

09 mai 2016

ECOLE DE GUERRE



PROMOTION *VERDUN*

2015 -2016

Le Smart Power : genèse et impacts sur les forces armées américaines

Chef d'Escadrons Antoine PELLISSIER

Sous la direction de

Olivier Schmitt

Professeur associé à la University of South Denmark

09 mai 2016

ABSTRACT

The United States of America currently find themselves in the spotlight of international diplomacy. Particularly active on the military fields, especially in the Middle-East, the United States are however facing a strategic issue: how to maintain their power and influence all over the world?

Indeed, since the early 2000s, the United States are suffering from a serious power and diplomatic influence decrease. The country is struggling with the failure of its military operations in Irak and Afghanistan while some of his main allies decide not to support its foreign policy. But that is without considering the fact that at the same time, the country is also facing the most serious financial and economic crisis since 1930.

The main problem that the United States have to resolve is how to regain the influence they had at the end of the Cold War all over the world. How to achieve political acceptance from the rest of the main international policymakers? How to maintain if not extend the country's power?

The occurrence of a new doctrine on power coincides with the emergence of all these issues: Smart Power, theorized by Joseph Nye, seemed to be the right answer. Indeed, it was said to be a balanced doctrine between Hard Power and Soft Power. The latter one was supposed to minimize the risks and failures of the first one.

The aim of this thesis is to understand how Smart Power doctrine appeared in the many theories about power and its continuity. Where Smart Power comes from and how was it applied? Is Smart Power really efficient? Is it able to reestablish the United States' power and influence? Is it really a balanced compromise between Soft Power and Hard Power? Or is it only a make-believe, a rhetorical political move?

The results of this thesis tend to confirm that Smart Power was at first genuinely considered as a balanced and successful way to ensure the power of the United States. However, its application is questionable since no decision-makers succeeded in finding a way to really make it work, especially on the military dimension which seems to keep clutching at Hard Power.

Candidate à l'investiture démocrate pour les prochaines élections présidentielles américaines, Hillary Clinton est aujourd'hui au centre de l'intérêt des médias et l'objet de toutes les interrogations de la part de la communauté internationale : si elle est élue, quelle sera sa vision stratégique et poursuivra-t-elle la politique étrangère de Barack Obama ?

Si ces questions paraissent légitimes, il faut néanmoins rappeler que madame Clinton, secrétaire d'Etat sous la présidence de Barack Obama de 2009 à 2013, a d'ores et déjà marqué la politique étrangère américaine en défendant le *smart power*, doctrine de la puissance américaine.

Le *smart power* est un concept mis en lumière par Joseph Nye dans les années 90, dont l'idée maîtresse est de trouver une alternative à deux autres outils de puissance (le *hard power* et le *soft power*) en les combinant. Le *hard power* est l'outil de puissance préconisant l'emploi de la force coercitive ou financière, afin d'asseoir son autorité et sa domination. Quant à lui, le *soft power* est opposé au *hard power* et concerne la capacité d'un Etat à atteindre ses objectifs par la persuasion ou l'adhésion (via la culture, valeurs politiques et politique étrangère notamment).

Le *smart power* serait donc une façon « intelligente » d'assurer aux Etats-Unis leur puissance, par une combinaison habile d'éléments issus du *hard power* et d'éléments issus du *soft power*. Il est intéressant d'essayer de comprendre quels étaient les objectifs de la secrétaire d'Etat américaine, lorsqu'en 2009 elle décide de faire de ce concept la clé de voûte de la politique étrangère des Etats-Unis. Or 2009 est une année marquée par la récente arrivée au pouvoir du président Barack Obama et de sa politique opposée à celle de l'administration Bush, grand défenseur du *hard power*. Il s'agirait peut-être pour l'administration récemment élue de prendre une position aux antipodes de la précédente : redéfinir les objectifs et moyens de la puissance américaine au travers d'un nouvel outil.

Mais, cela pose plusieurs questions : ce concept a-t-il été véritablement remis à l'ordre du jour pour marquer une rupture dans la politique étrangère américaine? Ou bien peut-on craindre l'opportunisme de cet outil ? Ne serait-il qu'un faux-semblant politique dont l'efficacité théorique n'est pas traduisible en pratique ? Plus généralement, comment concevoir un outil de puissance qui serait composé de deux autres éléments parfaitement opposés ?

Enfin, quelle est la place des forces armées dans cet outil de puissance et comment participent-elles à sa mise en œuvre ?

I. Les Etats-Unis face à des défis nouveaux : mutations de la politique étrangère américaine

A la fin de la Guerre Froide et avec la naissance d'un monde multipolaire (A), les Etats-Unis ont revu leur politique étrangère afin de ne pas risquer un déclin de leur puissance globale (B). Il leur a fallu redéfinir les outils du *Statecraft* afin de maintenir leur influence (C).

A. L'avènement d'un monde multipolaire : remise en question de l'hégémonie américaine

En 1991, la dissolution de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques, déstabilise l'équilibre bipolaire du monde : l'affrontement des blocs de l'Est et de l'Ouest prend fin avec la chute de la superpuissance soviétique. Les Etats-Unis sortent grandis du conflit et prennent le statut d'hyperpuissance. A la tête de nombre de coopérations internationales, les Etats-Unis assument leur *leadership* et favorisent l'hégémonie de leur modèle diplomatique, social et économique.

Néanmoins, si l'année 1991 marque la fin d'un monde bipolaire, les Etats-Unis ne s'inscrivent pas comme unique puissance mondiale : la fin de la Guerre Froide donne naissance à un monde multipolaire où les Etats-Unis ne sont ni les seuls acteurs ni les seuls décideurs. Au contraire, l'Organisation des Nations-Unies s'affranchit peu à peu de l'influence américaine en mettant en œuvre le principe du droit d'ingérence, longuement combattu par les Etats-Unis¹. L'ONU reprend le contrôle et intervient, en une dizaine d'années, davantage qu'elle ne l'a jamais en quarante-cinq ans. La coopération internationale profite de la fin du monde bipolaire pour revenir à l'ordre du jour et relativise le *leadership* américain.

Par ailleurs, c'est également en 1992 que le Traité de Maastricht entérine la construction de la puissance régionale européenne : l'Union Européenne devient la seconde puissance économique après les Etats-Unis et attire nombre de candidats. Elle est un pôle de stabilité incontournable dont l'influence grandit considérablement et gagne les pays anciennement rattachés à l'Union Soviétique.

¹ Interventions en Somalie en 1992, au Rwanda en 1994.

L'ordre international ne repose donc pas sur la seule superpuissance américaine mais davantage sur une logique de coopération : les décideurs internationaux ainsi que les nouveaux acteurs émergents redessinent l'équilibre de la diplomatie internationale dont les Etats-Unis ne sont pas les seuls dirigeants.

Par ailleurs, l'influence de la politique étrangère américaine est fréquemment mise à mal à partir des années 2000. Le 11 septembre 2001 est une année charnière pour la diplomatie américaine qui entre dans un cycle de conflits asymétriques qu'elle assume difficilement : les opérations en Irak et l'Afghanistan n'emportent pas l'adhésion des autres acteurs internationaux, en particulier de ceux principalement actifs à l'ONU (à l'exception de quelques alliés, notamment les britanniques).

Le contexte socio-économique du milieu des années 2000, notamment la crise des *subprimes* de 2008 achève de mettre en péril la puissance américaine : les Etats-Unis doivent gérer les opérations lancées en Irak et Afghanistan alors qu'elle subit en même temps la crise économique la plus grave depuis 1930. Enfin, le « Printemps Arabe » perturbe le retrait progressif de l'empreinte des Etats-Unis en Irak et les opérations de l'OTAN en Afghanistan en étant un « arc d'instabilité » particulièrement imprévisible.

Alors que les Etats-Unis sortaient grandis du conflit entre les deux blocs, la fin de la logique bipolaire des relations internationales ne semble pas avoir permis pour autant aux Etats-Unis d'asseoir leur hégémonie de façon pérenne. L'avènement d'un monde multipolaire remet en cause leur puissance. S'agit-il pour autant d'un déclin absolu du *leadership* américain ?

B. Un essoufflement du *leadership* américain : entre déclin absolu et déclin relatif

Le *leadership* américain peut se définir comme la capacité pour les Etats-Unis à influencer et fédérer les acteurs internationaux pour que ceux-ci adhèrent à un but commun à celui des Etats-Unis. C'est une autorité d'influence qui nécessite la reconnaissance et l'adhésion des autres acteurs internationaux.

Rappelons-nous les propos de Bill Clinton, lorsqu'en 2002 il s'exprimait en ces termes « *les Etats-Unis détiennent la suprématie politique, économique et militaire. Cela ne durera pas éternellement. C'est juste une période qui s'étendra sur quelques décennies au plus* ».²

² Jeff Ganon, *Clinton predicts America's decline*, Talon News, mai 2003.

Les piliers de la puissance américaine énumérés dans la citation reproduite ci-dessus comprennent la politique, l'économie et la puissance militaire. Or, les années 2000 ont été désastreuses pour les Etats-Unis en matière de politique étrangère : le conflit Irakien a encouragé des alliés à tourner les dos aux Etats-Unis (notamment la France et l'Allemagne), l'économie n'a jamais été en aussi mauvaise santé (en 2011 la dette américaine s'élevait à 96,8% du PIB, en 2015 elle atteignait les 110%).

En tout et pour tout, la puissance militaire est seule, en raison des engagements en Irak et Afghanistan, à avoir bénéficié d'une certaine stabilité : le Plan Gates ordonné en 2011 pose un objectif de 100 milliards de dollars d'économies réparties sur cinq ans, afin de garantir une croissance annuelle de 1% des dépenses militaires. Mais encore une fois, le Plan Gates a été contraint par des impératifs fiscaux et la décision a été prise de réduire les effectifs de l'Armée de Terre et du Corps des Marines. Cette réduction, la première depuis 1998, est intervenue alors que l'armée américaine était toujours engagée en Irak et en Afghanistan et dans un contexte d'inquiétude face à l'essor des capacités militaires chinoises³.

Néanmoins, ces marques d'affaiblissement de la puissance américaine (politique, économique et militaire) annoncent-elles un déclin absolu de son *leadership* ? Pour répondre à cette interrogation, on s'appuie sur la théorie de Joseph Nye⁴ qui distingue déclin absolu et déclin relatif.

Le déclin absolu s'apparenterait à un « pourrissement » (traduction de l'anglais, « *decay* ») du pouvoir, tandis que le déclin relatif se mesure en rapport avec une utilisation optimale par les autres Etats ou acteurs internationaux (puissances régionales par exemple) de leurs propres facteurs de puissance. Dans cette optique, les Etats-Unis subissent ces deux types de déclin à la fois : la dette et l'enseignement secondaire sont des exemples de domaine qui subissent un déclin absolu, tandis que la croissance économique est sous le coup d'un déclin relatif.⁵

Dans le même temps, certains observateurs nient ce prétendu déclin et avancent que, malgré les impressions de déclin et les complexes défis actuels, « *le leadership américain est toujours la norme globale* » ou encore que « *ce déclin apparent est seulement un retour à la*

³ Shanker & Drew, *Pentagone biggest military cuts since 9/11*, NY Times, janvier 2011.

⁴ Joseph Nye, ancien assistant au Secrétariat à la Défense et ancien professeur à la Harvard's Kennedy School of Government.

⁵ Joseph Nye, *Bound to Lead*, NY Basic Books.

normale »⁶. Pour d'autres analystes, le déclin de la superpuissance américaine est en passe de créer un monde multipolaire au sein duquel les USA deviendraient « *Primus inter Pares* » (le premier entre tous les égaux).

Si les capacités militaires américaines traditionnelles restent intactes pour le moment, elles sont néanmoins susceptibles d'être compromises ou dégradées par un fait nouveau : « *Notre dette nationale est la menace la plus importante pour notre sécurité* » reconnaissait en 2010 l'Amiral Mike Mullen dans le *Huffington Post*.

Sans que les Etats-Unis vivent un déclin absolu de leur *leadership*, ils sont toutefois conscients des dangers qui menacent leur puissance ne serait-ce que militaire : ils sont donc dans l'impérieuse nécessité de revoir leurs outils de politiques étrangères afin d'assurer la pérennité de leur puissance.

C. La nécessité de redéfinir la politique étrangère : les nouveaux outils du *Statecraft*

L'économiste David Baldwin définit le *Statecraft* comme « *l'art de conduire les affaires de l'Etat* ». Il est intéressant de reprendre cette définition en la précisant toutefois : il s'agirait plutôt d'un art, d'une technique de développement de la politique étrangère en s'appuyant sur sa santé économique, son prestige, sa capacité de subversion voire sa force.⁷

Afin de mieux comprendre les défis actuels entourant le *Statecraft* américain, il est nécessaire tout d'abord de décortiquer les notions de *Hard Power* et *Soft Power*. Ces formules sont entrées tout récemment dans le champ lexical politique, à mesure qu'était étudiée la « caisse à outils » représentée par le *Statecraft* (nature, composition, utilisation, etc.). Les réalistes classiques ont exagéré la place de la force armée, considérée comme le principal instrument de pouvoir dans les relations internationales. Le pouvoir d'un Etat se mesurait alors à sa capacité de défendre son sol ou ses alliés face à une agression armée. Le statut de grande puissance était accordé à un Etat suivant sa « force de frappe ».

Joseph Nye, partisan convaincu de la théorie d'interdépendance, fit apparaître la notion de *Soft Power* pour la première fois dans un de ses livres paru en 1990, en divisant le pouvoir en deux types : le soft et le hard.

⁶ Paul Kennedy, « *Back to normalcy* » *The New Republic*, décembre 2010.

⁷ Chas Freeman, diplomate, décrivait le *Statecraft* en ces termes : « le *Statecraft* traduit les intérêts nationaux en buts et stratégies. C'est la stratégie du Pouvoir. [...] la diplomatie est la forme prise par le *Statecraft* en temps de paix ».

Le concept de *Hard Power* est lié aux courants réaliste et néo-réaliste, qui identifient comme principaux instruments du *Statecraft* la puissance militaire, les sanctions économiques et la diplomatie dite « coercitive ».

Le *Soft Power* peut être défini comme un mode indirect, une capacité à obtenir ce que l'on souhaite en attirant l'autre et en le persuadant d'adopter vos buts. Selon Nye, il s'agit du « pouvoir d'attraction », en opposition au pouvoir de coercition. Le *Soft Power* d'un pays englobe trois aspects : sa culture, ses valeurs morales ou politiques, ainsi que sa politique étrangère⁸.

Samuel Huntington lui-même appuyait cette thèse de Nye mais se posait la question : « *Qu'est-ce qui rend une culture ou une idéologie attirantes ?* ». Selon lui, le *Soft Power* ne peut être facteur de puissance que « *s'il repose sur un socle de Hard Power* »⁹. Répondant aux critiques, Nye réaffirmait que la différence entre *Soft* et *Hard Power* est affaire de degré et que le *Soft Power* est, en dépit de ses limites, un élément clé du leadership d'un Etat.

Les Etats-Unis ont redéfini leur *Statecraft* en s'appuyant sur deux outils, le *Hard Power* et le *Soft Power*, afin d'assurer leur puissance. Le déséquilibre du premier tout comme l'insuffisance de l'autre ont toutefois donné naissance à un autre outil : le *Smart Power*.

II. Le choix du *Smart Power* : avènement d'une nouvelle doctrine de la puissance

La politique de *Hard Power* menée par l'administration du Président G.W Bush n'a pas obtenu les effets escomptés en termes de rayonnement de la politique étrangère américaine dont il a fallu redessiner les contours (A). Mais le *Soft Power* a montré les limites de son application que le *Smart Power* se propose d'améliorer (B). Il semblerait que finalement, ce soit ce dernier qui devienne la clé de voûte de l'administration du Président suivant, Barack Obama (C).

⁸ Joseph Nye, *The future of American Power*, Foreign Affairs, novembre 2010

⁹ Samuel Huntington, *The Lonely SuperPower* », Foreign Affairs, mars 1999

A. Retour du *Soft Power* après l'administration Bush : changer le visage de la puissance américaine

L'administration Bush est réputée pour avoir fait un usage massif du *Hard Power*, considéré comme un outil propre aux républicains. Néanmoins, les échecs du *Hard Power* en termes de rayonnement de la diplomatie américaine ont conduit les républicains à revoir leur stratégie d'influence.

En 2004, Suzanne Nossel, ancienne adjointe au secrétaire d'Etat américain, introduisait l'expression « *smart use of power* » afin de promouvoir les intérêts américains par le biais d'alliances, d'institutions et de nouvelles normes.¹⁰

Selon elle, dans la Stratégie de Sécurité Nationale de 2002, l'administration Bush s'est engagée non seulement à combattre le terrorisme et se prévenir des menaces, mais également de « *travailler activement à ramener l'espoir de Démocratie, le développement, le libre-échange [...] dans tous les recoins du Monde* ». Pour elle, « *une stratégie internationaliste renouvelée reconnaît que la puissance militaire et les efforts humanitaires peuvent se renforcer mutuellement* », à condition que l'on change la politique de guerre préventive chère au président Bush en redirigeant les priorités libérales traditionnelles (tel le développement économique ou la non-prolifération) pour qu'elles deviennent des outils de prévention repoussant ainsi le recours à l'action militaire.

Pour se faire, il fallait s'appuyer sur de nouvelles unités militaires (dédiées aux opérations de stabilisation et reconstruction), sur un partage des tâches avec les alliés (« *share the burden* »), des réformes dans l'organisation et l'administration des Nations-Unies et une nouvelle approche diplomatique américaine.

Pourtant, bien que le *Soft Power* trouve ses origines dans la pensée libérale, ses partisans aux Etats-Unis se comptent sans distinction dans les rangs démocrates et républicains. Ainsi, sous le second mandat de George Bush, le Secrétaire à la Défense Robert Gates affirmait lors d'une conférence : « *Une des leçons les plus importantes que nous tirons des guerres en Irak et en Afghanistan est que les succès militaires ne suffisent pas pour gagner. Je suis ici pour*

¹⁰ Suzanne NOSSEL, « *Smart Power* », Foreign Affairs, mars 2004

défendre l'idée de renforcer notre capacité à utiliser le Soft Power et l'intégrer davantage à notre Hard Power ».

A l'origine, l'« utilisation intelligente du Pouvoir » afin de combattre le terrorisme et étendre la démocratie, se résumait donc plus à une consolidation des diverses politiques étrangères, en opposition à la dépendance néo-conservatrice envers l'utilisation systématique de la force.

Ainsi, Suzanne Nossel convient que les progressistes américains tentent de « *projeter une image dure, qu'ils craignent que les termes de démocratie et Droits de l'homme viennent saper* ». A une époque où les troupes étaient massivement engagées en Irak, combiner *soft power* et *hard power* pouvait alors permettre aux adversaires de Bush de ne pas passer pour des « mous » en ne prônant que l'usage du *Soft Power*, mais en l'intégrant de manière intelligente au *Hard Power*.

B. Renforcer les insuffisances du Soft Power : premières apparitions du Smart Power

En réaction aux écrits de Suzanne Nossel, Joseph Nye affirme que le *Smart Power* est bien une doctrine de la puissance qu'il a théorisé en 2003 afin de « *contrer l'impression fautive qui voudrait que le Soft Power puisse seul engendrer une politique étrangère efficace* ». ¹¹ La différence entre les deux théoriciens réside dans le degré d'implication du *Soft Power*. Selon Nye, le *Soft Power* devait presque remplacer le *Hard Power*, tandis que dans la vision de Nossel, le *Soft Power* et le *Hard Power* devaient être tous deux employés sous une forme synthétisée : le *Smart Power*.

Dans la même lignée, le Centre d'Etudes Internationales et Stratégiques (*Center for Strategic & International Studies*, CSIS) affirmait en 2006: « *L'image et l'influence américaines sont en déclin partout dans le monde. Pour maintenir un rôle de leader dans les affaires globales, les USA doivent passer d'une posture où ils provoquent la peur et la colère, à une posture où ils inspirent l'optimisme et l'espoir.* ».

En 2007, le CSIS crée une commission dirigée par deux des théoriciens du *Smart Power* : Joseph Nye et Richard Armitage¹². Le rapport final de cette commission préconisait d'intégrer

¹¹ Joseph Nye, « *Get Smart : Combining Hard and Soft Power* », *Foreign Affairs*, juillet 2009

¹² Adjoint au secrétaire d'Etat de 2001 à 2005

Hard et *Soft power* dans un *Smart Power* « hybride », dont la stratégie s'articulerait autour de 5 axes d'effort : **alliances** (construire, relancer les alliances qui servent les intérêts américains), **développement global** (accentuer l'aide au développement au sein de la politique étrangère, en particulier sur la santé publique), **diplomatie publique** (rétablir les relations « peuple-à-peuple » en visant les jeunes), **intégration économique et libre-échange, technologie et innovation** (prises en compte des problématique environnementales et énergétiques).¹³

Afin d'améliorer cette stratégie, la commission appelle à une évaluation de la manière dont est organisée, coordonnée et financée la politique extérieure par le gouvernement américain.

Ces buts reprennent de nombreuses idées de Nossel et sont complémentaires avec ceux avancés alors par les partisans d'un « *nouvel agenda global* » qui viserait à endiguer la pauvreté, les fractures diverses et construire les futures institutions du 21^e siècle.

Les universitaires, *think-tanks* et hommes politiques américains se sont rapidement emparés de la notion de *Smart Power*, notamment ceux qui auraient pu craindre de passer pour « faibles » dans les discussions sur la Sécurité Nationale et désapprouvaient le terme « Soft » de Joseph Nye. Un éditorialiste du NY Times notait ainsi en 2009 : « *De nombreux progressistes approuvent le concept, mais haïssent le terme : Soft Power sonne juste...trop faible !* »¹⁴

La popularité du *Smart Power* a été telle que l'administration Obama n'hésite pas à s'en emparer et à en faire la clé de voûte de sa politique étrangère.

C. Le choix politique : l'avènement du *Smart Power* sous l'administration Obama

En 2010, l'ancienne secrétaire d'Etat Hilary Clinton se faisait l'écho de la préoccupation mise en lumière par l'amiral Mike Mullen, en qualifiant le déficit public de « *message international de faiblesse* » qui créerait une double menace pour la Sécurité nationale : « *cela atteint notre faculté à agir pour notre propre intérêt, et cela nous contraint dans un domaine où la contrainte n'est pas souhaitable* ».

¹³ CSIS, *Commission on Smart Power : a smarter, more secure America*, CSIS, Washington DC, 2007

¹⁴ Eric Etheridge « *How Soft Power got Smart* » NY Times, janvier 2009

Sans tarder, au cours de sa première audition devant le comité des Affaires Etrangères du Sénat, Hillary Clinton s'est appuyée sur le *Smart Power* développé au fil des dernières années pour affirmer : « *Je suis convaincue que le leadership américain est toujours désiré [...]. Nous devons utiliser ce qu'il est convenu d'appeler le Smart Power, la totalité des outils dont nous disposons [...]. Avec le Smart Power, la diplomatie sera l'avant-garde de notre politique étrangère.* »

Ainsi l'ancienne secrétaire d'Etat a délibérément choisi d'incarner la rupture avec l'administration Bush : l'avènement du *Smart Power* en tant qu'élément phare de la politique étrangère de l'administration Obama doit marquer la fin de l'usage excessif du *Hard Power* et les insuffisances du *Soft Power*, mettre un terme à la querelle doctrinale entre ces deux concepts. L'administration Obama devient celle du *Smart Power*.

Les premières mesures en ce sens prennent forme rapidement : la Révision Quadriennale de la politique de Diplomatie et de Développement (*Quadriennial Diplomacy & Développement Review*, QDDR) éditée en 2010 s'inspirait du *Quadriennial Defense Review du Pentagone* et visait à revoir en profondeur l'organisation et les moyens du Département d'Etat. Le QDDR prévoyait ainsi de mélanger les outils diplomatiques du *Soft Power* avec le nouvel agenda global en « *englobant le Statecraft afin de connecter les secteurs privés avec notre politique étrangère [...] en utilisant plus efficacement les technologies, en étendant et facilitant les partenariats public-privé.* ».

Le Département d'Etat s'est alors pleinement impliqué dans la mise en place du *Smart Power* et a promu le concept de « *Démocratie digitale* » (utilisation des médias sociaux en appui des actions politiques) au rang de pierre angulaire de la diplomatie américaine.

Dès lors, il n'était pas surprenant que l'industrie de Défense et autres *contractors* rejoignent rapidement le train du *Smart Power*, séduits par la part de leur implication dans la politique étrangère américaine. La « *Mitre Corporation* »¹⁵, par exemple, n'a pas attendu pour développer une étude « *Corporate Initiative in Smart power* », cherchant à employer des éléments de *Hard Power* coercitif (méthodes offensives/défensives) et d'autres de *Soft Power* persuasif (diplomatie et aide au développement).

¹⁵ Organisation à but non lucratif, financée par le gouvernement fédéral qui gère quatre centres de Recherche & Développement dans les domaines de l'ingénierie et des technologies de l'information notamment.

Néanmoins, ces premières mesures permettent-elles de confirmer que le *Smart Power* a véritablement été la pierre angulaire de la politique étrangère de l'administration Obama ? Le bilan de son application reste somme toute, particulièrement mitigé.

III. Une mise en œuvre mitigée du *Smart Power* : entre succès et applications discutables.

Sitôt nommée secrétaire d'Etat, Hillary Clinton a fait du *Smart Power* son cheval de bataille (A) et son influence a pu se ressentir au sein même de nouvelles doctrines militaires dont celle de la *Comprehensive Approach* (B). Néanmoins, on peut légitimement s'interroger sur l'impact pratique réel de cette nouvelle doctrine de la puissance (C).

A. Hillary Clinton et le Department of Defense : une volonté affirmée de mettre en œuvre le *Smart Power*.

Dès son arrivée à la tête du Secrétariat d'Etat en 2009, Hillary Clinton a cherché à mettre en application sa théorie du *Smartpower*, en s'appuyant notamment sur les 5 axes d'effort définis par le CSIS et la commission « Nye & Armitage » de 2007. Dans chacun de ces domaines, des progrès ont été réalisés, tout particulièrement dans les premiers mois.

Dans le domaine des alliances, Hillary Clinton a consolidé les relations des Etats-Unis avec l'OTAN et les Nations Unies, faisant sa priorité de travailler avec la communauté internationale au travers de traités (traité de Non-prolifération notamment). Le « développement Global » a fait l'objet de plans de lutte contre les maladies infectieuses telles que le SIDA ou la malaria. Durant cette période, le *Department of State* (DoS) a augmenté le nombre et le niveau des échanges culturels afin de développer sa « diplomatie publique », et également promu les échanges à caractère scientifique au travers d'accords de coopération tel celui signé en 2009 avec la Suisse.

Ensuite, le DoS a repensé en profondeur sa politique asiatique par le développement d'approches multiples : le premier objectif était d'élargir les relations avec la Chine, en partant du principe qu'une politique efficace à l'égard de la Chine faciliterait les relations avec le reste de l'Asie. En dépit de fréquentes incompréhensions entre les deux

gouvernements, ce rapprochement a permis d'un réel dialogue stratégique et économique, voire une collaboration sur certains sujets sensibles telles les sanctions contre l'Iran ou l'intervention en Libye.

Le deuxième objectif était de consolider les alliances et traités avec les pays asiatiques (notamment Japon, Corée du Sud, Thaïlande, Philippines et Australie) afin de contre-balancer l'influence grandissante de la Chine. Dans un discours à Hawaï en 2011, Hillary Clinton faisait d'ailleurs le parallèle entre ces accords et les relations établies entre les Etats-Unis et les pays européens au lendemain de la seconde guerre mondiale.

Un troisième objectif était de développer des collaborations accrues avec les organisations régionales, en accompagnant et harmonisant les structures telles que l'ASEAN (Association of South-East Asian Nations) ou encore l'APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation). Ces initiatives ont contribué à poursuivre le déplacement du centre de gravité américain en Asie, ou « pivot », dont l'approche fine et mesurée est à mettre au crédit du département d'Etat.

Quant à lui, le QDDR de 2010 a été quasi unanimement salué par les experts de la politique étrangère américaine, au premier rang desquels A. David, éditorialiste du magazine *Foreign Policy* qui qualifiait ce plan de « monumental » et d'une « importance critique ». En effet, considéré comme une institution réfractaire à la planification et aux changements, le DoS était réputé être un exemple de bureaucratie non-réformable. De plus, sous l'impulsion d'Hillary Clinton, le DoS a mis l'accent sur la collaboration avec les Armées au sujet de la protection des intérêts nationaux américains à l'étranger.

C'est par ailleurs sur le domaine militaire que se porte notre intérêt : parallèlement au *Smart Power* s'est développée la *Comprehensive Approach* dont on extrait des similitudes avec l'approche la doctrine prônée par Hillary Clinton.

B. Comprehensive Approach et Smart Power : une tentative de traduction opérationnelle du concept ?

Engagées simultanément en Afghanistan (depuis 2001) et en Irak (depuis 2003), les armées américaines jouissent d'une expérience certaine dans les domaines opérationnels, bien qu'étant globalement mises en difficulté par l'essor des conflits asymétriques.

Une fois passées les premières victoires d'envergure sur le terrain, les généraux américains ont reconnu qu'une approche uniquement coercitive de la guerre de contre-insurrection se révèle inefficace et développent de nouvelles doctrines.

En tant que chef du JSOC (*Joint Special Operations Command*) de 2003 à 2008, le Général McChrystal a été au cœur des engagements américains en Irak. Placé en juin 2009 à la tête des armées américaines sur le théâtre afghan, il s'est évertué à mettre en place une approche différente afin de réaliser un désengagement efficace.

Sa théorie de « l'Anaconda » visait à étouffer les talibans en utilisant tous les moyens à sa disposition, tout en intégrant la population à la stratégie américaine en Afghanistan : « *Notre premier devoir, c'est l'humilité. La situation afghane est excessivement complexe : nous avons tous encore beaucoup à apprendre. Nous devons nous rapprocher de la population en nous débarrassant de tous ces blindages et autres gilets pare-éclats. Nos hommes doivent mieux connaître l'histoire et la culture afghanes, afin de mieux agir de concert avec leurs camarades afghans. [...] Notre principal effort militaire doit être le développement des forces de sécurité afghanes. [...] Changement significatif, la manière que nous proposons pour y arriver, c'est de faire ce que j'appelle du *embedded partnering* (NdR : partenariat intégré)... Nous ne pouvons plus nous permettre de conquérir un territoire par une opération éclair et puis nous en aller[...]. Lorsque nous attaquons, nous devons rester, jusqu'à ce que les forces afghanes et la gouvernance soient assez fortes pour faire échec aux insurgés.* »¹⁶

Expert de la doctrine de contre-insurrection (COIN)¹⁷, le général Petraeus est nommé quant à lui en 2007 chef de la coalition militaire en Irak et s'inspire en partie des principes du *Smart power* pour développer sa théorie de *Comprehensive Approach* (approche globale) sur le théâtre. Il s'agit de privilégier une approche multilatérale pour isoler et détruire l'insurrection, qui utilise tous les moyens militaires (« cinétiques ») et non militaires (« non cinétiques ») à disposition. Il sera ensuite placé à la tête de l'US-Central Command¹⁸ de 2008 à 2009, avant de se voir confier par Barack Obama la succession du général Mc Chrystal en Afghanistan.

¹⁶ General McChrystal, « *Becoming the Enemy* », Foreign Policy, mars 2001.

¹⁷ Suite à ses engagements en Irak entre 2003 et 2005, le général Petraeus rédige un manuel de contre-insurrection de l'armée américaine.

¹⁸ Commandement des Opérations au Moyen-Orient situé à Tampa (Floride), chargé de superviser les opérations en Irak et Afghanistan.

S'il paraît ambitieux de relier formellement ces doctrines de COIN ou de contre-terrorisme à la théorie du *smart power*, on peut toutefois noter des similitudes dans la volonté de combiner actions coercitives (*hard power*) et approches indirectes (*soft power*). Les thèses développées par Nye et Nossel, les rapports de la CSIS ou encore les déclarations de la secrétaire d'Etat Clinton n'étaient certainement pas étrangers à ces décideurs militaires et ont participé sans doute à divers niveaux à leur réflexion globale sur le sujet.

Pour autant, si le changement de stratégie et de structure au sein du DoS, sous la responsabilité d'Hilary Clinton, mérite d'être souligné, certains dossiers sensibles dans le domaine de la politique étrangère n'ont pas trouvé d'issues favorables.

C. La « doctrine Obama » et le *Smart Power* : une doctrine réellement appliquée ou un simple vœu pieux ?

Les questions de l'Afghanistan et de l'Irak auraient pu représenter pour l'administration Obama un excellent exemple d'application efficace du *Smart power*. En effet, dès son arrivée au pouvoir en 2009, Barack Obama confirmait le retrait des troupes américaines d'Irak pour 2011, annoncé par Georges Bush quelques mois auparavant, et annonçait sa volonté de se retirer d'Afghanistan. Ces deux retraits annoncés devaient mettre l'accent sur une transition politique et militaire efficace entre forces américaines et institutions locales : passer progressivement d'opérations de coercition à des actions indirectes, d'une approche majoritairement militaire à une approche diplomatique et politique. En un mot, mettre en pratique au niveau opératif les principes du *Smart power*.

Néanmoins, si on poursuit l'étude approfondie du contexte entourant les principales décisions stratégiques américaines, on constate certaines divergences entre Barack Obama et ses proches collaborateurs. Au sein de l'administration Obama, la ligne directrice est parfois floue et le *Smart power* souvent remis en question.

Lorsque le président Obama a annoncé en 2009 un renfort de 17000 hommes en Afghanistan, les généraux Pétraeus et McChrystal avançaient quant à eux le chiffre de 40 000 soldats supplémentaires, afin de mener à bien leur ambitieuse stratégie de contre-insurrection basée sur la *Comprehensive Approach*.

Cette divergence d'opinion s'est ressentie au sein même de l'administration Obama: le vice-président Joe Biden préconisait des actions ciblées de contre-terrorisme envers Al-Qaida dans les zones frontalières avec le Pakistan, appuyé en cela par Richard Holbrooke (SRAP¹⁹ au DoS) qui s'opposait à la demande des généraux et même à certaines propositions de Biden, tandis que Hillary Clinton désapprouvait les deux mais soutenait les généraux en question... De son côté, le Président se montrait particulièrement sceptique à l'égard du programme de contre-insurrection et promettait même le retrait des troupes dans un délai de 18 mois, au grand dam de sa secrétaire d'Etat et de son secrétaire à la Défense Robert Gates.

De cette cacophonie, peu d'éléments ont filtré pourtant dans l'espace médiatique mais également peu de décisions tranchées ont été prises. Il faudra attendre la fin 2010 et la relative efficacité du *surge* (renfort) pour que Barack Obama finisse par prendre de réelles décisions. Etrangement, les rôles se sont trouvés inversés : Hillary Clinton préconisait la voie diplomatique et Barack Obama autorisait davantage d'actions coercitives (attaques de drones et opérations spéciales, notamment).

Dans l'entourage du président Obama, on admet désormais qu'« *Il redoutait de passer pour 'soft' s'il préférait la solution politique. Il laissait alors Clinton être la seule voix défendant la diplomatie [...]. L'idée était de nicher une approche de Hard-Power dans une stratégie globale de Smart Power* »²⁰

Mais la « doctrine Obama » s'est également traduite par des stratégies parfois éloignées d'une démarche globale de Smart power, telle qu'elle avait été conceptualisée et mise en avant. Le *Light footprint* (« empreinte légère ») est ainsi devenue une règle implicite pour les actions américaines en Afrique, où l'administration Obama préfère se limiter à soutenir les organisations internationales ou les pays leaders tels la France. Quant à lui, le *Leadership from behind* (« leadership en retrait ») s'est imposé au cours de l'opération de l'OTAN en Libye de 2011.

Sur cette question, il convient justement de noter que la position du président Obama et de sa secrétaire d'Etat était également en opposition avec la doctrine du *Smart power*. Interrogée sur la Lybie, Hillary Clinton a affirmé dans le *Washington Post* que l'intervention de 2011

¹⁹ Senior Representative for Afghanistan & Pakistan

²⁰ James Traub, "The Hilary Clinton Doctrine", *Foreign Policy*, février 2016

était un « *exemple de smart power, à son meilleur* »²¹ alors que les circonstances et conséquences de cette intervention montrent plutôt le contraire.

Sur fond de « Printemps arabe », en Tunisie et en Egypte notamment, les forces de Muammar Khadafi semblaient préparer le massacre de plusieurs dizaines de milliers de civils libyens dans la région de Benghazi. Susan Rice (ambassadeur américain auprès des Nations-Unies) ainsi que Samantha Power (directrice de la Sécurité Nationale) étaient alors de ferventes partisans de la « responsabilité de protéger », autrement dit de l'obligation pour un Etat de prévenir toute atrocité si besoin par la force. De leur côté, le vice-président Biden et le secrétaire à la Défense Gates s'opposaient à toute intervention militaire, dans la mesure où ce type d'exaction ne remettait pas directement en cause les intérêts nationaux. Entre ces deux camps, H. Clinton et B. Obama ont semblé alors particulièrement indécis. Pourtant, soumise à une certaine pression de ses alliés français et britanniques, Clinton s'est félicitée de la participation promise par la Ligue Arabe et s'est alors rangée à l'avis des partisans d'une réponse militaire.

Tandis qu'ils fustigeaient en 2003 les conditions entourant l'intervention en Irak, voire son bien-fondé, le Président et sa secrétaire d'Etat ont pourtant reproduit dans la crise libyenne les mêmes erreurs politiques que leurs prédécesseurs républicains, provoquant vraisemblablement les mêmes effets négatifs : priorité au hard-power, conséquences politiques et humanitaires sous-estimées, absence de stratégie globale, etc.

Il est certainement encore trop tôt pour juger de l'efficacité des actions américaines en cours dans d'autres points-chauds du globe, et en particulier l'opération « *Inherent Resolve* » contre *Daesh* en Irak et en Syrie. Néanmoins, il semble se dessiner une tendance nette à un retour du *Hard power* dans cette zone, qui pourrait remettre un peu plus en question la pertinence du *Smart power* en tant qu'instrument de résolution des crises. Si Barack Obama a tenté avec force de se démarquer de la politique étrangère coercitive et unilatéraliste de George Bush, la multiplication des foyers de tension et la menace terroriste protéiforme semblent désorienter parfois les défenseurs du *Smart power*. Ces derniers, à l'image de Hillary Clinton, paraissent tiraillés entre le courant « réaliste », qui souhaiterait un rôle des Etats-Unis limité au contre-terrorisme ou au *Soft-power*, et le courant « néoconservateur » qui assume pleinement les conséquences d'une politique interventionniste.

²¹ Christophe Preble, « *Lybia epitomizes Clinton's not-so-smart-power* », Foreign Affairs, février 2016

La politique étrangère américaine a considérablement évolué depuis le début des années 2000, passant par différentes étapes avant d'aboutir à sa stratégie actuelle. Après un interventionnisme excessif en réaction aux attentats du 11 septembre, le *Hard Power* semblait être le fondement de la stratégie américaine mais a rapidement cohabité avec la théorie du *Soft Power*, remise à l'ordre du jour par souci de réalisme politique, militaire et budgétaire.

Fruit d'une réflexion stratégique amorcée au tournant des années 2000, le *Smart Power* a été développé indifféremment par les camps démocrates et républicains, qui ont même parfois collaboré ensemble à l'expression de documents de doctrine. Le *Smart Power* est devenu par la suite une illustration du « réalisme intelligent » de la politique étrangère développée par le président Obama, se démarquant de la précédente politique néoconservatrice et remportant même quelques succès sur la scène internationale.

Pourtant, on peut légitimement relativiser l'efficacité et la subtilité de cette stratégie dans la résolution des crises majeures récentes, au cours desquelles l'administration Obama a même été souvent divisée au moment de définir une ligne directrice claire. La tentative d'appliquer le *Smart Power* à un niveau militaire opératif a ainsi montré ses limites, dans le cas de la *Comprehensive Approach* en Afghanistan et en Irak notamment. Cela a provoqué une forme de glissement vers des modes opératifs assez éloignés de la théorie originelle, tels le « *Light footprint* » ou le « *Leadership from Behind* », voire un retour au *hard power* le plus basique.

Ensuite, depuis une vingtaine d'année, les concepts de *Soft power* et surtout de *smart power* font parfois figure d'effets de rhétorique, voire d'éléments de langage, pour les experts et les décideurs politiques. Mettre en avant cette théorie peut ainsi apparaître comme une façon de ménager les deux camps opposés : masquer le terme « *Soft power* » afin de ne pas passer pour faible vis-à-vis des partisans du *Hard Power*, et dans le même temps rassurer les défenseurs du *Soft power* en évitant autant que possible les références à la coercition.

En définitive, quelles qu'en soient les raisons et les limites, le développement d'une réflexion autour du *Smart Power* illustre une nette volonté des Etats-Unis de remettre en question son approche stratégique, sa politique diplomatique, voire même l'organisation de son administration. Le recours à ce concept, s'il peut parfois sembler discutable, a néanmoins profondément imprégné la sphère politique américaine. De plus, le travail de fond entourant cette réflexion a permis un dialogue souvent constructif entre des penseurs de tous bords politiques et aux théories parfois opposées.

Il reviendra ensuite au futur président des Etats-Unis de poursuivre ou non la réflexion sur le sujet difficile du leadership américain et sur la stratégie globale en matière de politique étrangère. Dans ce cadre, et si elle est élue, il n'est pas dit qu'Hillary Clinton s'inscrira dans la continuité stricte de la « doctrine Obama », tant leurs visions ont souvent divergé sur de nombreux dossiers. Paradoxalement, on peut aussi se demander si la présidente Clinton resterait longtemps fidèle à ses propres convictions dans le domaine diplomatique et continuerait à défendre le *smart power*...

SOURCES ET BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages :

- NYE Joseph, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, NY, Basic Books, 1990.
- NYE Joseph, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, NY, Public Affairs, 2004

Articles :

- HUNTINGTON Samuel P., “The Lonely SuperPower : the new dimension of power”, *Foreign Affairs*, Mars 1999, vol78
- GANNON Jef, “Clinton predicts America’s Decline”, *Talon News*, Mai 2003
- COOPER Robert, “Hard Power, Soft Power and the goals of Diplomacy”, *American Power in the 21st century*, 2004
- NOSSEL Suzanne, “Smart Power”, *Foreign Affairs*, Mars 2004, vol83
- NYE Joseph, “Think again : Soft Power”, *Foreign Policy*, Février 2006
- NYE Joseph, “Get Smart – Combining Hard and Soft Power”, *Foreign Affairs*, Juillet 2009
- GATES Robert (Secrétaire à la Défense), “A balanced Strategy : reprogramming the Pentagon for the New Age”, *Foreign Affairs*, Janvier 2009
- SHANKER & DREW, *Pentagone biggest military cuts since 9/11*, *NY Times*, janvier 2011.
- NYE Joseph S., “The Future of American Power”, *Foreign Affairs*, Novembre 2010, vol 89
- KENEDY Paul, “Back to Normalcy : Is America really in Decline ?”, *The new Republic*, Décembre 2010
- ETHERIDGE Eric « *How Soft Power got Smart* » *NY Times*, janvier 2009
- Mc CHRYSAL Stanley (general), “Becoming the Ennemy”, *Foreign Policy*, Mars 2011
- TRAUB James, “The Hilary Clinton Doctrine”, *Foreign Policy*, 2016
- PREBLE Christophe, « *Lybia epitomizes Clinton’s not-so-smart-power* », *Foreign Affairs*, février 2014

Documents :

- “CSIS Commission on Smart Power”, CSIS, Washington, 2007
- “2010 Quadriennial Diplomacy & Development Review”, Department Of State, 2010
- “Approche Globale : Etat des lieux d’un outil conceptuel en construction ”, IHEDN, Paris, Mai 2010