Russie ont signé le «New START», un traité de contrôle des armes nucléaires; Moscou a autorisé le transport de personnel et de matériel militaire américain vers l'Afghanistan; la Russie a soutenu le renforcement des sanctions de l'ONU envers l'Iran; l'élargissement de l'OTAN dans l'espace post-soviétique n'était plus une priorité pour l'administration Obama; en 2011, Moscou a renoncé à opposer son veto au Conseil de sécurité des Nations Unies quant à la décision d'intervenir en Libye. Cependant, les élections législatives russes de 2011 ont mis fin à cette *success-story*. Des protestations de masse dénonçant des fraudes électorales se sont rapidement élevées contre Poutine en personne. De crainte de vivre une «révolution orange» à Moscou, le Kremlin a renforcé son pouvoir autoritaire au niveau national et intensifié sa propagande antioccidentale.

Obama a également annoncé en décembre 2014 la normalisation des relations diplomatiques avec Cuba, rompues depuis 1961. On peut qualifier cette détente d'histoire. En effet, les relations entre les États-Unis et Cuba étaient empoisonnées depuis l'époque de Kennedy.

### Le pivot vers l'Asie

La politique d'engagement d'Obama ne concernait pas la Chine. Depuis la détente de Kissinger avec Mao Tsé-toung, la politique chinoise de l'Amérique est un mélange de confrontation et de coopération. La montée en puissance de la Chine dans les domaines de l'économie et de la politique internationale représente pour Washington le plus grand enjeu de sécurité nationale à long terme. Ces dernières années, les États-Unis ont ressenti la politique étrangère de Pékin, en particulier en mer de Chine méridionale, comme agressive. Pour endiguer les ambitions hégémoniques de la

## Après l'annexion de la Crimée par la Russie, la décision de mettre l'accent sur l'Asie a été confirmée.

Chine, l'administration Obama a annoncé en novembre 2011 un «pivotement» de la grande stratégie des États-Unis. L'objectif était de diriger l'attention et les ressources de la politique étrangère du pays, alors principalement focalisées sur l'Europe et le Moyen-Orient, vers la région Asie-Pacifique. Les États-Unis ont ainsi renforcé leur présence militaire dans le Pacifique: d'ici 2020, 60% des capacités de l'armée de l'air et de la marine américaines doivent se

concentrer ici. Les relations bilatérales en matière de politique de sécurité avec l'Inde, le Vietnam, les Philippines, le Japon et l'Australie ont également été consolidées. Après l'annexion de la Crimée par la Russie, la décision de mettre l'accent sur l'Asie a été confirmée dans la stratégie nationale de sécurité 2015 d'Obama.

En juin 2015, Obama a obtenu du Congrès les pouvoirs nécessaires pour conclure des accords commerciaux et négocier un grand traité de libre-échange: le Partenariat trans-pacifique (TPP). Cet accord, finalement fixé en septembre 2015, inclut entre autres les États-Unis, le Japon, le Vietnam, l'Australie, le Chili, le Pérou, le Mexique et le Canada et couvre 40% de l'économie mondiale. La Chine n'ayant pas été intégrée, il constitue un parti-pris géopolitique clair. Cette manœuvre d'Obama en matière de politique commerciale vient s'ajouter au pivot stratégique vers l'Asie. La vocation du TPP, en complément d'un futur traité de libre-échange avec l'UE (le TTIP), est de mieux organiser l'économie mondiale grâce à des règles avantageuses pour les États-Unis et l'Occident. En fin de compte, la création d'un front vis-à-vis de la Chine est en contradiction avec l'ouverture générale au dialogue manifestée par Obama.

### La retenue stratégique

Lorsqu'il était sénateur, Obama a refusé depuis le début la guerre «idiote» menée par Bush en Irak. Selon lui, Saddam Hussein ne constituait pas une menace imminente directe pour les États-Unis. Lutter contre lui ne faisait que détourner le pays de «l'indispensable guerre» en Afghanistan. Devenu président, Obama a donc annoncé en février 2009 son intention de retirer les troupes de combat américaines d'Irak d'ici la fin de l'année 2011. Il a profité de l'amélioration temporaire de la sécurité en Irak découlant du renforcement des troupes (*surge*) décidé par Bush pour proposer un retrait responsable, selon le point de vue de l'époque tout du moins. De plus, le gouvernement et la population de l'Irak souhaitaient mettre un terme à l'occupation américaine. Obama a ainsi pu honorer l'une de ses principales promesses de campagne.

En parallèle, Obama a renforcé massivement l'engagement militaire des États-Unis en Afghanistan en 2009. Cette mesure temporaire devait aussi permettre le retrait de cette région à partir de 2011. L'objectif était que les Afghans soient eux-mêmes responsables de leur sécurité à par-

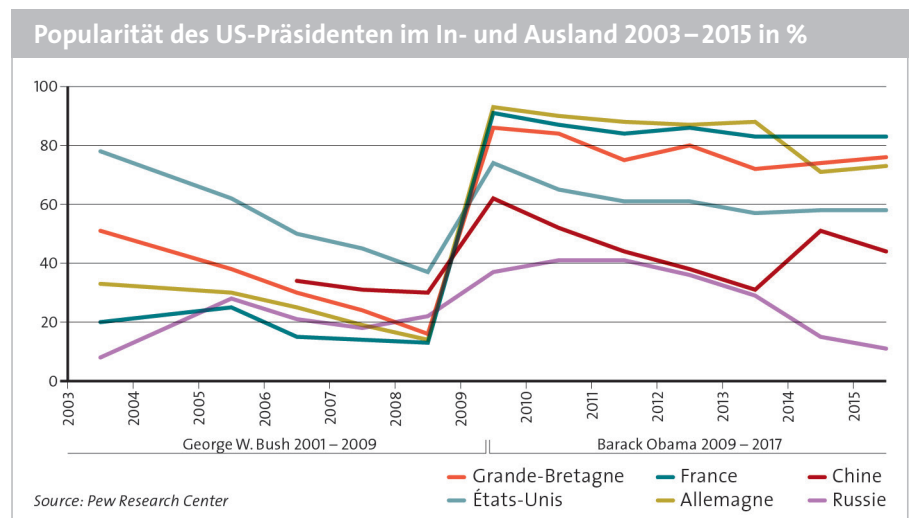
tir de la fin 2014. Pour Obama, ainsi qu'il l'a indiqué fin 2009, la priorité était la consolidation des structures étatiques (*nation-building*) des États-Unis.

La localisation du leader d'Al-Qaïda Oussama ben Laden, tué au Pakistan en mai 2011 au cours d'une opération militaire risquée, est l'un des plus grands succès d'Obama. À l'époque, dans le contexte des rébellions arabes, la mort de ben Laden a été considérée comme l'épilogue d'une décennie de terrorisme qui avait commencé avec le 11-Septembre. Al-Qaïda semblait avoir perdu de son rayonnement international, grâce notamment à l'intensification de la guerre des drones. En effet, l'administration Obama avait renforcé les interventions de drones de combat, passant de 51 (sous Bush) à plus de 500. Les drones apparaissaient comme un moyen efficace de lutter contre le terrorisme djihadiste qui permettait de retirer les troupes au sol. Mais les interventions de drones au Pakistan, en Libye, au Yémen et en Somalie ont soulevé des questions délicates liées à la souveraineté et favorisé la radicalisation djihadiste dans les pays concernés. De plus, les États-Unis ont ainsi créé un précédent dangereux pour l'intervention de drones de combat dans des États tiers. Il a fallu attendre mai 2013 pour qu'Obama sorte de son silence concernant le programme secret de drones et les «assassinats ciblés». Il a transféré le programme de la CIA au Pentagone et annoncé l'instauration de meilleurs mécanismes de contrôle politique.

### Libye: leading from behind

En 2011, les révoltes arabes ont placé la double stratégie d'engagement et de retenue d'Obama face à un dilemme. D'une part, les sociétés arabes étaient dans la rue pour revendiquer des valeurs et des libertés qu'Obama avait mises en avant deux ans auparavant dans son discours du Caire. D'autre part, les régimes répressifs à l'encontre desquels les manifestations étaient dirigées étaient des partenaires stratégiques des États-Unis depuis plusieurs décennies et d'importants alliés contre Al-Qaïda. Confronté à ce choix, après quelques tergiversations, Obama a décidé en février 2011 de ne pas soutenir le président égyptien Hosni Moubarak.

Dans le cadre de la guerre civile libyenne, sur demande de la Ligue arabe et préoccupé par la menace d'un massacre à Benghazi, Obama a approuvé une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies visant à créer une zone d'exclusion aérienne qui ouvrirait la voie à des frappes aériennes



occidentales. Les États-Unis ont aidé la France, le Royaume-Uni et d'autres pays occidentaux à mener la guerre aérienne contre le régime de Kadhafi en se plaçant en deuxième ligne (d'où l'expression *leading from behind*), tout en déployant des moyens décisifs sans lesquels les Européens n'auraient pas pu conduire ces opérations.

La guerre en Libye était parfaitement en accord avec la retenue stratégique d'Obama et son souhait de mieux répartir les efforts au niveau transatlantique. Cette guerre aérienne n'a pas fait une seule victime américaine et apparaissait à l'époque clairement comme un pendant à la guerre en Irak. En effet, comme en Irak en 2003, il n'y avait aucun projet politique pour la période qui allait suivre la campagne militaire réussie. Ainsi, Obama se trouve aujourd'hui confronté à une décision difficile: faut-il une nouvelle intervention militaire occidentale pour empêcher l'EI de s'implanter encore plus en Libye?

### Les limites de la stratégie

En 2014, la crise en Ukraine et l'expansion de l'EI ont considérablement dégradé le contexte de sécurité dans le voisinage de l'Europe. Ces situations mettent aujourd'hui en péril non seulement les bases du pivot souhaité vers l'Asie - la stabilité de l'Europe, y compris les relations productives entre l'Occident et la Russie. Depuis l'annexion de la Crimée et l'intervention militaire dans l'est de l'Ukraine, le monde occidental perçoit de plus en plus la Russie comme une menace. Les Baltes et les Européens de l'Est demandent donc un renforcement de l'engagement des États-Unis afin de décourager toute agression russe.

En Irak et en Afghanistan, il s'est avéré que le retrait militaire de la région, nécessaire à la stratégie de rééquilibrage, a peut-être été prématuré. Ironie de l'histoire: le président Bush avait établi un lien entre Al-Qaïda et Saddam Hussein après le 11-Septembre, alors qu'Al-Qaïda n'a en fait assis sa présence dans le pays qu'à la suite de la guerre en Irak. À la différence de 2002/03, la guerre en Irak n'était donc plus une «guerre idiote».

De plus, la conquête par l'EI de Mossoul en juin 2014, c'est-à-dire après le retrait des troupes américaines en 2011, a complètement surpris Washington. Les forces armées irakiennes n'étaient pas venues à bout des djihadistes au nord-est du pays, ce qui incite à se demander si le président Maliki n'a pas, dans un premier temps, toléré la présence de l'EI sur le territoire national afin d'obtenir une aide militaire supplémentaire des États-Unis. Effectivement, Obama a de nouveau renforcé les troupes américaines en Irak. Les États-Unis effectuent également des frappes aériennes contre l'EI en Syrie et en Irak depuis septembre 2014.

Pour ce qui est de la guerre en Afghanistan, Obama a essayé de tirer des enseignements des expériences au Vietnam et en Irak. Il fallait éviter une américanisation insidieuse de la guerre. Les objectifs des États-Unis en Afghanistan se sont de nouveau réduits à la lutte contre Al-Qaïda et les Talibans; le renforcement des structures étatiques et la démocratisation sont passés au second plan. Au niveau conceptuel, si l'administration Obama a reconnu la nécessité de considérer l'Afghanistan et le Pakistan comme un

théâtre de guerre, les débats internes du gouvernement en 2009 ont uniquement tourné autour des options militaires. Le Pentagone a obtenu des moyens pour renforcer les troupes, mais seulement pour une période déterminée et avec des objectifs étroitement définis en Afghanistan. Les États-Unis n'ont élaboré aucune stratégie pour la région dans son ensemble. Le retour en force des Talibans et l'apparition de l'EI en Afghanistan ont freiné la feuille de route d'Obama en faveur d'un retrait. Les 9800 soldats américains actuellement présents doivent empêcher que le pays redevienne un refuge pour les terroristes.

La guerre en Syrie a fait apparaître encore plus clairement les limites de la stratégie bien intentionnée d'Obama consistant à tenir les États-Unis à l'écart des guerres au Moyen-Orient. Les différences avec l'intervention en Libye ont été frappantes: la Syrie disposait de forces armées intégrées et à la hauteur, d'un système de défense aérienne moderne et d'armes chimiques. Les djihadistes constituaient la principale opposition et l'Occident craignait de les armer. Les services de renseignements occidentaux ont confirmé que Bachar el-Assad avait mené en août 2013 une attaque au gaz qui avait fait 1429 victimes civiles. Assad ayant ainsi franchi une «ligne rouge» établie par Obama l'année précédente, le président des États-Unis a envisagé d'effectuer des frappes militaires contre le régime syrien. Mais les membres de l'administration américaine, comme ceux du G-20, étaient en désaccord. De plus, à la différence de la situation en Libye, la Russie et la Chine ont fait barrage à une résolution des Nations Unies et le Congrès américain a réclamé un droit de regard. Obama avait besoin des parlementaires pour l'accord sur le nucléaire qu'il visait avec l'Iran. Dans cette situation, la Russie s'est immiscée dans le conflit avec une proposition: qu'Assad abandonne son arsenal d'armes chimiques. Assad a accepté, ce qui a permis à Obama d'éviter une nouvelle opération militaire. Par la suite, les armes chimiques syriennes ont été détruites sous contrôle international. La guerre civile, en revanche, s'est poursuivie. Les détracteurs d'Obama estiment que le non-respect de sa ligne rouge vis-à-vis d'Assad a marqué la chute de sa

politique au Proche-Orient. Pour eux, cette attitude a considérablement entamé la crédibilité de l'Amérique. Elle aurait offert à la Russie et à l'Iran l'occasion de s'introduire militairement dans le vide laissé par la politique de retenue américaine.

### Une stratégie solide

Malgré les problèmes rencontrés dans la mise en œuvre de sa stratégie de politique étrangère, Obama laissera début 2017 un pays plus riche, plus fort et plus sûr qu'à son entrée en fonction en 2009. Les États-Unis possèdent la plus grosse économie de la planète et l'un des taux de croissance le plus élevé de tous les États occidentaux. Ils restent le centre du monde occidental libéral. En dépit des impératifs d'économie, leur budget de la défense équivaut aux dépenses de défense des sept pays qui les suivent.

Officiellement, il n'y a pas eu de «doctrine Obama» entre 2009 et 2016. Mais derrière sa vision de la politique étrangère se cachait une réflexion stratégique. Sa politique étrangère a été marquée par la prise de conscience que les États-Unis disposaient de ressources plus restreintes pour relever des défis stratégiques toujours plus complexes. Le président a donc resserré le champ des intérêts nationaux et s'est concentré sur les problèmes de politique étrangère particulièrement urgents. Cela a inévitablement limité la prise d'influence des États-Unis dans les guerres civiles en Irak, en Syrie, en Libye, en Afghanistan et en Ukraine, dont l'importance n'était pas vitale pour le pays. En revanche, Obama a réagi à l'affermissement de la politique militaire et étrangère de la Chine par un pivot géostratégique vers l'Asie. Grâce à une diplomatie patiente et tenace, l'administration Obama a probablement conjuré le risque que l'Iran se dote de la bombe atomique pour au moins dix ans. À l'agression russe en Ukraine, Obama a répondu par des sanctions économiques et un renforcement de l'OTAN sur le flanc est, mais sans provocations périlleuses. À contrecœur, Obama a finalement réaugmenté l'engagement militaire en Irak et en Afghanistan pour ne pas mener uniquement avec des drones «l'indispensable guerre» contre les terroristes djihadistes, qui opèrent à l'échelle de la planète.

Au lieu d'utiliser la puissance militaire, Obama a préféré miser sur l'engagement et la négociation, sur le multilatéralisme, la répartition des efforts et des réponses collectives à des problèmes et des défis mondiaux. Sa demande de répartir les efforts a reçu un accueil en Europe. La chancelière allemande Angela Merkel a joué le premier rôle dans la tentative de règlement diplomatique de la crise ukrainienne. En outre, les Européens allègent plus qu'avant la charge militaire des États-Unis en ce qui concerne les mesures de garantie et de dissuasion dans le cadre de l'OTAN, ainsi que la lutte contre l'EI. La contribution américaine reste toutefois indispensable au succès des opérations occidentales, comme l'a montré la guerre en Libye. L'exode de masse incessant en provenance du Moyen-Orient, d'Afrique et d'Afghanistan affaiblit l'Occident et pose un défi existentiel à l'Europe.

La politique étrangère d'Obama ressemble fortement à la politique pragmatique de Nixon et Kissinger, qui ont organisé le retrait des États-Unis du Vietnam. En outre, Obama a de nouveau resserré les domaines d'intérêt des États-Unis et équilibré la politique étrangère du pays avec son programme de réforme ambitieux en matière de politique intérieure. Sa prise de conscience que les guerres de Bush menaçaient le fondement économique de la puissance américaine rappelle l'insistance d'Eisenhower sur l'importance de la solvabilité pour la politique étrangère des États-Unis.

Les conservateurs ont nourri pendant huit ans une opposition obstructive de fond à la politique d'Obama. Si un Républicain devait investir la Maison-Blanche en janvier 2017, les États-Unis pourraient revenir à une politique étrangère basée sur la confrontation. Alors, on repensera peut-être avec une certaine nostalgie à la politique étrangère mesurée d'Obama, même si elle n'a pas été sans défauts.

**Dr Christian Nünlist** est un Senior Researcher au Center for Security Studies (CSS) de ETH Zurich et est un ancien chef de service Étranger au journal suisse «Aargauer Zeitung».

Les analyses de politique de sécurité du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH Zurich. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale.

Editeurs: Christian Nünlist et Matthias Bieri  
Traduction: Consultra; Relecture: Lisa Watanabe  
Layout et graphiques: Miriam Dahinden  
ISSN: 2296-0228

Feedback et commentaires: [analysen@sipo.gess.ethz.ch](mailto:analysen@sipo.gess.ethz.ch)  
Téléchargement et abonnement: [www.css.ethz.ch/cssanalysen](http://www.css.ethz.ch/cssanalysen)

Parus précédemment:

**Un accord nucléaire pour le Pakistan?** No 187  
**Les enjeux de la cohabitation en Géorgie** No 186  
**L'examen stratégique 2015 de la défense du Royaume-Uni** No 185  
**Un programme suisse pour l'Afrique du Nord 2.0** No 184  
**La lutte contre l'extrémisme violent** No 183  
**L'acquisition d'armement (2): Dynamiques des projets** No 182