



IRSEM

INSTITUT DE RECHERCHE STRATÉGIQUE
DE L'ÉCOLE MILITAIRE



Septembre 2017

LES ÉTATS-UNIS ET LA FIN DE LA GRANDE STRATÉGIE ?

UN BILAN
DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE D'OBAMA

Maud QUESSARD et Maya KANDEL (dir.)

É T U D E S 



LES ÉTATS-UNIS ET LA FIN DE LA GRANDE STRATÉGIE ?

UN BILAN DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE D'OBAMA

Maud QUESSARD et Maya KANDEL (dir.)

Pour citer cette étude

Maud Quessard et Maya Kandel (dir.), *Les États-Unis et la fin de la grande stratégie ? Un bilan de la politique étrangère d'Obama*, Études de l'IRSEM, 52, septembre 2017.

Dépôt légal

ISSN : 2268-3194

ISBN : 978-2-11-151025-8

DERNIÈRES ÉTUDES DE L'IRSEM

51. *Faire la paix et construire l'État : les relations entre pouvoir central et périphéries sahéliennes au Niger et au Mali*
Yvan GUICHAOUA et Mathieu PELLERIN
50. *La Biélorussie après la crise ukrainienne : une prudente neutralité entre la Russie et l'Union européenne ?*
Ioulia SHUKAN
49. *Les Stratégies et les pratiques d'influence de la Russie*
Céline MARANGÉ
48. *La Rupture stratégique*
LCL Olivier ENTRAYGUES
47. *Les Blogs de défense en France*
LCL Arnaud PLANIOL
46. *Les États-Unis au Moyen-Orient : orientation et perspectives stratégiques*
Antoine COPPOLANI et Pierre RAZOUX (dir.)
45. *La Sociologie des organisations appliquée aux groupes armés*
Alix LE MOIGN
44. *L'Émergence des nouvelles puissances de sécurité en Afrique*
Yousra ABOURABI et Julien DURAND DE SANCTIS
43. *L'Intégration des femmes dans les armées américaines*
LCL Arnaud PLANIOL
42. *L'Homme augmenté ? Réflexions sociologiques pour le militaire*
Agnès COLIN (dir.)

ÉQUIPE

Directeur

Jean-Baptiste JEANGÈNE VILMER

Directeur scientifique

Jean-Vincent HOLEINDRE

Secrétaire général

CRG1 (2S) Étienne VUILLERMET

Chef du soutien à la recherche

Caroline VERSTAPPEN

Chargée des publications

Manon DONADILLE

Retrouvez l'IRSEM sur les réseaux sociaux :

@ <https://www.defense.gouv.fr/irsem>



@IRSEM1



AVERTISSEMENT : l'IRSEM a vocation à contribuer au débat public sur les questions de défense et de sécurité. Ses publications n'engagent que leurs auteurs et ne constituent en aucune manière une position officielle du ministère des Armées.

© 2017 Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM).

PRÉSENTATION DE L'IRSEM

L'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM), créé en 2009, est un institut de recherche rattaché à la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du ministère des Armées. Composé d'une quarantaine de personnes, civiles et militaires, sa mission principale est de renforcer la recherche française sur les questions de défense et de sécurité.

L'équipe de recherche est répartie en cinq domaines :

- Questions régionales Nord, qui traite de l'Europe, des États-Unis, de la Russie et de l'espace post-soviétique, de la Chine, du Japon et de la péninsule coréenne.
- Questions régionales Sud, qui traite de l'Afrique, du Moyen-Orient, du Golfe, du sous-continent indien, de l'Asie du Sud-Est et du Pacifique.
- Armement et économie de défense, qui s'intéresse aux questions économiques liées à la défense et aux questions stratégiques résultant des développements technologiques.
- Défense et société, qui examine le lien armées-nation, l'attitude de l'opinion publique vis-à-vis des questions de défense, et la sociologie de la violence, de la guerre et des forces armées.
- Pensée stratégique, qui étudie la conduite des conflits armés à tous les niveaux (stratégique, opératif, tactique).

En plus de conduire de la recherche interne (au profit du ministère) et externe (à destination de la communauté scientifique), l'IRSEM favorise l'émergence d'une nouvelle génération de chercheurs (la « relève stratégique ») en encadrant des doctorants dans un séminaire mensuel et en octroyant des allocations doctorales et postdoctorales. Les chercheurs de l'Institut contribuent aussi à l'enseignement militaire supérieur et, au travers de leurs publications, leur participation à des colloques et leur présence dans les médias, au débat public sur les questions de défense et de sécurité.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

Maud QUESSARD et Maya KANDEL (dir.)9

RÉSUMÉS/ABSTRACTS

Définir la grande stratégie et le devenir de la puissance américaine dans l'ordre international..... 15

Alliance transatlantique et ré-équilibre vers l'Asie 18

Alliances militaires et enjeux sécuritaires :

la grande stratégie américaine à l'épreuve du djihadisme 20

Soft power, diplomatie publique et diplomatie économique au service de la grande stratégie..... 21

L'héritage de la doctrine Obama et les alternatives partisans pour la politique étrangère américaine : le point de vue républicain 25

PEUT-ON PARLER D'UNE « DOCTRINE OBAMA » ?

Pierre MELANDRI, *Professeur émérite, Sciences Po Paris*29

ENTRE DÉCLIN ET « NOUVEAU SIÈCLE AMÉRICAIN » : L'AVENIR DE LA PUISSANCE AMÉRICAIN EN QUESTION

Frédéric HEURTEBIZE, *Université Paris Nanterre*43

LEADING FROM BEHIND WHEN NO ONE IS IN FRONT: EIGHT YEARS OF FRUSTRATION

WITH THE "INTERNATIONAL COMMUNITY'S" FAILURE TO SHARE THE BURDEN OF PRESERVING WORLD ORDER

William R. KEYLOR, *The Pardee School of Global Studies, Boston University* 61

PIVOTING FROM THE "PIVOT" (TO ASIA)?

US-EUROPEAN STRATEGIC RELATIONS AFTER OBAMA

David G. HAGLUND, *Queen's University* 75

L'ÉVOLUTION DES RELATIONS TRANSATLANTIQUES SOUS OBAMA :

DE LA DISTANCIATION CONSTRUCTIVE AU RÉENGAGEMENT FORCÉ ?

Célia BELIN, *Brookings Institution*.....89

RETENUE STRATÉGIQUE ET <i>LIGHT FOOTPRINT</i> : UN BILAN D'OBAMA EN CHEF DE GUERRE Maya KANDEL, <i>CAPS – ministère de l'Europe et des Affaires étrangères</i>	99
OBAMA'S NIGERIAN STRATEGY Christopher GRIFFIN, <i>Université Sorbonne Nouvelle Paris 3</i>	117
DÉSARMEMENT NUCLÉAIRE : L'AMBITION EMPÊCHÉE D'OBAMA Corentin BRUSTLEIN, <i>IFRI</i>	133
A NEW BEGINNING? THE OBAMA ADMINISTRATION AND U.S. PUBLIC DIPLOMACY Nicholas J. CULL, <i>University of Southern California</i>	147
LA DIMENSION RELIGIEUSE DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME DANS LA DIPLOMATIE PUBLIQUE DE L'ADMINISTRATION OBAMA Marie GAYTE, <i>Université de Toulon</i>	169
LA GRANDE STRATÉGIE ÉCONOMIQUE D'OBAMA ENTRE RÉÉQUILIBRAGE ET DÉSÉQUILIBRES Jean-Baptiste VELUT, <i>Université Sorbonne Nouvelle Paris 3</i>	185
THE OBAMA DOCTRINE: WILL IT LAST? Gary SCHMITT, James M. CUNNINGHAM, <i>American Enterprise Institute</i>	203
REPUBLICAN PARTY FOREIGN POLICY: 2016 AND BEYOND Colin DUECK, <i>George Mason University</i>	227
PRÉSENTATION DES AUTEURS	237

INTRODUCTION

Maud QUESSARD et Maya KANDEL (dir.)

Proposer un bilan de la politique étrangère de l'administration Obama nécessite de s'interroger sur la stratégie du président Obama en politique étrangère et sur sa pérennité à l'heure de l'administration Trump. Cette interrogation, récurrente au cours des deux mandats de la présidence Obama, correspond à un contexte international où l'on considère de plus en plus difficile de mener une « grande stratégie ». Ce « chaos stratégique » (Pierre Hassner) se caractérise par la multiplicité des crises et des niveaux de crises, des espaces de guerres et des recompositions majeures – du Moyen-Orient à l'Asie – ainsi que par la multiplicité et l'ascension des acteurs non étatiques ou transnationaux (groupes terroristes, ONG, lobbies, individus), des puissances émergentes, émergées (Chine) ou réémergentes (Russie). Or, le point commun de plusieurs de ces acteurs ascendants est de vouloir détruire ou remettre en question les fondements de l'architecture internationale, un ordre promu et soutenu par les États-Unis depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. La présidence Obama marque-t-elle pour autant la fin de la grande stratégie en politique étrangère ?

Sans prétendre établir un bilan définitif de l'action internationale de l'administration Obama, cette étude, réalisée à partir des actes d'un colloque international et interdisciplinaire¹, a pour but de proposer des clés d'interprétation, notamment en réaction aux différentes lectures de la politique étrangère d'Obama formulées par experts et universitaires au cours de ces deux mandats. Il s'agit ainsi de mettre en perspective l'héritage historique auquel Obama a semblé prétendre, au-delà de la seule prophétie d'un retour pur et simple au réalisme en politique étrangère.

Renouveler le leadership américain, transformer profondément la stratégie internationale des États-Unis en faisant la promotion d'une puissance intelligente (*smart power*), telle a été l'ambition de départ

1. Colloque international, « Le bilan de la politique étrangère d'Obama » des 14-15 octobre 2016, qui s'est tenu à l'Université de Poitiers, en partenariat avec l'IRSEM et le département de science politique de l'Université de Queen's (Canada).

de Barack Obama ; en voulant marquer la rupture, mettre fin aux guerres de George W. Bush, le président Obama a aussi voulu rompre avec le « tout militaire » caractéristique, selon lui, de la politique non seulement de son prédécesseur, mais aussi dans une moindre mesure de Bill Clinton. Cette volonté de « renouveler le leadership américain » (*renew American leadership*) et de repenser les stratégies de la puissance à l'international, exprimée dans sa profession de foi de 2007 (*Foreign Affairs*), se traduit dès le début de son premier mandat par la notion de *smart power*, mise en exergue par sa secrétaire d'État Hillary Clinton. Rééquilibrer les outils de la politique étrangère et en particulier la diplomatie et la politique économique au service des intérêts stratégiques des États-Unis, telle a été l'ambition première du tandem Obama-Clinton (Nossel, Nye).

C'est alors un leadership plus humble et discret (*benign hegemon*) que l'on retient dans un premier temps, en particulier dans les interventions militaires – le fameux *leadership from behind* mis en œuvre en Libye, un interventionnisme qui privilégie le recours au cadre multilatéral, notamment lorsque les intérêts américains ne sont pas directement menacés².

Par ailleurs, pour adapter la posture internationale des États-Unis à un système international en pleine mutation, où les rapports de force évoluent face à la montée des émergents, pour préserver les États-Unis du « déclin », l'administration Obama a mis en œuvre un rééquilibrage non seulement des outils, mais aussi des priorités régionales. Le pivot vers l'Asie s'est notamment traduit par des stratégies de *con-gagement* (*containment* et *engagement*), alliance intelligente de la dissuasion militaire et des alliances économiques.

Les défenseurs de la politique étrangère de Barack Obama mettent en avant les résultats diplomatiques du second mandat : l'accord sur le nucléaire iranien, le fait d'avoir renoué des relations avec l'Iran, ainsi que la reprise des relations diplomatiques avec Cuba, tournant enfin la page de la guerre froide sur le continent américain. Mais le caractère véritablement historique de ces résultats dépend évidemment de leur évolution sous Trump.

2. Ryan Lizza, « The Consequentialist : How the Arab Spring Remade Obama's Foreign Policy », *The New Yorker*, 2 mai 2011.

Au-delà de ces apparents succès, il y avait dans la stratégie d'Obama, exposée par le président lui-même (Goldberg) l'ambition profonde de transformer les relations des États-Unis avec le reste du monde en rompant avec les règles du jeu traditionnelles ainsi qu'un certain nombre de dogmes, datant pour certains de la guerre froide : remettre l'accent sur la diplomatie, mais aussi repenser certaines alliances traditionnelles, notamment au Moyen-Orient, avec une volonté ou une nécessité marquée de rééquilibrer la position des États-Unis entre les pouvoirs sunnites et chiïtes³.

Cependant, les lectures alternatives, notamment critiques, de la présidence Obama, sont nombreuses et mettent en avant les échecs stratégiques renouvelés de l'administration démocrate notamment au Moyen-Orient, en Irak et en Syrie où Barack Obama ne parvient pas à mettre fin à la propagation de la menace terroriste (d'Al-Qaïda et de l'État islamique) et par conséquent à « la Grande Guerre du moment » (Michael Morell) qui ne s'est manifestement pas arrêtée à Abbottabad avec la mort de Ben Laden. Quant aux thèses qui fustigent les choix de l'administration Obama et prônent une alternative partisane, celle proposée par Colin Dueck dans son dernier ouvrage, *The Obama doctrine*, insiste sur la priorité donnée par le président Obama à la politique intérieure (*nation building at home*) qui aurait défini une politique étrangère de retenue (*strategic restraint*), voire de désengagement (*retrenchment*), répondant au souhait de la population et aux contraintes budgétaires.

Dans ce contexte, cette étude se propose de replacer l'administration Obama dans une perspective historique, et favorise la réflexion sur les éléments suivants : la « retenue stratégique » (*strategic restraint*) du président Obama constitue-t-elle l'amorce d'une rupture dans la politique étrangère américaine, ou s'agit-il d'une phase normale et attendue de retrait, après la surexpansion des années George W. Bush ? Plus encore, marque-t-elle le début d'un nouveau cycle dans la politique étrangère américaine ? La « doctrine Obama », s'il en est, survivra-t-elle à la présidence de ce dernier ?

Plus largement, comment varient les choix stratégiques américains ? Les changements politiques, d'une administration à l'autre, constituent-ils les véritables ruptures, ou faut-il regarder plutôt du côté des

3. Jeffrey Goldberg, « Obama Doctrine », *The Atlantic*, mars 2016.

contraintes intérieures et/ou internationales ? Les différentes contributions de cette étude seront amenées à questionner le rôle du cadre institutionnel, non seulement sur l'élaboration mais aussi sur la mise en œuvre (et donc le résultat) de la politique étrangère. L'influence de ces déterminants (opinion, Congrès notamment) est une constante de la politique étrangère américaine, mais elle varie aussi en fonction du contexte international (Zelizer). Par ailleurs, certaines analyses reviendront sur la manière dont les bouleversements, voire l'effritement de l'ordre international, ont affecté la vision du monde d'Obama et donc sa stratégie internationale. En particulier, le pivot vers l'Asie a-t-il eu un effet contre-productif, agissant en « prophétie autoréalisatrice » sur la politique extérieure chinoise ? La « mise à distance » du Moyen-Orient a-t-elle joué contre les États-Unis en permettant le retour de la Russie ?

Les analyses proposées dans cette étude empruntent leurs outils d'analyse aussi bien à la science politique, à l'histoire ou à la civilisation (*area studies*) et privilégient les approches thématiques ou régionales, afin de proposer un ensemble de pistes d'interprétation et une vision prospective de ce qu'il pourrait advenir de l'héritage Obama en politique étrangère, à l'heure de la présidence Trump.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- ACHARYA Amitav, *The End of American World Order*, Polity Press, 2014.
- BRZEZINSKI Zbigniew, *Strategic vision : America and the Crisis of Global Power*, Basic Books, 2012.
- BREMMER Ian, *Every Nation for Itself : Winners and Losers in a G-Zero World*, Penguin, 2012.
- CLINTON Hillary, *Leading Through Civilian Power, The First Quadriennial Diplomacy and Development Review*, Department of State, 2010.
- DUECK Colin, *The Obama Doctrine, American Grand Strategy Today*, Oxford University Press, 2015.
- FOUCAULT Martial et MÉRAND Frédéric, « The Challenge of Burden-Sharing », *International Journal*, 67, printemps 2012, p. 423-29.
- GOLBERG Jeffrey, « The Obama Doctrine », *The Atlantic*, mars 2016.
- IKENBERRY John G., *The Crisis of American Foreign Policy : Wilsonianism in the Twenty-First Century*, Princeton University Press, 2011.
- LIEBER Robert J., *Power and Willpower in the American Future : Why the United States Is Not Destined to Decline*, Cambridge University Press, 2012.

- LIZZA Ryan, « The Consequentialist : How the Arab Spring Remade Obama's Foreign Policy », *The New Yorker*, 2 mai 2011.
- MEAD Walter R., *Special Providence. American Foreign Policy and How it Changed the World*, Alfred Knopf, 2001.
- NYE Joseph, *Is the American Century Over?*, Polity Press, 2015.
- OBAMA Barack, « Renewing American Leadership », *Foreign Affairs*, 86, juillet-août 2007.
- REMNICK David, « Going the Distance », *The New Yorker*, 27 janvier 2014.
- SANGER David, *Confront and Conceal : Obama's Secret Wars and Surprising Use of American Power*, Crown, 2012.
- SESTANOVICH Stephen, *Maximalist, America in the World from Truman to Obama*, Random House, 2014.
- SMITH Tony, *America's Mission : The US and the Worldwide Struggle for Democracy in the Twentieth Century*, Princeton University Press, 2012.
- VAISSE Justin, *Obama et sa politique étrangère (2008-2012)*, Odile Jacob, 2012.
- VALI Nasr, *The Dispensable Nation : American Foreign Policy in Retreat*, Doubleday, 2013.
- ZACHARIA Fareed, « Whatever Happened to Obama's Pivot to Asia ? », *The Washington Post*, 16 avril 2015.
- ZELIZER Julian, *Arsenal of Democracy : The Politics of National Security*, Basic Books, 2012.

DÉFINIR LA GRANDE STRATÉGIE ET LE DEVENIR DE LA PUISSANCE AMÉRICAINNE DANS L'ORDRE INTERNATIONAL

Pierre MELANDRI, « De l'existence d'une doctrine Obama ? »

Peut-on parler d'une « doctrine Obama » ? D'un côté, d'excellents livres et articles en affirment l'existence : tandis que Colin Dueck insiste sur la primauté des considérations intérieures dans l'approche de la politique étrangère par le président et que Derek Chollet met, lui, l'accent sur l'importance des objectifs à long terme dans sa conduite de cette dernière, le journaliste Roger Cohen évoque une « doctrine du silence » et ses collègues, Thomas Friedman et Jeffrey Goldberg, tout simplement une « doctrine Obama ».

De l'autre, aucune administration n'a autant rejeté toute identification à une « doctrine ». « Je n'ai réellement pas besoin d'un George Kennan », a déclaré le président à David Remnick du *New Yorker*. Déjà en 2013, Ben Rhodes, un de ses plus proches conseillers, avait expliqué à quel point l'idée même de « doctrine » était inappropriée : « Le concept de doctrine est utile comme principe organisateur pour ceux qui réfléchissent à la politique étrangère. Mais au sein de l'État, il ne peut être mis en pratique. » Au demeurant, loin d'être uniforme et linéaire, la politique extérieure d'Obama a pu paraître assez diverse pour qu'il lui ait été simultanément reproché d'agir « comme Pollyanna, comme John Wayne et comme Henry Kissinger ».

Le bilan de sa politique peut, du coup, donner lieu à deux lectures. Pour la première, le résultat est mitigé. D'un côté, son approche a débouché sur d'indéniables et grands succès : l'accord nucléaire avec l'Iran, le renouement avec Cuba, l'accord avec la Chine sur le réchauffement climatique. Plus généralement, ses supporters relèveront qu'il a évité au pays la Grande Dépression que le krach de 2008 laissait redouter, a endigué l'érosion de la force économique de l'Amérique et s'est efforcé de gérer le mieux possible la fin du « siècle américain ».

De l'autre, critiques et adversaires mettront plutôt l'accent sur les échecs auxquels son approche s'est heurtée : les États-Unis ont été

dans l'incapacité de se retirer de l'Irak et de l'Afghanistan même si l'ensemble des troupes qui y sont déployées y est tombé de quelque 200 000 à son arrivée à 15 000 seulement ; le désarmement nucléaire dont il avait fait une de ses priorités n'a guère progressé et le spectre de la prolifération ou d'une escalade mal contrôlée est plus inquiétant que jamais ; en dépit de ses efforts pour y promouvoir la paix et la prospérité, au Moyen-Orient le « printemps arabe » a tristement échoué, la menace de Daesh est venue s'ajouter à celle qu'Al-Qaïda représentait et la situation est peut-être encore pire qu'à son arrivée ; sa tentative de *reset* (de « nouveau départ ») avec la Russie n'a nullement prévenu une dégradation des relations entre les deux pays ; la dynamique du « pivot vers l'Asie » a sans doute débouché sur des rapprochements militaires avec certains alliés mais ceux-ci semblent tout autant préoccupés de ménager leurs relations avec une Chine dont la montée en puissance ne fait sans doute que commencer et risquent surtout d'être dégrisés par le rejet par Washington du TPP. Enfin, et peut-être surtout, la dévolution – l'un des grands piliers de l'*aggiornamento* qu'il voulait impulser – n'a guère été couronnée de succès ; manifestement, les alliés hésitent à engager de lourdes dépenses militaires et les tentatives de Washington pour développer des forces locales susceptibles de prendre en charge sa politique de sécurité se sont heurtées à des déboires qui l'ont parfois conduit à les arrêter peu après les avoir lancées.

Frédéric HEURTEBIZE, “New American Century’ vs. Decline: Competing Visions of America’s Global Future”

This paper proposes to map out the debate on the future of American power both in the political and academic arenas. Beyond « politics as usual » and partisan criticism of (or support for) the incumbent administration, election years present opportunities to examine the parties' and their candidates' foreign policy visions. Expectedly, the 2016 campaign reflected competing appraisals of the nation's future on the world stage but also (less expectedly) deep divisions within each major party. Equally important, it also exposed divergent perceptions as to how US global power and leadership have fared under the Obama presidency. Fears have been voiced that the United States is in decline, be it vis a vis the rise of China, an assertive Russia or about Obama's supposed indecisiveness in the Middle

East. The purpose of this paper is to connect that debate with the recent scholarly output characterized by both pessimistic and more optimistic analyses of the nation's global role in the future. Among the pessimists, some have lamented on Washington's lost leadership and crippling domestic politics, others deem Pax Americana damaged beyond repair and call for managing decline, while others welcome a multipolar (or "multiplex") world order, or sideline the US as a « dispensable nation. ». Among the more optimistic, scholars focus on US structural power to predict the continuation—through transformation—of US political and economic leadership. This paper will address those competing views in the light of updated definitions of concepts such as power, hegemony or leadership that are often—albeit wrongly—used interchangeably.

William KEYLOR, “Leading from Behind When No One is in Front: Eight Years of Frustration with the ‘International Community’s’ Failure to Bear the Burden of Preserving World Order”

This paper will explore the gradual disillusionment of the Obama administration with the inability of international organizations such as the United Nations, regional entities such as the North Atlantic Treaty Organization, the European Union, the African Union, the ASEAN Regional Forum, the Gulf Cooperation Council, as well as individual powers such as Turkey, Israel, Saudi Arabia, India, Pakistan, and Nigeria, to play constructive roles in the promotion of peace and security in the world's hot spots. The resulting dependence on one single country—the United States—to take the lead in deterring and responding to aggression and terrorism across the globe has placed enormous burdens on that country's economic and human resources, which in turn has generated considerable discomfort with the post-Cold War assumption that the world's only remaining superpower can and should operate as the world's gendarme. A brief historical analysis will demonstrate that American resentment at this hyper-dependence on Washington had already surfaced during the Cold War, accelerated after the collapse of the Communist bloc, and continues in our own time.

ALLIANCE TRANSATLANTIQUE ET RÉ-ÉQUILIBRAGE VERS L'ASIE

David G. HAGLUND, “Pivoting from the ‘Pivot’ (to Asia)? The Next Administration and US-European Strategic Relations”

One of the hallmarks of the “Obama Doctrine” has been the so-called “pivot to Asia.” There were many reasons why President Barack Obama and Secretary of State Hillary Clinton adumbrated this policy priority at the very outset of the first Obama administration (even though the “pivot” itself had to wait to be named until late 2011, when Clinton published an article on America’s “Pacific century” in the November issue of *Foreign Policy*). There were clear motives for the pivot associated with China’s well-commented “rise” in the international pecking order—a shift in international relative capability that betokened an American response, according to the time-honoured, if controversial, logic of “balance of power” diplomacy. But also of importance to the pivot was the desire of the administration to try to reduce to the greatest extent possible America’s strategic “footprint” in the Middle East, a region that the President gave every indication of hoping to see disappear as a cynosure of recent American foreign and security policy.

Somewhat lost in the regional puzzles that confronted the Obama administration was the question of America’s relations with the European allies. To many of the latter, it seemed as if the Old Continent had been harshly “demoted” in American strategic thinking, after a long run of more than six decades of “Eurocentricity” in the country’s grand strategy. For sure, it did appear to President Obama, upon assuming office in January 2009, as if Europe, as a policy challenge, had more or less been “solved,” partly because of the ongoing vitality of the European Union, but mainly because there did not seem to be any major regional security challenges in the wake of the relatively successful “management” of the wars of the Yugoslav succession following the 1990s.

Nearly eight years later, Europe has become a vastly more “interesting” bit of real estate, from the point of view of strategic analysts, and not only those in America. To the ongoing financial and economic crises affecting the EU’s southern members has been added the double-barrelled threat to physical security, presented on the one hand by

a resurgent Russia under Vladimir Putin and on the other by the gathering menace of Salafist jihadism, exacerbated even if not caused by the Syrian civil war and the initial European response to the refugee crisis it triggered. Nor has the spectre of a British departure from the European Union been without its own potentially troublesome implications.

Taken together, then, it is not too far-fetched to envision a Europe in crisis facing the next administration during the next few years. How the post-Obama security team might respond to that crisis constitutes the focus of this presentation/paper. Obviously, the American election a few weeks after our conference will have a great deal to say about this paper's value. None of us have crystal balls, and my intent in proposing this topic at this time is at least as much to cast a comparative glance backward at the Obama record as it is to speculate upon a future that may be only dimly "foreseeable".

Célia BELIN, « L'évolution des relations transatlantiques sous Obama : de la prise de distance volontaire au réengagement forcé »

Le premier mandat d'Obama a été marqué non seulement par une prise de distance avec le Moyen-Orient, mais aussi avec l'Europe. Alors que les Américains signifiaient, notamment à travers le « pivot vers l'Asie », leur intérêt pour le monde émergent, Washington assenait un discours de responsabilisation des Européens face à leur propre sécurité (monde « multipartner » de Clinton, discours de Gates à l'OTAN). L'idée était d'encourager les partenaires européens à prendre le relais (Libye, mais aussi Mali, RCA) à un moment où les États-Unis entraient dans une phase de retenue stratégique. Mais l'annexion de la Crimée par la Russie a été un réveil brutal pour l'Amérique qui prenait pour acquise, depuis les guerres en ex-Yougoslavie, la paix sur le continent européen. Cela l'a forcé à ouvrir les yeux sur l'affaiblissement progressif de l'UE, et de certaines de ses principales puissances, à travers la crise de la zone euro, la crise grecque, l'afflux des réfugiés syriens, la multiplication des attentats terroristes, ou encore le Brexit et la dérive turque. La perspective d'une instabilité croissante sur le continent européen amène l'administration Obama à réinvestir la sphère otanienne ; alors que, dans le même temps, les deux continents se sont éloignés et que les Américains ont une prise de plus en plus limitée sur les affaires européennes. L'Europe redevient objet de la grande stratégie, et son statut de partenaire égal est fragilisé.

ALLIANCES MILITAIRES ET ENJEUX SÉCURITAIRES : LA GRANDE STRATÉGIE AMÉRICAINE À L'ÉPREUVE DU DJIHADISME

Maya KANDEL, « Retenue stratégique et light footprint : un bilan d'Obama en chef de guerre »

Cet article propose une analyse de la doctrine Obama en matière de défense et d'emploi de la force. À partir de cette doctrine, ou grande stratégie, Barack Obama a impulsé un changement à la fois dans le choix et les priorités des engagements militaires américains, mais aussi dans les modalités d'intervention et d'emploi de la force. Ce second aspect a été précisé en particulier dans la directive stratégique de défense de 2012, document essentiel qui introduit et décrit la notion d'empreinte légère, tout en développant également l'idée de transfert du fardeau sécuritaire par la responsabilisation des acteurs locaux.

La doctrine Obama doit être évaluée à l'aune de ses ambitions, des principaux objectifs poursuivis par son administration en politique étrangère, ainsi que du bilan des engagements militaires américains sous ses deux mandats. Enfin, l'article s'interroge sur la pérennité de l'empreinte légère au-delà de la présidence Obama, ainsi que sur son efficacité dans ce qui demeure la priorité d'emploi des forces armées américaines aujourd'hui, la lutte contre le terrorisme.

Christopher GRIFFIN, “Obama’s Nigerian Strategy”

In April 2014, much of the U.S. public was made aware of the threat of Boko Haram after more than 200 girls were kidnapped at their school in Chibok, Nigeria by the terrorist group. Less than a year later, a coalition of four neighboring countries (Chad, Cameroon, Niger, Benin) went on the offensive with the Nigerian Army against Boko Haram. In October 2015, the U.S. sent Special Forces and drones to Cameroon to help protect the country from a wave of terrorist attacks and to participate in the fight against Boko Haram. The American presence in Cameroon is limited, and is based on supporting the alliance fighting the terrorist group rather than engaging directly in combat operations. While Obama’s strategy toward terrorism in Nigeria is consistent with the administration’s moves toward strategic restraint and leading from behind, it would be useful to look deeper at two other issues in this conflict, both relating to U.S. grand strategy. The first is to ask

whether Obama's strategic choices against Boko Haram are consistent or not with the theory of how to use Special Forces against terrorist groups in the counterinsurgency doctrine formulated during the Iraq and Afghanistan wars. Second, it would be useful to look at Obama's Nigerian strategy in the context of U.S. policy in Nigeria from a historical perspective, to assess whether or not American involvement against Boko Haram is consistent with the approach of earlier administrations toward Nigeria.

Corentin BRUSTLEIN, « Politique nucléaire d'Obama : de l'ambition à l'équilibre »

Le président Obama est arrivé à la Maison-Blanche en portant un agenda extrêmement ambitieux dans le domaine nucléaire, symbolisé par le discours prononcé à Prague en 2009 et récompensé par le prix Nobel de la Paix. Toutefois, la mise en œuvre de cet agenda s'est heurtée à nombre de difficultés, internes et externes. Tout en libérant des espoirs à l'échelle nationale comme internationale, le discours très volontariste du président se sera heurté jusqu'à la fin du mandat aux réalités internationales et aux contraintes internes, aboutissant non pas à une révision profonde de la posture américaine réduisant l'importance des armes nucléaires, mais à une série d'ajustements destinés à re-crédibiliser une doctrine face aux nouvelles menaces.

**SOFT POWER, DIPLOMATIE PUBLIQUE ET DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE
AU SERVICE DE LA GRANDE STRATÉGIE**

Nicholas J. CULL, "A New Beginning? The Obama administration and public diplomacy"

Since the end of the Cold War the engagement of and between ordinary citizens has become central to international affairs; an administration's capacity to advance its foreign policy through engaging foreign publics—its public diplomacy—is now both a major concern and a valuable metric by which to evaluate performance. How did the Obama administration fare? Was it able to reverse the downward trend in the US image and public diplomacy that has been in progress since the mid-1990s? This paper will argue that while the Obama administration

was able to stop the precipitous decline in America's reputation seen during the George W. Bush period, the Obama years were far from a triumph and US public diplomacy remains largely on the defensive.

Initially it seemed that public diplomacy would be a strength of the Obama administration. Foreign audiences hailed Obama as a candidate and the country jumped to the fore of indices like the Anholt/Roper Nation Brand Index. Obama initiated a number of bold initiatives promising a new start in US foreign relations most dramatically in his Cairo Speech of June 2008, with its portentous title of 'A New Beginning.' Promises of dialogue and fists un-clenched abounded and expectations in the region were sky-high only to be confounded by political realities which obliged the president to hold fast to and even step-up a number of Bush-era policies, including drone warfare. It seemed that one man could only do so much.

A simple typology of public diplomacy segments it into five core areas: listening; advocacy; culture; exchange and international broadcasting. This paper will consider each of these elements in turn alongside such additional categories of the use of new media and US involvement in mega events. The paper will examine shifts in balance between the White House and Department of State and contrast the approach taken by Hillary Clinton and that of John Kerry as Secretaries of State. One trend is that of domestic political concerns interfering with the ability to build relationships overseas. 2011 stands as an especial watershed. The administration was plainly burned by the domestic public outcry against a series of tweets from the US embassy in Cairo, and thereafter severely limited the ability of public diplomats in the field to respond freely to foreign publics, limited new media to an extension of broadcasting rather than opening its potential as a medium for building relationship. On the positive side the emergence of partnership as a major operating principle of public diplomacy during Hillary Clinton's term as Secretary of State suggests a model for future success.

The conclusion will set the development of US public diplomacy against the parallel evolution of European Union, Chinese and Russian efforts in the field, and argue that as of 2016 there is a serious deficit of rhetorical leadership. Arguments and counter-arguments abound but the kind of vision of the future that can motivate the kind of suspension of short term interest essential to improve the international situation

is largely absent. US public diplomacy lacks the kind of meta-message it was able to deliver with considerable success during the Woodrow Wilson or Franklin Roosevelt administrations. The world is the poorer for it.

Marie GAYTE, « La dimension religieuse et la lutte contre le terrorisme dans la diplomatie publique de l'administration Obama »

Dès ses premiers mois à la Maison-Blanche, Barack Obama fait souffler un vent nouveau sur la diplomatie publique en direction des pays à majorité musulmane. Sa première interview, donnée à une chaîne saoudienne, ainsi que ses célèbres discours d'Ankara et surtout du Caire, ont pour but de véhiculer les sentiments positifs de l'Amérique pour l'islam. En juin 2009, est institué le poste de représentant spécial auprès des communautés musulmanes au département d'État, poste confié à Farah Pandith, elle-même musulmane d'origine indienne ayant fait une carrière remarquable au département d'État, au National Security Council et à l'USAID. En parallèle, une « nouvelle diplomatie publique » est promue par la secrétaire d'État Hillary Clinton, qui est présentée en janvier 2010 sous forme d'un nouveau cadre stratégique, dont les principaux axes sont de façonner le message global, d'accroître les relations entre individus, de contrer l'extrémisme violent (CVE), et de contribuer de manière plus efficace à la formation des politiques.

Le fait que l'administration Obama voit pour la diplomatie publique religieuse un rôle essentiellement lié au CVE et que le dialogue avec les acteurs religieux ait pour but de promouvoir une certaine lecture de l'islam est à nouveau manifeste au moment de l'annonce de sa stratégie de CVE en 2015. Lors du sommet organisé à la Maison-Blanche en février 2015, B. Obama cite parmi les objectifs de cette approche la nécessité de « s'attaquer aux idéologies perverses adoptées par les terroristes comme Al-Qaïda et ISIS, tout particulièrement leurs tentatives de se servir de l'islam pour justifier la violence » et qu'il est « de notre responsabilité à tous de réfuter la notion selon laquelle la *narrative* des groupes comme ISIS représentant l'islam, car c'est un mensonge ». Selon lui, il est « de la responsabilité des communautés musulmanes, y compris des savants et des clercs, à repousser non seulement les interprétations dévoyées de l'islam, mais également le mensonge selon lequel nous serions en plein choc des civilisations, que

l'Amérique et l'Occident sont d'une certaine manière en guerre contre l'islam, ou cherchent à se débarrasser des musulmans, ou que nous sommes la cause de tous les maux qui frappent le Moyen-Orient ». La stratégie commune mise en place par le département d'État et l'USAID, publiée en mai 2016, évoque comme outil dans la lutte menée contre les efforts des terroristes pour recruter la construction d'*alternative narratives* au sein des communautés ciblées par ces derniers afin de réduire les risques de radicalisation et de recrutement en vue de commettre des actes violents, approche déjà retenue dans la *Quadriennial Diplomacy and Defence Review* de 2015.

Jean-Baptiste VELUT, “The logic and contradictions of the US Grand Trade Strategy”

The rise of cross-regional trade agreements has become a defining trend of the international political economy. On February 4th, 2016, a dozen countries in Southeast Asia and the Western Hemisphere, representing more than 40% of world GDP, signed the Transpacific Partnership (TPP), a so-called « next generation » agreement that covers a wide range of non-tariff barriers and regulatory issues. Two years earlier, Washington and Brussels jump-started the negotiations of the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), a long-held project to facilitate trade and harmonize regulatory issues between the two superpowers. Meanwhile, as the world's leading services exporter, the United States has played an instrumental role in the 23-country negotiations of the Trade in Services Agreement (TISA), designed to liberalize services trade such as the financial, healthcare and transportation sectors.

A cornerstone of Barack Obama's trade policy legacy, this recent wave of regionalism differs from earlier waves in three regards: 1) the economic significance and large geographic scale of cross-regional free trade agreements as illustrated by the participation of one or several great powers or the share of world GDP they represent; 2) the unprecedented scope of trade-related issues that these agreements include, ranging from privacy protection in digital trade to the recognition of professional qualifications, etc.; 3) the malleability of new cross-regional trade partnerships that are designed as “living agreements” where regulatory cooperation takes place not only before and during trade negotiations but also ex post, i.e. after the deal has been signed. All characteristics bear great significance for the political and economic

governance of the world economy, thereby raising questions about the role of new crossregionalism in American grand strategy. Not only does the transcontinental outreach of mega trade deals shed new light on the dynamics and stakes of American foreign economic policy, but the intrusiveness of cross-regional FTAs has, to a broader extent, renewed debates on the tensions between democracy and global capitalism, a theme that was once at the heart of Barack Obama's first presidential campaign in the middle of the financial crisis.

Despite the far-reaching implications that mega free trade agreements (FTAs) may have on both the world economy and people's daily lives, academic scholars have only begun to analyze the defining features of what could be interpreted as a new phase of globalization once again propelled by the United States. As with previous trade agreements, the trade policy field remains largely dominated by economists, while academic debates have been primarily framed through a twentieth-century prism characterized by deceptively clear dichotomies such as regionalism vs. multilateralism, protectionism vs. free trade, trade creation vs. trade diversion, etc.

This paper seeks to overcome these limitations by analyzing the implications of Obama's new cross-regionalism and US grand trade strategy by focusing on two prominent questions. It will first examine the geostrategic stakes of Obama's trade policy for global economic governance by analyzing the power struggles at play with the negotiations of TPP, TTIP and TISA. Second, it will analyze the debates surrounding the democratic governance of what are in effect new international regulatory regimes. It will focus on the political conflicts over the ends and means of American trade policy—a resurgence of the politics of globalization that will come to haunt Obama's legacy and his successor.

L'HERITAGE DE LA DOCTRINE OBAMA ET LES ALTERNATIVES PARTISANES POUR LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE AMÉRICAINE : LE POINT DE VUE RÉPUBLICAIN

Gary SCHMITT et James M. CUNNINGHAM, “Will the ‘Obama Doctrine’ Outlast the Obama Presidency?”

President Obama, by his own account and by scholarly analysis of his policies, has developed a unique foreign policy vision. It's a vision

that, arguably, is distinct not only from his predecessor, George Bush, but earlier presidents as well. Whether the Obama foreign policy vision is adequate to the times, or not, a more basic question is whether it will outlast his presidency.

To address that question, there are a number of factors to be considered. Other “transformative” administrations had, for example, leading figures that carried on that vision by their writings and commentary and, sometimes, served as advisors to other administrations. Who will be that figure in a post-Obama world? Also, since presidents are more and more popular leaders, what is the state of American public opinion when it comes America’s role of the world? Is it in tune with the Obama vision, or not? But presidents are not simply popular leaders and they depend on a broad elite to both give their policies depth substantively but also carry out their vision. What can we say about elite opinion today? Is it in sync with Obama’s policies or is it, as Obama himself suggested in his interview with Jeffrey Goldberg in *The Atlantic*, of a mind distinct from his on defense and foreign policy? Next, while a new president never gets a “clean sheet” to start his own administration’s foreign and defense policies in light of the decisions a previous president has made, a new president will have his own set of priorities and policies that he or she will want to see implemented. In the case of Donald Trump, what are those priorities and how do they match up with what President Obama has put in place? And, of course, although presidents have a great deal of discretion when it comes to initiating policies and administering foreign and defense matters in general, because the U.S. governing system is one of separated powers, Congress in particular still matters if a policy is to be sustained over the longer term. So, the question becomes, what is Congress’ “mind” when it comes to America’s role in the world—understanding that Republicans and Democrats are not necessarily on the same page about the legacy the Obama administration has left? What’s the likelihood, come January 2017, there can be a general consensus between a new Administration and a new Congress about foreign and defense policies? And, finally, both Congress and the White House must consider the state of the American economy and its fiscal situation as bounding (or, conversely) providing the resources available to carry out any foreign

and defense agenda. Will US budgetary restraints produce, whether intended or not by a new president, a national security agenda whose default position is more akin to President Obama's, than not?

Colin DUECK, "Republican Party Foreign Policy: 2016 and Beyond"

Republican voters today are divided between three broad tendencies: internationalist, nationalist, and non-interventionist. Donald Trump won the GOP presidential primaries this year partly by playing upon these divisions in an unconventional way. He assembled a new, ideologically cross-cutting insurgent coalition based upon strong support from non-college educated Republicans, directed against free trade, immigration, and policy elites from both parties. In effect, he pulled together nationalist and non-interventionist support against conservative internationalists, using his own polarizing personality as the focus. Since Trump is the GOP's nominee, these nationalist and non-interventionist tendencies now have greater sway within the party than at any moment since the 1930s. Yet in many ways, the foreign policy preferences of the average Republican voter are no different—and no more « isolationist »—than they were four or five years ago. This raises the interesting possibility that the long-term future of conservative internationalists may not be as dire as many seem to believe. But of course, if Trump becomes president, then his declared policy preferences and decision-making style will carry even more weight than they do today. Paradoxically, the future of a viable Republican foreign policy approach rests on Trump's defeat.

In this essay, I begin by outlining the differences between the GOP's main foreign policy tendencies, along with their historical relationship to one another. Then I describe how Trump defied historic norms to create a new coalition that won the nomination. Next, I sketch some possible futures for Republican foreign policy tendencies. Foreign policy under a Trump administration is likely to track the declared priorities and decision-making style of the president. I sketch these various directions, simplifying them into six distinct scenarios, and give reasons for their relative probability.

PEUT-ON PARLER D'UNE « DOCTRINE OBAMA » ?

Pierre MELANDRI, *Professeur émérite, Sciences Po Paris*

Peut-on parler d'une « doctrine Obama » ? D'un côté, d'excellents livres et articles en affirment l'existence : tandis que Colin Dueck¹ insiste sur la primauté des considérations intérieures dans l'approche de la politique étrangère par le président et que Derek Chollet² met, lui, l'accent sur l'importance des objectifs à long terme dans la conduite de cette dernière, le journaliste Roger Cohen évoque une « doctrine du silence³ » et ses collègues, Thomas Friedman et Jeffrey Goldberg, parlent tout simplement d'une « doctrine Obama⁴ ».

De l'autre, aucune administration n'a autant rejeté toute identification à une « doctrine ». « Je n'ai réellement pas besoin d'un George Kennan », a déclaré le président à David Remnick, du *New Yorker*⁵. Déjà en 2013, « Ben » Rhodes, un de ses plus proches conseillers, avait expliqué à quel point l'idée même de « doctrine » était inappropriée : « Le concept de doctrine est utile comme principe organisateur pour ceux qui réfléchissent à la politique étrangère. Mais au sein de l'État, il ne peut être mis en pratique⁶. » Au demeurant, loin d'être uniforme et linéaire, la politique extérieure d'Obama a pu paraître assez diverse pour qu'il lui ait été simultanément reproché d'agir « comme Pollyanna, comme John Wayne et comme Henry Kissinger⁷ ».

1. Colin Dueck, *The Obama Doctrine : American Grand Strategy Today*, Oxford University Press, 2015.

2. Derek Chollet, *The Long Game : How Obama Defied Washington and Redefined America's Role in the World*, Public Affairs, 2016.

3. Roger Cohen, « [Doctrine of Silence](#) », *The New York Times*, 28 novembre 2011.

4. Thomas Friedman, « [Iran and the Obama Doctrine](#) », *The New York Times*, 5 avril 2015 ; Jeffrey Goldberg, « The Obama Doctrine : The U.S. President Talks Through his Hardest Decisions about America's Role in the World », *The Atlantic*, avril 2016.

5. David Remnick, « [Going the Distance : On and Off the Road with Barack Obama](#) », *The New Yorker*, 27 janvier 2014.

6. Cité par Michael Crowley, « [Across the Red Line in Syria](#) », *Time Magazine*, 9 septembre 2013.

7. Thomas Friedman, « [The Three Faces of President Obama](#) », *The New York Times*, 15 mars 2014.

Comment expliquer ce paradoxe ? Une première réponse est que, jusqu'ici, les objectifs de la politique étrangère américaine étaient clairs. En 1946-1947, George Kennan avait jeté les bases de l'endiguement (*containment*). Après la fin de la guerre froide, ce concept a pris une dimension plus positive et a laissé sous Clinton, avec Anthony Lake, la place au concept d'enlargement. A alors commencé pour Washington une période pendant laquelle, comme l'écrit Michael Mandelbaum, l'objectif des États-Unis a glissé « de la guerre vers la gouvernance, de ce que d'autres gouvernements faisaient au-delà de leurs frontières, à ce qu'ils faisaient et comment ils s'organisaient en leur sein ». À partir de la chute de l'URSS, ajoute-t-il, les États-Unis ont ainsi « choisi de dépenser une partie de leurs vastes réserves de puissance sur l'équivalent politique d'articles de luxe, la reconstruction d'autres pays ». Comme l'indique le titre de son livre, *Mission Failure*⁸, ils ont échoué. L'on peut, dès lors, comprendre l'aspiration des dirigeants de Washington à un nouveau texte fondateur.

Une seconde explication est plus directement liée à la personnalité du président. Sa vision du monde est, à n'en pas douter, complexe et nuancée, donc difficile à réduire à un grand concept globalisant. En même temps, il est difficile de ne pas sentir qu'elle est régie – l'homme est réfléchi, voire cérébral et s'exprime avec une étonnante clarté – par un certain nombre de grands principes qui, avec le temps, se sont comme cristallisés et sur lesquels ses décisions les plus importantes semblent avoir été fondées.

Ces principes, notons-le, ne modifient pas fondamentalement l'objectif qui, au moins dans sa politique déclaratoire, reste le même que celui qui a guidé la politique étrangère américaine depuis la Seconde Guerre mondiale : gérer et préserver le leadership des États-Unis. Trois raisons semblent l'avoir conduit à privilégier, sur ce plan, la continuité. D'abord, sans doute, l'impression que le public n'était pas prêt à y renoncer même s'il renâclait toujours plus à en payer le prix. Ensuite, le sentiment qu'aucune autre puissance n'était en mesure de l'embrasser : « Ma position, a-t-il expliqué à West Point en 2014, est en ultime analyse que l'Amérique doit toujours jouer les chefs de file. Si nous ne

8. Michael Mandelbaum, *Mission Failure : America and the World in the Post-Cold War Era*, Oxford University Press, 2016. Les citations sont extraites de l'article de Thomas Friedman, « Impossible Missions », *The New York Times*, 6 avril 2016.

le faisons pas, personne ne le fera⁹. » Enfin et surtout, la conviction que la poursuite de l'imperium, du rôle des États-Unis comme gardien de l'ordre libéral, était un impératif pour la réalisation de ce qui a été leur grande priorité à l'étranger : la préservation et l'expansion de l'emporium¹⁰, l'immense marché mondial que depuis 1945 et, plus encore, depuis la fin de la guerre froide, Washington s'est efforcé de développer. Une expansion à laquelle il s'est montré d'autant plus attaché qu'elle lui assignait une double mission désormais : d'un côté, renforcer la posture géopolitique des États-Unis en resserrant leurs liens avec les pays d'Asie (le *Transpacific Partnership* ou TPP) et les Vieux Pays (le *Transatlantic Trade and Investment Partnership* ou TTIP), face aux autocraties – la Chine et la Russie – qui menacent leur suprématie ; de l'autre, booster ce qui est désormais pour lui l'absolue priorité – et c'est là que sa politique s'éloigne peut-être le plus de celle de son prédécesseur immédiat – la reconstruction de l'économie et de la société des États-Unis . « *America, it is time to focus on nation building here at home* », n'a-t-il pas hésité à déclarer¹¹.

C'est en effet cet objectif qui constitue le premier grand principe de la politique étrangère du président. Sous cet aspect, Obama, me semble-t-il, s'est surtout inspiré de l'approche d'un autre président qui s'était retrouvé face à la même situation à son arrivée, Dwight D. Eisenhower : confronté à une guerre de Corée qui avait remis en cause tant la cohésion de la nation que ce qui était alors encore considéré comme la clé de la prospérité – l'équilibre du budget – le héros de la Seconde Guerre mondiale s'était attaché à rappeler que les engagements du pays à l'étranger étaient censés étayer sa santé interne (et non l'inverse) et qu'une Amérique faible chez elle serait faible à l'étranger : ce que les Soviétiques voulaient, avait-il déclaré, n'était pas une Amérique conquise, mais « une Amérique en faillite ».

La sécurité, avait-il un jour expliqué au général Lucius D. Clay, était en gros le produit de « la force spirituelle multipliée par la force économique multipliée par la force militaire [...] Si l'un de ces facteurs

9. « [Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony](#) », 28 mai 2014.

10. Dans l'Antiquité : port fluvial de Rome, puis comptoir, établissement commercial fondé en pays étranger.

11. « [Remarks by the President on the Way Forward in Afghanistan](#) », 22 juin 2011.

s’annulait, avait-il ajouté, le produit l’imitait¹² ». À cet effet, il avait énoncé en 1956 une « grande équation » que les États-Unis devraient respecter, un juste milieu entre une Amérique déstabilisée par le coût de ses armes et une Amérique vulnérable : « Construire un établissement militaire moins important, avait-il dit, nous exposerait à l’agression. En ériger un excessivement puissant [...] pourrait détruire nos objectifs et handicaper, voire réduire à néant, le système politique et économique libéral même que notre défense a pour but de protéger¹³. »

C’est le même type de démarche qu’Obama semble avoir partagé. Il a manifestement redouté de voir l’extraordinaire effort militaire dans lequel, depuis le 11 septembre 2001, les États-Unis s’étaient lancés, nuire à leur santé économique et à leur prospérité : « Je suis conscient, a-t-il expliqué dès décembre 2009, des paroles du président Eisenhower qui – en débattant de notre sécurité nationale – avait dit : “Chaque proposition doit être pesée à *la lumière d’une considération plus large : la nécessité de préserver l’équilibre dans et parmi nos programmes nationaux.*” Au cours des dernières années, nous avons perdu cet équilibre. Nous n’avons pas su apprécier le lien entre notre sécurité nationale et notre économie... Nous ne pouvons tout simplement pas nous permettre d’ignorer le prix de ces guerres », avant d’ajouter : « C’est pour cela que notre engagement militaire en Afghanistan ne peut être illimité – parce que la nation dont la construction m’intéresse le plus est la nôtre¹⁴. »

De même qu’Eisenhower s’était attaché à concevoir une politique militaire qui rende plus difficile l’engagement des États-Unis dans des « guerres limitées » non vitales pour leurs intérêts mais susceptibles de mettre leur santé économique et morale en danger, le président s’est aussi inquiété du risque de voir la formidable puissance armée dont son pays disposait le pousser à un excès de confiance et l’inciter à se lancer dans des interventions étrangères aussi coûteuses qu’hasardeuses. C’est là, me semble-t-il, le second grand principe qu’il s’est

12. Robert R. Bowie et Richard H. Immerman, *Waging Peace : How Eisenhower Shaped an Enduring Cold War Strategy*, Oxford University Press, 1998, p. 44.

13. Cité dans Burton M. Sapin (dir.), *Contemporary American Foreign and Military Policy*, Scott, Foresman and Company, 1970, p. 4.

14. « [Remarks by the President in Address to the Nation on the Way Forward in Afghanistan and Pakistan](#) », 1^{er} décembre 2009 (souligné par nous).

efforcé de respecter : réconcilier la préservation du leadership américain avec un recours plus prudent à la puissance militaire et éviter, ce faisant, le contrecoup de guerres enclines à entraîner des conséquences contraires à ce qu'elles sont censées engendrer.

C'est cette règle, en mai 2014, qu'il a parfaitement énoncée : « L'établissement militaire que vous avez rejoint, a-t-il déclaré aux cadets de West Point auxquels il s'adressait, reste et restera toujours la colonne vertébrale de ce leadership. Mais l'action militaire ne peut pas être la seule – ou même la première – composante de ce dernier dans chaque cas. » Si l'équipe Bush critiquait l'image de laxisme et de faiblesse que, selon elle, la politique de Clinton avait engendrée (on disait alors que sa devise était « *ABC : Anything but Clinton* ») et avait saisi l'occasion offerte par le 11-Septembre pour la corriger, nul doute que la politique d'Obama se soit voulue « une correction de la correction ». « Ben » Rhodes a ainsi un jour remarqué que l'Irak était « un élément dramatiquement sous-représenté de la façon dont les gens analysent la politique étrangère » du président¹⁵. Aux yeux de ce dernier, en effet, cette intervention unilatérale et massive a procédé d'une analyse erronée des intérêts des États-Unis et elle leur a triplement nuï : elle a cruellement affaibli leur puissance, leur image et leur crédit ; elle les a distraits de la lutte contre Al-Qaïda qui était le vrai péril ; et elle a détourné leur attention et leur énergie des autres régions du monde, à commencer par l'Asie¹⁶.

Cette correction a pris la dimension de deux impératifs catégoriques. Le premier : tout faire pour arracher l'Amérique aux borbiers où elle était engluée. Le 23 mai 2013, Obama s'est ainsi engagé devant la National Defense University à assurer une transition vers une ère où le pays ne serait plus perpétuellement « sur un pied de guerre¹⁷ ». Le second : éviter de le laisser s'empêtrer dans de nouveaux conflits susceptibles, par la suite, de l'aspirer. « J'ai été élu pour terminer des guerres, non pour en commencer », a-t-il déclaré à Saint-Pétersbourg la même année.

15. Mark Landler, « [Iraq War Shaped Obama's Foreign Policy](#) », *The New York Times*, 17 décembre 2011.

16. Pour une analyse proche, voir Paul Kennedy, « [An America Adrift](#) », *The New York Times*, 6 septembre 2011.

17. « [Remarks by the President at the National Defense University](#) », 23 mai 2013.

Sous cet aspect, c'est sans doute dans son discours de 2014 à West Point qu'il a été le plus proche d'énoncer une « doctrine » : il y a ainsi confirmé que les États-Unis utiliseraient unilatéralement leur force militaire, si nécessaire, quand leurs intérêts vitaux l'exigeraient, y compris lorsque la sécurité de leurs alliés serait en danger. Il s'est inversement empressé d'ajouter que, hors une menace directe et même à l'occasion d'une crise inquiétante, ils ne devraient plus agir seuls mais, tout au contraire, mobiliser leurs alliés et recourir à tous les leviers dont ils pourraient disposer : de la diplomatie à l'action militaire multilatérale (mais seulement une fois épuisés les recours aux sanctions et à la loi internationale).

Telle est sans doute l'origine de la devise qu'il semble avoir érigée en règle d'or pour sa politique étrangère : *Don't do stupid thing*, version obamienne des *No more Korea* et *No more Vietnam* du passé. Cette posture lui a, on le sait, souvent été reprochée, à commencer par Hillary Clinton qui, dans une interview à *The Atlantic*, a remarqué qu'elle n'était pas à la hauteur d'une superpuissance comme les États-Unis¹⁸. Elle a plus généralement été critiquée par tout un establishment de la politique étrangère qui s'est inquiété et indigné de ce refus des États-Unis de chercher à diffuser plus activement les valeurs du pays à l'étranger. Sans doute conçue avant tout en réaction à ce qui avait été la philosophie de la précédente administration, à savoir que « l'inaction était le plus souvent plus dangereuse que l'action », la posture du président l'a aussi été en opposition à l'establishment de Washington (que son équipe appelle le blob par dérision), à l'obsession de celle-ci pour la « crédibilité » et à son corollaire, une vision illusoire et périlleuse de ce que les États-Unis peuvent réaliser grâce à la puissance de leurs forces armées. « Le peuple américain, avait-il affirmé dès octobre 2007 devant le Council on Foreign Relations, n'a pas seulement été induit en erreur par un président. Il l'a été par une grande partie de Washington. Par des médias qui trop souvent rapportent la propagande plutôt que les faits. Par une élite de la politique étrangère qui a largement pris le train de la guerre¹⁹. » Pour Rhodes, la guerre d'Irak a été la preuve « noir sur blanc, non de la complexité du système international ou des

18. Jeffrey Goldberg, « Hillary Clinton : "Failure" to Help Syrian Rebels Led to the Rise of ISIS », *The Atlantic*, 10 août 2014.

19. « [Barack Obama's Foreign Policy Speech – Council on Foreign Relations](#) », 2 octobre 2007.

périls inhérents à la prise de décision politique, mais du fait que les décideurs étaient des imbéciles²⁰ ». La réticence du président à recourir à la force armée n'a pu être que renforcée par sa propre expérience à la Maison-Blanche. Pour lui, explique Mark Landler, la Libye « a moins été une perte d'innocence que la confirmation de ce qu'il avait toujours cru : que les interventions américaines, le plus souvent, finissent dans les cendres²¹ ». C'est évidemment cette maxime qui explique la décision dont il dit tirer la plus grande fierté : son refus d'intervenir en Syrie après le vote négatif du parlement anglais.

Au-delà de ces deux principes fondateurs – priorité à la reconstruction de la nation, retenue dans l'utilisation de la force armée – trois autres constantes peuvent être relevées. La première est sans doute la conviction que les États-Unis pouvaient rompre avec l'approche par trop militaire que son prédécesseur avait embrassée tout en continuant à assumer leur rôle de leader en conjuguant intelligemment les facettes hard et soft de leur puissance dans un nouveau *smart power*²². « La vraie puissance, a-t-il expliqué à Jeffrey Goldberg, signifie que vous pouvez obtenir ce que vous voulez sans avoir à exercer de la violence. » Sa première démarche à cet effet a évidemment été de remettre la diplomatie au premier plan. C'est là d'ailleurs, pour Thomas Friedman, la véritable « doctrine Obama » : la certitude qu'un dialogue avec des pays hostiles peut être utile et que l'Amérique, « avec sa puissance écrasante, doit avoir assez confiance en elle pour prendre des risques calculés afin de s'ouvrir d'importantes occasions nouvelles, comme tenter de conclure un accord diplomatique avec l'Iran²³... ». Nul doute qu'à ses yeux un autre levier essentiel ait été l'économie : le TPP devait ainsi étayer le rapprochement avec les alliés que le « pivot vers l'Asie » entendait consacrer et les sanctions ont été un élément déterminant pour la conclusion de l'accord nucléaire avec l'Iran. Sous cet aspect, le

20. David Samuels, « [The Aspiring Novelist Who Became Obama's Foreign Policy Guru](#) », *The New York Times*, 5 mai 2016.

21. Jacob Heilbrunn, « [Alter Egos : Hillary Clinton, Barack Obama, and the Twilight Struggle Over American Power](#) », *The New York Times*, 2 mai 2016.

22. Voir Maya Kandel et Maud Quessard-Salvaing, *Les Stratégies du smart power américain : redéfinir le leadership dans un monde post-américain*, Études de l'IRSEM, 32, septembre 2014.

23. Thomas Friedman, « [Iran and the Obama Doctrine](#) », *The New York Times*, 6 avril 2015.

Trésor a été, comme un observateur l'a remarqué, le « commandant en chef non combattant » du président. Ce dernier semble aussi avoir espéré déléguer toujours davantage de responsabilités à ses alliés. Après le *containment* et l'enlargement, l'administration semble avoir cherché à mettre en œuvre une nouvelle approche (l'*enabling*) illustrée par la formule *leading from behind* comme par les appels d'Obama réclamant davantage de coopération à ses partenaires et les invitant à s'engager davantage dans les entreprises alliées (*to put more skin in the game*). Enfin, il est clair que, dans son esprit, le *smart power* n'excluait pas le recours aux formes plus discrètes – « l'empreinte légère » (*light footprint*) de la puissance militaire – sous la forme, en particulier, de la pratique d'un *stealth power* (« le scalpel plutôt que le marteau ») où drones et opérations spéciales se verraient assigner le rôle privilégié que déjà, après la guerre de Corée, la CIA s'était vu confier.

Chez ce président pénétré de l'idée que les passions sont funestes et que l'essentiel est de garder la tête froide (*Cool Head, Main Thing*, comme on disait à Hawaii dans sa jeunesse²⁴), la deuxième constante semble avoir été la conviction qu'il faut toujours subordonner le court au long terme. C'est d'ailleurs la thèse du livre de Derek Chollet déjà mentionné qui souligne la prédilection du président pour la « patience stratégique ». C'est cette conviction qui l'a conduit à voir dans le réchauffement climatique une menace plus grande que le terrorisme, parce que, précisément, ses effets ne se manifestant que lentement, il était plus difficile de mobiliser l'opinion pour l'endiguer alors même qu'à terme ses effets étaient encore bien plus à redouter. C'est elle aussi qui l'a incité, lorsqu'une position américaine était menacée, à rejeter toute réaction précipitée aux conséquences difficiles à calculer et à se contenter de limiter les dégâts (*holding the line*) en attendant que des perspectives plus favorables permettent aux Américains de reprendre la situation en main.

La troisième grande constante est sans doute la prise en compte de l'histoire. Après tout, une des formules préférées du président n'est-elle pas celle de William Faulkner : « *The past isn't dead and buried. In fact, it isn't even past.* » Cette attitude revêt chez lui trois dimensions.

24. Cité par David Maraniss, « [From the Affordable Care Act to the Opening of Relations with Cuba, Obama Will Leave Behind a Legacy of Liberal Achievement](#) », *The Washington Post*, 25 avril 2016.

La première est sans doute ce que David Remnick a appelé le « particularisme », le sentiment qu'il n'y a que des cas particuliers et donc des réponses spécifiques, que chaque pays, chaque groupe, chaque entité est le produit d'une culture et d'un passé qu'il est dangereux d'ignorer. Ainsi, défendant sa politique sur l'Ukraine, il explique à Jeffrey Goldberg que, du fait de sa proximité avec la Russie, l'Ukraine comptera toujours davantage pour cette dernière que pour les États-Unis. De ce « particularisme » découle aussi la conviction qu'il faut se garder des analogies et que tout change dans l'espace et dans le temps. Oussama ben Laden n'est pas Hô Chi Minh. Mieux, l'islam de l'Indonésie n'était pas celui du monde arabe, pas plus qu'il ne correspond à celui que le président a connu enfant quand il résidait en Indonésie.

Deuxième retombée, plus directe pour les États-Unis : ceux-ci doivent tenir compte de leur passé et ne pas le mythifier. Obama a de l'exceptionnalisme américain une vision nuancée. D'un côté, il n'hésite pas à le célébrer : « Tant que je vivrai, a-t-il souvent répété, je n'oublierai jamais que dans aucun autre pays de la terre mon histoire serait possible. » De l'autre, à la différence d'un Reagan qui décrivait l'Amérique comme une « cité brillant sur la colline » (*a shining city upon a hill*), lui la perçoit comme un pays toujours confronté à des problèmes quoiqu'en quête d'une « union plus parfaite ». De façon plus spécifique, il n'hésite pas à rappeler aux Américains des événements qui font que, dans d'autres pays, leur image n'est pas celle qui prévaut aux États-Unis. Dès le 4 juin 2009, dans son discours du Caire, il concède l'existence d'une « histoire tumultueuse entre nous. Au milieu de la guerre froide, les États-Unis ont joué un rôle dans le renversement d'un gouvernement iranien élu démocratiquement. Depuis la révolution islamique, l'Iran a joué un rôle dans des actions de prise d'otages et de violence contre des soldats et civils américains ». Sept ans après, s'adressant à Jeffrey Goldberg, il revient sur cette idée. « Nous avons une histoire en Iran, nous avons une histoire en Indonésie et en Amérique centrale. Aussi devons-nous être conscients de notre histoire quand nous commençons à parler d'intervention²⁵. » Peut-être est-ce là le reflet de son enfance en Indonésie : à la différence de la plupart des décideurs de Washington, lui a vécu dans une région où il était entouré de gens qui soit avaient commis des atrocités (en l'occurrence,

25. Jeffrey Goldberg, « [The Obama Doctrine](#) », *op. cit.*

les massacres perpétrés dans la foulée du coup d'État de 1965) ou connaissaient quelqu'un qui en avait été victime.

La troisième dimension de son attention à l'histoire combine la conviction que le monde n'est le plus souvent pas en noir et blanc mais bien plutôt en nuances de gris et la certitude que, du coup, le transformer est souvent hors de portée même pour les États-Unis. À ses yeux, la planète est complexe, elle est violente, elle est cruelle : « un lieu de souffrances et de tragédies ». Les situations y sont, du coup, difficiles à schématiser : à la différence de Reagan qui se voulait un « grand simplificateur », lui ne cesse de répéter « *it's complicated* » à propos de l'Arabie saoudite, de la relation entre Pékin et Hong Kong ou, encore, de l'Indonésie. Aussi les États-Unis doivent-ils éviter de s'épuiser dans des combats dont l'expérience a démontré qu'ils ne pouvaient être gagnés. Ils doivent, tout au contraire, distinguer les enjeux vitaux pour leur sécurité et ceux qui ne le sont que pour une prétendue « crédibilité », bref se montrer particulièrement sélectifs tant dans le choix de leurs priorités géographiques (c'est pourquoi à ses yeux, le « pivot vers l'Asie » est essentiel pour l'Amérique) que dans leur recours à la force armée.

Il semble ainsi avoir choisi d'embrasser l'approche *In medio stat virtus* que la théologie du « péché originel », chère à Reinhold Niebuhr, impliquait. Il a d'ailleurs confié en 2007 au *New York Times* que le grand théologien était un de ses philosophes favoris. Celui-ci, avait-il noté, reconnaissait l'existence du mal et comprenait « que nous devons être humbles et modestes dans notre conviction que nous pourrions éliminer ces choses ». Il lui avait emprunté, avait-il expliqué, « le sentiment que nous devons accomplir ces efforts tout en sachant qu'ils seront difficiles et ne pas osciller entre un idéalisme naïf et un réalisme amer²⁶ ». Suivant l'idée que « l'homme n'est ni ange ni bête et que lorsqu'il veut faire l'ange, il fait la bête » dont Niebuhr s'inspirait, il s'est efforcé d'éviter les deux écueils que ce dernier dénonçait. D'un côté, il rejette un réalisme cynique refusant d'accomplir ce qui peut être fait. Il aime, on le sait, à citer la phrase de Martin Luther King : « L'arc de l'univers moral est long, mais il tend vers la justice » mais il s'empresse d'ajouter qu'« il n'y tend pas tout seul » et qu'il faut l'y aider. De l'autre, il n'a

26. David Brooks, « [Obama, Gospel and Verse](#) », *The New York Times*, 26 avril 2007 ; John Bew, « The Irony of Obamian History », *Foreign Policy*, 21 mars 2016.

que méfiance pour un idéalisme naïf qui, au regard des limites de la condition humaine, ne peut conduire qu'à l'arrogance et au désastre. Conscient que, dans un monde toujours plus interdépendant et hyper-connecté, avec une dette nationale qui approche les 20 000 milliards de dollars et une opinion réfractaire aux croisades à l'étranger, les États-Unis ne disposent plus de leur hégémonie passée, il semble avoir été sensible, comme Niebuhr lui-même l'était, au danger de les voir tout autant menacés par leur propre prétention à la vertu que par le désordre international. Autrement dit, il s'est persuadé qu'il est des situations qu'il faut au moins dans un premier temps accepter parce que chercher à les transformer serait prendre le risque d'en encore les aggraver. C'est cette conviction qui est sans doute à l'origine de son refus de frapper Assad en Syrie, un pays où les intérêts des États-Unis autres que leur « crédibilité » n'étaient pas, à ses yeux, en danger. « Il se produira, a-t-il expliqué en septembre 2016, des défis de par le monde qui n'affecteront pas directement notre sécurité, [...] C'est dans ces situations qu'il vous faut décider ce qui est le mieux pour les intérêts de la sécurité nationale des États-Unis même si ce que vous voyez vous brise le cœur. [...] En Syrie, il n'existe pas de scénario dans lequel – hors le déploiement d'un grand nombre de troupes – nous pourrions arrêter une guerre civile dans laquelle les deux parties sont profondément enfoncées²⁷. »

Le bilan de sa politique peut, du coup, donner lieu à deux lectures. Pour la première, le résultat est mitigé. D'un côté, son approche a débouché sur d'indéniables et grands succès : l'accord nucléaire avec l'Iran, le renouement avec Cuba, l'accord avec la Chine sur le réchauffement climatique. Plus généralement, ses supporters relèveront qu'il a évité au pays la Grande Dépression que le krach de 2008 laissait redouter, a endigué l'érosion de la force économique de l'Amérique et s'est efforcé de gérer le mieux possible la fin du « siècle américain²⁸ ».

De l'autre, critiques et adversaires mettront plutôt l'accent sur les échecs auxquels son approche s'est heurtée : les États-Unis ont été dans l'incapacité de se retirer de l'Irak et de l'Afghanistan, même si l'ensemble des troupes qui y sont déployées est passé de quelque 200 000 à son arrivée à 15 000 seulement ; le désarmement nucléaire

27. Barack Obama, « [Remarks at CNN at Fort Lee](#) », Virginia, 28 septembre 2016.

28. Pierre Melandri, « *Le siècle américain* », une histoire, Perrin, 2016.

dont il avait fait une de ses priorités n'a guère progressé et le spectre de la prolifération ou d'une escalade mal contrôlée est plus inquiétant que jamais²⁹ ; au Moyen-Orient, le « printemps arabe » a tristement échoué en dépit de ses efforts pour y promouvoir la paix et la prospérité, la menace de Daech est venue s'ajouter à celle qu'Al-Qaïda représentait et la situation est peut-être encore pire qu'à son arrivée ; sa tentative de *reset* (de « nouveau départ ») avec la Russie n'a nullement prévenu une dégradation des relations entre les deux pays ; la dynamique du « pivot vers l'Asie » a sans doute débouché sur des rapprochements militaires avec certains alliés, mais ceux-ci semblent tout autant préoccupés de ménager leurs relations avec une Chine dont la montée en puissance ne fait sans doute que commencer et risquent surtout d'être dégrisés par le rejet du TPP par Washington. Enfin, et peut-être surtout, la dévolution – l'un des grands piliers de l'*aggiornamento* qu'il voulait impulser – n'a guère été couronnée de succès ; manifestement, les alliés hésitent à engager de lourdes dépenses militaires et les tentatives de Washington pour développer des forces locales susceptibles de prendre en charge sa politique de sécurité se sont heurtées à des déboires qui l'ont parfois conduit à les arrêter peu après les avoir lancées.

Du coup, entre l'administration américaine d'un côté et, de l'autre, ses critiques et ses alliés, la situation actuelle rappelle, mais à fronts renversés, celle qui prévalait en 1980, juste après l'invasion soviétique de l'Afghanistan. À cette date, la présidence Carter tendait à voir dans la situation mondiale une réminiscence des années 1939-1940 : une dynamique où la passivité des nations démocratiques ne pourrait qu'encourager de nouvelles provocations de leurs adversaires. À l'opposé, les Européens discernaient plutôt le risque d'un retour à la situation de 1914 : ils redoutaient de voir des réactions trop dures, sur un dossier où leurs intérêts vitaux n'étaient pas engagés, déboucher sur des escalades impossibles à contrôler.

Alors que la présidence Obama s'achevait, on a parfois eu l'impression que, pour les alliés des États-Unis et les critiques du président, la « doctrine de la retenue » de ce dernier – car c'est là la formule qui semble le mieux résumer son approche des défis étrangers – rappelait

29. Voir l'ouvrage de l'ancien secrétaire à la Défense de Clinton, William J. Perry, *My Journey at the Nuclear Brink*, Stanford University Press, 2015.

plutôt les dangers de la passivité auxquels les années précédant la Seconde Guerre mondiale restent associées. Elle risquait au mieux de laisser les multiples atteintes qui lui étaient portées provoquer la « mort à petit feu » de l'ordre international qu'au lendemain de la Seconde Guerre mondiale les États-Unis avaient su imposer, au pire d'engendrer une série de malentendus susceptible de dégénérer en un affrontement armé³⁰. Le président et ses conseillers donnaient, tout au contraire, l'impression de voir dans le Moyen-Orient l'équivalent des Balkans de 1914, une poudrière susceptible à tout moment d'exploser et où, du coup, tant que les intérêts américains ne seraient pas directement menacés, la sagesse consistait à ne rien faire de nature à accroître ce danger.

En résumé, seule l'histoire dira si la leçon que le président a tirée de l'Irak aura fini par être une source de grand danger – un peu comme on a pu, à un moment, voir dans l'enseignement que beaucoup en avaient tiré le pire des effets que la guerre du Vietnam avait provoqués – ou si son bilan sera célébré moins pour ce qu'il a fait (et qui n'est pas négligeable en réalité) que pour ce qu'il aura évité.

30. David Brooks, « [Saving the System](#) », *The New York Times*, 28 avril 2014.

ENTRE DÉCLIN ET « NOUVEAU SIÈCLE AMÉRICAIN » : L'AVENIR DE LA PUISSANCE AMÉRICAIN EN QUESTION

Frédéric HEURTEBIZE, *Université Paris Nanterre*

L'avenir de la puissance américaine est un sujet de débat constant dans la sphère académique. En témoignent les nombreux essais du politiste Joe Nye défendant les atouts de la puissance américaine pour le XXI^e siècle (« *The Future of American Power* ») ou à l'inverse l'ouvrage de Vali Nasr sur la superpuissance devenue non indispensable (*The Dispensable Nation*), ironisant ainsi sur le célèbre *satisfecit* de Madeleine Albright à la fin de l'ère Clinton. Or, la campagne présidentielle de 2016 a été l'occasion de porter cette question une nouvelle fois dans la sphère politique et publique. Outre les attaques d'une violence et d'une vulgarité inédites, notamment du côté des Républicains, la campagne présidentielle de 2016 fut révélatrice d'une préoccupation largement partagée au sein de la population américaine : celle du déclin des États-Unis sur la scène internationale.

Outre-Atlantique, cette hantise est un phénomène récurrent. Quelques décennies seulement après la fondation du Massachusetts au XVII^e siècle, les responsables de la colonie dénonçaient l'effondrement des valeurs morales et promettaient une déchéance certaine. Depuis l'avènement des États-Unis au rang de superpuissance, les Cassandre ont périodiquement annoncé sa chute. À la fin des années 1950, suite au lancement du satellite Sputnik, s'est exprimée la crainte de voir les Soviétiques dépasser les États-Unis dans les sciences, puis le *missile gap* habilement exploité par John Kennedy pour discréditer son rival républicain lors de l'élection de 1960. Une seconde vague de déclinisme s'abat durant la décennie 1970, qui voit les forces communistes gagner définitivement au Vietnam, prendre pied en Afrique et le pays tout entier humilié lors de la crise des otages en Iran. Vient ensuite le déclinisme de la fin des années 1980, cristallisé par l'ouvrage de l'historien Paul Kennedy sur la « naissance et le déclin des grandes puissances », qui devait plonger l'Amérique dans une phase de doute sans précédent. Or, si l'effondrement de l'Union soviétique en 1991 marque la victoire de Washington sur le communisme, l'euphorie est

de courte durée car, estiment certains, le Japon est en train de surpasser les États-Unis économiquement. Ce fut ainsi le constat d'un candidat à la Maison-Blanche en 1992 : « *The cold war is over, Japan won.* »

Si les pessimistes ont à ce jour été contredits par les faits, qu'en est-il à la suite des difficultés américaines au Moyen-Orient sous l'ère Bush et la présidence Obama ? Porté à la Maison-Blanche en 2008 par des électeurs lassés par la guerre (*war-fatigue*), celui-ci s'est donné une consigne : ne pas faire de bêtises¹. Suite à l'unilatéralisme belliqueux des néoconservateurs qui conduisit à la guerre d'Irak en 2003, Obama s'est fait l'avocat du *light footprint, no boots on the ground* et du *leading from behind*. Il soulignait ainsi non seulement sa réticence à l'égard d'interventions au sol (tout en recourant massivement aux attaques de drones), mais aussi son scepticisme sur la capacité des États-Unis à résoudre des conflits devenus inextricables, au risque d'en faire trop peu et de pécher par omission là où son prédécesseur avait péché par excès d'interventionnisme (*hybris*). D'où les accusations d'indécision, de défaitisme et de faiblesse lancées à son encontre très tôt durant son mandat et, plus encore, après son refus d'intervenir dans le conflit syrien. « Ce n'est pas parce qu'on a le meilleur marteau qu'il faut voir chaque problème comme un clou à enfoncer », se justifiait-il devant les élèves de West Point en 2014. « Depuis la Seconde Guerre mondiale, certaines de nos erreurs les plus coûteuses ont procédé non pas d'un excès de retenue mais de notre propension à nous précipiter dans des aventures militaires². » Tantôt considérée comme la cause du déclin américain, qui se manifesterait en creux par l'attitude conquérante de Moscou en Ukraine et en Syrie ou de Pékin en mer de Chine, la politique de retrait³ (*retrenchment*, Sestanovich) d'Obama se voit aussi interprétée comme un ajustement à des mutations plus profondes.

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, Washington a établi un ordre international libéral fondé sur le capitalisme, le libre-échange et soutenu par une série d'alliances militaires. Malgré le défi soviétique et les revers essuyés durant la guerre froide, les États-Unis furent la puissance dominante, parvenant dans l'ensemble à maintenir

1. David Rothkopf, « [Obama's "Don't Do Stupid Shit" Foreign Policy](#) », *Foreign Policy*, 4 juin 2014.

2. Barack Obama, [Discours à West Point](#), 28 mai 2014.

3. Voir notamment Colin Dueck, *The Obama Doctrine : American Grand Strategy Today*, Oxford University Press, 2015.

cette *pax americana* en exerçant le rôle de gendarme des « biens communs » (*global commons*) que sont notamment les voies de commerce maritimes et l'espace aérien. Garant du système international, Washington en a récolté les bénéfices mais supporté les coûts⁴. Suite à l'effondrement de l'URSS, l'ordre international libéral s'est non seulement maintenu mais élargi – à défaut de devenir universel comme le prédisait Fukuyama⁵. Les États-Unis accédant au rang d'unique superpuissance, d'aucuns, à l'instar de Charles Krauthammer, ont annoncé l'avènement de l'unipolarité⁶. Et de fait, la domination économique et militaire américaine est alors sans précédent dans l'histoire. Face à la montée en puissance de la Chine, seule candidate sérieuse au statut de superpuissance à moyen terme, c'est non seulement la pérennité de l'unipolarité qui semble compromise mais aussi, estiment certains, celle de l'ordre international libéral ou *pax americana*.

Parallèlement à ce débat, se pose, de manière parfois implicite, la question de la « grande stratégie ». Au service de l'intérêt national, centré sur la préservation ou l'augmentation du pouvoir et de l'influence des États-Unis, celle-ci doit dégager les priorités, donner un cap et définir les moyens pour l'atteindre. Pour John Mearsheimer et Stephen Walt, définir une grande stratégie revient : 1) à identifier les régions du monde qui méritent d'être défendues par une intervention ponctuelle ou une présence militaire américaine ; 2) à identifier les menaces qui pèsent sur ces régions ; et 3) à déterminer le degré d'implication (diplomatique ou militaire) nécessaire pour empêcher ces menaces de se concrétiser. En résulte quatre grandes stratégies possibles : 1) l'isolationnisme, fondé sur le postulat que seule la sécurité du continent nord-américain importe ; 2) l'*offshore balancing*, qui consiste à maintenir l'équilibre des puissances régionales dans les régions du monde jugées vitales pour l'intérêt national sans implication directe des forces américaines – à l'exemple de la Grande-Bretagne en Europe

4. Sur la théorie de la stabilité hégémonique (HST), voir Michael Mastanduno, « System Maker and Privilege Taker : US Power and the International Political Economy », *World Politics*, 61:1, 2009, p. 121-154 ; Barry Posen, « Command of the Commons : The Military Foundation of U.S. Hegemony », *International Security*, 28:1, 2003, p. 5-46.

5. Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, Free Press, 1992.

6. Voir Charles Krauthammer, « The Unipolar Moment », *Foreign Affairs*, 70:1, 1991, p. 23-33.

au XIX^e siècle – sauf dans les cas extrêmes requérant une intervention américaine ; 3) l'engagement sélectif, proche de l'*offshore balancing* mais plus interventionniste car impliquant une présence militaire permanente ; et 4) la domination ou hégémonie mondiale⁷.

Durant la guerre froide, à défaut de pouvoir éradiquer le communisme soviétique, objectif souhaité mais longtemps inatteignable, la *grand strategy* de Washington consista à l'endiguer à travers l'engagement sélectif (présence militaire permanente en Europe et en Asie orientale notamment). Après l'effondrement de l'URSS et le « moment unipolaire » consista pour les États-Unis à développer une stratégie hégémonique, que ce soit dans une variante libérale internationaliste, représentée par Madeleine Albright, ou néoconservatrice et unilatérale sous la présidence Bush fils⁸.

Quelle doit être la *grand strategy* aujourd'hui et par quels moyens la mettre en œuvre ? Les États-Unis doivent-ils endiguer Pékin, favoriser son intégration dans le système international ou bien se contenter d'amortir sa propre chute et apprendre à vivre comme une nation normale ? Quels rapports entretenir avec une Russie qui s'est replacée au centre du jeu dans le chaos syrien ? Dans un pays où 80 % des citoyens adhèrent au concept d'exceptionnalisme américain⁹, la notion de déclin se heurte souvent au déni. « *Decline is un-American* », trancha Jon Huntsman, candidat à l'investiture Républicaine en 2012¹⁰. « Ceux qui vous disent que l'Amérique est en déclin ou que notre influence dans le monde diminue, ne savent pas de quoi ils parlent », affirmait Barack Obama la même année¹¹. En 2017, pourtant, la question apparaît plus que jamais pertinente et le monde politique et universitaire très partagé.

7. John Mearsheimer et Stephen Walt, « The Case for Offshore Balancing : A Superior US Grand Strategy », *Foreign Affairs*, 95:4, 2016, p. 70-83. Voir aussi Barry Posen et Andrew L. Ross, « Competing Visions for U.S. Grand Strategy », *International Security*, 21:3, 1996-97, p. 5-53 ; Hal Brands, *What Good Is Grand Strategy? : Power and Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*, Cornell, 2014.

8. Voir NSC, [Defense Policy Guidance, FY 1994-1999](#) ; Patrick Tyler, « [US Strategy Plan Calls for Insuring No Rivals Develop](#) », *The New York Times*, 8 mars 1992.

9. Sondage [Gallup](#), décembre 2010.

10. Cité dans Christopher Layne, « [The End of Pax Americana : How Western Decline Became Inevitable](#) », *The Atlantic*, 26 avril 2012.

11. Barack Obama, [Discours sur l'état de l'Union](#), Washington D.C., 24 janvier 2012.

LE DÉCLIN DANS LA CAMPAGNE 2016

En raison de l'attentisme du président Obama au Moyen-Orient et du climat anxiogène généré par la menace terroriste, les questions de politique étrangère ont pris de l'importance dans la campagne présidentielle. Les Républicains, par ailleurs très divisés, se sont ainsi accordés sur le constat d'un déclin de Washington sur la scène internationale sous la présidence démocrate. L'accord sur le nucléaire iranien et la normalisation des relations avec Cuba ont été dépeints par eux comme de nouveaux « accords de Munich » ; surtout, le refus d'intervenir en Syrie après avoir défini une « ligne rouge » a été jugé désastreux pour la crédibilité de Washington dans le monde. Pour les Républicains du Congrès, le constat est sévère : « Après huit années de promesses non tenues, de concessions et de replis [...], les adversaires de l'Amérique perçoivent la faiblesse des États-Unis et poussent leur avantage partout dans le monde. Nos ennemis ne nous craignent plus et nos alliés ne nous font plus confiance¹². »

Pour ses adversaires politiques, les errements d'Obama trouvent leurs racines dans sa vision doublement erronée à la fois sur la nature des relations internationales et sur la place des États-Unis dans le monde. Ses détracteurs lui reprochent une vision libérale internationaliste défailante. Qu'il s'agisse du *reset* avec la Russie, de la « main tendue » à Pékin ou des accords avec l'Iran et Cuba, la Maison-Blanche a péché par naïveté, jugent les Républicains. Si Obama envisage la géopolitique en termes kantien, ses adversaires ont manœuvré dans un cadre hobbesien ; comprenant les affaires internationales comme un jeu à somme nulle, ils ont avancé lorsque Washington reculait.

Sur le rôle des États-Unis dans le monde, est reprochée à Obama sa propension à minimiser l'exceptionnalisme américain et à placer les États-Unis au même plan que les autres nations. Durant la campagne, Marco Rubio, l'un des candidats favoris de l'appareil républicain durant les primaires, s'est fait le porte-voix de cette critique, déclarant qu'Obama avait voulu « changer l'Amérique pour qu'elle ressemble davantage au reste du monde¹³ ». Ce faisant, le sénateur de Floride a repris une ligne d'attaque élaborée dès le début du premier mandat

12. « [Achieving US Security Through Leadership and Liberty](#) », in *A Better Way: Our Vision for a Confident America*, 9 juin 2016.

13. Marco Rubio, [5e débat des primaires républicaines](#), 14 janvier 2016.

du président démocrate. En 2010, John Bolton s'était indigné de ce que le président avait déclaré croire en l'exceptionnalisme américain au même titre que « les Britanniques croient dans l'exceptionnalisme britannique et les Grecs dans l'exceptionnalisme grec ». Pour Bolton, un tel relativisme revenait à nier l'exceptionnalisme américain, faisant d'Obama le « premier président post-américain¹⁴ ».

Ces reproches sont allés de pair avec les accusations de cosmopolitisme lancées à son encontre dès 2008 et périodiquement réactivées : en 2013, la revue *Commentary* reprochait à Obama d'être un « citoyen du monde » et donc de ne pouvoir défendre les intérêts américains au niveau international¹⁵. Mais ils se sont inscrits également dans les critiques d'une culture de la repentance qu'Obama aurait favorisée. Quelques mois après sa prise de fonction, la presse et ses think tanks conservateurs dénonçaient la « tournée d'excuses » du président lors de ses premiers voyages à l'étranger. « En moins de cent jours depuis son investiture, il s'est rendu sur trois continents demander pardon pour ce qu'il considère comme les péchés de l'Amérique et de ses prédécesseurs », écrivait Karl Rove, ex-conseiller de George W. Bush, en avril 2009¹⁶. Animé par de telles convictions, comment aurait-il pu conduire une politique autre que celle du retrait et donc accélérer le déclin des États-Unis ?

Partisanes et exagérées, ces critiques n'en révèlent pas moins le glissement opéré sous Obama vers une réticence à accorder aux États-Unis une supériorité morale ; l'exceptionnalisme américain se voit défini en termes relatifs, c'est-à-dire en contradiction avec le concept même d'exceptionnalisme qui ne s'envisage qu'en termes absolus. « Malgré tous nos défauts, les États-Unis ont clairement été une force bénéfique dans le monde. Si on nous compare aux superpuissances précédentes, on constate que nous agissons moins en fonction de nos seuls intérêts propres », a-t-il expliqué en avril 2016. Contrairement

14. John Bolton, « Obama's Next Three Year », *Commentary*, janvier 2010, p. 24-28.

15. Elliott Abrams, « The Citizen of the World Presidency, and Why It's a Disaster », *Commentary*, septembre 2013, p. 12-20.

16. Karl Rove, « [The President's Apology Tour](#) », *Wall Street Journal*, 23 avril 2009 ; Nile Gardiner et Morgan Lorraine Roach, « [Barack Obama's Top 10 Apologies : How the President Has Humiliated a Superpower](#) », *WebMemo*, 2466, Heritage Foundation, 2 juin 2009 ; Mona Charen, « The Apology Policy », *National Review*, 10 novembre 2015, p. 50-51.

aux néoconservateurs des années Bush fils, Obama a ouvertement admis qu'un excès de puissance pouvait être nuisible aux intérêts des États-Unis et du monde, affirmant sa foi dans le bien-fondé du multilatéralisme dont la vertu est de « modérer l'orgueil » (*regulate hubris*) des États-Unis¹⁷.

AU GOP, QUELLE GRAND STRATEGY ?

Hormis le consensus sur l'échec de la présidence Obama, le Parti républicain s'est montré divisé sur la vision qu'il porte sur l'avenir de la puissance américaine. Certes, en phase avec les analyses et les recommandations des think tanks conservateurs, tous les candidats du GOP ont promis une augmentation des budgets militaires pour compenser les « saignées » opérées sous Obama qui ont, estiment-ils, désarmé l'Amérique¹⁸. À défaut de *grand strategy* unificatrice, deux grandes approches se sont détachées : d'un côté, celle des interventionnistes qui, dans leurs variantes réalistes (Jeb Bush, John Kasich) ou néoconservatrices (Marco Rubio, Carly Fiorina, Chris Christie notamment), s'inscrivent dans les traces des présidences républicaines précédentes ; de l'autre, celle des nationalistes qui placent la sauvegarde de la souveraineté américaine au-dessus de tout (Donald Trump et Ted Cruz).

Les interventionnistes restent dominants au sein de l'establishment du GOP mais ce dernier a été malmené et ses représentants battus lors des primaires. Parmi ces derniers, Marco Rubio s'est beaucoup investi dans les affaires internationales, notamment en qualité de membre de la commission des Affaires étrangères du Sénat. Dès mai 2015, soit très tôt dans la campagne, il s'est rendu au prestigieux Council on Foreign Relations pour y énoncer sa « doctrine », laquelle reposait sur trois piliers : assurer la puissance américaine par l'augmentation des budgets militaires ; libéraliser le commerce international, moteur de la prospérité américaine ; et défendre « les valeurs essentielles de l'Amérique », telles que la démocratie ou les

17. Jeffrey Goldberg, « The Obama Doctrine », *op. cit.*

18. [2016 Index of US Military Strength: Assessing America's Ability to Provide for the Common Defense, Heritage Foundation](#), 2015 et [To Rebuild America's Military](#), AEI, 2015.

droits de l'homme¹⁹. Renforcés après les errements de la présidence Obama, les États-Unis pouvaient alors envisager un « nouveau siècle américain » (*New American Century*), son slogan de campagne. Nulle résignation au déclin dans ses propos mais, au contraire, une perspective optimiste quant à la capacité des États-Unis de maintenir à la fois la *pax americana* et l'unipolarité.

Durant la campagne, le Républicain a durci son discours, prônant un interventionnisme « musclé » assez proche de celui des néoconservateurs des années 2000, rendant au passage un hommage appuyé à George W. Bush²⁰. Aussi s'est-il montré partisan d'une intervention au sol contre l'organisation État islamique en Irak et en Syrie. « Nous ne pouvons continuer à sous-traiter notre politique étrangère », s'est-il exclamé. « Nous sommes la nation la plus puissante et devons recommencer à agir en conséquence²¹. » Parmi les faucons, Chris Christie et Carly Fiorina se sont illustrés par leurs propos intransigeants sur nombre de thématiques : nucléaire iranien, Russie ou Chine. Désastreuse sous Bush, désavouée par l'opinion, l'approche militariste a gardé la faveur de nombreux candidats républicains.

Le rapport de la majorité républicaine du Congrès commissionné par le speaker de la chambre basse Paul Ryan laisse apparaître une approche interventionniste similaire, quoique plus multilatéraliste. Publié peu avant l'investiture de Trump comme candidat du parti, *A Better Way* souligne la nécessité d'engager les forces diplomatiques et militaires dans le monde et insiste sur la coopération interétatique et le soutien logistique et matériel aux alliés. Contrairement à Trump, pourfendeur des traités de libre-échange, le rapport voit dans l'ouverture des marchés et la libéralisation du commerce international un vecteur essentiel de la prospérité et de la puissance américaine. La dimension morale et idéaliste est aussi affirmée : promotion de la liberté et de la démocratie, aide à l'émancipation des femmes dans les sociétés en transition, aide au développement. Pour vaincre le terrorisme islamiste radical, le document propose une augmentation des budgets militaires mais appelle aussi à engager une réflexion de long terme en soulignant

19. [Marco Rubio's Foreign Policy Vision](#), CFR, 13 mai 2015.

20. Marco Rubio, [9^e débat des primaires républicaines](#), 13 février 2016.

21. Marco Rubio, [5^e et 6^e débat des primaires républicaines](#), 15 décembre 2015 et 14 janvier 2016.

l'importance de la diplomatie et de la « bataille des idées »²². En clair, les Républicains du Capitole proposent là un programme dans le droit fil de ce que les présidents républicains – mais aussi démocrates – ont soutenu depuis l'accession des États-Unis au rang de superpuissance. Ce programme, ainsi que ceux des candidats interventionnistes, qui comprenait la candidate démocrate Hillary Clinton, fait apparaître en creux une *grand strategy* visant à maintenir la *pax americana* et l'hégémonie américaine de l'après-guerre froide.

Jusqu'ici dominante, quoique dans une mesure moindre sous Obama, cette approche a été mise à mal durant la campagne 2016 par le très conservateur sénateur du Texas Ted Cruz et, plus encore, par le milliardaire new-yorkais Donald Trump. Les deux candidats ont été qualifiés de nationalistes ou de jacksonniens, à savoir d'avocats acharnés de la souveraineté américaine et des intérêts américains strictement définis. « La politique étrangère que je défends, c'est « l'Amérique d'abord » », a affirmé Cruz lors du cinquième débat républicain²³. Que le Texan et le New-Yorkais soient arrivés en tête des primaires républicaines et que ce dernier ait emporté l'investiture du parti puis la présidence constitue donc un changement majeur.

Des deux candidats « nationalistes », Trump s'est de loin montré plus radical et plus transgressif, proposant de liquider plus d'un demi-siècle d'un consensus qui, dans des proportions variables, a mêlé promotion du libre-échange et interventionnisme politique et militaire. Sur le plan économique, le candidat a défendu une politique protectionniste, promettant le retrait des États-Unis du traité de partenariat transpacifique (TPP) signé sous Obama ainsi que la renégociation du traité de l'ALENA. Afin d'enrayer le déficit de la balance commerciale entre Washington et Pékin, le candidat a promis d'imposer des droits de douane de 45 % sur les importations chinoises pour sanctionner la Chine qu'il accuse de manipuler la valeur des devises, de violer la propriété intellectuelle et de subventionner ses exportations. En taxant les marchandises chinoises, mais aussi mexicaines, Trump espère rapatrier des emplois manufacturiers aux États-Unis et devenir sur la question

22. « [Achieving US Security Through Leadership and Freedom](#) », *op. cit.*

23. Ted Cruz, [5^e débat des primaires républicaines](#), 14 janvier 2016. Voir aussi Max Boot, « Is a New Foreign Policy Emerging? », *Commentary*, février 2016, p. 11-17 ; David Milne, « [Ted Cruz's Un-American "America First" Strategy](#) », *Foreign Policy*, 16 décembre 2015.

de l'emploi « le plus grand président que Dieu ait jamais créé²⁴ ». Très critique à l'endroit du *nation building* des néoconservateurs sous Bush, il a promis de se concentrer, à l'instar d'Obama en 2008, sur le *nation building at home* – sans utiliser le terme – en annonçant dans son discours d'investiture le lancement d'un programme de grands travaux²⁵.

Lors des primaires du GOP, tous les candidats ont brandi le déclin des États-Unis sous Obama, ligne d'attaque peu originale lorsqu'on brigue la Maison-Blanche face au parti du président sortant. Trump, toutefois, est allé plus loin en faisant du déclin le thème central de sa campagne et même de son discours d'investiture, évoquant dans celui-ci le « carnage américain ». Durant la campagne, il n'a eu de cesse de dépeindre les États-Unis comme les grands perdants d'un système international qu'ils auraient façonné au profit de leurs adversaires ou concurrents. Pour Trump, les alliances militaires formées au début de la guerre froide et les opérations de sécurisation des voies commerciales coûtent plus cher qu'elles ne rapportent aux États-Unis. Pire, elles entretiennent leur déficit commercial et donc, estime-t-il, accélèrent leur affaiblissement économique : « Nous dépensons des fortunes dans le domaine militaire pour perdre 800 milliards [...]. Nous ne sommes plus le même pays qu'il y a quarante ans et le monde n'est plus le même monde. La dette de notre pays est aujourd'hui de 19 000 milliards²⁶. » Pour Trump, les États-Unis sont de fait en déclin et n'ont plus les moyens d'assurer l'ordre international, surtout s'il les dessert. Désormais, c'est « l'Amérique d'abord ». Les États-Unis sont un pays comme les autres qui doit se battre pour son économie, une nation qui doit descendre de son piédestal et se battre dans l'arène du commerce international. Car pour Trump, la puissance repose avant tout sur l'économie, sur la capacité à faire de « bons deals ». D'où sa volonté d'affronter la Chine et, à l'inverse, d'établir une relation apaisée avec la Russie, puissance militaire mais nain commercial peu menaçant pour l'économie américaine.

24. Voir sur le site web de Donald Trump : « [Reforming the U.S.-China Trade Relationship to Make America Great Again](#) » ; « [Donald J. Trump's 7 Point Plan To Rebuild the American Economy by Fighting for Free Trade](#) », *DonaldTrump.com*.

25. Donald Trump, « [Discours d'investiture](#) », 20 janvier 2017.

26. « [Transcript : Donald Trump on NATO, Turkey's Coup Attempt and the World](#) », *The New York Times*, 21 juillet 2016.

Tout aussi originale – et transgressive – s'avère l'attitude du président républicain vis-à-vis de l'exceptionnalisme américain. « Je n'aime pas le terme », a-t-il clairement expliqué en 2015. Tout d'abord parce que les États-Unis, au vu de leur situation actuelle – « l'Amérique est en train de mourir » – ne pouvaient prétendre à un statut exceptionnel, mais surtout parce que le terme même « insulte le reste du monde²⁷ ». À l'été 2016, après le coup d'État avorté en Turquie, Trump s'est gardé de critiquer la reprise en main autoritaire du président Erdogan, estimant que les États-Unis étaient fort mal placés (racisme, violences policières...) pour donner des leçons²⁸. Quelques semaines seulement après son investiture, Trump a justifié son souhait de trouver un *modus vivendi* avec Poutine, qualifié de « tueur » par son interviewer. Réponse du président : « Nous avons beaucoup tué également. Vous croyez que notre pays est vraiment innocent²⁹ ? » En plaçant les États-Unis sur un même plan que la Russie, réputée pour ses violations de l'état de droit, Trump témoigne d'un relativisme jusqu'ici inconcevable de la part d'un président américain. En déclin sur le plan économique et commercial, privée de magistère moral dans les affaires internationales, l'Amérique de Trump n'est plus une « cité sur la colline », comme Reagan aimait le répéter, mais une cité au milieu de la plaine. Pour Trump, « l'Amérique d'abord » est une stratégie de rattrapage économique. La grandeur qu'il veut voir recouvrée ne repose pas sur un leadership global, ni même occidental, mais sur une affirmation brute – très XIX^e siècle – de la puissance économique américaine servie par un outil militaire puissant.

LE MONDE UNIVERSITAIRE ET LE NOUVEL ORDRE INTERNATIONAL

Dans le cercle des universitaires et des observateurs spécialistes des affaires internationales, le débat sur l'avenir de la puissance américaine s'articule en grande partie sur la pérennité de l'unipolarité ou, du moins, de la *pax americana*. Autrement dit, les États-Unis maintiendront-ils

27. Stephen Wertheim, [*Donald Trump Versus American Exceptionalism : Toward the Sources of Trumpian Conduct*](#), ISS Forum, 1^{er} février 2017.

28. « Transcript : Donald Trump on NATO... », *art. cit.*

29. « [Bill O'Reilly Interviews President Donald Trump before Super Bowl](#) », *Fox News*, 5 février 2017.

leur statut d'unique superpuissance qu'ils détiennent depuis la chute de l'Union soviétique face aux puissances émergentes ou les prochaines décennies verront-elles l'émergence d'un ordre mondial bipolaire, multipolaire ou apolaire ? L'ordre international libéral fondé au lendemain de la Seconde Guerre mondiale survivra-t-il au déclin relatif de l'Ouest ? Quelle « grande stratégie » adopter ? Washington doit-elle viser cette dernière et donc le maintien de l'unipolarité ? Si oui, de quels leviers dispose-t-elle ? Sinon, que faire ? Sur ces questions, les spécialistes se rangent en trois grandes catégories : les pessimistes, pour qui l'unipolarité est révolue et l'ère de la *pax americana* sérieusement compromise ; les circonspects, qui jugent la situation actuelle difficile mais estiment que les États-Unis peuvent se ressaisir ; et les optimistes qui voient la *pax americana* et même l'unipolarité se maintenir encore longtemps malgré l'ascension des puissances émergentes.

Pour les pessimistes, l'ascension des puissances non occidentales annonce la fin de l'ordre international libéral mis en place par les États-Unis après la Seconde Guerre mondiale. « Au lieu d'embrasser les règles du système international actuel, les puissances émergentes chercheront à adapter l'ordre actuel en fonction de leurs valeurs et de leurs intérêts », écrit Charles Kupchan (Université de Georgetown), pour qui le monde se dirige vers de « multiples versions de la modernité ». Bref, un monde apolaire³⁰. Mearsheimer (Université de Chicago) se concentre quant à lui sur le cas de la Chine et estime que l'ascension de celle-ci, à l'instar de celles des puissances révisionnistes du passé (telle l'Allemagne de la fin du XIX^e siècle), ne peut se faire paisiblement. La Chine cherchera à traduire sa puissance économique et militaire par une influence accrue dans les institutions internationales – voire à les subvertir – et à s'affirmer comme la puissance hégémonique en Asie, modifiant l'ordre international politique et économique au détriment des intérêts américains. À l'instar de Barry Posen (MIT) et de Michael Mandelbaum (Johns-Hopkins-SAIS)³¹, Mearsheimer se montre très critique de la « grande stratégie », poursuivie depuis la fin de la guerre

30. Charles Kupchan, *No One's World : The West, the Rising Rest, and the Coming Global Turn*, Oxford University Press, 2012, p. 4, 87-145 ; voir aussi Amitav Acharya, *The End of the American World Order*, Polity Press, 2014.

31. Barry Posen, *Restraint : A New Foundation for US Grand Strategy*, Cornell UP, 2014 ; Michael Mandelbaum, *Mission Failure : America and the World in the Post-Cold War Era*, Oxford University Press, 2016.

froide, consistant à rechercher à tout prix la « domination globale » ou « l'hégémonie libérale ». Le coût est trop élevé pour des bénéfices incertains. Partisan de l'*offshore balancing*, Mearsheimer, qui qualifie l'Asie orientale de région vitale pour l'intérêt national, n'en propose pas moins une politique d'endiguement vis-à-vis de Pékin³².

Christopher Layne (Texas A & M), pour qui le « déni » a trop duré, se montre plus pessimiste. Le montant de la dette extérieure et la surextension impériale des années Bush fils rendent vaine toute tentative de maintenir l'unipolarité. Layne va néanmoins plus loin que Mearsheimer dans la politique de retrait, s'opposant à tout endiguement de la Chine qui, estime-t-il, conduirait à une confrontation dangereuse. Pour lui, les États-Unis doivent au contraire faciliter son ascension apaisée dans le système international et « gérer leur déclin avec élégance » (*graceful decline*). Seul un retrait graduel unilatéral permettra de préserver au mieux les ressources – et donc la puissance – des États-Unis et la stabilité mondiale garante de la paix³³.

Les circonspects se rangent quant à eux en deux grandes catégories : ceux pour qui le déclin américain est principalement dû à des problèmes de politique intérieure, et ceux pour qui il repose avant tout sur des erreurs de politique étrangère, certes fâcheuses mais corrigibles. Pour les premiers, les États-Unis doivent faire le ménage avant de s'engager dans une politique étrangère ambitieuse. Ainsi dénoncent-ils l'incapacité du Congrès et de l'exécutif à résoudre les plus graves problèmes : dette publique, régulation insuffisante du système financier, inégalités croissantes, manque d'investissements dans l'éducation, infrastructures vieillissantes ou encore la paralysie (*gridlock*) que génère la bipolarisation accrue de la vie politique américaine³⁴. Tout espoir n'est pas perdu, cependant. Comme au temps de la guerre froide avec l'URSS, peut-être le défi chinois poussera-t-il l'Amérique

32. John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, nouv. éd., Norton, 2014, p. 360-402.

33. Christopher Layne, « The Unipolar Exit : beyond the Pax Americana », *Cambridge Review of International Relations*, 24:2, 2011, p. 158 ; « This Time It's Real : The End of Unipolarity and the Pax Americana », *International Studies Quarterly*, 56:1, 2012, p. 202-212.

34. Voir notamment Thomas Friedman et Michael Mandelbaum, *That Used to Be Us : How American Fell Behind in the World It Invented and How We Can Come Back*, Picador, 2011 ; Robert Kagan, *The World American Made*, Vintage, 2012.

à se rassembler. D'autant que les États-Unis, tous s'accordent sur ce point, possèdent de nombreux atouts : niveau d'éducation, recherche, culture d'entreprise, ressources naturelles, population multiculturelle, croissance démographique, etc. S'ils parviennent à « remettre leur maison en ordre » et à élaborer une stratégie d'ensemble soutenue par les deux grands partis, les Américains pourront maintenir leur leadership même s'ils ne retrouveront jamais la position qu'ils occupèrent durant les années 1990³⁵.

Parmi les circonspects, certains se concentrent à l'inverse sur les rectifications à opérer dans la conduite de la politique étrangère pour regagner le leadership perdu sous Obama. Dans *Dispensable Nation*, Vali Nasr critique en effet sévèrement la politique menée par le président démocrate au Moyen-Orient. Les liens avec l'Inde, les Philippines ou le Vietnam n'ont pas été suffisamment approfondis en vue de l'endiguement de la Chine. Pendant ce temps, Obama, estime-t-il, s'est empêtré inutilement en Afghanistan alors qu'il a négligé la relation avec le Pakistan pourtant essentielle. La conduite de la politique étrangère est également dénoncée : le président a trop circonscrit le processus décisionnel à une « petite cabale de conseillers relativement inexpérimentés » au détriment des experts du département d'État ou du renseignement. Conséquence de cette politique : les alliés de l'Amérique au Moyen-Orient ont perdu toute confiance en celle-ci tandis que la Chine se trouve renforcée dans ce point stratégique pour les États-Unis³⁶. Tel est, sur un plan plus général, l'avis de Colin Dueck (George Mason) et de Robert Lieber (Georgetown). À trop vouloir éviter les erreurs de son prédécesseur, Obama a péché par inaction et laissé d'autres acteurs – telle la Russie en Syrie – occuper la place des États-Unis. Ces errements ne doivent pas empêcher Washington, puisqu'elle en a les moyens, de poursuivre une stratégie de domination globale³⁷. L'unipolarité et la *pax americana* sont donc pérennes si Washington s'en donne les moyens.

35. Zbigniew Brzezinski, *Strategic Vision : America and the Crisis of Global Power*, Basic Books, 2012 ; Richard Haass, *Foreign Policy Begins at Home : The Case for Putting America's House in Order*, Basic Books, 2013.

36. Vali Nasr, *The Dispensable Nation : American Foreign Policy in Retreat*, Doubleday, 2013, p. 1-6, sq.

37. Voir sa contribution dans ce volume. Voir aussi Dueck, *The Obama Doctrine*, op. cit. et Robert Lieber, *Retreat and Its Consequences : American Foreign Policy and the Problem of World Order*, Cambridge University Press, 2016.

Tout en reconnaissant que la montée en puissance des pays émergents engendre mécaniquement un déclin relatif des États-Unis, ne serait-ce qu'en termes de ratio PIB américain/PIB mondial, les optimistes voient les États-Unis maintenir leur statut d'unique superpuissance pour longtemps. Tout d'abord parce que son économie se porte mieux que les indicateurs classiques ne le suggèrent. Certes, la part du PIB américain est en recul et le déficit de la balance commerciale se creuse. La domination américaine sur l'économie mondiale n'en demeure pas moins réelle. En 2012, les investisseurs américains détenaient en moyenne 46 % du capital des 500 plus grandes firmes multinationales, très loin devant les investisseurs japonais (8 %), chinois et britanniques (6 %) et français (4 %). À ce titre, l'Amérique détient donc une part disproportionnée de la richesse mondiale où qu'elle soit créée dans le monde. En résumé, la puissance économique des États-Unis a moins diminué qu'elle ne s'est diffusée dans les interstices de l'économie mondialisée³⁸.

Sur le plan militaire, non seulement l'Amérique a-t-elle un budget de défense trois fois supérieur à celui de la Chine, mais elle dispose d'un niveau de recherche, d'un savoir-faire (notamment dans la coordination et l'intégration des technologies) et d'expériences opérationnelles qui, bien qu'invisibles à l'examen des budgets militaires, accroissent l'avance réelle des États-Unis³⁹. En outre, contrairement à la Chine ou à la Russie, Washington dispose de nombreux alliés, parmi lesquels des puissances régionales et industrielles : sur les quinze premières puissances militaires, treize sont des alliées ou entretiennent des relations amicales avec Washington. Par ailleurs, estiment les optimistes, les pays émergents sont moins unis qu'il n'y paraît et donc peu à même de défier l'ordre international promu et défendu par les États-Unis depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. D'autant que nombreux sont

38. Sean Starrs, « American Economic Power Hasn't Declined—It Globalized! Summoning the Data and Taking Globalization Seriously », *International Studies Quarterly*, 57:4, 2013, p. 817-830. Voir aussi Michael Beckley, « China's Century ? Why America's Edge Will Endure », *International Security*, 36:3, 2011-12, p. 41-78 ; Carla Norloff, *America's global Advantage: US Hegemony and International Cooperation*, Cambridge University Press, 2010. En français, voir Dario Battistella, *Un monde unidimensionnel*, Presses de Sciences Po, 2011.

39. Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, « The Rise and Fall of the Great Powers in the Twenty-first Century », *International Security*, 40:3, 2015-16, p. 7-53.

ceux pour lesquels le développement économique – et la paix sociale qui en dépend – repose sur la pérennité de l’ordre international. D’où la stabilité du système même si la puissance relative des États-Unis est amenée à décliner. Enfin, les optimistes accusent les pessimistes de minimiser les défis auxquels les pays émergents sont confrontés qui entravent leur croissance (démographie, instabilité sociale, corruption, inégalités, pollution...). Et de pointer vieillissement précoce de la population chinoise ou son *middle-income trap*. Bref, la domination dont les États-Unis ont bénéficié au lendemain de la guerre froide est terminée, le leadership en revanche se poursuivra. L’ordre international libéral survivra à l’accession de la Chine au rang de première puissance économique⁴⁰.

CONCLUSION

« Contrairement à ceux qui annoncent le “siècle de la Chine”, nous ne sommes pas entrés dans un monde post-américain, affirme Joseph Nye en conclusion de son dernier livre (2015). Mais la poursuite du siècle américain ne ressemblera pas à ce qu’il fut au XX^e siècle. Leadership n’est pas domination⁴¹. » Là réside bien le problème. Le « moment unipolaire » est révolu et ses thuriféraires néoconservateurs n’auront bientôt plus que la nostalgie et l’aigreur en héritage. En poursuivant une stratégie d’hégémonie globale, ces derniers ont dilapidé dans les années 2000 une partie du capital puissance hard et soft à l’heure où son poids économique diminuait en termes relatifs. À l’inverse, soucieux de perpétuer la *pax americana*, notamment dans sa dimension économique, Obama a tenté d’exercer le leadership américain dans le domaine commercial (TTIP et TTP) en plaçant les États-Unis au centre des échanges et en position dominante en termes d’édiction des normes. Toutefois, obsédé par les erreurs de son prédécesseur, il

40. Joseph Nye, *Is the American Century Over?*, Polity, 2015 ; Bruce Jones, *Still Ours to Lead : America, Rising Powers, and the Tension Between Rivalry and Restraint*, Brookings, 2014 ; G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*, Princeton UP, 2011 ; Josef Joffe, *The Myth of American Decline : Politics, Economics, and a Half Century of False Prophecies*, Live-right, 2013.

41. Nye, *Is the American...*, *op. cit.*, p. 125-26. Voir aussi Joseph Nye, « Will the Liberal Order Survive », *Foreign Affairs*, 96:1, 2017, p. 10-16.

en perdit le leadership diplomatique et militaire dans la crise syrienne. Malgré les revers, les États-Unis disposent d'atouts nombreux pour recouvrer une partie de leur leadership. Mais Donald Trump semble moins intéressé par le leadership que par la domination, notamment économique. Fondés sur une vision partiellement périmée de ce qui constitue la puissance économique, les moyens envisagés – menace de guerre commerciale avec la Chine, retrait des accords de libre-échange – semblent pourtant peu à même de servir ses fins. Non seulement les États-Unis ne retrouveront pas leur position de domination hégémonique, mais ils doivent se préparer à une érosion accélérée de leur leadership.

BIBLIOGRAPHIE

- BECKLEY Michael, « China's Century ? Why America's Edge Will Endure », *International Security*, 36:3, 2011-12, p. 41-78.
- BRANDS Hal, *What Good Is Grand Strategy ? : Power and Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*, Cornell UP, 2014.
- BROOKS Stephen G. et WOHLFORTH William C., « The Rise and Fall of the Great Powers in the Twenty-first Century », *International Security*, 40:3, 2015-16, p. 7-53.
- BROOKS Stephen, IKENBERRY John G. et WOHLFORTH William C., « Don't Come Home, America : The Case against Retrenchment », *International Security*, 37:3, 2012-13, p. 7-51.
- BRZEZINSKI Zbigniew, *Strategic Vision : America and the Crisis of Global Power*, Basic Books, 2012.
- DUECK Colin, *The Obama Doctrine : American Grand Strategy Today*, Oxford UP, 2015.
- GOLDBERG Jeffrey, « The Obama Doctrine », *The Atlantic*, avril 2016, p. 70-90.
- HAASS Richard, *A World in Disarray : American Foreign Policy and the Crisis of the Old Order*, Penguin Press, 2017.
- HAASS Richard, *Foreign Policy Begins at Home : The Case for Putting America's House in Order*, Basic Books, 2013.
- KUPCHAN Charles, *No One's World : The West, the Rising Rest, and the Coming Global Turn*, Oxford University Press, 2012.
- LAYNE Christopher, « This Time It's Real : The End of Unipolarity and the Pax Americana », *International Studies Quarterly*, 56:1, 2012, p. 202-212.
- MEARSHEIMER John et WALT Stephen, « The Case for Offshore Balancing : A Superior US Grand Strategy », *Foreign Affairs*, 95:4, 2016, p. 70-83.
- NYE Joseph, *Is the American Century Over?*, Polity, 2015.

POSEN Barry, *Restraint : A New Foundation for US Grand Strategy*, Cornell UP, 2014.

STARRS Sean, « American Economic Power Hasn't Declined—It Globalized ! Summoning the Data and Taking Globalization Seriously », *International Studies Quarterly*, 57:4, 2013, p. 817-830.

LEADING FROM BEHIND WHEN NO ONE IS IN FRONT: EIGHT YEARS OF FRUSTRATION WITH THE “INTERNATIONAL COMMUNITY’S” FAILURE TO SHARE THE BURDEN OF PRESERVING WORLD ORDER

William R. KEYLOR, *The Pardee School of Global Studies,
Boston University*

This paper will explore the disillusionment of the Obama administration with the inability of “the international community,” including the United Nations and regional entities such as the North Atlantic Treaty Organization and the European Union, to play constructive roles in the promotion of peace and security in the world. The continual dependence on one single country—the United States—to assume the responsibility of deterring aggression, combating terrorism, and coping with humanitarian disasters across the globe, whether or not those developments affect the vital interests of the United States, provoked a vigorous response from the man whose term in office ended on January 20 of this year. Barack Obama was the first modern U.S. president to publicly complain about the post-Cold War assumption that the world’s only remaining superpower can and should operate as the gendarme of the world.

I will begin by addressing what appears to be Obama’s thinking about America’s proper role in the world and will then review a few of the actual policies conducted by his administration reflective of that vision. I will end with a very cursory review of the history of United States foreign policy since the Second World War in order to demonstrate that President Obama’s vision of world order is not entirely new, but rather reiterates concerns expressed by American officials in the past.

“Free riders aggravate me,” President Barack Obama exclaimed in his wide-ranging interview in *The Atlantic Magazine* with Jeffrey Goldberg in April 2016.¹ That particular outburst was directed at the failure of

1. Jeffrey Goldberg, “The Obama Doctrine,” *The Atlantic Magazine*, April 2016.

America's European allies in the North Atlantic Treaty Organization to bear their fair share of the costs of regional defense. When even Great Britain, America's closest ally, failed to meet the specified 2% of GDP threshold for defense spending, Obama had to exert considerable pressure on Prime Minister David Cameron to reach that goal. But that left only five of the alliance's twenty-eight members in compliance.

Obama's dissatisfaction with the "free riders" across the Atlantic repeated the acerbic complaints of his former Secretary of Defense Robert Gates. In 2010 Gates grumbled about what he called "the demilitarization of Europe."² The next year, before leaving his post, he warned in a speech in Brussels of NATO's "dim if not dismal future" unless its European members increased their contributions to the alliance. "The blunt reality is that there will be dwindling appetite and patience in the U.S. Congress—and the American body politic writ large—to expend increasingly precious funds on behalf of nations that are apparently unwilling to devote the necessary resources and make the necessary changes to be serious and capable partners in their own defense," he complained. "[T]hose who enjoy the benefits of NATO membership but don't want to share the risks and the costs," he noted, are "apparently willing and eager for American taxpayers to assume the growing security burden left by reductions in European defense budgets." He also criticized the Europeans for their half-hearted efforts to meet their obligations in the NATO-led International Security Assistance Force in Afghanistan and for imposing onerous restrictions on their troops there that "hobbled the effort" to bring stability to that war-torn country.³

In addition to Obama's own general dissatisfaction with the unwillingness of the European members of NATO to bear their rightful share of the financial burden of European defense, he was also agitated about the role of America's transatlantic allies in the alliance's "out-of-area" military operation during his presidency to overthrow Muammar Qaddafi in 2011. The Europeans had been loudly calling for action against the Libyan strongman after he threatened to massacre his domestic enemies in the eastern part of the country. "But what has

2. "[Gates Calls European Mood a Danger to Peace](#)," *The New York Times*, February 24, 2010.

3. Robert Gates, "[The Security and Defense Agenda: The Future of NATO](#)," Speech by Secretary of Defense Robert M. Gates, June 10, 2011.

become a habit over the last several decades in these circumstances,” Obama later observed, “is people pushing us to act but then showing an unwillingness to put skin in the game.”⁴ So he decided, in the memorable phrase of an aide later leaked to the press, that the U.S. would “lead from behind” in the Libyan crisis. He insisted that the European members of NATO, located right across the Mediterranean from Libya, take charge of a multilateral NATO intervention, with full United States support. The resulting firestorm of criticism that engulfed the White House in response to that pronouncement and that policy greatly annoyed him. “We don’t have to always be the ones who are up front,” he defiantly declared. “[I]t was precisely in order to prevent the Europeans and the Arab states from holding our coats while we did all the fighting” that we insisted that they lead during the mission to oust Gaddafi. It was, as he put it, “part of the anti-free rider campaign” that he was waging against America’s European allies and Arab friends.⁵ After the U.S. provided the overall coordination of the military operation, destroyed Qaddafi’s air defenses, and provided critical intelligence support—leading from behind, if you will—the NATO intervention, spearheaded by Britain and France, succeeded in removing Qaddafi. But the result was a failed state that has become a haven for ISIS and other jihadist groups. “I had more faith in the Europeans, given Libya’s proximity, being invested in the follow up,” he told Goldberg.⁶

In addition to Libya, the other Obama foreign policy that has caused much concern is his refusal to become directly involved in the Syrian Civil War. Defense Secretary Gates regularly asked the question in national security meetings, “Shouldn’t we finish up the two wars we have before we look for another?”⁷ Obama has been reluctant to intervene in conflicts in which the U.S. has no demonstrable vital interest, even if such caution tragically permits horrific humanitarian disasters to take place, as they have been in Syria. “I suppose you could call me a realist in believing we can’t, at any given moment, relieve all of the world’s misery,” he declared.⁸ Faced with evidence of the unmitigated brutality of the Assad regime, he publicly called for its removal

4. Goldberg, “The Obama Doctrine.”

5. *Ibid.*

6. *Ibid.*

7. *Ibid.*

8. *Ibid.*

in the summer of 2011. A year later, in August 2012, he famously warned Assad that if he used chemical weapons against his domestic enemies, he will have crossed a “red line” that would lead to a military response from the international community with the United States in the lead.⁹ The European allies talked a good game in criticizing Assad. But German Chancellor Angela Merkel then informed the president that her country would not contribute troops to a Syrian campaign. The British parliament turned down Prime Minister Cameron’s request for authorization for British participation in such an undertaking. The refusal of the U.S. Congress to authorize an American military intervention in Syria demonstrated that American congressional and public opinion had no stomach for involvement in a third war in a Muslim country.¹⁰

Vociferous expressions at outrage flowed from all quarters at American inaction in Syria, and particularly at the alleged damage to U.S. credibility caused by the failure to enforce the “red line” of 2012. These denunciations overlooked the fact that the president’s warning referred specifically to the Syrian government’s use of chemical weapons against its opponents or permitting those weapons to fall into the hands of terrorist groups. After a chemical weapons attack against a rebel-held suburb of Damascus in August 2013, the President authorized and then cancelled a planned missile strike against Syrian government positions. Soon thereafter the United States and Russia jointly crafted a non-military solution to the problem: By October 2013, without single missile being fired, the Assad regime was forced to submit to a multinational coalition that removed and destroyed the deadly weapons.¹¹ In short, Syria’s huge chemical weapons arsenal was removed not by a unilateral American intervention in Syria, but by a rare instance of cooperative coercive diplomacy by Washington and Moscow.

9. Glenn Kessler, [“President Obama and the ‘red line’ on Syria’s Chemical Weapons,”](#) *The Washington Post*, September 6, 2013.

10. Nico Hines, [“With Britain Out, Allies Abandon Obama on Syria,”](#) *The Daily Beast*, August 8, 2013.

11. Michael R. Gordon, Michael R., [“U.S. and Russia Reach Deal to Destroy Syria’s Chemical Weapons,”](#) *The New York Times*, September 14, 2013. Michael R. Gordon, [“U.N Deal on Syrian Arms is Milestone After Year of Inertia,”](#) *The New York Times*, September 26, 2013.

What if Obama had launched the attack as planned? Such a strike would have eliminated only a small portion of this arsenal, leaving hundreds of tons of chemical weapons dispersed throughout the war-torn country. To prevent them from falling into the hands of ISIS and other terrorist groups, he would have had to deploy American forces on the ground to secure those weapons over which the Syrian government may well have lost control.

But the allegation persisted that American credibility had been gravely compromised by the decision not to intervene militarily in the Syrian mess, long after the purpose of announcing the “red line” had been achieved by negotiation rather than by missile strikes. Obama later complained about what he called the “fetish of credibility” of the foreign policy establishment: the idea that the “international community” must be able at all times to rely on the United States to live up to all of its global commitments.¹²

Let me now turn to a brief excursion into history to demonstrate that President Obama’s resentment at this hyper-dependence on Washington to protect the world from the multifarious threats it faces is not new. Examples of this type of thinking had already surfaced in the early years of the Cold War and continued in the decades thereafter.

At the end of the Second World War it was widely assumed that the new United Nations Organization would succeed where its predecessor had failed by becoming an effective guarantor of peace and security in the world. The long-forgotten military sections of Chapter VII of the U.N. Charter specify that the Security Council will obtain from member states “armed forces, assistance, and facilities, including rights of passage, necessary for the purpose of maintaining international peace and security.” A Military Staff Committee (MSC), composed of representatives of the five permanent members of the Security Council, was established to lay the groundwork for a global network of UN army, naval, and air bases throughout the world to provide logistical support for a collective response to aggression as defined by the Security Council. By the time the MSC had completed its elaborate project for an on-call UN military command with dedicated UN bases across the

12. Goldberg, “The Obama Doctrine;” Eric Alterman, [“Obama and the ‘Cult of Credibility’,”](#) *The Nation*, March 24, 2016.

globe to keep the peace in 1947, the willingness of the two Cold War rivals in the Security Council to exercise their vetoes to block any policy of which they did not approve buried the ardent hopes of the founders of the world body.¹³

In the absence of an effective *global* system of collective security, five West European countries formed in March 1948 the so-called Brussels Pact Organization, a *regional* security agreement that replaced the stillborn collective security approach of the UN Charter, for the defense of the non-Communist half of Europe. But the two leading members of the Brussels Pact, France and Great Britain, immediately pressed the United States to join the emerging Western security system on the grounds that the Europeans desperately needed U.S. military protection while they recovered from the economic devastation of the war.¹⁴ The North Atlantic Treaty Organization founded in 1949 represented an unprecedented commitment by the United States to defend the countries of Western Europe. But when Secretary of State Dean Acheson was asked during the Senate debate on the ratification of the North Atlantic Treaty whether this new obligation would require the repositioning of American military forces in Europe, he responded with a “clear and absolute ‘no.’”¹⁵ In the lexicon of our own day, there would be no American “boots on the ground.” That assurance that U.S. soldiers would not be placed in harm’s way was sufficient to win legislative ratification of the pact.

In the following year the outbreak of the Korean War, which had nothing to do with the security of Western Europe, led to a radical

13. Robert Donovan, “World Air Force Expected to Be First Organized,” *New York Herald Tribune*, March 27, 1946; Jonathan Soffer, “All for One or All For All: The Military Staff Committee and the Contradictions of American Internationalism,” *Diplomatic History* 21, no. 4 (Spring 1993), p. 172-192; Eric Grove, “UN Armed Forces and the Military Staff Committee: A Look Back,” *International Security* 18, No. 4 (1993), p. 172-182; William R. Keylor, “The United Nations’ Record as the Guardian of Global Collective Security,” in Voytech Mastny and Zhu Liqun (eds.), *The Legacy of the Cold War: Perspectives on Security, Cooperation, and Conflict*, Lanham, MD, Lexington Books, 2014, p. 81-122 (esp. p. 91-94).

14. John Baylis, “Britain, the Brussels Pact, and the Continental Commitment,” *International Affairs*, 60:4, Autumn 1984, p. 615-629.

15. *U.S. Congress, Senate, Foreign Relations Committee, Hearings on the North Atlantic Treaty*, Washington, D.C., Government Printing Office, 1949, part I, p. 47; David Calleo, *The Atlantic Fantasy: The U.S., NATO, and Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1970, p. 25-27.

transformation of the new transatlantic alliance and America's role in it. At the urgent request of the European members of NATO, the Truman administration persuaded Congress to agree to the deployment of U.S. ground forces in Europe and the establishment of an integrated military command under the leadership of an American general. These successful initiatives from Western Europe between 1948 and 1951 to obtain a U.S. pledge to participate actively in the defense of the old continent laid the foundation for what the Norwegian scholar Geir Lundestad later called "Empire by Invitation."¹⁶

From the very beginning, Washington pressed its transatlantic allies to contribute their fair share to their own defense. In the early months of the Korean War, Secretary of State Acheson implored them to welcome the rearmament and admission to NATO of the recently established Federal Republic of Germany, so that this vast untapped reservoir of manpower and economic resources could contribute to the defense of Western Europe. Horrified at the very thought of Germans in uniform again, France proposed an alternative project for a West European military force parallel to NATO in which West German soldiers would be thinly dispersed throughout a *European* army, wearing *European* uniforms and reporting to *European* commanders. The plan for a so-called European Defense Community collapsed in 1954, when the French parliament rejected the very project its own government had proposed four years earlier, even in the face of the direct threat by the U.S. Secretary of State John Foster Dulles that that the United States would be obliged to undergo "an agonizing reappraisal" of its pledge to defend a Western Europe unwilling to defend itself.¹⁷ A year later West Germany was permitted to rearm and to join the alliance under the auspices of something called the Western European Union, a phantom organization that would remain a dead letter for the next three decades.

16. Geir Lundestad, "Empire by Invitation? The United States and Western Europe, 1945-1952," *Journal of Peace Research*, 23:3, September 1986, p. 263-277.

17. Brian R. Duchin, "The 'Agonizing Reappraisal:' Eisenhower, Dulles, and the European Defense Community," *Diplomatic History*, 16:2, April 1992, p. 201-222; François David, "John Foster Dulles, Secrétaire d'État, et la France (1953-1959)," Thèse de doctorat, Université de la Sorbonne, Paris IV, (2006), seconde partie, p. 627-635; Daniel Lerner, *France Defeats EDC*, New York, Praeger, 1957.

President Dwight D. Eisenhower, throughout his two terms in office, considered the forward deployment of the American divisions that he had once commanded in Western Europe a temporary expedient to enable the West Europeans to recover economically to the point where they could finance and provide the requisite manpower for their own defense. As he noted two years after his retirement: “Though for eight years in the White House I believed and announced to my associates that a reduction in American [troop] strength in Europe should be initiated as soon as European economies had been restored, the matter was then considered too delicate a political question to be raised. I believe that the time has now come [1963] when we should start withdrawing some of those troops... One American division can ‘show the flag’ as definitely as can several.”¹⁸

During the Vietnam War, long after Western Europe had not only recovered from the wreckage of the Second World War but was enjoying unprecedented economic prosperity, this sentiment was picked up by the Democratic leader in the United States Senate, Mike Mansfield of Montana. He periodically introduced resolutions from 1966 to 1970 calling for a radical reduction in U.S. troop strength in Europe. As he sardonically complained, “[T]he 250 million people of Western Europe, with tremendous industrial resources and long military experience, are unable to organize an effective military coalition to defend themselves against 200 million Russians who are contending at the same time with 800 million Chinese, but must continue after 20 years to depend upon 200 million Americans for their defense.”¹⁹ Although the Mansfield resolutions received very strong support in both houses of Congress, they were turned back after strong presidential pressure. But American complaints about the absence of “burden sharing” continued.²⁰

In the mid-1980s, as the Cold War began to wind down, the leaders of France and West Germany made a determined effort to promote the cause of European security cooperation by breathing life into the moribund Western European Union, which had been enlarged to include several new members. But that effort of reviving the long-forgotten

18. Guest column for Andrew Tully by Senator Mike Mansfield, Dem. Montana, August 7, 1970. “[The Case for the Europeanization of NATO.](#)”

19. *Ibid.*

20. Péter Lázár, “The Mansfield Amendments and the U.S. Commitment in Europe, 1966-1975.” MA thesis, 2003, Naval Post-Graduate School, Monterey, CA.

project of creating a European military force failed once again.²¹ Later plans for a “Franco-German brigade” and of a “European Army Corps” (Eurocorps) in the second half of the 1980s went nowhere.²²

After the end of the Cold War and the creation of the European Union, renewed efforts were made to develop that elusive goal of European security cooperation separate from the U.S. dominated-Atlantic alliance. They all failed. In 1998 Prime Minister Tony Blair of the United Kingdom and French President Jacques Chirac met in Saint-Malo to issue a stirring call for a Common European Military Force, eventually setting a deadline date of 2003. Again. Nothing happened.²³ The replacement of the Western European Union by the Common Security and Defense Policy (CSDP) in the first decade of the twenty-first century resulted in much bureaucratic activity but no practical outcome.²⁴

On March 8, 2015 the President of the European Commission, Jean-Claude Juncker, bravely renewed the old call for the creation of a European army. Such a decision, he declared, “would convey to Russia that we are serious about defending the values of the European Union” in light of recent events in Ukraine and Crimea and threats to the Baltic states. “Such an army would help us design a common foreign and security policy,” the former prime minister of Luxembourg continued. “Europe’s image has suffered dramatically and also in terms of foreign policy we don’t seem to be taken entirely seriously.” One British critic contemptuously replied: “if our nations faced a serious security threat, who [*sic*] would we want to rely on?—NATO or the EU.” German Defense Minister Ursula von der Leyen welcomed Juncker’s vague proposal in the long run, but “not in the short term,” she cautioned.²⁵ Sixty-two years of failed plans and projects for European defense cooperation. In the long run, but not in the short term!

21. Ian Gambles, “Prospects for West European Security Co-Operation,” International Institute for Strategic Studies, *Adelphi Papers* 244, Autumn 1989, p. 28-33.

22. Charles G. Cogan, *The Third Option: The Emancipation of European Defense, 1989-2000*, Westport, CN, Praeger, 2001, p. 54-55.

23. “[The St. Malo Declaration Ten Years On](#),” *The Financial Times*, December 1, 2008.

24. Jolyon Howorth, *Security and Defence Policy in the European Union*, New York, Palgrave Macmillan, 2007. For a wildly optimistic assessment of the prospects for European security cooperation published the same year, see Seth G. Jones, *The Rise of European Security Cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

25. “[Jean-Claude Juncker Calls for EU Army](#),” *The Guardian*, March 8, 2015.

In his 2009 book about post-World War II Europe, *Where Have All the Soldiers Gone?*—the title borrowed from an American anti-war song from the 1960s—James Sheehan marveled at Europe’s success in turning its back on the tragic past of lethal and destructive wars by rejecting large defense budgets in favor of material well-being, social stability, and economic growth.²⁶ The most economically advanced members of the EU have developed excellent systems of human welfare: comprehensive medical care in single-payer systems; free education from kindergarten through the university; and efficient, government-subsidized transportation systems. In the meantime the infrastructure of the United States—its bridges, its ports, its airports, its drinking water, and above all its dilapidated internal transportation system, is in dire need to repair. Several months ago the antiquated subway system of Washington D.C. was shut down for a year for long-deferred maintenance. What a contrast to the Paris metro and the TGV I took from Paris to Poitiers to attend this conference! Nearly 47 million Americans live below the poverty line. An estimated 28 million have no health insurance despite Obama’s Affordable Care Act. The combined figure for college student debt has reached \$1.3 trillion, with seven million young people in default. For the first time in recent history, the younger generation of Americans is expected to have a lower standard of living than its parents.

It was amid this domestic socio-economic context that Obama pushed back against the assumption that only the United States is capable of bearing the cost of taking the lead in preserving peace and security in the world. As in the Syrian Civil War, whenever catastrophe looms anywhere across the globe the “international community” looks to the “indispensable nation” (in the famous words of former Secretary of State Madeleine Albright) to solve the problem.²⁷ When one of Samantha Power’s “Problems from Hell” erupts, the United States is expected to clean up the mess, as it did in Europe’s own backyard in the Balkans in the 1990s, with the European Union standing

26. James J. Sheehan, *Where Have All the Soldiers Gone?: The Transformation of Modern Europe* (New York: Mariner Books, 2009). A similar assessment had been made earlier in Robert Kagan, *La Puissance et la Faiblesse: Les États-Unis et l’Europe dans le nouvel ordre mondial*, Trans. Fortunato Israel, Paris, Plon, 2003.

27. Micah Zenko, “[The Myth of the Indispensable Nation](#),” *Foreign Policy*, November 6, 2014.

helplessly by the side.²⁸ Obama has periodically reminded us of the financial costs of America's overseas military engagements, which exceed \$3.6 trillion in current dollars, according to the Costs of War Project at Brown University's Watson Center.²⁹ The human costs to families of fallen soldiers and to returning veterans suffering long-term physical and psychological disabilities that prevent them from living normal lives, is incalculable. Obama's message seemed to be that those costs greatly outweigh the benefits of unilateral American military operations abroad when America's vital national interests were not at stake.

These are the considerations, it seems to me, that motivated most of the foreign-policy decisions of President Barack Obama. When he entered the Oval Office eight years ago, he inherited two colossal messes in Afghanistan and Iraq. When he turned his attention to his country's foreign relations—after addressing the worst financial crisis and recession since the Great Depression of the 1930s—, he tried valiantly to extricate the United States from what would become the two longest wars in the nation's history. Despite that noble intention, he was constantly sucked back into those two ongoing quagmires by the inability of the two successor regimes that the U.S. had installed and lavishly financed in those countries to establish the rule of law, root out corruption, and provide essential services and, above all, security for their citizens. In his obsession to avoid being dragged into the two potential quagmires that unfolded on his own watch, he succeeded in keeping the conflicts in Syria and Libya at arms' length.

In conclusion, let me repeat my observation at the beginning of this paper: Obama is the first American president since World War II to publicly push back against the widespread and persistent belief that the United States should singlehandedly deploy its financial and human resources to deter aggressive powers like Russia in Europe, engage and destroy terrorist groups such as ISIS and al-Qaeda in the Greater Middle East, and rush to the rescue of civilian populations decimated by unspeakable acts of violence across the globe, in the absence of

28. Samantha Power, *A Problem from Hell: America and the Age of Genocide*, New York, Basic Books, 2013.

29. <http://watson.brown.edu/costsofwar/>

collective action by what is euphemistically called “the international community” to preserve security and stability in the world.

Postscript (15 February 2017): A month after this paper was delivered at the international conference in Poitiers, France in mid-October 2016, Donald Trump was elected president of the United States. In light of Mr. Trump’s sporadic comments on foreign policy before entering the White House, it may seem reasonable to predict that the foreign-policy legacy of Barack Obama, as I have interpreted it, will be largely repudiated by President Trump. But there is one sentiment that the new president and his predecessor appear to share: discontent with America’s transatlantic allies for their over-reliance on the United States for their own security. Based on his public statements, Donald Trump may be prepared to go much further than Barack Obama was in pressing the Europeans on this persistent source of transatlantic friction.

There are two reasons to question whether a Trump administration will honor the America’s absolute and unqualified security commitment to an Atlantic alliance that the candidate has described as “obsolete.”³⁰ The first is the President’s intimation during the presidential campaign that this commitment is not absolute but rather is conditional on Europe’s willingness to do more to ensure its own security while Washington concentrates on security priorities elsewhere, especially in what Trump regards as his country’s top foreign-policy goal: the defeat of radical Islamic terrorism.³¹ The second is the mounting evidence that the new occupant of the White House intends to orchestrate a complete and total “reset” of U.S. relations with Russia: his favorable references to Vladimir Putin as a national leader; his selection as Secretary of State of a longtime personal friend of the Russian strongman who opposed the economic sanctions imposed by the Obama administration on Russia after its annexation of Crimea and intervention in eastern Ukraine (because they interfered with his company’s plans for a joint oil drilling venture with a state-run Russian firm);

30. <http://www.factcheck.org/2016/05whats-trumps-position-on-nato/>

31. In July 2016 he issued this warning: “If we cannot be properly reimbursed for the tremendous cost of our military protecting other countries, and in many cases the countries I’m talking about are extremely rich,... I would absolutely be prepared to tell those countries ‘Congratulations, you will be defending yourself.’” David Sanger and Maggie Haberman, “Donald Trump Sets Conditions for Defending NATO Allies Against Attack,” *The New York Times*, July 20, 2016.

and the choice for National Security Advisor of a man who appeared on the Russian state-controlled television channel RT, called for cooperation with Russia and the Assad regime to counter the threat of radical Islamic terrorism in Syria, and heartily endorsed Trump's criticism of the European members of the alliance for not paying their fair share of the Alliance's costs.³²

Taken together these developments suggest that the Trump administration may seek to loosen America's ties to the Atlantic Alliance while seeking détente with Russia. If the above assessment is accurate, what can the European members of NATO do to ensure their security?

The answer may lie in proposals recently offered by several long-time students of the transatlantic relationship. After noting that the Europeans "will not do more unless the United States credibly commits to doing less," Barry Posen concluded that "The European Union provides as good a foundation for US disengagement [from Europe] as the United States will find anywhere in the world today."³³ Andrew Bacevich observed that "Should it choose to do so, Europe—even after the British vote to leave the EU—is fully capable of defending its eastern flank. The next administration should nudge the Europeans toward making that choice—not by precipitously withdrawing U.S. security guarantees but through a phased and deliberate devolution of responsibility" over the next decade or so. "But to get things rolling," he concluded, "the next administration's message to Europe should be clear from day one: ready your defenses; we're going home."³⁴

The neo-realists John Mearsheimer and Steven Walt chimed in with the blunt assessment that "the United States should end its military presence in Europe and turn NATO over to the Europeans."³⁵ Jolyon

32. "[T]his is no longer the Cold War — we need to organize ourselves differently, Michael T. Flynn declared. "And, frankly, if you are part of the club, you've got to pay your bill, and for countries that don't pay their bills, there has got to be some other penalty." Quoted in James Goldgeier, "Trump's national security adviser wants to water down U.S. NATO commitments. Here's what that means," *The Washington Post*, November 20, 2016.

33. Barry R. Posen, *Restraint: A New Foundation for US Grand Strategy*, Ithaca, Cornell University Press, 2014, p. 66, 90.

34. Andrew Bacevich, "Ending Endless War: A Pragmatic Military Strategy," *Foreign Affairs*, September-October, 2016.

35. John Mearsheimer and Steven Walt, "The Case for Offshore Balancing: A Superior US Grand Strategy," *Foreign Affairs*, July-August 2016.

Howorth, the leading expert on Europe's abortive efforts to devise a common security and defense policy—from the failure of the European Defense Community in 1954 to the current moribund Common Security and Defense Policy—,³⁶ has called for the “EU-isation” of NATO, that is, the gradual transfer of authority within the alliance to its European members. “There is no God-given law whereby Europe should be utterly reliant in perpetuity on any ally (however powerful) for its regional security,” he observes. “The United States cannot ‘solve’ Europe’s “Russia problem.” Only the EU can do that. But it can do that only from a position of strategic autonomy [from NATO].”³⁷

Faced with the possibility of a gradual American disengagement from the Continent, it remains to be seen if the EU—with or without the United Kingdom—will successfully confront the challenge of devising a robust European security and defense architecture that has eluded it for so many decades.

36. Jolyon Howorth, *Security and Defence Policy in the European Union*, London, Palgrave, 2014.

37. Jolyon Howorth, “European Security Autonomy and NATO: Grasping the Nettle of Alliance EU-isation,” preliminary draft of an article to appear in a special issue of *West European Politics* in 2017.

PIVOTING FROM THE “PIVOT” (TO ASIA)? US-EUROPEAN STRATEGIC RELATIONS AFTER OBAMA

David G. HAGLUND, *Queen’s University*

INTRODUCTION

In early July 2016, *The Economist* published as one of its opening (unsigned) editorials of the week, a piece on the recently elected president of the Philippines, Rodrigo Duterte, who had won office in Manila just two months earlier. In this article, cleverly titled “Talk Duterte to Me,” the journal queried how the foul-mouthed new leader might be expected to comport himself in office, and it proffered, as these editorials inevitably do, its own advice, as well-meaning as it was irrelevant—as if the new regime in Manila was going to be paying much attention to the twenty-somethings in *The Economist’s* editorial stable, back on St. James’s Street, in London. Still, the title was suggestive, for as things developed, the Philippines president would indeed rise to the occasion of talking dirty, only his audience was not the youthful editorialists.¹ It was, instead, the president of the United States, Barack Obama, to whom the Philippines leader chose to direct some pungent words, just prior to leaving Manila for an Asia-Pacific leaders’ conference in Vientiane, Laos, in early September. Smarting at criticism emanating from Washington of his tough policy on crime, Duterte called Obama an “*hijo de puta*” (translated usually as “son of a bitch” but more accurately as “son of a whore”).

Not surprisingly, the insult did not endear Duterte to Obama, leading among other things to the latter’s decision to cancel a meeting with his Philippines counterpart in Laos. It had been a rough week for Obama, beginning with some diplomatic unpleasantness attending his arrival in Hangzhou, China, for the opening of the latest G-20 summit. Added to the ignominy of the Chinese hosts appearing to take delight in causing difficulty for the American leader was the indignity of Duterte’s outburst. It is one thing to be insulted by a large

1. “Talk Duterte to Me,” *The Economist*, July 9, 2016, p. 12.

country that is not particularly cordial, like China; it is something else entirely to be “dissed” by a diplomatic runt like the Philippines—and an ally, no less!

Withal, President Obama appeared to roll with the punches reasonably well; he had, as is well-known, received much harsher treatment from political opponents at home than anything dished out by either the Chinese G-20 hosts (however unintentionally) or his Philippine counterpart (however intentionally). Surprisingly, in light of the impending end of his time in office, Obama made it known while he was in Laos that the signature foreign-policy development of his eight years in office, the well-commented “pivot to Asia,” would not be reversed after a new administration took over in Washington in January 2017. The pivot, he said in the Laotian capital, was here to stay: the US was going to remain “engaged” in the Asia-Pacific.²

It is with this prospect that my short article is concerned. In what follows, I will first attempt to take the analytical measure of the Obama Doctrine, and in so doing cast my thinking back three years, when some of us involved in this volume were assembled at Poitiers, to speculate upon American grand strategy. This was a time when foreign policy discussions were abuzz with a recently minted concept, “smart power,” which more than a few analysts believed could unlock the puzzle of future American foreign and security policy, and not just during the second term of Barack Obama.³ Practically synonymous with smart power was another trope that put its impress upon Obama’s grand strategy: the pivot. Both figures of speech, in turn, made appeal to American foreign-policy tradition and lore, even if to many of Obama’s critics the Doctrine looked to be a startling departure from tradition. I analyze this in the section immediately below.

Following the discussion of the Obama Doctrine, assessed within the broad sweep of US diplomatic history, I turn in the penultimate section to a discussion of the likelihood of the pivot’s continuation, in light of the re-emergence of problems in Europe, for as we shall see, if much of the rationale for the Asian pivot had to do with the Obama

2. Mark Landler, “U.S. Tilt to Asia Will Be Lasting, Obama Says,” *The New York Times*, September 9, 2016, p. A3.

3. Maya Kandel and Maud Quessard-Salvaing (eds.), *Les Stratégies du Smart Power américain: redéfinir le leadership dans un monde post-américain*, Études de l’IRSEM No. 32, September 2014.

administration's yearning somehow to extricate America from the Middle East, there was a certain degree of confidence in Washington that redirecting America's diplomatic attention and assets from Europe (which is what many Europeans assumed, wrongly, was the "real" motive for the pivot) could come at little or no cost to it, given the regnant assumption of so many at the start of the first Obama administration that Europe had been, as a policy puzzle, more or less "solved."

THE OBAMA DOCTRINE IN RETROSPECT⁴

As our October conference's keynote speaker, Colin Dueck, has explained so well,⁵ much debate has swirled around the foreign and security policies of President Barack Obama, and in particular whether those policies deserved the appellation of "grand strategy"⁶ or even an Obama Doctrine. Indeed, ever since then-Senator Barack Obama declared his candidacy for president, nearly a decade ago,⁷ essayists have been taking turns speculating as to the kind of "doctrine" he would or should develop.

4. The analysis in this section is based on my chapter, "Hard Power and Doctrinal 'Transformation' in America's Foreign Policy: A Tale of Two Cycles," in Kandel and Quessard-Salvaing (eds.), *Les Stratégies du Smart Power américain*, p. 73-87.

5. Colin Dueck, *The Obama Doctrine: American Grand Strategy Today*, Oxford University Press, 2015.

6. Grand strategy, as Hal Brands correctly notes, is a "notoriously slippery concept." I take it in this article to constitute a policy orientation that pays close heed to four essential desiderata of effective statecraft: 1) it must be at least as concerned with peace as with war, and ideally should be more concerned with the former than with the latter; 2) it must be inclusive in that it comprehends such considerations as diplomacy, national morale, and political culture; 3) it must attend to a consistent balancing of ends with means; and 4) it must be guided by, and responsive to, national interests. As enunciated by Paul Kennedy, the "crux of grand strategy lies therefore in policy, that is, in the capacity of the nation's leaders to bring together all of the elements, both military and nonmilitary, for the preservation and enhancement of the nation's long-term (that is, in wartime and peacetime) best interests." Hal Brands, *What Good Is Grand Strategy? Power and Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*, Cornell University Press, 2014, p. vii; Paul Kennedy, "Grand Strategy in War and Peace," in *Grand Strategies in War and Peace*, ed. Kennedy, Yale University Press, 1991, p. 5.

7. In a speech delivered in the Illinois capital, Springfield, on February 10, 2007.

Their speculations tended to fall into one or the other of two temporal categories. Early commentators wondered, even prior to the November 2008 election, whether Barack Obama, should he be elected, could be counted upon to fight the good fight for humanitarian intervention and democracy promotion. Importantly, it did not take his inauguration as the 44th president to trigger discussion about an Obama Doctrine. As early as 26 August 2007 the term made its way into print, in an article published in the *Providence Journal*, by James Kirchick. The author did not intend to praise the candidate in the way he chose to brand Obama's stated 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."⁸ As far as concerned Kirchick and other critics of what they took to be a policy orientation much too inclined to timidity, the Doctrine was showing troubling signs of being a guide more for strategic *inaction* than strategic action.

There was, of course, a different, more radically optimistic assessment of the unfolding Doctrine, advanced by analysts who were convinced that, should he be elected, Barack Obama would be a president dedicated to principled intervention on behalf of humanitarian and liberal-democratic norms—a call that made appeal to the more "enlightened" side of American diplomacy, one so often associated with the Wilsonian legacy in US foreign policy, with the 28th president serving as a personification of "liberal internationalism."⁹

Subsequent assessments of the Doctrine were advanced, once Barack Obama had become president and been "tested" in the real world of crisis management. These assessments reflected the earlier split above, between those who were sure the Doctrine would be a colossal let-down, and those who saw it as the latest page in an inspiring book of liberal interventionism. Although the image of the president as being closer to the aims espoused by Wilsonians still characterizes the view of some commentators, it is clear that the Obama Doctrine was firmly nested within two major competing "paradigms"

8. James Kirchick, "[The Obama Doctrine](#)," *Providence Journal*, August 26, 2007.

9. A good introduction to the contested meaning of Wilsonianism is G. John Ikenberry, Thomas J. Knock, Anne-Marie Slaughter, and Tony Smith, *The Crisis of American Foreign Policy: Wilsonianism in the Twenty-first Century*, Princeton University Press, 2009.

of the American diplomatic tradition—paradigms situated much closer to the “realist” pole of the continuum than to the “idealist” side represented by Wilsonianism. Obama, as it turned out, acted quite a bit more like a traditional American realist than many would have been expecting him to do, back in 2008.

It might have been 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.”¹⁰ 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 disparaged “nation building” abroad, it did not mean that he had abandoned his earlier progressivism, for he remained very much committed to a domestic agenda that truly could be styled as social-democratic more than anything else (which in American terminology, is used almost synonymously with “liberalism,” quite unlike the practice in France and elsewhere in Europe, where the liberals are said to be the foes of the social democrats—or at best their occasional allies of convenience).

Nor does it in any way follow that, just because this president put domestic “nation-building” far above international nation-building on his scale of priorities, he could somehow be situated along another continuum, additional to the “realist-idealist” one—specifically, on a continuum separating “isolationist” from “internationalist” poles, with the president being said by critics to have been much closer to the former than the latter terminal point. Barack Obama can hardly be labelled (though some have tried so to do) an “isolationist.” A glance at a very helpful vade mecum of US foreign policy tradition explains why

10. Quoted in Reinhold Niebuhr, *Love and Justice*, Westminster Publishing, 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*, Ashgate, 2012.

Obama was no isolationist. That reference manual is Walter Russell Mead's *Special Providence*.¹¹

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 favourable 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 "cosmopolitan," seeking to export such universal *values* as democracy and liberty.¹²

Barack Obama straddled 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 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.¹³ Instead, the thrust was on promoting core US interests even as it furthered the

11. Walter Russell Mead, *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*, Alfred A. Knopf, 2001.

12. Mead, *Special Providence*, p. 80-93.

13. See David G. Haglund and Joshua D. Kertzer, "From Geo to Neo: The Unusual 'Geo-Ethnic' Roots of Neoconservatism in US Foreign Policy," *Geopolitics*, 13:3, 2008, p. 519-44.

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 was “anti-European,” as had sometimes been argued).¹⁴ Moreover, much of the Obama administration’s foreign policy was conducted behind the scenes, a tactical preference that indeed warranted, both literally and metaphorically, being labeled as “leading from behind” (LFB), as oxymoronic as that might seem.

“Leading from behind” has had a further connotation, bespeaking an increasingly unified approach to security that combined spies and soldiers, and operated behind the lines of combat. Operationally, LFB found its most direct translation not in refraining from the use of force, as many Obama critics mistakenly complained, but in using force from a distance, where the “shepherd” may be thousands of miles away from the “flock” being led. It might be objected that LFB is hardly consistent with nation building, but that was precisely the point of the Obama Doctrine. Jeffersonians, to repeat, are very unlike Wilsonians, because they only favour building the American nation. When Jeffersonians are moved to embrace intervention, their preference will be strongly in favour of aerial, not ground, combat, often with drones, as well as naval power-projection.

Notwithstanding the controversial, and to some even pejorative, implications of LFB, the concept itself does enjoy a reasonably respectable scholarly cachet, albeit usually only when it gets expressed in different words.¹⁵ For much of 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 “buck-passing” behaviour.¹⁶ Stephen Walt continues this

14. For a muted version of this critique, see Roger Cohen, “Europe and Benign Neglect,” *International Herald Tribune*, September 7, 2010, p. 6.

15. But for a rare linkage of the Doctrine explicitly with the LFB label, cf. Owen Harries and Tom Switzer, “Leading from Behind: Third Time a Charm?” *American Interest*, 8:5, 2013, p. 7-15.

16. Christopher Layne, “From Preponderance to Offshore Balancing: America’s Future Grand Strategy,” *International Security*, 22:1, 1997, p. 117.

thought by suggesting that offshore balancing “husbands the power on which U.S. primacy depends and minimizes the fear that U.S. power provokes.”¹⁷ For some time, offshore balancing had been getting bruited as a replacement grand strategy for America. Under Obama, it looked to have *become* the grand strategy.¹⁸

Offshore balancing, it has to be emphasized, is an “internationalist” grand strategy, albeit one predicated upon the expectation that maintaining a foreign presence need not be as expensive an undertaking as some other “internationalist” grand strategies (viz., selective engagement, or primacy) suggest it must be.¹⁹ Offshore balancing appeals intuitively to Jeffersonians. But it also appeals to “big-Navy” enthusiasts, for the very essence of the strategy is suggested in the adjective—balancing being done from offshore, with the force projection (should it be required) being mainly supplied by the US Navy, at least in the Asia-Pacific region. Offshore balancing in that region is precisely how the Asian “pivot” is supposed to function.

Can we say that recent developments globally, not just in the Asia-Pacific but, more to the point, in Europe, have put paid to the promise of offshore balancing, and have led to a necessary degradation in logical consistency of the Obama Doctrine? Let us look at this question in the following section.

THE WILLIE SUTTON VERSION MEETS THE OBAMA DOCTRINE

Legend has it that the famous American bank robber of the interwar years, Willie Sutton, was supposed to have responded to a query as to why he held up banks with the answer, “because that’s where the money is.” Although Sutton would deny ever having said such a thing, the legend not only stuck, but something referred to as “Sutton’s law” entered into usage in certain medical schools, as

17. Stephen M. Walt, *Taming American Power: The Global Response to U.S. Primacy*, W. W. Norton, 2006, p. 223.

18. For a stout endorsement of the concept, see John J. Mearsheimer and Stephen M. Walt, “The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy,” *Foreign Affairs*, 95:4, 2016, p. 70-83.

19. For a suggestive effort to catalogue American strategic options (in this case during the Clinton administration), see Michael E. Brown, Owen R. Coté Jr., Sean M. Lynn-Jones, and Steven E. Miller (eds.), *America’s Strategic Choices*, MIT Press, 1997.

a short-hand means of reminding would-be practitioners that they should allocate their scarce time to trying to come up with the most likely diagnosis—in other words, they should form a “cost-benefit” judgement when approaching medical puzzles, so that when they heard the sound of pounding hooves, they were prompted to think of horses not zebras. This may or may not be good practice in the healing arts, but it seems to possess an incontrovertible logic when it comes to grand strategy: you put your time and resources into dealing with the problems that are considered the most important to solve, and are the most recognizable.

Initially, the cost-benefit calculus attending the Obama Doctrine and the celebrated pivot looked to be partly a function of “pull,” and partly of “push.” The pull factor was obvious: the Asia-Pacific is and continues to be regarded by many as the fulcrum of world politics in the 21st century, the geographic equivalent of what Europe represented in the 20th century and earlier. The push factor was also apparent: the desire to unwind from commitments in the Middle East that the incoming Obama team had considered unwise, in no small measure because of their cost in lives, dollars, and reputation, all with so little payoff in stability. In this calculus of cost and benefit, Europe was more or less an afterthought. And why should it not have been? After all, on taking office in January 2009, Barack Obama could have been excused for believing that Europe had long ago ceased to be the belligerent core of global power politics, and that its future as a “zone of peace” could reasonably be taken for granted, thanks in no small measure to the ongoing vitality of the European Union.²⁰ It also helped that there did not seem to be any major regional security challenges on the European horizon, in the wake of the relatively successful “management” of the wars of the Yugoslav succession by the end of the 1990s.

Nor was Barack Obama’s the first administration in recent decades to wish to minimize the role that Europe should play in the development

20. Reflective of this presumed vitality were some publications that, with a decade’s worth of hindsight, can now appear to us as a tad deranged. For examples, see Jeremy Rifkin, *The European Dream: How Europe’s Vision of the Future Is Quietly Eclipsing the American Dream*, Penguin, 2004; Mark Leonard, *Why Europe Will Run the 21st Century*, 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*, Alfred A. Knopf, 2003.

of America's grand strategy. Who could forget the remark made by Secretary of State James Baker apropos the breakup of Yugoslavia in the early 1990s—that the US did not have “a dog in that fight”? This was at a time when some in Europe (viz., the exuberant Luxembourggeois, Jacques Poos) could be heard crowing that the Yugoslav crisis would prove to be a big stepping stone on the way to a more perfect Europe, indeed that its resolution constituted nothing so much as the “hour of Europe”²¹ That hour proved to be a very short one, measured more in seconds than in minutes; in the end, Europe's, and then the UN's, inability to draw a halt to the Balkans bloodshed obliged a reluctant Clinton administration to step back into the European cockpit in two ways. The first was to arrange a halt to the killing, accomplished with some difficulty in both Bosnia and Kosovo—but more or less accomplished (if only temporarily). The second was to re-insert the US into Europe in a way that could be of appeal to liberal-institutionalists everywhere, through a strategy of “democratic engagement” that depended upon the enlargement of the North Atlantic Treaty Organization. For sure, the latter is often assumed to have been a defensive strategic measure, intended first and foremost to “encircle” Russia.²² That is a decidedly retrospective view, for at the time it was launched, NATO enlargement was more a liberal-internationalist than a realist policy initiative.²³

Europe today is a lot different from the Europe of the 1990s, needless to say.²⁴ Indeed, a mere two decades ago, many were expressing confidence that Europe was on a virtuous path to further and more meaningful integration, with not a few expecting to see a more unified Europe taking its rightful place on a world political stage that had become

21. Douglas T. Stuart, “Symbol and (Very Little) Substance in the US Debate Over NATO Enlargement,” in *Will NATO Go East? The Debate Over Enlarging the Atlantic Alliance*, ed. David G. Haglund, Queen's Centre for International Relations, 1996, p. 119.

22. For a skeptical assessment of this claim, see Kirk Bennett, “Russia's Encirclement Obsession,” *American Interest*, 11:4, p. 59-63.

23. On the enlargement decision, see Ronald D. Asmus, *Opening NATO's Door: How the Alliance Remade Itself*, Columbia University Press, 2002; and James M. Goldgeier, *Not Whether but When: The US Decision to Enlarge NATO*, Brookings Institution Press, 1999.

24. For a particularly optimistic assessment, written by a scholar not otherwise immune to foreign-policy skepticism, see Michael Mandelbaum, *The Dawn of Peace in Europe*, Twentieth Century Fund Press, 1996.

decidedly “multipolar.” Today, pessimism has replaced the optimism of yore. Importantly, nearly all of the change in mood, from optimism to pessimism, has occurred during the eight years of the Obama administration, though hardly because of anything that Washington did during that time. Europe faces three profound, some say possibly even existential, challenges, not one of which can be said to have its “cause(s)” directly attributable to the Obama administration.

The ongoing financial and economic crises affecting the EU’s southern members, *if* they have their origins in US action (or lack thereof) have to be considered the legacy of the administration that preceded Obama’s, that of George W. Bush. The conversion of Vladimir Putin’s Russia from an uncertain “partner” to a somewhat assured adversary (depending on the new Trump administration’s own “re-set”) can also be traced to a predecessor administration, in the event that of Bill Clinton, *if* the Russians are to be taken at their word regarding “encirclement” by and, more to the point, exclusion *from* the transatlantic alliance. Completing the trifecta of malaise is, of course, the crisis stemming from refugees and other migrants streaming into Europe from not only Syria, but also from other parts of the Middle East and Africa. Again, it is hard to see how this crisis can be traced to anything that Obama did or did not do—unless somehow failing to do the impossible, namely pacifying Syria by a robust intervention that would have found support neither from the American public nor any European publics, qualifies as the kind of policy shortcoming that the administration could and should have obviated.

Added to the mix, of course, is this past June’s referendum in the UK on continued membership in the EU. Although much uncertainty exists concerning how or even (to some) whether the “Brexit” is to be effected, it looks as if the government of Theresa May is serious about taking Britain out of the EU, promising to get this particular ball rolling no later than the first quarter of 2017. Again, Brexit is hardly the doing of Barack Obama, though for some observers, it is not at all difficult to trace the British vote to the Obama Doctrine, which it is said sent all the wrong messages to the European allies, especially the one that they no longer “counted” in American calculations of interest. According to those harbouring this view, including some former top-ranking US officials such as John Kornblum, at one time US ambassador to Germany,

it is not that far-fetched to take Obama to task for the 23 June British vote, a logical outcome of a “steady, unplanned, but nonetheless consequential “Amerexit”—the erosion of active American engagement in Europe and the Atlantic world—[that] has contributed to the breakdown of consensus and trust. It is ... possible that, had there been no Amerexit, there would have been no Brexit either... The “Brexit effect” invalidates the claims by both the Bush and Obama Administrations that they had somehow found a new paradigm for America’s role in the world, one that can somehow pivot away from Europe to somewhere else—the Middle East, Asia, wherever.”²⁵

All things considered, Europe today looks much messier than Europe has looked at any time since the Cold War’s ending, and it is hardly to be unexpected that for the Trump administration, closer attention to the affairs of the Old Continent might be in order, irrespective of the pivot. For those in Europe who have lamented what they regarded as a “pivot-induced” drift of America from its earlier and familiar (at least since 1945) focus on transatlantic relations, the “good news” is that the Trump administration might end up pivoting away from the pivot, and spending more time and other resources pondering European security developments than has been the case most recently. The “bad news” is that the reason this should be so is a legacy of challenges and crises that may (though need not) tear Europe asunder. That is the meaning of the “Willie Sutton” dictum as applied to transatlantic relations post-Obama.

CONCLUSION

It is sometimes remarked that America retains a key role in European security, and would do so even in the event that Russia had remained relatively congenial, that no economic crises afflicted the EU’s southern tier, that refugees and other migrants had chosen a destination other than Europe—and that the British had voted not to leave the EU but to remain in it, as they did the only other time, back in 1975, when the Brexit option was put to them in a referendum and was voted down by a two-thirds majority. The argument that there really is “no exit” for America from the job of European security has a lengthy pedigree,

25. John Kornblum, “Amerexit,” *American Interest*, 12:1, 2016, p. 34-35.

of course, and is often expressed in terms of a metaphor summing up the part to be played by the US: as a “pacifier” of otherwise fractious *Western* Europeans, who in the absence of a US presence might revert to former patterns of eyeing themselves with suspicion verging on hostility.²⁶ It is not a new argument, nor is it necessarily an incorrect one, though when it is broached it does tend to elicit negative reactions, and not only in Europe.

It is an argument that has been made more recently by, inter alios, Erwan Lagadec, who tells us that 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.*” The pacifier, in short, continues to be needed, because as Lagadec nicely phrased it in a roundtable discussion of his book at a conference in Newcastle, England, in July 2013,²⁷ only half of Europe’s enemies were removed when the Cold War came to an end; the fundamental reality remains that none of the European countries can fully trust their fellow Europeans to provide security guarantees. This is why the American security guarantee “remains indispensable to Europeans, even while it has ceased to be so in American eyes.”²⁸

This kind of argument from necessity, irrespective of whether from a European perspective it makes sense, has had a way of being less than persuasive for Americans. This too is nothing new: a full quarter-century ago, at the annual Munich conference on international security (then called the Wehrkunde conference), Arizona senator John McCain made it a point to counter an entreaty made by NATO’s secretary general, Manfred Wörner, to the effect that a US military presence in Europe remained necessary, for two reasons. One was to project stability to the east of the erstwhile Central Front in Europe. The other was to stabilize security relations between the *Western* Europeans themselves, who in the absence of an American presence might rush headlong

26. Uwe Nerlich, “Western Europe’s Relations with the United States,” *Daedalus*, 108: 1, 1979, p. 87-111.

27. At the 12th annual conference of the Transatlantic Studies Association; for that conference roundtable, see David G. Haglund, Alison R. Holmes, and Luca Ratti, “Roundtable Review and Response,” *Journal of Transatlantic Studies*, 12:1, 2014, p. 104-12.

28. Erwan Lagadec, *Transatlantic Relations in the 21st Century: Europe, America and the Rise of the Rest*, Routledge, 2012, p. 18.

toward the “renationalization” of European defence, with all that this might imply. McCain agreed with the first explanation, but not the second, remarking that Americans would never accept that a sustainable rationale for their continuing to deploy troops in the post-Cold War Europe could be the maintenance of stability between the *Western* Europeans. Apropos this second point, McCain asserted that “[m]ost Americans believe [the Europeans] can do this on their own.”²⁹

Needless to say, the US electorate has greatly complicated the picture, in sending to the White House a president, Donald J. Trump, who unambiguously proclaims his vision to be that of “America First,” which to anyone with a historical perspective must conjure up images of a truly “isolated” America. So, too, will European electorates have their part to play, especially if the growing allure of populist and nationalist candidates results in a resuscitation of the “renationalization” peril subsequent to the Dutch, French, and Germans elections of 2017. Given the confusing signals sent out during the first month of the Trump administration, to Americans and foreigners alike, it would be a rash analyst who would speculate on the future orientation of American grand strategy. Too much is uncertain, and that is an understatement, given this president’s erratic behaviour pattern and his idiosyncratic personality.

However, two tentative conclusions suggest themselves, apropos the future of the “pivot” (to Asia). One is that a true dedication to American first-ism would be unlikely to feature, much less tolerate, a greater focus on Asia than on Europe; what would be the point of staying aloof from the balance of power in one part of the world (Europe), only to become encased in it in another part? The second conclusion is that to the extent that the Trump administration can re-calibrate US relations with Russia, it will likely have the consequence of re-inserting Europe in the centre of American grand strategy, if only because Russia happens to “live” on the Old Continent.

29. Author’s notes, 29th Munich Conference on Security Policy, Munich, February 9, 1992.

L'ÉVOLUTION DES RELATIONS TRANSATLANTIQUES SOUS OBAMA : DE LA DISTANCIATION CONSTRUCTIVE AU RÉENGAGEMENT FORCÉ ?

Célia BELIN, *Brookings Institution*

Les huit années d'administration Obama ont été les témoins de nombreux repositionnements géopolitiques – recul de l'émergence des BRICS, réaffirmation de la Russie et de la Chine –, mais aussi d'une évolution profonde de la relation transatlantique. Celle-ci a connu sous Obama deux périodes : la première, de 2008 à 2013, est marquée par une « distanciation constructive » entre les deux rives de l'Atlantique, lorsque la situation stable en Europe et le désintérêt américain justifient une certaine prise de distance et un partage des tâches ; la seconde, à partir de 2014 soit les deux dernières années du second mandat d'Obama, est marquée par un réengagement forcé mais partiel des Américains dans les affaires européennes qui redeviennent un sujet de préoccupation, sans toutefois mener à un réinvestissement diplomatique majeur.

2008-2013 : LA DISTANCIATION CONSTRUCTIVE

La fin de l'ère Bush confirme une amélioration des relations transatlantiques, en germe depuis quelques années. Six ans après le nadir¹ de 2003, les tensions avaient déjà fortement décliné, sous l'effet des difficultés américaines en Irak et d'une volonté d'apaisement des deux côtés. L'élection d'un Obama extrêmement populaire en Europe achève de redorer l'image des États-Unis en Europe, et semble annoncer un renouveau des relations transatlantiques.

Le nouveau président américain a en effet une vision fort différente de celle de son prédécesseur, en particulier sur la politique étrangère et le rapport au monde. Cérébral, analytique, érudit, il aborde son premier mandat avec des promesses de campagne et quelques priorités personnelles, telles que le retrait d'Irak ou la lutte contre les armes

1. Mot arabe signifiant la valeur la plus basse d'une mesure au cours du temps.

de destruction massive. Cependant, entouré à la Maison-Blanche de communicants plus que de stratèges, la politique étrangère d'Obama s'est souvent avérée une rationalisation, plutôt que l'énonciation d'une doctrine. Certaines des expressions les plus marquantes et révélatrices de son mandat, comme celle du *leadership from behind*, sont même le fruit d'indiscrétions et d'expressions journalistiques (Ryan Lizza).

Ainsi le président Obama ne répondait-il pas à une doctrine, mais davantage à un « logiciel », un ensemble de règles et de processus mentaux permettant le traitement d'une information dans un sens donné². Deux « séquences d'instructions » composent ce logiciel, séquences qui ont donné une direction et une cohérence d'ensemble à la politique étrangère du président Obama, avec finalement peu de variations, voire peu d'adaptation au réel. Pour le candidat Obama de 2008 comme pour le président de 2016, il n'existe pas de solution militaire à la plupart des problèmes qui affectent le Moyen-Orient et l'Asie centrale, et l'Amérique doit se dégager de l'emprise de ces régions pour se tourner vers le monde émergent, en particulier l'Asie³. En outre, les États-Unis n'ont plus vocation à être les gendarmes du monde ; les alliés et les grands émergents doivent désormais prendre leurs responsabilités pour gérer eux-mêmes l'instabilité dans leur voisinage⁴. Mis en application, « le logiciel Obama » l'a conduit à retirer les troupes américaines d'Irak, à tendre la main aux ennemis historiques de l'Amérique (Iran, Cuba, Vietnam), à « pivoter » vers l'Asie, à soutenir une intervention franco-britannique en Libye, à refuser d'intervenir en Syrie.

L'Europe, dans « le logiciel Obama », est avant tout un partenaire non prioritaire, sans menace existentielle, qui doit prendre ses responsabilités. La région ne constitue pas une priorité, ni pour le président ni pour son administration. Le président Obama est personnellement peu intéressé, voire même indifférent, envers l'Europe, région où il

2. Pour plus de détails, voir Célia Belin, « L'héritage Obama », in Pascal Boniface (dir.), *L'Année stratégique 2017*, Armand Colin/IRIS, 2016.

3. « *Since World War II, some of our most costly mistakes came not from our restraint, but from our willingness to rush into military adventures without thinking through the consequences* » (Extrait du discours de West Point, 28 mai 2014).

4. « *When issues of global concern do not pose a direct threat to the United States, [...] we should not go it alone. Instead, we must mobilize allies and partners to take collective action* » (Discours de West Point, 28 mai 2014).

n'a ni étudié ni vécu, à la différence de l'Asie, qui lui apparaît cruciale pour l'avenir des États-Unis. Au-delà de son tropisme asiatique, le président Obama ne se passionne guère pour les affaires européennes, ne se pressant pas pour assister à des sommets au cours desquels il y avait eu à discuter⁵. En outre, le premier mandat est dominé par les défis intérieurs (Obamacare, plan de relance), qui mobilisent toutes les ressources de l'administration. Dans un contexte de crise financière et économique, les initiatives sont limitées par le mécanisme de « séquestration » du budget, y compris moins 10 % sur le budget du Pentagone entre 2011 et 2021.

Dans ce contexte, l'Europe n'a joué qu'un rôle mineur dans les objectifs de politique étrangère du premier mandat. De fait, jusqu'en 2014, la sécurité du territoire européen n'est pas une priorité, ni même une inquiétude. Le document stratégique (*National Security Strategy*) de 2010 fait état d'une Europe apaisée : « L'Europe est aujourd'hui plus unie, plus libre, plus pacifique qu'elle n'a jamais été. L'Union européenne a approfondi son intégration. La Russie a réémergé sur la scène internationale comme une voix forte. » L'apaisement de l'Europe justifie le retrait des troupes américaines stationnées en Allemagne : en 2012, deux brigades de combat (10 000 personnes) sont données partantes. L'administration Obama se lance même dans une tentative de *reset* (de remise à zéro) des relations avec la Russie, pour construire une « relation stable, substantielle et multidimensionnelle, fondée sur les intérêts mutuels⁶ », qui s'incarne dans la suspension des déploiements de systèmes de défense antimissiles sur le territoire européen, l'accord sur le nucléaire, la négociation du traité New START (Strategic Arms Reduction Treaty), les sanctions contre l'Iran.

Puisque les questions stratégiques sont peu pressantes, c'est la relation commerciale qui est privilégiée. En 2011, un groupe de travail euro-américain de haut niveau est créé sur l'emploi et la croissance, qui mènera au lancement officiel en juillet 2013 des négociations pour un traité de libre-échange transatlantique (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP). Présenté parfois comme un

5. À l'instar de cette déclaration du président Obama à la fin du Sommet US-UE, Lisbonne, 20 novembre 2010 : « *This summit was not as exciting as other summits because we basically agree on everything.* »

6. *National Security Strategy* 2010 : « *We seek to build a stable, substantive, multi-dimensional relationship with Russia, based on mutual interests.* »

« contre-pivot », une union des forces face à la Chine pour établir les normes et standards commerciaux internationaux pour l'avenir, le TTIP est surtout venu donner du corps à une relation transatlantique de plus en plus vide.

Dans un contexte de « ressources et d'influence qui ne sont pas infinies⁷ », le président Obama attend des Européens qu'ils démontrent leur statut de grands partenaires en partageant le fardeau des responsabilités internationales. Dès septembre 2009, le président Obama, faisant écho au monde « multipartenaires⁸ » d'Hillary Clinton, a cherché à mettre l'Europe, et d'autres, face à leurs responsabilités : « Nous reconnaissons que toutes les nations ont des droits, mais toutes ont des responsabilités également⁹. » Pour Obama, l'Europe ne fait pas sa part, et doit désormais « mettre une pièce dans le juke-box » (*put some skin in the game*) en investissant dans sa propre sécurité et la sécurité mondiale, idée qui sera reflétée dans le document stratégique (*National Security Strategy*) de 2010¹⁰, ou encore le dernier discours de Robert Gates à l'OTAN en juin 2011, dans lequel le secrétaire à la Défense déclare alors « inacceptable » l'attitude de certains Européens qui refusent de payer le prix d'un engagement dans l'OTAN tout en

7. *National Security Strategy* 2015 : « *America leads from a position of strength. But, this does not mean we can or should attempt to dictate the trajectory of all unfolding events around the world. As powerful as we are and will remain, our resources and influence are not infinite.* »

8. « *We'll use our power to convene, our ability to connect countries around the world, and sound foreign policy strategies to create partnerships aimed at solving problems. [...] we will lead by inducing greater cooperation among a greater number of actors and reducing competition, tilting the balance away from a multi-polar world and toward a multi-partner world* » (Discours de politique étrangère de Hillary Clinton, Council on Foreign Relations, Washington, DC, 15 juillet 2009).

9. « *That is the future America wants—a future of peace and prosperity that we can only reach if we recognize that all nations have rights, but all nations have responsibilities as well* » (Discours de Barack Obama à l'assemblée générale de l'ONU, le 23 septembre 2009 ; Nina Hachigian et David Shorr, « The Responsibility Doctrine », *Foreign Service Journal*, septembre 2012, p. 47-51).

10. *National Security Strategy* 2010 : « *Engagement begins with our closest friends and allies—from Europe to Asia ; from North America to the Middle East. [...] America's national security depends on these vibrant alliances, and we must engage them as active partners in addressing global and regional security priorities and harnessing new opportunities to advance common interests.* »

bénéficiant des garanties de sécurité¹¹. En pratique, cette insistance pour que les Européens agissent à la place des Américains a poussé ces derniers à se mettre en retrait de l'intervention en Libye et à appuyer l'action française au Mali.

Longtemps, concentrée sur l'objectif de partager le fardeau avec ses alliés, l'administration Obama n'a pas voulu voir la réalité d'une Europe enfoncée dans la crise (crise de la dette dans la zone euro, crise grecque, tensions autour de la politique d'austérité allemande), traversée de tensions internes et bloquée par ses dysfonctionnements, ou même la réalité d'un regain de tensions avec la Russie. Il a fallu qu'une série d'événements agissent comme un électrochoc sur l'establishment de politique étrangère américain.

2014 : LE TOURNANT

Les historiens percevront peut-être l'année 2014 comme celle du tournant dans l'histoire des relations internationales, faisant entrer le monde dans le XXI^e siècle, comme 1914 a marqué le début du XX^e siècle. C'est en tout cas la thèse de Michael Mandelbaum, de l'Université Johns-Hopkins, qui pointe du doigt 2014 comme l'année du retour des « jeux de puissance » (*power politics*) dans les relations internationales, jeux qui avaient disparu depuis la fin de la guerre froide : « L'année 2014 a mis fin à une ère particulière de la politique étrangère américaine, une ère pendant laquelle, comme jamais auparavant, l'effort pour transformer les politiques internes et les économies d'autres pays avait pris l'ascendant sur la défense des États-Unis et de ses intérêts¹². » De fait, 2014 est au minimum cruciale pour les

11. « *In the past, I've worried openly about NATO turning into a two-tiered alliance : [...] Between those willing and able to pay the price and bear the burdens of alliance commitments, and those who enjoy the benefits of NATO membership [...] but don't want to share the risks and the costs. [...] And it is unacceptable. [...] If current trends in the decline of European defense capabilities are not halted and reversed, future U.S. political leaders [...] may not consider the return on America's investment in NATO worth the cost. What I've sketched out is the real possibility for a dim, if not dismal future for the transatlantic alliance* » (Extrait du discours de Robert Gates, secrétaire à la Défense, « The Security and Defense Agenda [Future of NATO] », Bruxelles, 10 juin 2011).

12. Michael Mandelbaum, *The Dawn of Peace in Europe*, op. cit.

relations transatlantiques, puisqu'elle a marqué le retour des intérêts sécuritaires majeurs des Américains sur le sol européen.

Les graines de ce changement ont germé dès 2011, autour de la guerre en Libye, épisode fondateur pour les présidents américain et russe. Barack Obama aurait eu le sentiment que cette guerre lui avait été imposée par ce que certains, dans son administration, appelaient le « Washington blob », ensemble constitué par les think tanks, les cabinets de conseil et autres membres influents de l'establishment de politique étrangère de Washington, développant une frustration qui conditionnera en grande partie son obstination à ne pas intervenir dans la crise syrienne¹³. Côté russe, l'impression qui domine chez Medvedev et Poutine après la guerre en Libye est celle d'avoir été trompés par les Occidentaux, qui auraient outrepassé le mandat onusien et auraient poursuivi l'affront en apportant leur soutien aux manifestations post élections législatives de l'hiver 2011-2012.

En 2013, le refus américain d'intervenir en Syrie, pourtant prévisible au vu de la logique du « logiciel Obama », est interprété, par ses alliés comme par ses rivaux, comme un message de « retrait » en provenance d'Amérique. Il pose les fondations d'un changement spectaculaire d'attitude de la part de la Russie, qui avait déjà démontré sa fébrilité en Géorgie quelques années auparavant. Convaincu de la « faiblesse » de l'administration américaine en place, Poutine saisit l'opportunité de la révolution ukrainienne pour annexer la Crimée en février-mars 2014, transformant irrémédiablement l'équation territoriale en Europe.

C'est un réveil brutal pour l'Amérique qui prenait pour acquise, depuis les guerres en ex-Yougoslavie, la paix sur le continent européen. Au-delà de la question ukrainienne, cela l'a forcée à ouvrir les yeux sur l'affaiblissement progressif de l'Union européenne, sur la profondeur des divisions européennes, incarnées par la crise de la zone euro et la crise grecque.

Qui plus est, à partir de 2014, l'Europe, qu'il s'agisse de ses institutions, de ses États membres ou de son voisinage, est affectée par un enchaînement de crises sécuritaires majeures, qui impacte directement les intérêts de sécurité du continent, mais également américains. L'année 2014 est marquée par l'enlisement du conflit en Ukraine, suivi

13. Jeffrey Goldberg, « The Obama Doctrine », *op. cit.*

de la prise de Mossoul par Daech et son expansion territoriale en Irak et en Syrie. En 2015, l'Europe se divise sous l'effet de la crise des réfugiés, les Russes interviennent dans la guerre en Syrie, et Paris, puis Bruxelles, sont victimes d'attaques terroristes de grande ampleur. En 2016, les maux de l'Europe paraissent culminer à travers le vote des Britanniques en faveur du Brexit¹⁴, et le coup d'État raté en Turquie.

2014-2016 : UN RÉENGAGEMENT FORCÉ, MAIS PARTIEL

Retour de l'Europe-problème et de la question territoriale

À partir de 2014, les Américains ont désormais la conscience vive de la vulnérabilité de leurs alliés, et cette inquiétude est reflétée par le document stratégique (*National Security Strategy*) de janvier 2015 : les partenaires européens y sont présentés comme vulnérables (vulnérabilité énergétique, populisme, sécurité territoriale) ; la sécurité européenne ne peut plus être une donnée de base¹⁵ ; le discours sur la Russie a entièrement changé par rapport au document de 2010, parlant de la « propagande trompeuse » de Moscou, de l'« agression » et de la « coercition » russe sur ses voisins¹⁶.

Dans ce document, comme dans les discours de l'administration¹⁷, il y a désormais une prise en compte systématique par les Américains des intérêts de sécurité des Européens et la recherche d'une solution

14. John Kerry, « Remarks With EU High Representative Federica Mogherini », Bruxelles, 27 juin 2016 : « *Now, it is critical as we go forward in these next days to understand the importance of a strong E.U. The United States cares about a strong E.U. Why ? Because there isn't one issue on which we work today—whether it's climate change or whether it's counterterrorism, migration, immigration, you name it, we are working together.* »

15. *National Security Strategy* 2015 : « *Russia's aggression in Ukraine makes clear that European security and the international rules and norms against territorial aggression cannot be taken for granted.* »

16. *National Security Strategy* 2015 : « *We will continue to impose significant costs on Russia through sanctions and other means while countering Moscow's deceptive propaganda with the unvarnished truth. We will deter Russian aggression, remain alert to its strategic capabilities, and help our allies and partners resist Russian coercion over the long term, if necessary.* »

17. Voir par exemple Victoria Nuland, « Remarks at the Berlin Security Conference », Berlin, Germany, 17 novembre 2015 : « *As NATO Allies, we are also supporting those countries on the Alliance's Eastern edge that worry they could be the Kremlin's*

commune et coordonnée face à la Russie. Les Américains lancent en 2014 la *European Reassurance Initiative*, dotée de 1 milliard de dollars pour accroître la présence militaire de troupes en rotation, renforcer les infrastructures et les équipements prépositionnés en Europe de l'Est, ainsi que pour financer l'*Operation Atlantic Resolve*, initiative de formation et de coopération sécuritaire qui favorise l'interopérabilité avec les pays Baltes, la Pologne, la Roumanie, la Bulgarie et la Hongrie. En 2016, les alliés affichent leur unité au sommet de l'OTAN, à Varsovie en 2016, et reformulent l'ambition collective de renforcer les moyens de l'alliance, espérant ainsi envoyer un message puissant de dissuasion.

Dans l'ensemble, Américains et Européens s'accordent sur la stratégie à suivre sur le dossier russo-ukrainien, dont les deux piliers sont les sanctions et le processus de Minsk (accord tripartite signé le 5 septembre 2014 par des représentants de l'Ukraine, de l'OSCE et la Russie pour mettre fin au conflit ukrainien). Les Américains apportent leur soutien au « format de Normandie » (expression qui qualifie la relation quadripartite entre France, Allemagne, Russie et Ukraine après les célébrations du débarquement de Normandie, le 6 juin 2014), tandis que dans l'ensemble, la stratégie américaine est soutenue par les Européens.

Les limites du partenariat

Il faut toutefois relativiser l'ampleur du « réengagement américain » en Europe. Certes, les États-Unis ont répondu aux demandes des alliés européens en redéployant des moyens militaires en Europe, mais c'est un geste limité et dicté par les logiques bureaucratiques (l'armée américaine tire avantage du retour de la Russie), et qui n'équivaut en rien à un engagement dans la résolution des principales crises.

Sur la Syrie, l'administration Obama s'est contentée d'une gestion à distance depuis le début de la guerre civile en 2011, et à partir de septembre 2013, l'administration s'est entêtée à poursuivre une voie diplomatique syrienne axée sur la Russie, sans coordination avec les alliés européens. Le statut de partenaire « égal » de l'Europe est

next victims. Our persistent military presence on land, sea, and air in Poland, Romania, Bulgaria, and the Baltic states sends a powerful message of deterrence. »

parfaitement démenti par cette gestion de crise en duopole, qui, en outre, valorise le président russe, et dévalorise les alliés européens. Il y a ici une divergence d'intérêts massive entre Européens et Américains qui creuse un nouveau rift transatlantique.

Sur la question des réfugiés, question toxique politiquement des deux côtés de l'Atlantique, aucune coordination transatlantique n'a été mise en place. Les Américains, concentrés sur la stabilisation et l'aide aux pays de transit (Turquie, Jordanie, Liban), n'ont pas initié de conversation spécifique sur les conséquences des réfugiés sur le sol européen.

Plus généralement, si le président Obama était parvenu jusqu'en 2013 à suivre une ligne de désengagement et de réorientation sans être confronté réellement aux conséquences de cette approche, les tensions, voire les contradictions, du « logiciel Obama » sont devenues patentes à la suite de l'utilisation d'armes chimiques en Syrie. L'inaction américaine va alors porter atteinte à la crédibilité des États-Unis, y compris en matière de lutte contre la prolifération d'armes de destruction massive, et en conséquence encourager d'autres acteurs, Chine et Russie, à pousser leur avantage, entamant un peu plus encore cette même crédibilité, et en créant donc des demandes de garanties supplémentaires de la part des alliés américains.

Le fait est que le « logiciel Obama » a procédé à une redéfinition en profondeur des intérêts américains, dans un sens beaucoup plus restrictif, en pondérant beaucoup moins les intérêts des partenaires et alliés dans leur calcul d'intérêts nationaux – une approche plus « réaliste » en un sens. D'un point de vue américain, cela n'a rien d'incohérent, au vu des restrictions budgétaires et des velléités isolationnistes du public américain, mais les conséquences pour les Européens sont immenses. Face à des menaces plus fluides et plus diffuses, face à des restrictions budgétaires communes à toutes les économies développées, Américains et Européens redéfinissent leur alliance¹⁸, y compris sur la question de la solidarité otanienne en cas d'attaque¹⁸.

D'une certaine manière, le désinvestissement ne concerne pas seulement la relation transatlantique, c'est un mouvement plus global de

18. Ian Bond, « Solidarity in the Face of Fluid Challenges », in Alexandra de Hoop Scheffer *et al.*, *Solidarity Under Stress in the Transatlantic Realm*, The German Marshall Fund of the United States, mars 2016.

mise en cause du leadership américain et des garanties de sécurité américaines. Au-delà des idiosyncrasies du personnage, l'élection de Donald Trump à la présidence des États-Unis n'a fait que valider cette tendance de l'éloignement des Américains des responsabilités de sécurité collective, qui désormais peut être admise comme dépassant une simple oscillation de balancier¹⁹. Certes, le nouveau président a eu à cœur de réaffirmer la puissance américaine (via notamment la frappe chirurgicale en Syrie), mais il continue d'affirmer son désintéret pour l'ordre international, que l'Amérique n'a plus envie ou plus intérêt à défendre. Les Européens en ont pris bonne note, sans qu'une direction claire ne se dégage. Certains parient sur un retour au pouvoir de la ligne interventionniste, incarnée par exemple par John McCain, pouvant s'appuyer sur un renouveau de l'intérêt pour les affaires européennes (un European Union Caucus a même été créé à la Chambre des représentants en février 2017). D'autres, parmi lesquels on trouve souvent la France, voient avec ambivalence le désengagement américain. S'il crée des incertitudes stratégiques difficiles à gérer, il présente également l'opportunité pour l'Europe de développer son autonomie stratégique.

19. Célia Belin, « A Pendulum Swing on Foreign Policy ? Not So Fast », *War on the Rocks*, 23 mai 2016.

RETENUE STRATÉGIQUE ET *LIGHT FOOTPRINT* : UN BILAN D'OBAMA EN CHEF DE GUERRE

Maya KANDEL, *CAPS – ministère de l'Europe et des Affaires étrangères*

La doctrine Obama en matière de défense et d'emploi de la force découle de la vision du monde du président démocrate, de son analyse du système international et de son ambition de mener une présidence transformatrice sur le plan intérieur. Cette forte personnalisation de l'analyse est importante s'agissant d'un président très impliqué dans la prise de décision et dont on a dit qu'il fut son principal conseiller de politique étrangère. Mais la doctrine Obama résulte également de contraintes intérieures fortes, que l'on peut regrouper en trois catégories : contrainte d'une opinion fatiguée de l'aventurisme extérieur de Bush ; contrainte politique partisane intérieure, en raison de l'intransigeance de l'opposition républicaine, redoublée à partir de la victoire républicaine à la Chambre des représentants aux élections de mi-mandat 2010 ; et contrainte économique liée à la crise économique de 2007-2008 et à la pression républicaine à partir de janvier 2011 sur le budget et la dette extérieure.

Barack Obama a impulsé un changement à la fois dans le choix des engagements militaires américains, et dans les modalités d'intervention. Le premier aspect a été explicité très clairement par le président lui-même à plusieurs reprises et peut être résumé par la formule utilisée dans l'article du journaliste Jeffrey Goldberg sur « la doctrine Obama », par la volonté d'aller contre le consensus dominant à Washington, ce qu'Obama nomme le *Washington Playbook*, défini à la fois comme le recours quasi systématique à une solution militaire face à toute crise, et l'emploi de « frappes punitives » à visée symbolique plus que stratégique¹. Le second aspect a été précisé dans la directive stratégique de défense de 2012, document essentiel qui introduit et décrit la notion d'empreinte légère, tout en développant également

1. Jeffrey Goldberg, « The Obama Doctrine », *op. cit.* ; Micah Zenko, *Between Threats and Wars : U.S. Discrete Military Operations in the Post Cold-War World*, Stanford Security Studies, 2012.

l'idée de transfert du fardeau sécuritaire par la responsabilisation des acteurs locaux². L'ensemble correspond à une évolution de la politique de défense américaine par rapport à ses prédécesseurs, nouvel interventionnisme américain, dont la première partie de l'article présentera les principales modalités ; il se décline de deux manières distinctes, suivant que les intérêts américains sont directement en jeu ou non : l'action directe (deuxième partie), et la stratégie indirecte (troisième partie)³.

Le bilan des engagements militaires sous Obama doit être évalué à l'aune des principaux objectifs poursuivis par son administration. Ces objectifs répondaient à la fois à l'analyse stratégique faite par la Maison-Blanche de l'évolution du système international et du déclin relatif de la place des États-Unis, et aux contraintes intérieures évoquées ci-dessus : contrainte d'une opinion publique et d'un personnel politique à l'enthousiasme déclinant vis-à-vis de l'interventionnisme extérieur du pays, et contrainte financière. Se posent enfin la question de la pérennité de l'empreinte légère au-delà de la présidence Obama et celle de son efficacité dans ce qui demeure la priorité d'emploi des forces armées américaines aujourd'hui, la lutte contre le terrorisme.

L'EMPREINTE LÉGÈRE, DOCTRINE OBAMA EN MATIÈRE DE DÉFENSE

Vision du monde et contraintes intérieures

Les guerres de Bush ont été au cœur de la première campagne électorale d'Obama, comme elles ont été au cœur de sa vie politique. Obama avait très tôt dénoncé la « guerre stupide » en Irak, avant

2. Department of Defense, Defense Strategic Guidance, *Sustaining U.S. Global Leadership: Defense Priorities for the 21st Century*, janvier 2012.

3. Le 5 décembre 2016, l'administration Obama a rendu public un rapport sur le cadre légal et politique de l'utilisation par les États-Unis de la force militaire : *Report on the Legal and Policy Frameworks Guiding the United States' Use of Military Force and Related National Security Operations*, The White House, décembre 2016. Voir aussi le communiqué de presse de la Maison-Blanche : « FACT SHEET : Presidential Memorandum—“Legal and Policy Transparency Concerning United States' Use of Military Force and Related National Security Operations” and Accompanying Report on Transparency in Legal and Policy Frameworks », 5 décembre 2016.

même l'invasion de 2003⁴ et il a fait sa profession de foi en politique étrangère sur la nécessité de « renouveler le leadership américain⁵ ». Dans la première année de son mandat, il avait été jusqu'à remettre en cause l'exceptionnalisme américain en politique étrangère, l'idée selon laquelle les États-Unis sont les plus qualifiés pour fournir un leadership mondial capable de mener le monde à la paix et à la prospérité, notion fondamentale de l'internationalisme américain depuis 1945⁶.

Dès son arrivée aux commandes début 2009, l'administration Obama a fait le constat de l'entrée dans une nouvelle ère des relations internationales, caractérisée par le passage d'un système international unipolaire issu de la fin de la guerre froide et dominé par les États-Unis, à une nouvelle configuration évoluant vers la multipolarité, avec l'ascension de nouveaux pays « émergents » et le déclin relatif de la puissance américaine⁷. En toile de fond de ce déclin relatif se trouve la question de l'ascension de la Chine, facteur déterminant de la réorientation engagée à travers le pivot vers l'Asie mis en avant par Hillary Clinton au département d'État, entériné sur le plan militaire dans la directive de défense de 2012⁸. Cette analyse de l'administration Obama traduit par ailleurs la volonté, en écho aux souhaits de la population américaine, de tourner la page des années Bush et de « mettre fin à une décennie de guerres », guerres considérées par la nouvelle équipe démocrate comme désastreuses pour le crédit des États-Unis au sens propre comme au sens figuré. L'idée sous-jacente est bien que ces guerres ont contribué à accélérer le déclin relatif américain,

4. National Public Radio, Archives, « Obama speech against the Iraq war », 2 octobre 2002.

5. Barack Obama, « Renewing American Leadership », *Foreign Affairs*, 86, juillet-août 2007.

6. Maya Kandel, « Politique étrangère et soutien populaire : la fin du consensus et du siècle américain », *Revue française d'études américaines*, 2015/4 (numéro spécial 145), p. 44-54.

7. National Intelligence Council, *Global Trends 2030 : Alternative Worlds*, décembre 2012 ; Robert Art *et al.*, *America's Path : Grand Strategy for the Next Administration*, CNAS, mai 2012.

8. Christopher Layne, « This Time It's Real : The End of Unipolarity and the Pax Americana », *International Studies Quarterly*, 56, 2012, p. 203-213 ; *A New Defense Strategy for a New Era : Military Superiority, Agility and Efficiency—A Summary of the Findings of the Defense Advisory Committee*, The Stimson Center, novembre 2012.

évolution qu'il convient de freiner voire de renverser par une autre doctrine de politique étrangère.

Au cœur du projet Obama pour le pays, en lien avec le contexte de crise économique qui frappe les États-Unis en 2007-2008, il y avait aussi la volonté de privilégier le *nation-building at home*, donc la volonté de définir une stratégie internationale qui ne vienne pas contrecarrer les priorités économiques et sociales intérieures de l'administration. Pour Colin Dueck, la retenue stratégique d'Obama s'expliquerait avant tout par cette volonté de se concentrer sur les priorités intérieures⁹.

Autres contraintes intérieures, l'irruption du mouvement Tea Party sur la scène politique américaine en 2010 et le retour, à la suite des élections de mi-mandat (*midterms*) de la même année, d'une majorité républicaine à la Chambre des représentants éclairent aussi les choix du président Obama en matière d'engagement militaire extérieur. Ils expliquent en effet le choix de tactiques et de concepts opérationnels privilégiant la discrétion vis-à-vis de l'opinion et des médias américains, avec deux corollaires essentiels : moindre coût, moindre risque – car les pertes américaines demeurent l'un des critères essentiels à l'aune duquel la population américaine juge du bien-fondé de l'interventionnisme de la Maison-Blanche. Enfin, toujours dans ce cadre, il faut ajouter la volonté marquée du président Obama de transférer une partie du fardeau sécuritaire sur les alliés de l'Amérique pour des opérations ne concernant pas les intérêts américains vitaux : à cet égard, l'intervention en Libye sera exemplaire avec l'invention d'un nouveau leadership « en retrait » (*leading from behind*), dont l'objectif est aussi d'imposer aux Européens le *burden-sharing*, le partage du fardeau réclamé depuis longtemps par Washington.

À partir de cette analyse et de ces contraintes intérieures, Obama a défini une stratégie, qu'elle soit qualifiée de « doctrine de responsabilité », « stratégie de parrainage » ou encore *smart power*¹⁰. Elle se veut une nouvelle stratégie de puissance, un leadership américain redéfini par trois paramètres principaux : un rééquilibrage des outils

9. Colin Dueck, *The Obama Doctrine*, *op. cit.*

10. Nina Hachigian, David Shorr, « The Responsibility Doctrine », *The Washington Quarterly*, 36:1, 2013 ; Peter Dombrowski et Simon Reich, « The Strategy of Sponsorship », *Survival*, 57:5, 2015 ; Maya Kandel et Maud Quessard (dir.), *Les Stratégies du smart power : redéfinir le leadership dans un monde post-américain*, Études de l'IRSEM, 32, 2014.

de la politique étrangère mettant l'accent plus particulièrement sur la diplomatie, la politique économique et commerciale, et la politique énergétique ; une nouvelle hiérarchie des priorités régionales ; et une révision de la décision et des modalités d'emploi de la force militaire, reposant en particulier sur une plus grande discrétion des forces armées américaines et un transfert du fardeau vers les forces locales plus directement concernées (« responsabilisation »).

Cette stratégie est caractérisée par une certaine retenue stratégique, mais aussi par plusieurs paris, souvent audacieux, indéniablement risqués : sur l'Iran notamment et le pari de sa réintégration dans le jeu régional ; plus largement sur la capacité des acteurs locaux du Moyen-Orient à l'Asie à prendre en charge des responsabilités locales. Seul le temps pourra dire si ces paris ont été autant d'erreurs d'appréciation, ou si Obama a vu juste – c'est le sens du concept de « patience stratégique » de sa dernière stratégie de sécurité nationale, que l'on peut lire comme une forme de testament à visée pédagogique de sa politique étrangère¹¹.

La directive stratégique de défense de 2012

La directive stratégique de janvier 2012 (DSG 2012) a entériné pour le département de la Défense les conséquences de la doctrine Obama (vision, analyse et contraintes intérieures)¹². Elle présente officiellement le pendant militaire du rééquilibrage, ou pivot, vers la zone Asie Pacifique, et précise également la posture de défense américaine ainsi que les nouvelles modalités privilégiées pour les engagements militaires américains.

La première rupture contenue dans la DSG 2012 est l'annonce de la fin des grandes opérations terrestres de stabilisation (*nation-building*) au profit de « nouvelles approches, à faible coût et empreinte légère » (*light footprint*), reposant sur l'emploi privilégié des forces spéciales, du renseignement et d'un usage plus sélectif de la force¹³.

11. The White House, *National Security Strategy*, février 2015.

12. Catherine Dale, Pat Towell, *In brief : Assessing DOD's New Strategic Guidance*, Congressional Research Service, 2012.

13. Fernando M. Lujan, *Light Footprints : The Future of American Military Intervention*, CNAS report, mars 2013 ; Linda Robinson, *The Future of US Special Operations Forces*, Council on Foreign Relations Special Report n° 66, avril 2013 ; Jim Thomas,

La directive insiste également sur les partenariats et le transfert d'une partie du fardeau sécuritaire sur les alliés (en caractérisant notamment les Européens de « fournisseurs de sécurité »), que ce soit pour des opérations en particulier, ou pour les dépenses de défense en général¹⁴. L'ensemble de ces nouvelles modalités a cependant toujours pour objectif ultime de maintenir la prééminence des États-Unis sur la scène internationale, de « soutenir le leadership global des États-Unis » comme le rappelle le titre du document.

Mais la directive stratégique est aussi une stratégie répondant à des contraintes intérieures, et d'abord à un budget, ou plutôt à une révision de la contrainte budgétaire¹⁵. Il s'agit aussi de mettre la nouvelle majorité républicaine de la Chambre des représentants face à ses responsabilités et aux conséquences de ses choix. La revue stratégique qui a produit le document, et dans laquelle le président s'est impliqué de manière significative et même inhabituelle, a en effet été lancée en septembre 2011, juste après la crise fiscale de l'été 2011, autour du relèvement du plafond de la dette (que les républicains refusaient en l'absence d'engagements sur une réduction du déficit). Cette crise, rappelons-le, a été « résolue », si l'on peut dire, par le vote du *Budget Control Act* d'août 2011, incluant 487 milliards de dollars de baisse sur le budget du département de la Défense, et potentiellement jusqu'à 1 000 milliards de dollars de réduction sur dix ans avec l'entrée en vigueur de la séquestration¹⁶.

Chris Dougherty, *Beyond the Ramparts : The Future of US Special Operation Forces*, CSBA Report, 2013 ; Randall A. Blake, *The Next Chapter of Global Terrorism – New Realities Transcending Old 9/11 Paradigms*, Brookings Institution Report, décembre 2012 ; Micah Zenko, *Reforming U.S. Drone Strike Policy*, Council on Foreign Relations, Special Report n° 65, janvier 2013.

14. Andrew Krepinevich, Simon Chin, Todd Harrison, *Strategy in Austerity*, CSBA Report, 2012 ; Lawrence Korb, Laura Conley, Alex Rothman, *A Return To Responsibility : What President Obama and Congress Can Learn About Defense Budgets from Past Presidents*, Center for American Progress Report, 2011 ; Michael O'Hanlon, *A Moderate Plan for Additional Defense Cuts*, Brookings Policy Paper, n° 30, janvier 2013.

15. Kevin Marsh, « Managing Relative Decline : A Neoclassical Realist Analysis of the 2012 US Defense Strategic Guidance », *Contemporary Security Policy*, 33:3, décembre 2012, p. 487-511.

16. Voir Maya Kandel (dir.), *États-Unis, quelle transition stratégique ? La politique de défense américaine sous Obama, entre dynamiques internes et évolutions internationales*, Études de l'IRSEM, 29, 2013.

Outils et modalités de l’empreinte légère

L’empreinte légère peut être décrite comme la traduction d’une nouvelle doctrine pour un emploi plus ciblé de la force militaire au service des intérêts américains de sécurité nationale. Elle est définie dans la directive de défense par deux critères principaux : coût plus faible et moindre visibilité. Elle repose sur des moyens plus discrets, des tactiques furtives, ainsi que sur une redéfinition de la participation américaine à des opérations. Les modalités de la participation américaine dépendent également des intérêts des États-Unis, suivant que les intérêts américains sont directement en jeu ou non.

L’empreinte légère est définie avant tout par l’utilisation (et donc le renforcement sous Obama) de quatre outils majeurs : forces spéciales, drones, renseignement, cyber. Les trois premiers sont indispensables à l’usage plus sélectif de la force mis en avant par l’administration Obama, dont l’illustration la plus frappante est le passage de la stratégie de contre-insurrection (COIN) au contre-terrorisme.

Le *light footprint* repose en priorité sur l’emploi de forces spéciales américaines. Le commandement américain des forces spéciales (SOCOM pour *Special Operations Command*) a été protégé des coupes du budget Défense, alors même que le commandement avait déjà vu son budget quintupler sur la décennie 2000. SOCOM, et plus précisément son commandement opérationnel (JSOC) a pris une importance croissante en tant que planificateur et acteur central de la lutte contre le terrorisme au sein du Pentagone. Cette évolution a d’ailleurs été entérinée officiellement par Obama dans les dernières semaines de son mandat¹⁷. Pour mémoire, les effectifs des forces spéciales américaines sont aujourd’hui d’environ 70 000 hommes (moins de 5 % de la totalité des forces militaires américaines) pour un budget en 2012 de 10,5 milliards (1,4 % du budget Défense total) ; parmi les forces de SOCOM, 45 % viennent de l’armée de Terre, 28 % de l’Air Force, et 14 % de la Navy¹⁸.

L’administration Obama a privilégié un usage plus sélectif de la force, notamment contre le terrorisme, non seulement pour gérer la

17. Thomas Gibbons-Neff, Dan Lamothe, « Obama administration expands elite military unit’s powers to hunt foreign fighters globally », *The Washington Post*, 25 novembre 2016.

18. Linda Robinson, *The Future of US Special Operations Forces*, op. cit.

menace avec une interférence minimale pour le public américain mais aussi pour tenter de limiter les effets contre-productifs des interventions militaires américaines. Sur la pratique des éliminations ciblées (par opération des forces spéciales ou frappes de drones), Obama s'est distingué de son prédécesseur par la mise en place d'un processus beaucoup plus organisé et centralisé à la Maison-Blanche, et par la volonté de donner une nouvelle rigueur et surtout une justification légale à la politique des assassinats ciblés¹⁹. L'un des objectifs était en particulier de normaliser l'utilisation des drones armés, et plus largement la pratique des éliminations ciblées dans des zones où les États-Unis ne sont pas officiellement « engagés dans des hostilités », pour reprendre la terminologie légale de la loi sur les pouvoirs de guerre de 1973 (*War Powers Resolution*)²⁰, en encadrant au maximum leur utilisation dans un processus codifié, récemment déclassifié en partie, et centralisé entre les mains du président²¹. La présidence Obama se distingue de celle de Bush en ce qui concerne la justification légale, qui s'appuie sur des décisions passées de la Cour suprême plutôt que sur la notion de « privilège exécutif », mises en avant sous l'administration Bush et largement contestées par les juristes américains²². L'autre justification mise en avant pour cet emploi plus ciblé de la force est le nombre plus faible de victimes collatérales civiles²³.

Le renseignement est l'autre pilier de l'empreinte légère et de ses modalités, et du contre-terrorisme en général. Il repose également en partie sur l'emploi de drones, de surveillance cette fois. Comme celui des forces spéciales, son budget a été protégé de la décroissance

19. Jo Becker, Scott Shane, « Secret "Kill List" Proves a Test of Obama's Principles and Will », *The New York Times*, 29 mai 2012.

20. Sur la loi sur les pouvoirs de guerre, voir Maya Kandel, *Le Congrès, acteur essentiel de la politique étrangère et de défense des États-Unis*, Cahiers de l'IRSEM, 12, 2012.

21. Presidential Policy Directive, « U.S. Policy Standards and Procedures for the Use of Force in Counterterrorism Operations Outside the United States and Areas of Active Hostilities », 23 mai 2013.

22. Dawn Johnsen, « The Lawyers' War : Counterterrorism from Bush to Obama to Trump », *Foreign Affairs*, 25 novembre 2016.

23. Voir aussi là-dessus le rapport rendu public le 5 décembre 2016 sur le cadre légal et politique de l'utilisation par les États-Unis de la force militaire : *Report on the Legal and Policy Frameworks Guiding the United States' Use of Military Force and Related National Security Operations*, *op. cit.*

engagée au Pentagone, et se maintient à un niveau légèrement supérieur à 11 % du budget Défense total pendant toute l'administration Obama. Depuis 2013, la tendance à la hausse a d'ailleurs repris, avec une augmentation notable en 2016 qui porte le budget à près de 72 milliards de dollars²⁴. Par ailleurs, le Pentagone a poursuivi sous l'administration Obama le développement de ses capacités de renseignement, tandis qu'en parallèle la CIA poursuivait sa militarisation. Cette double évolution, tout comme la coopération plus intégrée entre les deux agences, plus précisément entre le commandement des forces spéciales (JSOC) et la branche action de la CIA, est également liée à la tactique des assassinats ciblés évoqués plus haut. Elle se manifeste en particulier dans la lutte contre le terrorisme dont il sera question plus précisément dans la suite, que les États-Unis interviennent directement ou dans un rôle d'appui à leurs partenaires, comme la France au Sahel.

Le troisième outil déterminant de l'empreinte légère, autre volet des guerres parallèles et secrètes entamées sous Bush et poursuivies par son successeur, fait référence à un nouveau champ de l'art de la guerre, celui du cyberspace. Dès sa prise de fonction, Obama avait lancé une revue d'évaluation de la douzaine de programmes clandestins alors gérés par la CIA et le Pentagone : tous sont confirmés en 2009, notamment le programme « Jeux Olympiques » qui vise l'Iran²⁵. En 2009, la cellule responsable de ce programme donne naissance à un nouveau sous-commandement américain intégré dans le commandement stratégique (STRATCOM), CYBERCOM, qui pourrait devenir en 2017 un nouveau commandement militaire unifié à part entière²⁶. En 2011, le Pentagone a publié sa première « cyberstratégie », considérant le cyberspace comme un nouveau domaine opérationnel²⁷.

Forces spéciales, renseignement et cyber constituent les outils discrets de prédilection caractéristiques des interventions militaires sous

24. Pat Towell, Lynn M. Williams, *FY 2017 Defense Budget Request : In Brief*, Congressional Research Service, 2016.

25. Mark Mazzetti, *The Way of the Knife : the CIA, a Secret Army, and a War at the Ends of the Earth*, Penguin Press, 2013, p. 225.

26. Marcus Weisgerber, « Carter Seeks New Powers for Joint Chiefs, Top Commanders in War on Terrorism », *Defense One*, 5 avril 2016.

27. La stratégie a été remise à jour en 2015, voir Department of Defense, *The DoD Cyber Strategy*, avril 2015.

Obama, dont l'emploi est hérité de Bush mais dont l'utilisation est intensifiée et le développement accéléré sous son successeur. Cette triade est au cœur des deux principales formes d'engagements militaires sous Obama, en priorité dans le cadre de la lutte contre le terrorisme : l'action directe et la stratégie indirecte par la formation des armées partenaires. En revanche, un autre élément caractéristique de l'empreinte légère représente une réelle rupture : Obama va en effet redéfinir les modalités de participation des États-Unis à une intervention multilatérale de façon inédite pour le pays avec le « leadership en retrait » (*leading from behind*), qui va caractériser la participation américaine à l'opération en Libye en 2011.

L'expression *leading from behind*²⁸ (leadership en retrait) en est venue à symboliser l'intervention américaine en Libye, voire même l'interventionnisme américain sous Obama en général ; la même expression sera d'ailleurs utilisée au Congrès pour qualifier le soutien américain à la France au Mali. L'expression a été très critiquée aux États-Unis, non seulement par le camp républicain mais plus largement par l'ensemble des élites de politique étrangère à Washington. Mais le choix d'un leadership discret et d'une intervention limitée à un rôle de soutien et non de combat a été largement validé par l'opinion américaine²⁹.

L'ACTION DIRECTE CONTRE LE TERRORISME SOUS OBAMA

Le modèle Obama de lutte contre le terrorisme³⁰

La lutte contre le terrorisme de 2009 à 2016 doit aussi se comprendre dans le cadre général de la réorientation de la politique étrangère américaine engagée par le président démocrate, notamment au Moyen-Orient. Obama a su rompre avec la rhétorique de la « guerre globale contre le terrorisme » (*Global War On Terror* ou GWOT) de son prédécesseur, et envoyer des signaux forts dès sa prise de fonction (sur

28. Ryan Lizza, « The Consequentialist : How the Arab Spring remade Obama's Foreign Policy », *The New Yorker*, 2 mai 2011.

29. Voir le rapport 2011 du Chicago Council on Global Affairs.

30. Sur l'ensemble de la lutte contre le terrorisme sous Obama, voir Maya Kandel, « Obama face au terrorisme, chronique d'un échec ? », *Potomac Paper*, n° 28, Note de l'IFRI, septembre 2016.

la torture, les *black sites* de la CIA en particulier), même s'il n'a pu remplir toutes ses promesses (la fermeture de Guantanamo notamment). Mais les ruptures avec Bush, si elles existent, ne doivent pas faire oublier les continuités fortes d'une administration à l'autre, plus précisément entre la seconde moitié du deuxième mandat de George W. Bush (à partir de 2007) et Obama ; car une première rupture, essentielle, a eu lieu en 2006-2007, entre la première partie et les deux dernières années de l'administration Bush³¹.

Sur le plan des modalités de l'emploi de la force, Obama tourne la page des années Bush avec la réduction de la présence militaire américaine sur les deux principaux théâtres de la guerre contre le terrorisme des années 2000, Irak et Afghanistan, dans ce dernier cas après un *surge* de courte durée. L'objectif est érigé en dogme dans la directive stratégique de défense de 2012, on l'a dit. La stratégie de contre-insurrection (COIN), un temps très en vogue, est abandonnée au profit du contre-terrorisme³², qui devient doctrine à part entière : c'est la principale rupture avec l'ère Bush.

Le bilan est ambigu, car, concernant les aspects militaires, la lutte contre les groupes terroristes sous Obama est donc moins coûteuse financièrement et humainement, mais elle s'est étendue géographiquement : les États-Unis sont aujourd'hui impliqués directement dans plus de guerres qu'en 2009. La dernière lettre du président Obama au Congrès, en accord avec la loi sur les pouvoirs de guerre, liste neuf pays dans lesquels les États-Unis sont directement ou indirectement (en soutien) engagés dans des hostilités liées à la lutte contre le terrorisme : Afghanistan, Irak, Syrie, Libye, Somalie, Yémen, Niger, Cameroun, Ouganda ; elle précise également la présence de militaires américains en appui et en liaison avec ces conflits en Turquie, Jordanie, à Djibouti, en mer Rouge ainsi que dans plusieurs pays d'Afrique centrale concernant la traque de la LRA (Lord Resistance Army de Joseph Kony). Ces chiffres ne prennent bien sûr pas en compte toutes les forces spéciales américaines déployées dans le monde (mais elles font pour l'essentiel des missions de formation) : en 2014, elles étaient présentes dans

31. Marc Lynch, « Rhetoric and Reality : Countering Terrorism in the Age of Obama », *Center for a New American Security*, juin 2010.

32. Elie Tenenbaum, « L'Amérique en guerre : grandeur et décadence de la contre-insurrection », *Politique étrangère*, 2011/3 (automne).

133 pays au total, soit 70 % des pays du monde³³. Se dessine l'image d'une guerre permanente, même si localement les États-Unis y sont impliqués de manière beaucoup plus discrète. Mais cette extension et cette permanence posent la question de l'efficacité de leur stratégie contre-terroriste³⁴. On revient toujours à la question du général David Petraeus en 2003 : « *Tell me how this ends*³⁵ » (« Dites-moi comment tout cela se termine »)³⁶.

L'intensification et l'extension de la campagne d'assassinats ciblés sont tout à fait documentées : Bush 51 frappes au Pakistan, Obama 73. Yémen : Bush 1, Obama 137-157 (*possible extra drone strikes* : 90-107) ; Somalie : Obama 32-36³⁷. À l'inverse, le coût humain plus « faible » pour les États-Unis apparaît également : sous Bush, la guerre en Irak a fait 4 229 morts parmi les soldats américains, l'Afghanistan 635. Sous Obama, il y a eu 1 600 morts américains en Afghanistan (car recentrage et *surge*) et près de 300 en Irak³⁸. Quant à la guerre contre le groupe État islamique, elle a fait 32 morts américains entre septembre 2014 et décembre 2016³⁹.

Les raids des forces spéciales, pour arrêter ou tuer des terroristes recherchés, se sont également intensifiés sous Obama, mais sont difficiles à comptabiliser (pour des raisons évidentes), à l'exception de certaines opérations emblématiques comme celle du 1^{er} mai 2011 contre Ben Laden. Obama restera l'homme qui a neutralisé Ben Laden, ce que Bush n'avait pas réussi à faire (c'est aussi lié à la volonté d'Obama d'agir au Pakistan, y compris sans l'accord d'Islamabad, ce qu'il avait dit pendant sa campagne).

33. Matthew Weed, *Presidential References to the 2001 Authorization for Use of Military Force in Publicly Available Executive Actions and Reports to Congress*, Congressional Research Service, mai 2016.

34. Micah Zenko, « Does Targeted Killing Work », *Council on Foreign Relations*, 23 mai 2016.

35. Cité par Rick Atkinson, *In the Company of Soldiers : A Chronicle of Combat*, Holt Paperbacks, 2005.

36. D'autant plus que le phénomène terroriste mondial possède sa dynamique propre, qu'il recouvre à la fois un récit, une idéologie internationale, et représente la somme des groupes terroristes locaux. Voir conclusion.

37. Source : Bureau of Investigative Journalism.

38. Source : <http://icasualties.org/>.

39. Source : <http://www.defense.gov/casualty.pdf>.

Le tournant de 2014 : irruption de l'EI et retour en Irak

L'irruption des printemps arabes constitue une rupture, et le choix de la non-intervention en Syrie va peser lourdement sur le bilan du président en politique étrangère. Plus largement, il illustre toute la difficulté pour les États-Unis de se détourner du Moyen-Orient pour pivoter vers l'Asie. L'année 2014 est un tournant sous Obama, comme 2006 pour Bush, avec l'irruption du groupe État islamique (EI) en Irak et en Syrie, liée aux actions antérieures des États-Unis. La raison première de l'intervention américaine en août 2014 dans le nord de l'Irak est la menace directe de l'EI contre Erbil, la capitale des Kurdes irakiens, en raison de l'alliance de fait qui existe entre Américains et Kurdes d'Irak depuis 23 ans, et de la présence à Erbil de nombreux Américains. Un second tournant intervient en septembre 2014 après les décapitations de deux journalistes américains. Obama doit réagir, sous la pression d'une opinion américaine choquée et dont le traumatisme est entretenu par le parti républicain dans le cadre de la campagne électorale pour les élections au Congrès de novembre 2014.

L'administration Obama entame alors un réinvestissement américain en Irak, sous forme de conseillers militaires et forces spéciales, ainsi qu'en Syrie, avec une implication directe contre l'EI. Certes, le président reste fidèle aux principes qu'il a fixés : mise en place d'une large coalition internationale, comprenant au premier chef des troupes des pays les plus concernés au niveau local, pas de déploiement massif américain au sol, intervention américaine sous forme d'appui aérien. Mais on ne peut que constater depuis 2014 l'augmentation continue de la présence de soldats américains sur le terrain, plus de 5 000 hommes fin 2016, et les Américains assurent toujours l'écrasante majorité des frappes, à plus de 80 %⁴⁰. Le chaos irakien n'a pas fini de hanter Washington, alors même que le retrait d'Afghanistan est également ralenti – par peur d'un scénario identique. En témoignent le budget des opérations extérieures pour 2017, qui prévoit toujours 41,7 milliards de dollars pour les combats en Afghanistan (*Operation Freedom Sentinel*), et le maintien de 8 400 soldats américains sur place ; ce revirement a été annoncé par Obama début juillet 2016, alors que le chiffre devait descendre à moins de 5 000 hommes avant l'arrivée de

40. Voir les statistiques officielles du DoD sur l'opération [Inherent Resolve](#).

son successeur à la présidence en janvier 2017. Par ailleurs, la lutte contre l'EI (*Operation Inherent Resolve*) bénéficie toujours d'un budget de 7,5 milliards de dollars, auquel il faut ajouter le milliard prévu pour le fonds spécial annoncé en 2014 et créé en 2015 pour la lutte contre le terrorisme par les partenariats (Counter Terrorism Partnership Fund ou CTPF) pour les autres partenariats de l'Afrique à l'Asie⁴¹.

Surtout, la chute de Mossoul en 2014 et plus largement le retour des militaires américains en Irak et leur maintien en Afghanistan ont mis en évidence dans les deux cas la faiblesse des forces armées locales, et donc les limites de la stratégie indirecte promue par Obama.

LA STRATÉGIE INDIRECTE

Une approche ancienne pour les États-Unis

La « formation des armées partenaires », ou BPC pour *Building Partner Capacity*, n'est pas nouvelle ni dans la lutte contre le terrorisme, ni dans la politique étrangère américaine. Mais elle est véritablement revenue au cœur de la stratégie américaine sous Obama, avec l'abandon officiel des déploiements massifs caractéristiques de l'ère Bush et le choix d'une empreinte militaire plus légère. Les deux discours emblématiques du président Obama, en 2013 à la NDU et en 2014 à West Point, ont ensuite mis en avant les partenariats au cœur du contre-terrorisme, et la création d'un fonds spécial (Counter Terrorism Partnership Fund ou CTPF) pour les financer⁴². La dernière requête budgétaire du Pentagone évoque ainsi une « approche du contre-terrorisme centré sur les partenariats » (*partnership-focused approach to counterterrorism*)⁴³.

Depuis les attentats du 11 septembre 2001, le Congrès a autorisé plus de 100 milliards de dollars pour la BPC (ce chiffre s'entend pour la formation et l'équipement), en premier lieu pour l'Irak et l'Afghanistan, soit les deux principaux théâtres militaires de lutte contre le terrorisme où les États-Unis sont directement et ouvertement impliqués. Mais

41. Pat Towell, Lynn M. Williams, *FY 2017 Defense Budget Request : In Brief*, op. cit.

42. The White House, *Remarks by the President at West Point Academy Commencement Ceremony*, 28 mai 2014.

43. *Department of Defense Fiscal Year 2017 Budget Request Overview*, Office of the Under Secretary of Defense, février 2016.

au-delà de ces missions les plus voyantes, le Pentagone fait en réalité ce type de missions de formation et d'équipement dans le monde entier. Dans le cadre précis de la lutte contre le terrorisme, Obama a annoncé en 2014 la création d'une ligne budgétaire spécifiquement dédiée, on l'a dit (CTPF), mais en réalité il existe déjà plus de 100 autorisations budgétaires parmi les lois votées par le Congrès pour le financement de ce type d'activités.

Le terme lui-même de BPC est mis en avant à partir de la loi de défense quadriennale du Pentagone de 2006, mais le principe et la philosophie qui guident l'approche américaine ne sont alors pas nouveaux, et sont en réalité bien antérieurs à 2001⁴⁴. Dans l'histoire militaire américaine, on trouve en effet deux constantes : les guerres en coalition et les guerres par procuration. Sans remonter aux origines du pays, le principe de formation des armées étrangères pour lutter par procuration (proxy ou stratégie indirecte) contre la menace communiste, ou perçue comme telle, et au-delà pour renforcer les liens et approfondir le cas échéant l'alliance avec les États-Unis, est central pendant la guerre froide. De nombreux programmes dits « classiques » d'assistance à la sécurité pour des pays étrangers et en particulier d'aide militaire américaine sont d'ailleurs toujours régis par des lois datant de la guerre froide, en particulier le *Foreign Assistance Act* (FAA) de 1961 et le *Arms Export Control Act* (AECA) de 1976, ou encore le programme IMET créé en 1976⁴⁵. Obama a réitéré dans la Directive présidentielle de 2013 le rôle de supervision du département d'État, mais dans la pratique le département de la Défense a pris une importance croissante ces dernières années dans ce domaine⁴⁶. Le Pentagone occupe désormais une place prééminente, au détriment du département d'État, non seulement dans la mise en œuvre mais aussi dans l'élaboration et la supervision de la politique d'assistance sécuritaire, et en particulier la formation des armées partenaires, une tendance qui devrait s'accroître sous la présidence Trump⁴⁷.

44. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, février 2006.

45. *Foreign Assistance Act of 1961* (ou *Public Law 87-195*).

46. Presidential Policy Directive No. 23 (PPD 23), « Security Sector Assistance », 5 avril 2013.

47. La question a fait l'objet de plusieurs auditions ces dernières années au Congrès, voir par exemple : Hearing of the House Armed Services Committee, « Exa-

Limites et contradictions de la formation des armées partenaires

Les défaites des forces armées irakiennes face au groupe État islamique en 2014, en particulier à Falloujah puis surtout à Mossoul, ont montré les limites du programme le plus connu et le plus coûteux de BPC mis en œuvre par les États-Unis depuis 2001. L'évolution de la situation en Afghanistan conduit au même constat. Les budgets cumulés depuis le début des opérations dans les deux pays sont pourtant vertigineux : près de 25 milliards de dollars dépensés par les États-Unis pour former et équiper les forces armées d'Irak, 65 milliards pour l'Afghanistan. Les sommes restent importantes aujourd'hui, comme l'indiquent les derniers budgets votés en 2016 : 2,6 milliards de dollars pour l'Afghanistan Security Forces Fund, 715 millions pour l'Irak Train & Equip Fund⁴⁸.

Autre signe de l'échec de la BPC en Irak, le retour, déjà évoqué, des militaires américains sur place. On est encore loin des 100 000 hommes du *surge* de 2007 ; mais il faut ajouter qu'en Irak comme ailleurs, l'empreinte dite « légère » de l'administration Obama n'est possible que grâce aux mercenaires et autres combattants « privés », qui constituent désormais la « majorité silencieuse » de l'empreinte américaine réelle. Ainsi en Afghanistan, il y aurait environ trois « combattants privés » pour chaque soldat américain déployé au sol (28 626 en mai 2016) ; en Irak, près de deux pour un soldat (7 773 employés de compagnies militaires privées soutenant la politique américaine sur place)⁴⁹. Ces chiffres ne prennent pas en compte le soutien aux activités de la CIA ou d'autres agences de renseignement dont les budgets sont classifiés. Cette caractéristique croissante (rapport privés/soldats) des guerres américaines sous Obama se reflète d'ailleurs

mining DoD Security Cooperation : When It Works and When It Doesn't », 21 octobre 2015.

48. Eric Schmitt, Tim Arango, « Billions From U.S. Fail to Sustain Foreign Forces », *The New York Times*, 3 octobre 2015 ; Kate Brannen, « Obama's Trying to Train Syrians and Iraqis to Fight ISIS. Easier Said Than Done », *Foreign Policy*, 2 octobre 2014 ; Derek Reveron, Oleg Svet, Christopher Fettweis, « Should the U.S. Increase Security Cooperation to Address Terrorism », *Security Assistance Monitor*, 16 décembre 2015 ; Statement of Lauren Ploch Blanchard Before the Senate Foreign Relations Committee Subcommittee on Africa and Global Health, Hearing : « U.S. Security Assistance in Africa », 4 juin 2015.

49. Heidi Peters, Moshe Schwartz, Lawrence Kapp, *Department of Defense Contractor and Troop Levels in Iraq and Afghanistan, 2007-2016*, Washington DC, CRS Report for Congress, 15 août 2016.

dans le nombre de morts : ainsi en 2015, on dénombre 58 morts parmi ces combattants privés travaillant pour les États-Unis, pour 27 soldats américains (Irak, Afghanistan, Syrie confondus).

CONCLUSION

Le bilan d'Obama en chef de guerre est ambigu. Certes, il a réduit à moins de 15 000 le nombre de militaires américains en Irak et Afghanistan, loin des 180 000 présents sur ces deux théâtres en 2009, lors de sa prise de fonction. Mais à l'issue de ses deux mandats, les États-Unis sont impliqués dans des guerres dans davantage de pays, la stratégie indirecte et la formation à grands frais des armées partenaires ont montré les limites de leur efficacité, et la lutte contre le terrorisme paraît sans fin. Si l'on revient aux déclarations d'Obama lors de son premier mandat, force est de constater que le président démocrate n'a pas « mis fin à une décennie de guerres » mais semble avoir installé l'Amérique dans une ère de guerre permanente, mais discrète, du moins pour la population américaine, grâce aux modalités de l'empreinte légère dont c'était l'un des objectifs.

L'administration Trump semble avoir embrassé l'héritage Obama de l'empreinte légère, tout en « l'alourdissant » déjà, et en laissant une marge de manœuvre beaucoup plus grande aux militaires. En effet, les contraintes intérieures qui ont largement déterminé le choix d'une empreinte légère en matière d'engagements militaires n'ont pas disparu aux États-Unis : les Américains demeurent majoritairement opposés à l'envoi de troupes au sol sur les principaux théâtres actuels de la lutte contre le terrorisme. Par ailleurs, les contraintes budgétaires demeurent également, même si les républicains du Congrès se révèlent moins sensibles au déficit d'un président républicain. Enfin, le recours à des sociétés militaires privées, autre caractéristique de l'empreinte légère, pourrait même s'accroître car il semble en phase avec l'expérience de *businessman* et le caractère pragmatique du président Trump. La poursuite de cette privatisation de la guerre, couplée avec la robotisation toujours plus poussée des outils militaires, pourrait pérenniser une forme de guerre permanente de l'ombre menée par des démocraties dont les populations préfèrent ignorer les activités guerrières menées en leur nom et pour leur sécurité.

OBAMA'S NIGERIAN STRATEGY

Christopher GRIFFIN, *Université Sorbonne Nouvelle Paris 3*

On October 14, 2015, President Barack Obama sent a letter to the Speaker of the House of Representatives and the President Pro Tempore of the Senate informing them of his decision to send U.S. soldiers to Cameroon. The letter to Congress was necessary for the notification requirements for the deployment of U.S. troops abroad as defined in the War Powers Resolution of 1973. Obama wrote that:

On October 12, 2015, approximately 90 U.S. Armed Forces personnel began deploying to Cameroon with the consent of the Government of Cameroon. This deployment is in advance of the deployment of additional U.S. Armed Forces personnel to Cameroon to conduct airborne intelligence, surveillance, and reconnaissance operations in the region. The total number of U.S. military personnel to be deployed to Cameroon is anticipated to be up to approximately 300. These forces are equipped with weapons for the purpose of providing their own force protection and security, and they will remain in Cameroon until their support is no longer needed.¹

A second letter to Congress from Obama on June 13, 2016, confirmed the presence of 250 American soldiers in Cameroon for the same purposes.² The troop deployment reportedly was the result of a direct request for security assistance from the Cameroonian Government.³

American troops were sent to help Cameroon face the threat from Boko Haram. The group, headquartered in northeastern Nigeria, began to attack neighboring countries in 2013, exacting a heavy toll in Chad,

1. Barack Obama, "[Letter from the President—War Powers Resolution Regarding Cameroon: Text of a Letter from the President to the Speaker of the House of Representatives and the President Pro Tempore of the Senate](#)," White House: Office of the Press Secretary, October 12, 2015.

2. Barack Obama, "[Letter from the President—War Power Resolution: Text of a Letter from the President to the Speaker of the House of Representatives and the President Pro Tempore of the Senate](#)," White House: Office of the Press Secretary, June 13, 2016.

3. Jane Ayeko-Kummeth, "[US troop deployment against Boko Haram largest of its kind](#)," *DeutscheWelle*, October 15, 2015.

Niger and Cameroon. American support for Cameroon's military forces was intended to help the country deal with the threat as well as indirectly participate in the ongoing coalition offensive of Chad, Niger, Cameroon, Benin and Nigeria aimed at destroying Boko Haram.

To that effect, the U.S. military built a drone base in late 2015 near the city of Garoua in Cameroon, which is near the Nigerian border. There are already two drone bases in Niger, capable of launching strikes against Boko Haram forces.⁴ U.S. officials, however, told *The Washington Post* that the drones flying from both Garoua and Niger were unarmed and only intended for reconnaissance missions.⁵ The U.S. Africa Command (AFRICOM) Posture Statement of March 2016 also indicated that U.S. soldiers were training "six Battalions from the Rapid Intervention Brigade that are engaged in counter-Boko Haram efforts".⁶ U.S. forces are not taking part in combat operations in Cameroon, instead providing "non-lethal support", which in April 2016 even consisted of American soldiers from the 2nd Infantry Brigade Combat Team bringing school supplies to children in Garoua.⁷ American forces are also helping train Cameroonian forces in border protection, as well as halting the trafficking of drugs and weapons.⁸

American security assistance for regional militaries fighting Boko Haram has not been limited to Cameroon. AFRICOM cited in 2016 ongoing efforts to train elements of the Nigerien and Chadian militaries, though with fewer troops than in Cameroon.⁹ The Chad deployment in 2014 was in response to the Chibok kidnappings, which will be discussed further below.¹⁰ In 2016, however, U.S. military assistance was also extended to Nigeria.

4. Dan Gettinger, "[The American Drone Base in Cameroon](#)," *Center for the Study of the Drone at Bard College*, February 21, 2016.

5. Craig Whitlock, "[Pentagon setting up drone base in Africa to track Boko Haram fighters](#)," *The Washington Post*, October 14, 2015.

6. General David M. Rodriguez, "[Statement of General David M. Rodriguez, USA, Commander, United States Africa Command before the Senate Armed Services Committee](#)," U.S. Senate, March 8, 2016, p. 10.

7. First Lieutenant Trevor Barnes, "[U.S. Soldiers present donated educational supplies to Cameroonian school children](#)," AFRICOM, April 19, 2016.

8. Staff Sergeant Bryan Peterson, "[U.S., Cameroon work together to counter illicit trafficking, improve maritime safety](#)," *U.S. Marine Corps*, February 24, 2016.

9. Rodriguez, "Statement of General David M. Rodriguez," p. 9-10.

10. Ayeko-Kummeth, "US troop deployment."

The first attempts at U.S.-Nigeria military cooperation were cancelled in 2014 after tensions between the two countries, likely due to problems with how Nigeria was fighting the war on its own territory. The U.S. had deployed an “interagency team” to Abuja in May 2014 to help locate the Chibok girls.¹¹ A 2016 Congressional Research Service Report suggested that the termination of U.S. aid to Nigeria was due to the Leahy Laws, which “prohibit assistance to foreign security force units implicated in gross violations of human rights”.¹²

After President Muhammedu Buhari’s election in May 2015, relations began to improve with the Obama administration. Buhari visited the U.S. in summer 2015 soon after his election to ask for U.S. help in the fight against Boko Haram. In February 2016, U.S. troops restarted the training mission for at least one battalion of the Nigerian Army.¹³ The goal of the training operation, according to the Assistant Secretary of State for Africa, Linda Thomas-Greenfield, was “to help Nigeria and its neighbors in their fight to degrade and ultimately to defeat Boko Haram”.¹⁴ In September 2016, Obama met with Buhari at the UN, and told him that “we have confidence in your leadership”, and in Nigeria’s ability to defeat Boko Haram. Buhari indicated that the U.S. was also providing military equipment and intelligence to his country.¹⁵ As in Cameroon, however, the U.S. ruled out any possibility of direct combat between American troops and Boko Haram.¹⁶

The U.S. also provided regional counterterrorism assistance in the form of funding, which totaled \$190 million in 2016. Much of this monetary assistance goes to Niger, another major partner in the region as seen already with the location of U.S. drone bases.¹⁷ American

11. Lauren Ploch Blanchard, “[Nigeria’s Boko Haram: Frequently Asked Questions](#),” *Congressional Research Service Report*, R43558, March 29, 2016, p. 8.

12. *Ibid.*, 14-15. Amnesty International published a report in 2015 accusing the Nigerian Army of war crimes. Amnesty International, “[Stars on their Shoulders, Blood on their Hands: War Crimes Committed by the Nigerian Military](#),” Amnesty, 2015.

13. Ladi Olorunyomi, “[US resumes training of Nigerian troops for anti-terror war](#),” *Premium Times*, February 12, 2016.

14. *Ibid.*

15. Isiaka Wakili, “[Nigeria: Obama Passes Vote of Confidence on Buhari](#),” *AllAfrica/Daily Trust*, September 21, 2016.

16. Andrew Tilghman, “[U.S. troops likely headed to Nigeria for Boko Haram advisory mission](#),” *Military Times*, February 26, 2016.

17. Blanchard, “Nigeria’s Boko Haram,” p. 13.

humanitarian aid to the region is also significant, at \$168 million in 2015.¹⁸ Assistance also comes from Britain and France, in the form of military advisors in Nigeria and for its neighbors, as well as extensive counterterrorism and humanitarian funding.¹⁹ According to the British Government, UK troops trained 1,000 Nigerian soldiers in counterinsurgency operations in 2015.²⁰ The following sections of this paper will examine the reasons for why the U.S. has become engaged in the fight against Boko Haram, the particular nature of the American operation, and the American military presence in the larger context of U.S.-Nigerian relations since 1960.

THE ORIGINS OF U.S. INVOLVEMENT AGAINST BOKO HARAM

While many analysts point to the Chibok kidnappings in 2014 as the beginning of the U.S. interest in Boko Haram, the 2013 AFRICOM Posture Report already indicated concerns on the part of the U.S. military about the expansion of the group. The main concern at the time was Boko Haram's contacts with Al Qaeda in the Islamic Maghreb (AQIM). AFRICOM indicated that the U.S. needed to help Nigeria develop "a professional military that will support a coordinated Nigerian Government effort to address Boko Haram and provide the citizens of Nigeria with responsive governance and improved economic opportunity".²¹ Boko Haram, however, was not the primary worry of the U.S. on the continent, which was at the time, Al-Shabaab in Somalia.²² The U.S. designated Boko Haram a "Foreign Terrorist Organization (FTO)" in 2013. Nigeria did not want this label, as it thought it would internationalize the problem. Congress had already asked for the designation in 2012,

18. *Ibid.*, p. 13.

19. "[Nigeria, France forces to cooperate closer in the fight against Boko Haram](#)," *Japan Times*, April 29, 2016.

20. UK Foreign and Commonwealth Office, "[UK's continued support to Nigeria in the fight against Boko Haram](#)," Press Release, April 14, 2016.

21. General Carter Ham, "Statement of General Carter Ham, USA Commander, United States Africa Command before the Senate Armed Services Committee," U.S. Senate, March 7, 2013, p. 10.

22. *Ibid.*, p. 2.

however, and the U.S. State Department was criticized for its delayed reaction following the Chibok kidnappings.²³

On 14 April 2014, 276 girls were kidnapped from their school in Chibok, Nigeria, by Boko Haram. A number escaped soon after the kidnappings, but recent estimates are that 212 were still being held by Boko Haram in 2016.²⁴ The kidnappings led to the “Bring Back Our Girls” social media campaign, which was in part mobilized with the help of First Lady Michelle Obama.²⁵ The campaign, however, largely failed, and was mostly forgotten by the American public.²⁶ Regardless of the failure of the social media campaign, however, it is clear that the Chibok kidnappings was when the U.S. began to send more aid to help resolve the conflict.²⁷

In late 2014 U.S. Naval Forces Africa asked the CNA (Center for Naval Analysis) think tank to help the U.S. develop a new strategy against Boko Haram in late 2014. The report was published in February 2015.²⁸ The CNA decided that the best approach to the problem was a “comprehensive counterinsurgency strategy” to fight Boko Haram.²⁹ The corollary of this was that the CNA believed that Boko Haram’s ultimate goal was to overthrow the Nigerian state.³⁰ This opinion is not shared by all of the researchers on the strategy of Boko Haram. The CNA recommended a COIN strategy largely in keeping with that developed by U.S. commanders in Iraq and Afghanistan. The “COIN Best Practices” cited by the CNA include what is called “a whole of government approach” and the need to protect the local population from insurgent attacks.³¹ Unlike some earlier COIN theory in recent

23. Glenn Kessler, [“Inside the State Department debate over the terrorist label,”](#) *The Washington Post*, May 19, 2014.

24. [“Chibok girls: kidnapped schoolgirl found in Nigeria,”](#) *BBC News*, May 18, 2016.

25. Tara McKelvey, [“Michelle Obama’s hashtag quest to rescue Nigerian girls,”](#) *BBC News*, April 14, 2016.

26. *Ibid.*; Scott Gilmore, [“We didn’t bring back our girls,”](#) *Boston Globe*, May 18, 2016; David Francis, [“Why the United States and Nigeria will Never Bring Back Our Girls,”](#) *Foreign Policy*, April 14, 2015.

27. Julia McQuaid et Patricio Asfura-Heim, [“Rethinking the U.S. Approach to Boko Haram: The Case for a Regional Approach,”](#) *CNA Analysis and Solutions*, February 2015, p. 2.

28. *Ibid.*

29. *Ibid.*, p. 1.

30. *Ibid.*, p. 4.

31. *Ibid.*, p. 12.

wars, the CNA approach does not rule out the use of military force to eliminate the insurgency and cut it off from its safe havens.³²

While the CNA report garnered substantial media attention,³³ its recommendations were problematic. The call for a comprehensive COIN strategy was proved to require a very large number of soldiers on the ground, as was the case in Iraq and Afghanistan, something that the U.S. has ruled out in Africa. Second, the real recommendation in the report is to assist Nigeria's neighbors in an attempt to stop the spread of Boko Haram out of Nigeria, which is not a COIN approach, but falls much more clearly under security assistance and foreign internal defense, which is the real U.S. strategy today.³⁴ Finally, the report overlooks the fact that U.S. security assistance to Nigeria at least is not only about Boko Haram, but also about the ongoing conflict with insurgents in the Niger Delta.³⁵

Another point that is important about American strategy against Boko Haram is its place in the hierarchy of American military priorities on the continent. The main U.S. priority on the continent in recent years has been the fight against Al-Shabaab in Somalia.³⁶ The 2016 AFRICOM Posture Statement was clear in that Al-Shabaab presents a direct threat to U.S. interests.³⁷ The fight against Daesh in Libya has also emerged as a priority, with direct American involvement since at least the beginning of 2015.³⁸ In 2016, Boko Haram was seen as the top priority in West Africa, but it was still not clear if the group's new adhesion to Daesh would constitute a direct threat to U.S. interests.³⁹ The Lord's Resistance Army in Uganda and the Congo was no longer seen as a major threat in the region even though Joseph Kony, the target of a major U.S. social media campaign in 2012, remains free.⁴⁰

32. *Ibid.*, p. 12.

33. Dan Lamothe, "[U.S. needs to shake up military approach to Boko Haram, new study says](#)," *The Washington Post*, March 11, 2015.

34. McQuaid et Asfura-Heim, "Rethinking the U.S. Approach," p. 47-48.

35. Wakili, "Nigeria: Obama Passes Vote."

36. Maya Kandel, "[La Stratégie américaine en Afrique : les risques et contradictions du 'Light Footprint'](#)," in Maya Kandel (ed.), *La Stratégie américaine en Afrique*, IRSEM, December 2014, p. 15.

37. Rodriguez, "Statement of General David M. Rodriguez," p. 5.

38. *Ibid.*, p. 6.

39. *Ibid.*, p. 8.

40. *Ibid.*, p. 11-12.

Boko Haram is important for the U.S. Government, but it is not the top priority for U.S. forces in Africa.

DEFINING U.S. STRATEGY AGAINST BOKO HARAM

There has been a tendency to label Obama's strategy in Africa, as well as in many other conflicts as "light footprint", using airpower and limited Special Forces to achieve military success, or at least to limit American involvement. The Obama administration's approach to the conflict against Boko Haram does not in fact fit the light footprint model or counterinsurgency, and is actually more oriented toward security assistance and foreign internal defense. U.S. troops are nowhere engaged directly against Boko Haram forces. The use of Special Forces is a case in point. In the 2014 revised version of the U.S. Army Counterinsurgency manual, the use of Special Forces in offensive COIN missions is intended to be in conjunction with the deployment of a conventional force.⁴¹

The U.S. is undertaking rather what FM 3-24 calls an "indirect approach" in the region affected by Boko Haram operations, which entails security assistance to the countries involved.⁴² The term used is "nation assistance", which is providing military aid to countries on their own territory to fight an insurgency.⁴³ This is what the U.S. is doing in both Nigeria and Cameroon. In COIN operations, the approach is not limited solely to military training, at least in theory, but helping build civil institutions to better address the causes of the insurgency and to prevent the insurgents from gaining more of a political foothold. FM 3-24 describes long and complicated processes to develop host nation forces and build their capacities to fight insurgents, which would require large amounts of American manpower, both military and civilian.⁴⁴ This is clearly not the case in West Africa. At the end of the section on host nation assistance in FM 3-24, however, the aid in Nigeria and Cameroon can be categorized under the general observation:

41. U.S. Army, FM 3-24 (Revised), MCWP 3-33.5, "[Insurgencies and Countering Insurgencies](#)," Department of the Army, June 2, 2014, p. 6-5, 6-6.

42. *Ibid.*, p. 10-1.

43. *Ibid.*, p. 10-1.

44. *Ibid.*, p. 11-2, 11-3, 11-4.

In many counterinsurgencies, the U.S. will only provide equipment, training, and advice. The host nation has a better understanding of the operational environment and is able to better maintain its legitimacy if it does not employ foreign forces directly.⁴⁵

This is a very limited approach, even more limited than the light footprint method.

The Special Operations Publications describe host nation support, but are rather vague about the use of American military forces for this task.⁴⁶ The operations in West Africa, however, would seem to fall under the non-combat forms of Foreign Internal Defense, which has a separate body of doctrine from COIN and other military operations.⁴⁷ A 2010 Army Joint Publication defines Foreign Internal Defense as the following:

Foreign internal defense (FID) is the participation by civilian and military agencies of a government in any of the action programs taken by another government or other designated organization, to free and protect its society from subversion, lawlessness, insurgency, terrorism, and other threats to their security.⁴⁸

FID thus can take a number of forms, from large-scale combat operations to protect a host government from direct attack to very limited forms of training missions. The definitions of “indirect support” and “direct support” are different than in the COIN manual, however.⁴⁹ Indirect support could be defined as more structural support, meaning ongoing programs to help the host nation build up its capacities over the long term, whereas direct support can mean non-combat, but is intended to help deal with a specific security problem.⁵⁰ In this case, the U.S. military deployment in Nigeria and Cameroon comes rather under direct support for the two countries. There is some indirect support, however, most notably in equipment for Nigeria.⁵¹

45. *Ibid.*, p. 11-4.

46. U.S. Army, Joint Publication 3-05, “[Special Operations](#),” Department of the Army, July 16, 2014, p. 1-8.

47. U.S. Army, Joint Publication 3-22, “[Foreign Internal Defense](#),” Department of the Army, July 12, 2010.

48. *Ibid.*, p. ix.

49. Even though Foreign Internal Defense and COIN Doctrine were both first formalized at the same time during the Kennedy administration. *Ibid.*, p. 1-3.

50. *Ibid.*, p. x.

51. *Ibid.*, p. VI-13.

Unlike in the COIN manual, Special Forces are seen in Foreign Internal Defense as especially suited to the particular situations in FID missions.⁵² There is military training both in indirect and direct support, but in the direct support mission, that training is geared toward dealing with the immediate security situation on the ground.⁵³ Logistic support and information sharing go along with this type of security assistance.⁵⁴ Drones are not specifically mentioned, but as the drone missions from Cameroon are not armed, it can be assumed that the primary mission is to provide intelligence for the nations involved in the coalition fight against Boko Haram. Any combat operations on behalf of the host nation need to be directly approved by the President.⁵⁵

The U.S. approach to Boko Haram is not unique, and is part of a long tradition of Foreign Internal Defense activities over decades. There was a fundamental contradiction, however, in the Obama administration's call for the destruction of Boko Haram, a major goal in any war, and the extremely limited U.S. involvement. The next and final section of the paper will take the analysis a step further to examine if U.S. strategy against Boko Haram is consistent with the historical American approach to problems in Nigeria.

NIGERIA'S INTERNAL CONFLICTS AND THE U.S.

The war with Boko Haram is not the first time in which the U.S. has been confronted with the problems of internal conflicts in Nigeria. The initial relationship between the U.S. and newly independent Nigeria after 1960 was fairly good, as Nigeria was seen as a bastion against the spread of communism in Africa, and supported U.S. policy in the Congo conflict.⁵⁶ The shared cultural ties as Anglophone countries surely contributed to the choice of Nigeria as a major ally for the U.S. in Africa. The beginning of the Nigerian Civil War in 1967 would change the

52. *Ibid.*, p. VI-4.

53. *Ibid.*, p. VI-29.

54. *Ibid.*, p. VI-34, VI-35.

55. *Ibid.*, p. VI-36.

56. Abubakar A. Mustapha, "[United States-Nigeria Relations: Impact on Nigeria's Security](#)," *Naval Postgraduate School*, December 2014, p. 4-5.

cordial relationship into something that became much more unstable in the years to come.

When Eastern Nigeria seceded as the Republic of Biafra in May 1967, the U.S. decided to take a neutral approach to the conflict. The British Government was not fully satisfied with this response, as it would have preferred the U.S. to follow the UK's lead, which was to claim neutrality, but at the same time support the Federal Government. The U.S. was clear from the outset that the Civil War in Nigeria was not a threat to American interests and thus not a conflict in which the U.S. wanted to become directly involved.⁵⁷

American ambiguity toward the Federal Nigerian Government during the war with Biafra led to more problems in the relationship after the end of the war in January 1970. A State Department telegram from 1971 indicated the wariness with which the U.S. Government saw Nigeria, saying it was hesitating on selling arms to the country due to "the civil war experience".⁵⁸ A U.S. Bureau and Intelligence Report from 1973 indicated that the Civil War had damaged Nigerian relations with the U.S., and created a climate of mistrust between the two countries.⁵⁹ The report stated that Nigerian and American objectives were completely different, and that "Nigeria wants little from the U.S. and seeks to keep relations with us at a distance".⁶⁰

Relations improved after 1974, and began to revolve much more around economic priorities and the Nigerian oil resources. More cooperation was recommended by the State Department in 1974, as it believed that Nigeria was rapidly going to become richer.⁶¹ In 1976,

57. Roy Melbourne, "Information Memorandum from the Western Africa Country Director Roy Melbourne to the Assistant Secretary of State for African Affairs, Joseph Palmer, Washington, 18 April 1968," Document 396 in *Foreign Relations of the United States 1964-1968*, Vol. XXIV, Africa, 1964-1968, Department of State, 1995, p. 676-681.

58. "Telegram 74799 from the Department of State to the Embassy in Nigeria, 30 April 1971," Document 207 in *Foreign Relations of the United States, 1969-1976*, Vol. E-5, Part I, Documents on Sub-Saharan Africa, 1969-1972, Department of State, 2005.

59. "Paper Prepared at the Bureau of Intelligence and Research, 23 March 1973." Document 200 in *Foreign Relations of the United States 1969-1976*, Vol. E-6, Documents on Africa, 1973-1976, Department of State, 2006, p. 1.

60. *Ibid.*, p. 1.

61. Claude G. Ross, "Briefing Memorandum from the Deputy Assistant Secretary of State for African Affairs (Ross) to Secretary of State Kissinger, 29 March 1974." Docu-

Henry Kissinger laid out the reasons for why Nigeria was important for the United States, saying:

The U.S. has significant political and economic interests in Nigeria which might be summed up as: (1) continued access to their natural resources; (2) continued influence on the largest, most powerful black African nation; and (3) continued access to a large and growing market for U.S. exports and investment... Nigeria is the natural leader of the black African constituency.⁶²

The reference to the size, population and influence of Nigeria in Africa was important and would continue to be important for the U.S. relationship with the country.

In the late 1970s, relations with Nigeria improved even more, as the two countries worked together extensively to try to resolve the problems in Rhodesia and South Africa. The U.S. even sponsored Nigeria's election to the UN Security Council in 1977.⁶³ The French sociologist and specialist of Nigeria Daniel Bach argued in the early 1980s that the U.S. had come to view Nigeria as an essential "stabilizing" force in Africa.⁶⁴ This was despite the military rule of General Olusegun Obasanjo, who had been a major figure in repressing the Biafran revolt.⁶⁵ In the 1980s, however, the U.S. under Ronald Reagan paid little attention to Nigeria.⁶⁶

Under Clinton, more attention was given to Nigeria. Recently declassified documents by the Georgetown National Security Archive indicate that there was considerable cooperation between Nigeria and the U.S. during the Rwanda crisis, which merits further research. The

ment 204 in *Foreign Relations of the United States 1969-1976*, Vol. E-6, Documents on Africa, 1973-1976, Department of State, 2006, p. 1.

62. Henry Kissinger, "Letter from Secretary of State Kissinger to Secretary of the Treasury Simon, 3 March 1976," Document 211 in *Foreign Relations of the United States 1969-1976*, Vol. E-6, Documents on Africa, 1973-1976, Department of State, 2006, p. 1.

63. D.-C. Bach, "Nigeria et États-Unis : convergences d'intérêts et relations de pouvoir," *Politique africaine*, 1:2, 1981, p. 9-10.

64. *Ibid.*, p. 14.

65. Obasanjo turned over power in 1979 to an elected president, Shehu Shagari, but the democratic period only lasted until 1983, when Buhari took power in a coup d'état. Obasanjo was elected President in 1999.

66. Olayiwola Abegunrin, *Nigerian Foreign Policy under Military Rule, 1966-1999*, Praeger, 2003, p. 178.

U.S. also generally supported Nigerian initiatives to take a lead role as a peacekeeper in West Africa in the conflicts in Liberia and Sierra Leone, despite the criticisms by other West African countries regarding the behavior of Nigerian soldiers in ECOWAS operations. Human rights abuses in Nigeria under military rule also began to come to the attention of U.S. policymakers, especially with the repression of the insurgency in the Niger Delta and the execution of the activist Ken Saro-Wiwa in 1995. The U.S. recalled its ambassador in response to the execution. Human rights would remain an ongoing theme in U.S.-Nigerian relations up to Obama's election.

Democracy was also another theme of relations that appeared during the 1990s. The Clinton administration sanctioned Nigeria for its cancellation of elections in 1993, but the sanctions were limited. At the end of the 1990s, however, the U.S. provided a great deal of aid for Nigeria's transition to democracy following the death of the last military ruler, General Sani Abacha in 1998.⁶⁷ This was also evident in Obama's warm welcome for the democratically-elected Buhari in 2016.

The George W. Bush administration was still concerned over the human rights record, however, with the State Department writing in 2004 that "the Government continued to commit serious abuses".⁶⁸ All U.S. military training programs for Nigeria were suspended by the Bush Administration until Nigeria certain Army officers for human rights violations in the Niger Delta.⁶⁹ Making military aid contingent on human rights in Nigeria is not a new policy by the U.S.

Three themes have dominated U.S.-Nigerian relations since the end of the Civil War in 1970, and have become more salient in the last twenty years: the economic importance of Nigeria and the security of the Niger Delta and its oil reserves, democratic development, and the problem of human rights abuses. American policy toward Nigeria remains driven by those three factors, and the response to Boko Haram is no exception. The U.S. sees Buhari as having been democratically elected, and wants to help him, but is concerned about human rights violations, which have already caused problems in the military

67. Nicolas Bouchet, *Democracy Promotion as US Foreign Policy: Bill Clinton and Democratic Enlargement*, Routledge, 2015.

68. Ted Dagne, "[Nigeria in Political Transition](#)," CRS Issue Brief for Congress, IB 98046, June 3, 2005, p. 8.

69. *Ibid.*, p. 10.

training program. A regional approach helps here, in that not all aid is for Nigeria, and that the U.S. can treat with partners that are easier to deal with around Nigeria. The problems of human rights violations in Cameroon and Chad are less salient in the U.S. political discourse.

CONCLUSION

The U.S. limited foreign internal defense mission in Cameroon and Nigeria (as well as Chad and Niger) indicates a concern with events in the region. Boko Haram, however, like the rest of events in Africa outside of Somalia, does not appear to be considered a direct threat to U.S. interests. The U.S. does not deploy large forces in the region, and attempts to stay out of the local affairs of the countries involved in the war against the terrorist group. The U.S. mission employs very few troops in merely a support role, which is a long way from counterinsurgency or even a light footprint operation.

The U.S. deployment in the region should be seen in the larger context of U.S.-Nigerian relations, which have never been close or cordial over the last 50 years. Suspicion of U.S. policy toward the Federal Government during the war with Biafra did not set relations on a good track to begin with, and mutual mistrust and often, outright indifference, have inhibited the possibility for a close working relationship. The election of Donald Trump in November 2016 will likely not result in larger deployments in the region, despite the declaration of war by Boko Haram on the new U.S. President.⁷⁰ As in other crises in Africa outside of Libya and Somalia, the limited FID mission of the U.S. in Nigeria illustrates the extent to which the continent is not a strategic priority for America, even in the light of Boko Haram's allegiance to Daesh.

70. "[Boko Haram : pour Abubakar Shekau, la guerre contre Trump 'ne fait que commencer'](#)," *Jeune Afrique*, November 14, 2016.

BIBLIOGRAPHIE

- ABEGUNRIN Olayiwola, *Nigerian Foreign Policy under Military Rule, 1966-1999*, Praeger, 2003.
- AMNESTY INTERNATIONAL, "[Stars on their Shoulders, Blood on their Hands: War Crimes Committed by the Nigerian Military](#)," *Amnesty*, 2015.
- AYEKO-KUMMETH Jane, "[US troop deployment against Boko Haram largest of its kind](#)," *DeutscheWelle*, October 15, 2015.
- BACH D.-C., "Nigeria et États-Unis: convergences d'intérêts et relations de pouvoir," *Politique africaine*, 1:2, 1981, p. 7-27.
- BARNES First Lieutenant Trevor, "[U.S. Soldiers present donated educational supplies to Cameroonian school children](#)," *AFRICOM*, April 19, 2016.
- BLANCHARD Lauren Ploch, "[Nigeria's Boko Haram: Frequently Asked Questions](#)," *Congressional Research Service Report*, R43558, March 29, 2016.
- "[Boko Haram : pour Abubakar Shekau, la guerre contre Trump 'ne fait que commencer'](#)", *Jeune Afrique*, November 14, 2016.
- BOUCHET Nicolas, *Democracy Promotion as US Foreign Policy: Bill Clinton and Democratic Enlargement*, Routledge, 2015.
- "[Chibok girls: kidnapped schoolgirl found in Nigeria](#)," *BBC News*, May 18, 2016.
- DAGNE Ted, "[Nigeria in Political Transition](#)," CRS Issue Brief for Congress, IB 98046, June 3, 2005.
- FRANCIS David, "[Why the United States and Nigeria will Never Bring Back Our Girls](#)," *Foreign Policy*, April 14, 2015.
- GETTINGER Dan, "[The American Drone Base in Cameroon](#)," *Center for the Study of the Drone at Bard College*, February 21, 2016.
- GILMORE Scott, "[We didn't bring back our girls](#)," *Boston Globe*, May 18, 2016.
- HAM General Carter, "Statement of General Carter Ham, USA Commander, United States Africa Command before the Senate Armed Services Committee," U.S. Senate, March 7, 2013.
- KANDEL Maya, "[La Stratégie américaine en Afrique: les risques et contradictions du 'Light Footprint'](#)", in Maya Kandel (ed.), *La Stratégie américaine en Afrique*, IRSEM, December 2014, p. 13-31.
- KESSLER Glenn, "[Inside the State Department debate over the terrorist label](#)," *The Washington Post*, May 19, 2014.
- KISSINGER Henry, "Letter from Secretary of State Kissinger to Secretary of the Treasury Simon, 3 March 1976," Document 211 in *Foreign Relations of the United States 1969-1976*, Vol. E-6, Documents on Africa, 1973-1976, Department of State, 2006.
- LAMOTHE Dan, "[U.S. needs to shake up military approach to Boko Haram, new study says](#)," *The Washington Post*, March 11, 2015.
- MCKELVEY Tara, "[Michelle Obama's hashtag quest to rescue Nigerian girls](#)," *BBC News*, April 14, 2016.

- MCQUAID Julia and ASFURA-HEIM Patricio, "[Rethinking the U.S. Approach to Boko Haram: The Case for a Regional Approach](#)," *CNA Analysis and Solutions*, February 2015.
- MELBOURNE Roy, "Information Memorandum from the Western Africa Country Director Roy Melbourne to the Assistant Secretary of State for African Affairs, Joseph Palmer, Washington, 18 April 1968," Document 396 in *Foreign Relations of the United States 1964-1968*, Vol. XXIV, Africa, 1964-1968, Department of State, 1995.
- MUSTAPHA Abubakar A., "[United States-Nigeria Relations: Impact on Nigeria's Security](#)," Naval Postgraduate School, December 2014.
- "[Nigeria, France forces to cooperate closer in the fight against Boko Haram](#)," *Japan Times*, April 29, 2016.
- OBAMA Barack, "[Letter from the President—War Powers Resolution regarding Cameroon: Text of a Letter from the President to the Speaker of the House of Representatives and the President Pro Tempore of the Senate](#)," White House: Office of the Press Secretary, October 12, 2015.
- OBAMA Barack, "[Letter from the President—War Power Resolution: Text of a Letter from the President to the Speaker of the House of Representatives and the President Pro Tempore of the Senate](#)," White House: Office of the Press Secretary, June 13, 2016.
- OLORUNYOMI Ladi, "[US resumes training of Nigerian troops for anti-terror war](#)," *Premium Times*, February 12, 2016.
- "Paper Prepared at the Bureau of Intelligence and Research, 23 March 1973," Document 200 in *Foreign Relations of the United States 1969-1976*, Vol. E-6, Documents on Africa, 1973-1976, Department of State, 2006.
- PETERSON Staff Sergeant Bryan, "[U.S., Cameroon work together to counter illicit trafficking, improve maritime safety](#)," *U.S. Marine Corps*, February 24, 2016.
- RODRIGUEZ General David M., "[Statement of General David M. Rodriguez, USA, Commander, United States Africa Command before the Senate Armed Services Committee](#)," U.S. Senate, March 8, 2016.
- ROSS Claude G., "Briefing Memorandum from the Deputy Assistant Secretary of State for African Affairs (Ross) to Secretary of State Kissinger, 29 March 1974," Document 204 in *Foreign Relations of the United States 1969-1976*, Vol. E-6, Documents on Africa, 1973-1976, Department of State, 2006.
- "Telegram 74799 from the Department of State to the Embassy in Nigeria, 30 April 1971," Document 207 in *Foreign Relations of the United States, 1969-1976*, Vol. E-5, Part I, Documents on Sub-Saharan Africa, 1969-1972, Department of State, 2005.
- TILGHMAN Andrew, "[U.S. troops likely headed to Nigeria for Boko Haram advisory mission](#)," *Military Times*, February 26, 2016.

- UK Foreign and Commonwealth Office, "[UK's continued support to Nigeria in the fight against Boko Haram](#)," Press Release, April 14, 2016.
- U.S. Army, FM 3-24 (Revised), MCWP 3-33.5, "[Insurgencies and Countering Insurgencies](#)," Department of the Army, June 2, 2014.
- U.S. Army, Joint Publication 3-05, "[Special Operations](#)," Department of the Army, July 16, 2014.
- U.S. Army, Joint Publication 3-22, "[Foreign Internal Defense](#)," Department of the Army, July 12, 2010.
- WAKILI Isiaka, "[Nigeria: Obama Passes Vote of Confidence on Buhari](#)," *AllAfrica/Daily Trust*, September 21, 2016.
- WHITLOCK Craig, "[Pentagon setting up drone base in Africa to track Boko Haram fighters](#)," *The Washington Post*, October 14, 2015.

DÉSARMEMENT NUCLÉAIRE : L'AMBITION EMPÊCHÉE D'OBAMA

Corentin BRUSTLEIN¹, *IFRI*

Barack Obama a entamé son premier mandat présidentiel en faisant sienne l'ambition d'avancer dans la voie du désarmement nucléaire. Moins de six mois après son élection à la présidence des États-Unis, il prononçait ainsi à Prague le 5 avril 2009 un discours dans lequel il affirmait « l'engagement de l'Amérique à rechercher la paix et la sécurité internationales dans un monde sans armes nucléaires² ». L'implication personnelle manifeste d'Obama en faveur de cet objectif et l'ambitieuse liste de mesures envisagées pour y parvenir contribuent alors à ce que le nouveau président des États-Unis se voie décerner le Prix Nobel de la Paix, à l'automne 2009.

À l'issue de deux mandats, le contraste entre la force du discours et la pauvreté du bilan dans le domaine du désarmement est saisissant³. Dès l'origine, la politique nucléaire d'Obama a affiché un double visage. D'une part, cette ambition optimiste visant à impulser un nouvel élan en faveur du désarmement, sur la base de raisons morales, juridiques et, bien qu'elles soient moins avouées, stratégiques ; d'autre part, un certain pragmatisme face aux obstacles appelés à entraver la réalisation de l'objectif d'un monde sans armes nucléaires, pragmatisme palpable dès le discours de Prague, qui soulignait l'horizon lointain de l'objectif et rappelait la nécessité du maintien d'une posture de dissuasion nucléaire « aussi longtemps que [l]es armes [nucléaires] existent ».

L'inertie induite par le système politique américain et les contraintes stratégiques liées aux engagements pris par Washington à l'égard de ses alliés ont, en définitive, imposé la victoire du pragmatisme sans permettre à l'idéal de se matérialiser. Pour autant, celui-ci n'a jamais

1. Responsable du Centre des études de sécurité de l'Institut français des relations internationales.

2. Barack Obama, « [Remarks by President Barack Obama](#) », Prague, 5 avril 2009.

3. Cette analyse se focalise seulement sur le bilan d'Obama dans le domaine de la posture (dissuasion et désarmement), mais ne dresse pas le bilan de sa politique de non-prolifération, qui appellerait une analyse séparée.

cessé d'exister, occasionnant, tout au long des deux mandats, d'importantes dissonances au sein même de la politique étrangère et de défense américaine, dont les conséquences sont durables, et parfois lourdes. L'évolution de la posture nucléaire d'Obama a ainsi constamment reflété ce va-et-vient entre l'idéal du dépassement et la réalité à laquelle la Maison-Blanche s'est systématiquement trouvée ramenée, que ce soit du fait des équilibres partisans au Congrès ou de la dégradation de plus en plus profonde de l'environnement sécuritaire à partir de 2014.

DE PRAGUE À BERLIN : L'AMBITION

Dans le discours qu'il prononce à Prague, Barack Obama expose à la fois une vision tournée vers le long terme et un plan d'action ambitieux ayant pour horizon son premier mandat. L'objectif d'un monde sans armes nucléaires poursuit une tradition abolitionniste riche et assez profondément implantée aux États-Unis, bien que plus ou moins visible et audible selon les périodes⁴. Obama s'inscrit alors dans la continuité d'une campagne visant à replacer le désarmement nucléaire dans l'agenda politique américain, impulsée par d'anciens hauts responsables du département d'État ou du Pentagone (Henry Kissinger, Sam Nunn, William Perry et George Schulz⁵)⁶.

Parce que le désarmement nucléaire ne saurait être qu'une finalité éloignée, Obama s'engage à Prague sur un double objectif, plus concret, de prévention des risques posés par l'arme nucléaire et de réduction de la place de l'arme nucléaire dans la posture de défense des États-Unis. Il présente alors un plan d'action comportant les principales mesures visées : signature d'un traité américano-russe de réduction des armements nucléaires stratégiques pour succéder au traité START I, ratification par le Sénat américain du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE), ouverture de négociations en vue de

4. Robert E. Osgood, *The Nuclear Dilemma in American Strategic Thought*, Boulder, Westview Press, 1988.

5. George P. Shultz *et al.*, « [A World Free of Nuclear Weapons](#) », *The Wall Street Journal*, 4 janvier 2007.

6. Tiphaine de Champchesnel, « Un "monde sans armes nucléaires". L'utopie du zéro », *Annuaire français des relations internationales*, 11, 2010, p. 637-649.

la signature d'un traité d'interdiction de la production des matières fissiles et lancement d'une initiative mondiale dans le domaine de la sécurité nucléaire.

Un an après son discours, Barack Obama est de retour à Prague pour signer, avec Dmitri Medvedev, le traité New START. Celui-ci établit des limites sur les plafonds d'armes nucléaires stratégiques et sur leurs moyens d'export⁷ et remet en place un régime bilatéral de vérification de la mise en œuvre du traité reposant sur des inspections régulières sur sites et sur l'échange de données de tests de missiles. En réalité, s'il n'est pas dénué de mérite, le traité New START accomplit bien peu. Sur le papier, les plafonds établis⁸ sont certes inférieurs de près de 30 % à ceux retenus dans le traité bilatéral SORT conclu en 2002, mais les réductions réelles qu'ils imposent aux deux États parties sont marginales. Ainsi, d'après les chiffres communiqués en février 2011, lors de l'entrée en vigueur de New START, les États-Unis disposaient de sept ans pour retirer 250 armes nucléaires stratégiques, sur les 1 800 comptabilisées alors, pour atteindre le plafond de 1 550. Les réductions imposées à l'arsenal stratégique russe sont, quant à elles, inexistantes : lorsque le traité entre en vigueur, Moscou est déjà sous les plafonds d'armes nucléaires et de lanceurs⁹.

La valeur de New START réside ainsi non pas dans les réductions qu'il imposerait aux États, mais, d'une part, dans les contraintes durables qu'il introduit dans leurs structures de forces (limitations sur le nombre de lanceurs) et, d'autre part, dans le régime de vérification qu'il met en place. La mise en œuvre de celui-ci s'est poursuivie depuis 2011 malgré la dégradation brutale des relations américano-russes suite à l'annexion de la Crimée. Ce faisant, ce dispositif a ainsi offert une source de stabilité et de transparence particulièrement bienvenue tandis que Moscou se livrait par ailleurs à une rhétorique martiale et multipliait les menaces nucléaires à destination de pays occidentaux.

7. Le traité établit des plafonds portant sur le nombre de missiles balistiques (missiles mer-sol et sol-sol de plus de 5 500 km de portée) et de leurs lanceurs, ainsi que sur le nombre de bombardiers stratégiques de chaque État partie.

8. Mille cinq cent cinquante armes nucléaires stratégiques déployées, 700 lanceurs déployés, 800 lanceurs au total.

9. U.S. Department of State, [New START Treaty Aggregate Numbers of Strategic Offensive Arms](#), Bureau of Arms Control, Verification, and Compliance, 1^{er} juin 2011.

La synthèse du tournant voulu par Obama dans la politique nucléaire américaine apparaît dans le rapport sur la Nuclear Posture Review (NPR) d'avril 2010¹⁰. Dans ce document, l'administration s'efforce de concilier la volonté présidentielle de réduire le rôle de l'arme nucléaire et les garanties de sécurité offertes par les États-Unis à ses alliés d'Europe, d'Asie orientale et du Moyen-Orient. La politique déclaratoire, qui vise à exposer dès le temps de paix les circonstances générales dans lesquelles un emploi de l'arme nucléaire pourrait être envisagé, est adaptée pour refléter l'ambition d'une centralité moindre de l'arme nucléaire. Si les États-Unis n'embrassent toujours pas une posture de non-emploi en premier (*no first use*), ils adaptent leurs garanties de sécurité négatives et affirment ainsi exclure tout emploi de l'arme nucléaire contre un État partie au TNP et remplissant les obligations contractées à ce titre. Les progrès accomplis dans le domaine des capacités conventionnelles offrent ainsi aux États-Unis la possibilité de circonscrire le rôle assigné à leurs armes nucléaires, tout en renforçant les places respectives des capacités non nucléaires (défense antimissile, frappe conventionnelle, présence avancée, résilience, etc.) dans les architectures régionales de dissuasion élargie mises en place par Washington. Compromis entre des aspirations intrinsèquement difficiles à concilier, la NPR 2010 met l'accent sur le risque de terrorisme nucléaire et la nécessité de le prévenir, notamment en agissant dans le domaine des matières fissiles, et annonce en outre une série de mesures présentées comme renforçant la stabilité de la dissuasion (réduction du nombre de têtes nucléaires emportées par les missiles sol-sol intercontinentaux, ou « démirvage ») ou éliminant des capacités présentées comme redondantes (abandon de la variante du missile de croisière mer-sol Tomahawk emportant une tête nucléaire tactique, le TLAM-N)¹¹.

L'ambition d'Obama déborde même du seul cadre national, en étant par la suite transcrite au sein de l'Alliance atlantique. Le Concept stratégique de l'OTAN adopté en 2010, s'il ne remet pas en cause la place des armes nucléaires dans la posture de l'Alliance, adopte toutefois un langage passant quasiment sous silence le rôle de l'arme nucléaire

10. U.S. Department of Defense, [Nuclear Posture Review Report](#), Washington, avril 2010.

11. *Ibid.*, p. 23, 28.

dans la posture de dissuasion, et insistant au contraire sur le caractère improbable d'un recours à l'arme nucléaire – contribuant ainsi bien peu à la crédibilité de la dissuasion de l'Alliance¹². La *Deterrence and Defence Posture Review* de l'Alliance, dont les résultats sont rendus publics au printemps 2012, reprend le même langage que le concept stratégique et, en écho aux priorités américaines, renforce le rôle des capacités conventionnelles et de la défense antimissile pour dissuader une agression et défendre l'Alliance¹³.

ENLISEMENT

La campagne pour la ratification par le Congrès du traité New START illustre rapidement les limites auxquelles l'administration se heurtera tout au long des deux mandats d'Obama. Le processus de ratification s'est étalé sur plus de six mois et a lourdement mobilisé l'administration, alors même que le traité n'imposait que des réductions marginales aux forces nucléaires américaines. Pour obtenir l'approbation d'un Congrès profondément sceptique à l'égard de tout instrument juridique de maîtrise des armements contraignant les capacités américaines, l'administration a dû s'engager à investir plus de 90 milliards de dollars entre 2010 et 2020 dans son seul complexe nucléaire (programmes de conception, production, d'entretien et d'extension de la durée de vie des armes nucléaires)¹⁴. À ces quelque 90 milliards s'ajoutent 100 milliards de dépenses sur la même période, liées à l'entretien et au renouvellement des vecteurs des forces nucléaires (sous-marins, bombardiers stratégiques et missiles intercontinentaux)¹⁵. Passer avec succès cette première étape vers un monde « sans armes nucléaires » aura donc paradoxalement nécessité pour

12. Organisation du traité de l'Atlantique nord, *Engagement actif, défense moderne*, Bruxelles, 2010, § 16-18.

13. Organisation du traité de l'Atlantique nord, *Deterrence and Defence Posture Review*, Bruxelles, 20 mai 2012.

14. U.S. Department of Defense et U.S. National Nuclear Security Administration, *November 2010 Update to the National Defense Authorization Act of FY2010. Section 1251 Report – New START Treaty Framework and Nuclear Force Structure Plans*, novembre 2010.

15. Walter Pincus, « [Nuclear complex upgrades related to START treaty to cost \\$180 billion](#) », *The Washington Post*, 14 mai 2010.

l'administration de s'engager à investir massivement pour pérenniser pour les décennies suivantes toutes les composantes de la dissuasion américaine.

Le président des États-Unis a exposé à Prague des ambitions ne se limitant nullement au traité New START, vu moins comme un aboutissement que comme une première étape devant être suivie d'autres initiatives bilatérales et multilatérales de maîtrise des armements et de désarmement. L'absence de progrès significatifs à partir de 2010 est pourtant manifeste. L'administration a sous-estimé le capital politique à investir et les concessions à faire en vue d'obtenir la ratification de New START par le Sénat. Les efforts consentis à cette occasion se sont fait durablement sentir : la ratification est si fastidieuse qu'elle décourage pendant longtemps l'administration d'avancer son programme de réductions nucléaires face à un Congrès contre lequel les affrontements sur fond de réduction des dépenses fédérales se multiplient.

La marge de manœuvre de l'administration est d'autant plus contrainte que les événements internationaux tendent à prendre l'administration à contrepied. Ainsi, tandis que le discours sur l'état de l'union du 12 février 2013 devait être pour Obama l'occasion de renouveler son engagement en faveur d'un monde sans armes nucléaires, le troisième essai nucléaire nord-coréen, survenu le jour même, amène la Maison-Blanche à ôter toute référence à ses ambitions dans le domaine nucléaire. Si les annonces prévues pour février n'ont, en définitive, été que repoussées jusqu'au discours de Berlin, prononcé quatre mois plus tard, la menace persistante de la Corée du Nord comme les orientations des autres États nucléaires ne font que renforcer l'impression d'un décalage profond entre les ambitions américaines et l'évolution des risques.

Le discours de Berlin de juin 2013 représente ainsi l'apogée des ambitions de Barack Obama en faveur du désarmement. Il y expose les conclusions de l'examen qu'il avait demandé au Pentagone concernant les possibilités de réduire l'arsenal nucléaire des États-Unis sans entamer la crédibilité de leur posture de dissuasion¹⁶. Il y affirme qu'il serait possible de réduire de près d'un tiers le nombre d'armes

16. Ces conclusions ont été traduites au cours de l'été dans de nouvelles orientations destinées, à terme, à nourrir le plan d'opération stratégique des États-Unis. U.S. Department of Defense, [Report on Nuclear Employment Strategy of the United States](#), Washington, juin 2013.

stratégiques déployées, ce qui les ramènerait à un total de 1 000 à 1 100 têtes stratégiques. Il indique également chercher à procéder à ces réductions de manière négociée avec la Russie, prenant toutefois soin de ne pas conditionner explicitement d'éventuelles réductions à l'obtention de mesures similaires de la part de Moscou¹⁷.

À l'issue du premier mandat présidentiel d'Obama, et à l'approche de la conférence d'examen du Traité de non-prolifération de 2015, le bilan est pour le moins limité. Certes, l'administration peut pointer du doigt certains progrès dans la réduction des risques nucléaires, tels que la tenue des deux premiers sommets sur la sécurité nucléaire, ayant permis des avancées non négligeables en vue de réduire et de sécuriser les stocks de matières fissiles de qualité militaire (plutonium séparé et uranium hautement enrichi), limitant ainsi les chances de voir un groupe terroriste en acquérir une quantité suffisante pour assembler un engin nucléaire¹⁸. Mais en termes de désarmement nucléaire, les États-Unis sont loin d'avoir guidé par l'exemple en réalisant des avancées majeures.

La marge de manœuvre de l'administration se trouve dans un premier temps limitée par l'opposition du Congrès et le désintérêt russe, avant que la crise en Ukraine n'anéantisse les chances d'avancée significative dans l'agenda de Prague. Tous les dossiers requérant l'examen du Capitole sont systématiquement instrumentalisés sur une base partisane, y compris dans le domaine de la sécurité nationale. Traditionnellement hostile à tout accord perçu comme contraignant la liberté d'action américaine, le Congrès a par exemple été bien peu réceptif aux coups de sonde de l'administration concernant une nouvelle tentative de ratification du TICE. Alors que le traité était mis en avant de manière récurrente par l'administration au début du premier mandat d'Obama, les allusions à une éventuelle ratification se font

17. Barack Obama, « [Remarks by President Obama at the Brandenburg Gate](#) », Berlin, 19 juin 2013.

18. Parmi les succès obtenus à travers le monde, on compte ainsi l'élimination de près de 1 500 kilogrammes de matières fissiles ou le renforcement des dispositifs juridiques sur la sûreté et la sécurité des matières fissiles. Sur les résultats obtenus par le processus initié par Obama en 2010 avant la tenue du quatrième et dernier sommet de 2016, voir Michelle Cann, Kelsey Davenport et Jenna Parker, [The Nuclear Security Summit : Accomplishments of the Process](#), Arms Control Association/Partnership for Global Security, mars 2016.

progressivement plus rares et plus prudentes, tandis que le département d'État tente discrètement de sensibiliser les sénateurs et de tester la détermination des opposants¹⁹. En termes scientifiques, les arguments en faveur d'une ratification sont d'une solidité sans comparaison avec ce qui était le cas en 1999, lors de la première tentative de ratification²⁰. Malgré tout, le traité est prisonnier des réticences des sénateurs à signer tout traité international, conjuguées à une opposition partisane particulièrement forte à toutes les initiatives de l'administration Obama, qu'elles soient d'ordre interne ou externe. Les tentatives ayant été peu convaincantes, l'administration n'a en définitive jamais soumis le texte du traité pour ratification, consciente qu'un second rejet par le Congrès anéantirait toute possibilité d'entrée en vigueur du traité.

Barack Obama ayant affirmé à Berlin qu'il était possible de maintenir une dissuasion crédible en procédant à des réductions supplémentaires de près d'un tiers des armements stratégiques offensifs, la question des modalités d'une telle réduction s'est rapidement posée. Le président avait affiché dans son discours l'ambition de parvenir en priorité à effectuer de telles réductions en parallèle à des réductions négociées avec la Russie – ce qui aurait pu être accompli sous la forme d'un traité ou de manière plus informelle, à l'instar des initiatives présidentielles de 1991-1992²¹. Très vite, aucune des deux voies n'est toutefois empruntable par l'administration.

19. Voir Rose Gottemoeller, « [Remarks delivered at the Conference on “Nuclear Weapons Testing : History, Progress, Challenges: Verification and Entry Into Force of the CTBT”](#) », Washington, 15 septembre 2014.

20. À l'époque, l'administration ne disposait d'aucun retour d'expérience sur la conduite du *Stockpile Stewardship Program* (SSP), destiné à garantir la fiabilité des têtes nucléaires en l'absence d'essais, et l'*International Monitoring System* n'était pas en place. Depuis, celui-ci a eu l'occasion de démontrer son efficacité lors des essais nucléaires nord-coréens.

21. Les initiatives nucléaires présidentielles (*Presidential nuclear initiatives*) regroupent une série de mesures unilatérales mais réciproques annoncées par les dirigeants américains et russes (Gorbatchev et Eltsine furent impliqués du côté soviétique/russe) en 1991 et 1992. Elles comportaient notamment de nombreuses réductions sur les forces nucléaires non stratégiques, des assouplissements des postures d'alerte et des annulations de programmes. Voir Susan J. Koch, [The Presidential Nuclear Initiatives of 1991-1992](#), Center for the Study of Weapons of Mass Destruction/National Defense University, 2012.

Face à la Russie, avant même qu'émerge en 2014 l'opposition frontale au sujet du sort de l'Ukraine, Washington se heurte à un problème structurel. Fondamentalement, la réduction du rôle de l'arme nucléaire dans la posture nucléaire des États-Unis et, partant, la réduction de leur arsenal nucléaire, n'est rendue possible que par l'avantage conventionnel dont ils disposent sur leurs adversaires potentiels. La volonté américaine de réduire la centralité de l'arme nucléaire dans la posture de dissuasion ne répond pas qu'à une aspiration morale, mais aussi à la volonté de Washington de maximiser sa liberté d'action tout en crédibilisant sa capacité à protéger ses alliés dans le cadre de la dissuasion élargie. Dès les années 1960, les États-Unis voient dans un rôle accru des forces conventionnelles un moyen de crédibiliser leur posture et, au pire, de la rendre plus résiliente et flexible en cas de guerre. Depuis, l'ambition visant à relativiser la place de l'arme nucléaire a ainsi constamment été poursuivie, et est visible à travers des doctrines et concepts tels que la riposte flexible des années 1960, l'*Offset Strategy* des années 1970 ou encore *Air-Land Battle* et *Discriminate Deterrence* dans les années 1980²².

La fin de la guerre froide et les démonstrations répétées – dans le golfe Persique et dans les Balkans – des progrès accomplis dans le domaine conventionnel donnent à Washington une confiance accrue en sa capacité à « conventionnaliser » sa posture de dissuasion en la faisant reposer davantage sur des moyens de frappe non nucléaire et sur la défense antimissile. Or, plus l'avantage américain dans ces domaines s'est renforcé, plus la Russie a accru la place de ses armes nucléaires dans sa posture de dissuasion : la guerre du Golfe l'amène ainsi à abandonner en 1993 l'engagement de non-emploi en premier auquel elle avait souscrit en 1982 ; la doctrine militaire russe de 2000 abaisse le seuil d'emploi des armes nucléaires ; la sortie des États-Unis du traité ABM, effective en 2002, et leur aspiration à se doter de capacités de frappe stratégique conventionnelle rapide (*Conventional Prompt Global Strike*) alimentent les craintes russes de voir disparaître la parité stratégique et l'avènement d'une supériorité militaire globale des États-Unis²³.

22. Corentin Brustlein, « [Conventionalizing Deterrence ? U.S. Prompt Strike Programs and Their Limits](#) », *Proliferation Papers*, n° 52, janvier 2015, p. 13 et suivantes.

23. Voir notamment sur ces points James M. Acton, « Russia and Strategic Conventional Weapons : Concerns and Responses », *The NonProliferation Review*, 22:2, 2015,

Ainsi, et de manière paradoxale, les progrès capacitaires qui rendent possible la conventionnalisation de la posture américaine et qui devraient théoriquement ouvrir la voie du désarmement ne font qu'accroître la dépendance de la Russie à l'égard de son arsenal nucléaire, et réduire par-là même sa propension à engager des négociations en vue d'une réduction de ses forces nucléaires, tactiques ou stratégiques. En écho au discours de Berlin, la Russie fait ainsi savoir de manière répétée en 2013 qu'elle ne serait pas intéressée par d'éventuelles réductions supplémentaires des armements nucléaires stratégiques tant que les discussions ne porteraient pas en parallèle sur la limitation des capacités de défense antimissile balistique et de frappe stratégique conventionnelle²⁴. Cette condition est aussi inacceptable pour l'administration que pour le Congrès, à plus forte raison dans un contexte alors marqué par les premières accusations de violation russe du traité sur les forces nucléaires intermédiaires (FNI) et par le refuge offert par Moscou à Edward Snowden. En parallèle, craignant que l'administration ne tente de réduire l'arsenal nucléaire américain de manière unilatérale, le Congrès introduit dans la législation des dispositions destinées à dissuader une tentative de l'administration de contourner la voie parlementaire pour faire évoluer le format des forces stratégiques²⁵.

DURCISSEMENT

La dégradation brutale de l'environnement stratégique à partir de l'annexion de la Crimée par la Russie en février 2014 achève tout espoir de progrès significatif dans la mise en œuvre de l'agenda de Prague. Ce

p. 141-154 ; Dennis M. Gormley, « [The Path to Deep Nuclear Reductions. Dealing with American Conventional Superiority](#) », *Proliferation Papers*, n° 29, automne 2009, p. 27 et suivantes.

24. Rachel Oswald, « [U.S. Pessimistic About Missile Defense, Arms Control Progress with Russia](#) », *Global Security Newswire*, 13 novembre 2013.

25. Le *National Defense Authorization Act* (NDAA) pour l'année 2014 comporte ainsi deux dispositions contraignant toute opération de démantèlement ou de désactivation aboutissant à une remise en cause de la triade nucléaire par la disparition d'une de ses composantes (section 1055) et empêchant que des réductions additionnelles à celles prévues par New START soient conduites sans être soumises pour approbation au Congrès (section 1060). [National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2014](#), Public law 113-66, 26 décembre 2013, p. 862, 865.

dernier se trouve en décalage flagrant avec les besoins allant de pair avec la résurgence stratégique russe, la stratégie d'expansion chinoise en mer de Chine méridionale et l'accélération par la Corée du Nord de ses développements capacitaires, nucléaires et balistiques. Au sein de l'administration, le Pentagone redevient central dans les orientations prises en termes de posture nucléaire, après avoir été longtemps isolé face à la Maison-Blanche et au département d'État, plus déterminés à mettre en œuvre l'agenda de Prague. Tandis que les besoins de réassurance provenant des alliés de l'OTAN et d'Asie orientale (en priorité le Japon et la Corée du Sud) vont grandissant, le choix de Washington de mettre en avant les composantes non nucléaires de sa posture de dissuasion régionale devient de plus en plus difficile à soutenir, en raison du contraste flagrant avec la dimension centrale prise par l'arme nucléaire dans les stratégies de contestation russe et nord-coréenne²⁶.

En réaction à un contexte stratégique sévèrement dégradé, Washington durcit sa posture, en multipliant les actions visant à illustrer la force du lien militaire avec ses alliés européens et asiatiques, et en poursuivant l'intégralité du coûteux programme de modernisation de toutes les composantes des forces nucléaires américaines. Suite à l'annexion de la Crimée, les États-Unis ont initié l'*European Reassurance Initiative* (ERI), programme d'action comportant des entraînements conjoints, efforts de formation des forces alliées, déploiements additionnels de forces navales, terrestres et aériennes en Europe, ou encore le prépositionnement d'équipement lourd sur le continent européen. À ces mesures, qui concernaient seulement des capacités conventionnelles, se sont ajoutés des signaux envoyés à la Russie en réponse à sa stratégie d'intimidation nucléaire visant l'OTAN. Depuis 2014, les États-Unis ont ainsi recommencé à conduire des exercices voyant un nombre limité de bombardiers stratégiques à capacité nucléaire (B-2 et B-52H) décoller du continent américain et voler jusqu'à proximité du territoire russe, selon des itinéraires variés (Arctique/pôle Nord, mer du Nord, Aléoutiennes)²⁷. Surtout, et en parallèle, l'OTAN a été amenée, lors des

26. Sur les stratégies adoptées par la Russie et la Corée du Nord, la place de l'arme nucléaire et la réponse américaine telle que formulée sous Obama, voir notamment Brad Roberts, *The Case for U.S. Nuclear Weapons in the 21st Century*, Stanford, Stanford Security Studies, 2016, chapitres 2-4, 6-7.

27. Hans M. Kristensen, « [Increasing Nuclear Bomber Operations](#) », *FAS Strategic Security Blog*, 25 septembre 2016.

sommets tenus au Pays de Galles en 2015 et en Pologne en 2016, à renforcer sa posture de dissuasion. Ceci s'est traduit notamment par la mise en place dans les pays Baltes et en Pologne d'un échelon de forces avancées (Enhanced Forward Presence), notamment issues de pays dotés de l'arme nucléaire, et par l'insertion dans le communiqué final d'un langage réaffirmant l'importance, pour l'Alliance, de la composante nucléaire de la dissuasion²⁸.

La réaffirmation des menaces majeures ou régionales, et en particulier la résurgence russe, a ainsi eu un double effet de durcissement de la politique nucléaire d'Obama – un durcissement de la doctrine et des capacités. Sur un plan doctrinal, alors que la NPR 2010 considérait le terrorisme nucléaire comme la menace principale, le secrétaire à la Défense Ashton Carter affirmait en 2016 que la priorité du Pentagone était de contrer la menace d'un emploi limité de l'arme nucléaire par des adversaires étatiques désireux de contraindre les États-Unis et leurs alliés²⁹. En quelques années, l'attention du Pentagone s'est ainsi refocalisée sur les problématiques renouvelées de crédibilisation de la dissuasion élargie et de gestion de l'escalade face à des adversaires nucléaires.

En outre, la flexibilité requise pour contrer ce type de menaces a réduit les chances de voir remis en cause le programme colossal de modernisation de l'arsenal nucléaire américain. Ce renouvellement, qui porte non seulement sur l'ensemble de la triade stratégique³⁰ mais aussi sur la composante non stratégique (câblage du F-35A pour l'arme B61-12, elle-même résultant d'un coûteux projet de modernisation) et les programmes de prolongation de la durée de vie des têtes nucléaires, devrait avoir un coût extrêmement élevé, pouvant atteindre 400 milliards de dollars d'ici à 2026, voire 1 000 milliards de dollars sur 30 ans³¹. Tandis qu'avant 2014 existaient des scénarios de

28. Organisation du traité de l'Atlantique nord, « [Communiqué du Sommet de Varsovie](#) », Varsovie, 9 juillet 2016, § 52-54.

29. Ashton Carter, « [Remarks by Secretary Carter to troops at Minot Air Force Base](#) », Minot, 26 septembre 2016.

30. Missiles sol-sol intercontinentaux (*Ground Based Strategic Deterrent* [GBSD], en remplacement du Minuteman III), sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (classe *Columbia*), et bombardiers stratégiques (B-21) accompagnés de leurs futurs missiles de croisière (*Long-Range Stand-off* [LRSO]).

31. Congressional Budget Office, [Projected Costs of U.S. Nuclear Forces, 2017-2026](#), Washington, février 2017 ; Jon B. Wolfsthal, Jeffrey Lewis et Marc Quint, [The](#)

coupes budgétaires et de réductions de format destinées à réduire l'enveloppe de crédits requis pour conduire cette modernisation et éviter ainsi d'éventuels effets fratricides sur les capacités non nucléaires, le renouvellement des systèmes se poursuit aujourd'hui sans avoir été sérieusement remis en cause.

LA DISSONANCE EN HÉRITAGE

En définitive, le bilan des deux mandats de Barack Obama en termes de politique nucléaire est, sans surprise, contrasté. Arrivé au pouvoir en affichant son soutien à l'idéal d'un monde sans armes nucléaires, le président des États-Unis s'est heurté de plein fouet au mur des réalités politiques et stratégiques, internes comme externes. Forcé par les événements, il a dû abandonner son agenda ambitieux dans le domaine du désarmement nucléaire et revenir progressivement vers des orientations plus traditionnelles, au point d'initier un programme de modernisation des forces nucléaires qui, s'il ne reflète pas des ambitions stratégiques accrues dans ce domaine, sanctuarise de fait et dans la durée à la fois les vecteurs, les plateformes et le complexe nucléaire en charge de concevoir et de produire les armes.

La ligne pragmatique de l'administration face aux événements n'est toutefois adoptée qu'à contrecœur. Ces deux mandats de Barack Obama ont été marqués, jusqu'au bout, par une forte dissonance entre l'aspiration personnelle du président³², et d'une partie de ses proches conseillers, et le réalisme prôné par le Pentagone et, dans une moindre mesure, le département d'État. Le durcissement salutaire de la posture américaine face à la dégradation de l'environnement stratégique a ainsi été accompagné de débats récurrents, au sein de l'administration, à propos d'initiatives pouvant être prises afin d'afficher un soutien persistant à l'ambition d'avancer dans la voie du désarmement nucléaire. Les atermoiements de l'administration concernant l'attitude à tenir face à l'initiative sur les conséquences humanitaires de l'arme

Trillion Dollar Nuclear Triad, James Martin Center for Nonproliferation Studies, janvier 2014.

32. Voir notamment Barack Obama et Shinzo Abe, « [Remarks by President Obama and Prime Minister Abe of Japan at Hiroshima Peace Memorial](#) », Hiroshima, 27 mai 2016.

nucléaire l'ont ainsi amenée à se distancier tout d'abord du mouvement, puis à participer officiellement à l'une des grandes conférences internationales organisées dans ce cadre, à Vienne en 2014, en espérant ainsi, sans grand succès, soulager la pression susceptible de peser sur les États-Unis à la conférence d'examen du TNP de 2015³³.

L'autre incarnation la plus nette de cette dissonance a lieu à l'été 2016 : tandis que les pays membres de l'OTAN se coordonnent pour durcir la posture de l'Alliance face à la Russie dans la perspective du sommet de Varsovie de juillet 2016, réaffirmant en particulier la place unique des armes nucléaires dans la stratégie de dissuasion élargie, la Maison-Blanche réexamine la possibilité de faire avancer l'agenda de Prague dans les derniers mois du second mandat, notamment en faisant évoluer la politique déclaratoire américaine par l'adoption d'une posture de non-emploi en premier³⁴. L'initiative, en décalage flagrant avec le texte du communiqué de l'OTAN de Varsovie et avec les concertations tenues entre alliés en préparation du sommet, suscite de fortes réactions des alliés des États-Unis – d'Europe mais surtout d'Asie – et au sein même de l'administration, de la part des départements d'État, de la Défense et de l'Énergie³⁵. Abandonnée après quelques semaines de débats, cette initiative reflète ainsi comment la dualité intrinsèque au discours de Prague s'est, au fil des années et des mises à l'épreuve imposées par l'environnement stratégique, muée en dissonance profonde du discours des États-Unis sur leur posture nucléaire.

33. Sharon Squassoni, « [Talk is cheap : Washington attends the humanitarian initiative on nuclear weapons impacts](#) », *The Bulletin of the Atomic Scientists*, 5 décembre 2014.

34. Josh Rogin, « [Obama plans major nuclear policy changes in his final months](#) », *The Washington Post*, 10 Juillet 2016.

35. Paul Sonne, Gordon Lubold et Carol E. Lee, « [“No First Use” Nuclear Policy Proposal Assailed by U.S. Cabinet Officials, Allies](#) », *The Wall Street Journal*, 12 août 2016.

A NEW BEGINNING? THE OBAMA ADMINISTRATION AND U.S. PUBLIC DIPLOMACY

Nicholas J. CULL, *University of Southern California*

On 4 June 2009 President Barack Obama delivered a speech to Cairo University. It caught the attention of the Middle East and the world. With carefully crafted lines, which included quotes from the Holy Koran, the president spoke of his personal respect for Islam, his understanding of the region's pain, and his commitment to a "new beginning between the United States and Muslims around the world."¹ It was a powerful moment of managed public diplomacy.² There is an often used ancient Greek proverb which holds "the beginning is half of the whole" or "well begun is half done."³ The Obama administration's public diplomacy now looks like an object lesson in underlining this proverb's limits. Despite the best beginning of any modern U.S. president in the realm of international public image Barack Obama proved that the second half of the work can be very heavy going indeed. This essay will track the achievement of Obama's public diplomacy by considering both its leadership and its application across five core categories of activity: listening, advocacy, cultural diplomacy, exchange diplomacy and international broadcasting. It will also consider a sixth area of work—partnership—which emerged as significant during the Obama era. While it will be many years before the documentary record will reveal the full story of the Obama effort, it is possible to sketch the broad picture. This essay is based on regular contact with practitioners

1. For text see "Obama's Speech in Cairo," *The New York Times*, June 2009, <http://www.nytimes.com/2009/06/04/us/politics/04obama.text.html>, accessed May 11, 2017.

2. For reactions to the Cairo Speech see http://www.pbs.org/newshour/updates/middle_east-jan-june09-reaction_0604/; <http://www.nytimes.com/2009/06/05/world/middleeast/05reax.html>; <http://www.nytimes.com/2009/06/05/world/middleeast/05reax.html>, accessed May 11, 2017.

3. This appears in Hesiod and is quoted by Aristotle also. The warlike English version has it as "a good beginning is half the battle" and the French have it more warmly as "a happy beginning is half the work." Dwight Edwards Marvin, *Curiosities in Proverbs*, New York, Putnam, 1916, p. 351.

of U.S. public diplomacy throughout the period, and occasional contact with the senior players also. I hope the reader will excuse the lack of attribution of some observations which proximity to events requires. But before getting into the detail of the story it is important to establish both the nature of public diplomacy and to set the Obama administration's approach in its historical context.

BACKGROUND: US PUBLIC DIPLOMACY, 1776-2008

Public diplomacy is the term by which the practitioners and theorists of U.S. foreign relations refer to those portions of diplomat practice which seek to accomplish their ends not by engaging foreign actors (as with the standard practices of government to government contact) but rather by reaching out to foreign publics. While the term came into use only in the mid-1960s a concern with image has long been a component of US foreign policy. The Declaration of Independence itself may be read as a piece of public diplomacy; indeed its second paragraph concludes: "Let facts be presented to a candid world."⁴ While the term Public Diplomacy began as a democratic synonym for propaganda, its practice soon separated from the no-holds barred approach typified by the "big lie" of Joseph Goebbels. It became identified, by its practitioners at least, with an emphasis on truth, two-way exchange, and allowing the strength of the admirable aspects of American life and culture to do the work. While the U.S. reached out through public diplomacy during all its major moments of foreign policy crisis, it also reserved the right to use dirty tricks when necessary and understood that if the gentle arts of persuasion should fail it could always send in a gun boat to settle the issue. American legislators have tended to see public diplomacy only as a tool of crisis and have wound down the apparatus of global engagement when the moment of crisis is past. This was the fate of the public opinion work during the Civil War and Great Wars and it would surely have befallen the apparatus created for World War Two had not the emergence of the Cold War preempted the demobilization process.

4. For a sustained argument around the transnational nature of the declaration see David Armitage, *The Declaration of Independence: A Global History*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2008.

The Cold War saw a massive expansion of U.S. public diplomacy. Agencies from the war like the Voice of America were retained and new programs sprang to life such as the Fulbright exchanges, Marshall Plan information offices or the chain of *Amerika Hauser* which opened across occupied Germany. In 1953 the Eisenhower administration consolidated most of this overt communication and exchange work into a single agency: the United States Information Agency, known overseas as the United States Information Service. Covert work was entrusted to the CIA. By the 1980s the agency had become a formidable resource for U.S. foreign policy. Alumni of its exchanges were in key positions in governments across the globe, its broadcasts and exhibitions were capturing the imagination of audiences and its rebuttals of Soviet disinformation were blunting what had become a formidable weapon of Russian disruption. Then, suddenly it all went wrong. Unlike its equivalent agencies in Western Europe—the Goethe Institute, the British Council and so forth—USIA had continued to justify itself as a necessity of the Cold War rather than an essential element in modern statecraft. When the Cold War ended the agency became an obvious target for cutbacks. The Clinton administration cut the agency’s budget and agreed to an aggressive set of structural “reforms” which culminated in the merger of USIA into the Department of State in 1999. At the same time Voice of America gained independence from its old parent agency and became an element under a presidentially-appointed Broadcasting Board of Governors. It was exactly the wrong moment to down-size U.S. public diplomacy. Not only had the birth of the internet given communication unprecedented significance in the practice of diplomacy, but specific challenges were gathering momentum the most significant of which was the declaration of holy war against the United States by a still obscure Islamic extremist named Osama Bin Laden.⁵

The terrorist attacks of 11 September 2001 set in motion a new cycle of American public diplomacy as surely as the outbreak of the world wars or Cold War. Suddenly funding was available and President

5. For a detailed account of the evolution of U.S. public diplomacy see Nicholas J. Cull, *The Cold War and the United States Information Agency: American Propaganda and Public Diplomacy, 1945-1989*, New York, Cambridge University Press, 2008 and Nicholas J. Cull, *The Decline and Fall of the United States Information Agency: American Public Diplomacy, 1989-2001*, New York, Palgrave, 2012.

George W. Bush looked to public diplomacy to address the problem behind his famous question: “Why do they hate us?” But it soon became apparent that the merged structure was unable to fully meet the task. There were many reasons why this was so including poorly drawn lines of communication within the State Department which marginalized the role of Under Secretary of State for Public Diplomacy and Public Affairs. The invasion of Iraq in 2003 made matters worse. The country which had global sympathy in the aftermath of 9/11 was now the originator of Abu Grahیب prisoner abuses, of torture at Guantanamo Bay and secret CIA interrogation centers, and a string of blunders in the governance of occupied Iraq. The military commitments to Iraq and Afghanistan and concern over Pakistan led to large deployments of State Department public diplomacy specialists to those countries with little thought to their fitness for purpose and with an immense cost in morale. Public and cultural diplomacy roles blended with those of the U.S. military on one side and the U.S. Agency for International Development on the other. Other geographical areas seemed neglected. Multiple think tank reports highlighted the need for attention to public diplomacy; one of the most widely circulated—an investigation co-chaired by Joseph Nye and Richard Armitage—expressed the needs of U.S. foreign policy in terms of Smart Power—a fusion of Nye’s famous concept of Soft Power with the skilled application of military force and development aid.⁶

In 2005 President Bush moved to fix his public diplomacy deficit by appointing one of his closest advisers to the role of Under Secretary, Karen Hughes. Hughes won funding and brought important structural reforms within the State Department. She re-established the State Department as the lead agency in the inter-department initiatives dealing with public diplomacy, specifically those associated with countering violent extremism. At last—as in the Cold War—the U.S. had something approaching a whole of government approach to strategic communication. Hughes did not serve out the entire term and for the final six months of the Bush administration the undersecretary role passed to journalist James K. Glassman. Glassman brought his own energy and vision, pushing forward a number of innovative

6. “CSIS Commission on smart power,” *Center for Strategic and International Studies*, 2007, <http://carnegieendowment.org/files/csissmartpowerreport.pdf>, accessed May 11, 2017.

digital programs which he termed “Public Diplomacy 2.0” in what had been a notoriously tech-averse agency. But the global standing of the country remained depressed. The first years of the survey now known as the Anholt-GfK Roper Nation Brands Index found the U.S. languishing in seventh place below the big European players, Canada and even Japan. The global economic crisis of 2007/08 promised few opportunities to reassert the internationally attractive elements of American life, but at least it made America’s competitors seem as bad if not much worse. Onto this stage strode the candidate Barack Obama.

The 2008 election campaign was an extraordinary moment in American history. Obama captured the imagination of sections of the U.S. electorate which had been alienated in the past—the young and the non-white especially—as the primaries progresses his candidacy transcended the political to evoke not so much epoch-defining campaigns as that of, say, Franklin Roosevelt in 1932 or John F. Kennedy in 1960 but something more messianic. By February 2008 the campaign trail felt like Galilee in the year 30, a connection which the satirist John Stewart made explicit when quipped of Obama: “He healed my leprosy.”⁷ International opinion was hardly less stirred. In July 2008 with the nomination secure Obama took the unusual step of taking time from his campaign to visit the Middle East and Europe. His speech in Berlin drew crowds of 200,000 into the Tiergarten to express their welcome for this new force in U.S. politics and their rejection of the current U.S. administration.⁸ British journalist Jonathan Freedland perceptively described it as “the campaign rally as pop festival, a summer gathering of peace, love—and loathing of George Bush.”⁹ Ironically some of his domestic critics pointed to Obama’s popularity internationally as

7. This was very much the current author’s feeling at the time. Jon Stewart made his remark on 8 February 2008, for transcript see <http://www.cnn.com/TRANSCRIPTS/0802/20/lkl.01.html> (accessed May 11, 2017). The messianic aspects of the 2008 campaign are explored in Mark Edward Taylor, *Branding Obamessiah: The Rise of an American Idol*, Grand Rapids, Mich., Edenridge Press, 2012.

8. Jeff Zelnj and Nicholas Kulish, “Obama in Berlin calls for renewal of ties with Allies,” *The New York Times*, July 25, 2008, <http://www.nytimes.com/2008/07/25/us/politics/25obama.html?ref=politics> accessed May 11, 2017.

9. Jonathan Freedland, “US Elections: Obama wows Berlin crowd with historic speech,” *The Guardian*, July 24, 2008, <https://www.theguardian.com/global/2008/jul/24/barackobama.uselections2008>, accessed May 11, 2017.

an indication that Obama was somehow “un-American”.¹⁰ Obama’s speech in Berlin emphasized the need for global outreach: “Now is the time to build new bridges across the globe as strong as the one that bound us across the Atlantic. Now is the time to join together, through constant cooperation, strong institutions, shared sacrifice, and a global commitment to progress, to meet the challenges of the 21st century.”¹¹

In the wake of Obama’s election victory many hoped for a new era of U.S. public diplomacy. Optimistic signals included a report that Joseph Nye would be the administration’s ambassador to Japan.¹² Douglas Wilson, front-runner for the position of Undersecretary of State for Public Diplomacy, convened a gathering of the leading scholars and veterans of public diplomacy at the Howard Gilman Foundation’s White Oak estate in Florida to brainstorm approaches for the Obama years while academic anthologies offered a range of helpful suggestions.¹³ The inaugural address kept hopes high. The new president pledged: “To the Muslim world, we seek a new way forward based on mutual interest and mutual respect... To those who cling to power through corruption and deceit and the silencing of dissent... we will extend a hand if you will unclench your fist.”¹⁴ The world could not have been happier with the change. The Anti-Americanism which had become routine in the Bush years seemed to evaporate and the US leapt to first place in the Anholt-GfK Roper Nation Brands Index.¹⁵ The Cairo

10. For the McCain camp’s reaction to Berlin see “McCain camp: Obama taking a ‘premature victory lap’,” *CNN Politics*, July 24, 2008, <http://www.cnn.com/2008/POLITICS/07/24/mccain.criticism/>, accessed May 11, 2017.

11. For a transcript of the text see “Barack Obama Address in Berlin at the Victory Column in Tiergarten Park,” July 24, 2008, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=77689>, accessed May 11, 2017.

12. “Rumors Peg Nye As Ambassador To Japan,” *The Harvard Crimson*, January 29, 2009, <http://www.thecrimson.com/article/2009/1/29/rumors-peg-nye-as-ambassador-to/>.

13. The present author was involved in a range of these activities. Anthologies included Philip Seib ed., *Toward a New Public Diplomacy: Redirecting US Foreign Policy*, New York, Palgrave, 2009.

14. President Barack Obama’s Inaugural Address, January 21, 2009, <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2009/01/21/president-barack-obamas-inaugural-address>.

15. For a digest of the 2009 Anholt index see *The Anholt-GfK Roper Nation Brands Index 2009 Highlights Report*, October 2009, <http://culturalrealms.typepad.com/files/>

Speech generated a palpable excitement and hope. The final token of international anticipation came in October 2009 when the Norwegian Nobel Committee announced Barack Obama as the winner of that year's Nobel Peace Prize. But behind the scenes all was not well. The administration had slipped into bad habits which would severely limit its ability to deliver a new beginning. The first of these was at the level of leadership.

LEADERSHIP

One striking element of Obama-era public diplomacy is the extent to which leadership remained focused at the White House. Throughout the period the most important initiatives in U.S. foreign policy such as the deal with Iran or the reopening of ties to Cuba were handled by the president's own staff. On the rare occasions that they considered public diplomacy there was an assumption that the president himself was the universal panacea and that a great speech or an insightful statement was all that was necessary to charm the world. The White House over-estimated President Obama's international star power and underestimated the eloquence of U.S. government action (or inaction) on the international stage. Obama became too often the preacher and too seldom the partner in world affairs. The great moments of early success were eventually balanced by contrasting displays of reserve as when Obama returned to Berlin in 2013 and spoke to an invited audience of just 4,000 amid resentment over the revelations of US government surveillance activity. Reuters noted that the optimism of his slogan "Yes we can" had been replaced by headlines "Yes we scan."¹⁶ The whole-of-government approach rebuilt during the Bush years by Hughes and Glassman was gone. Deep dives into international opinion research were nowhere to be seen. There seemed to be no obvious place for public diplomacy in the formation of foreign policy and little that those who attempted pull things together, like

[anholt-gfk_roper_nation_brands_index_2009_highlights_report.pdf](#), accessed May 11, 2017.

16. "'Yes we can' to 'Yes we scan,'" Obama returns to Berlin, *Reuters*, June 15, 2013, <http://www.reuters.com/article/us-usa-germany-idUSBRE95D0I420130615>, accessed May 11, 2017.

the Deputy National Security Advisor for Strategic Communications, Benjamin Rhodes, could do to change matters. Rhodes seems to have been reduced to focusing on attempting to manage the treatment of particular hot-potato stories, like Iran, within the domestic media, and has become a proxy target for critics of the administration who would rather not pass the blame higher.¹⁷ For such a leadership vacuum to have emerged is a clear indication that public diplomacy was simply not one of the president's priorities. Obama's personal input into U.S. public diplomacy was sporadic at best. One of the few elements to catch his imagination was programming to sub-Saharan Africa. His visit to Africa in 2009 led directly to the Young African Leaders Initiative in the area of exchanges, launched in 2010. His visit in 2013 drove an expansion of the program. It was a taste of what an engaged leader could achieve.¹⁸

The next layer of leadership in Obama's foreign policy was of course the Department of State, where Obama's choices as Secretary of State, Hillary Clinton and John Kerry dominated the picture. Clinton's tenure set the mold. News of her nomination broke within weeks of the election.¹⁹ The deal seems to have included allowing her to make most of the significant political appointments within the Department. With a presidential campaign and more than a dozen years at the fore of American public life she had many allies, backers and associates to whom she could turn. It seemed to some observers that the backers of the failed Clinton campaign got better positions than those who'd hitched their star to Obama. On top of this the Obama administration added new political appointees into the mix, and foreign relations posts were treated as particular plums. There were new special

17. The best-known account of Rhodes' modus operandi is the profile of him in the *New York Times Magazine* by David Samuels in which he boasted of his ability to establish an echo chamber within the DC-based media to support the administration's diplomatic goals. "The Aspiring Novelist Who Became Obama's Foreign-Policy Guru," *The New York Times Magazine*, May 5, 2016, https://www.nytimes.com/2016/05/08/magazine/the-aspiring-novelist-who-became-obamas-foreign-policy-guru.html?_r=0.

18. The White House fact-sheet on YALI may be accessed at <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/07/28/background-fact-sheet-president-s-young-african-leaders-initiative-yali>, accessed May 11, 2017.

19. Baker, Cooper, "Clinton Is Said to Accept Secretary of State Position," *The New York Times*, November 2008, <http://www.nytimes.com/2008/11/22/us/politics/22-obama.html>, accessed May 11, 2017.

advisers with dubious qualifications to act on the international stage; the number of politically appointed ambassadors rose dramatically, while the administration shortened time in post as a fairly transparent device to reward more financial donors. For Undersecretary of State for Public Diplomacy Hillary Clinton selected a TV executive and backer of her White House bid, Judith McHale of Discovery Channel over Doug Wilson. McHale's experience was not necessarily germane to public diplomacy and she often seemed out her depth, but she was able to cut through some of the bureaucratic tangle. Her appointing of Deputy Assistant Secretaries for public diplomacy to each of the geographical bureaus at State provided a much-needed connection between the main structure of U.S. diplomacy and the leadership of public diplomacy. McHale left office in late 2011 and was replaced for the remainder of the first term by an Emmy Award-winning journalist and former Bill Clinton-era White House staffer Tara Sonnenshine. Sonnenshine worked hard to raise the profile of public diplomacy at home, maintaining an impressive domestic speaking schedule. She did not last long at John Kerry's State Department. The predominance of appointees from "Hillary-land" at the State Department did not encourage a close working partnership between the White House and State, and must be counted among the factors which made matters worse. Secretary Clinton did not get her way on all appointments. Her favored candidate for the Japan embassy—Joseph Nye—was passed over in favor of a prominent donor to the Obama campaign, Silicon Valley CEO John Roos.²⁰

Public diplomacy was central to Hillary Clinton's conception of U.S. diplomacy. She was unfailingly visible during her tenure, maintaining an astonishing schedule of visits and presenting herself as a point of public contact with the nation. Sometimes her role was to serve as a lightening conductor for anger against the administration as during her visit to Pakistan in 2011 when she bore the brunt of protests against U.S. government drone strikes. She had an underlying philosophy of engagement. During her confirmation hearings she spoke of the importance of Smart Power as a superior approach than American strength

20. "Why Roos Over Nye For Japan?," *The New Republic Staff*, May 27, 2009, <https://newrepublic.com/article/49868/why-roos-over-nye-japan>, accessed May 11, 2017.

alone. She worked to ensure issues of engagement and development were fully integrated into the State Department's planning, which she rationalized through the creation of a Quadrennial Diplomacy and Development Review (QDDR) process led by the Assistant Secretary for Policy and Plans, Anne-Marie Slaughter. The QDDR began in late 2009 and concluded in December 2010 with the publication with the title "Leading through Civilian Power."²¹ The QDDR emphasized the need to invest in public diplomacy and exchange, placing especial emphasis on the establishment of regional media hubs and of the engagement of women and girls. It also advanced the emphasis on public private partnerships which will be discussed below. On the downside, with her own team of advisors and assistants she was often insulated from the advice of experienced diplomats. The most notorious errors of her early months—such as her presentation of a mislabeled "reset button" to Russian foreign minister Sergei Lavrov, were attributable to her failure to take advice from the translators at her disposal.²²

Paradoxically Clinton's positive contribution to U.S. public diplomacy became clearer after she left office. Her successor, Senator John Kerry lacked her charisma on the world stage and, despite lip-service to the heritage of exchange, he seemed little interested in public diplomacy. The son of a diplomat, his guarded approach often seemed to reassert traditional State Department disdain for information work. Despite this, his tenure saw an overdue strengthening of the Bureau of International Information Programs (IIP) under the leadership of one of the architects of Obama's online electoral campaigns, Macon Philips. Kerry's Undersecretary of State was Richard Stengel, former editor of *Time Magazine*, whose great strength lay in his knowledge of and connection to Africa. Stengel had ghost written Nelson Mandela's autobiography and was at his best when speaking of his time with Madiba. He was, however, condemned by events to spend most of his energy working on the challenge of violent extremism and responding to the mounting challenge of Russia. His conception of his role was essentially that of counter-propagandist in chief. Stengel did however remain at his post until the end of the Obama administration providing

21. Leading Through Civilian Power, 2010, <https://www.state.gov/documents/organization/153108.pdf>, accessed May 11, 2017.

22. This story is told in Jonathan Allen and Amie Parnes, *HRC: State Secrets and the Rebirth of Hillary Clinton*. Broadway Books, New York, 2014, p. 136-38.

continuity in public diplomacy which had been lacking since the demise of USIA in 1999. But leadership is only one element of public diplomacy. How did the constituent functions of US public diplomacy measure up across the Obama years?

LISTENING

As I have argued in many places public diplomacy must begin with listening: the process of engaging a foreign public by gathering information from that public and responding in dialogue or through policy initiatives. While the Obama years began with some impressive displays of listening (as reflected in the president's words in Cairo or during his visit to Ghana in the fall of 2009) this was hardly a new era of listening. The social media platforms of the era provided unprecedented scope for listening; Twitter even had a highly visible indicator of whether the operator of an account was listening or not in the form of the number and names of accounts followed appearing as part of the profile. Despite this listening did not seem to be a priority use for the digital platforms. Clinton's high-profile tech guru Alec Ross spoke enthusiastically of Twenty First Century Statecraft, though as critics soon noticed digital channels were most often seen as a mechanism to cut costs, tighten control over public diplomacy and push out a preferred line rather than a method to explore dialogue or relationship building. Ross might have done better to conceptualize the new media as post-statecraft.

One area of listening was a priority during the Obama years: the evaluation of public diplomacy. The limits on expenditure prompted the Obama-era State Department to adopt ever-more elaborate mechanisms to track its activities and impacts arising from those activities. It is doubtful whether the systems chosen, such as the so-called Mission Activity Tracker (MAT) process, improved the quality of U.S. public diplomacy or produced any clear evidence to persuade Congress of the State Department's effectiveness. It does seem that many missions worked towards generating successful measurement statistics and may have ignored longer term projects with less tangible results.

The need for the Obama administration to take research seriously in formulating its public diplomacy was underscored in 2014 in a report

from the President’s Advisory Commission on Public Diplomacy. Its findings told a sorry story of limited recognition of the value of research, endemic risk aversion, inconsistency, neglect of strategic planning and investment in the evaluation. It was easy to blame such shortcomings on the crusty old internal culture of the State Department, however at some level the problem becomes indicative of poor leadership at the secretary level and above.²³

ADVOCACY

Obama-era advocacy saw some noticeable advances for U.S. public diplomacy as the State Department worked advance some longstanding U.S. government causes and address some newer issues for Washington also. The Department’s Facebook work including special pages dedicated to the issues of Climate Change and to Democratization. Hillary Clinton made the promotion of Women’s Rights around the world an especial priority but also championed LGBT issues. She extended her famous formulation from the Beijing Women’s Conference of 1995 that “Women’s rights are human rights” but declaring in a December 2011 address to the UN in Geneva on Human Rights day that “Gay rights are human rights.”²⁴ This human rights agenda was supported by a wide range of public diplomacy activities, including visiting speakers from the U.S. and support for local advocates. In the matter of LGBT issues the Obama administration showed an impressive willingness to lead through deeds nominating a number of openly gay people to Ambassadorships around the world. The first openly gay Ambassador to be confirmed by the Senate was David Heubner, ambassador to New Zealand and Samoa. The Obama years also saw openly gay diplomats in other visible public diplomatic roles such as that Consul General in Osaka where Patrick Linehan not only introduced his husband to the

23. Data Driven Public Diplomacy: Progress Towards Measuring the Impact of Public Diplomacy and International Broadcasting Activities, *U.S. Department of State*, October 22, 2014, <https://www.state.gov/pdcommission/reports/231733.htm> accessed May 11, 2017.

24. “Clinton’s Geneva accord: ‘Gay rights are human rights,’” *The Washington Post*, https://www.washingtonpost.com/blogs/post-partisan/post/clintons-geneva-accord-gay-rights-are-human-rights/2011/03/04/gIQAPUipcO_blog.html, accessed May 11, 2017.

people of that part of Japan (including the emperor) but also published a memoir about his life experience.

As with listening the advent of social media gave U.S. public diplomats tremendous opportunities to address foreign publics. During the first Obama term the State Department looked to incorporate social media as a tool of broadcasting and a mechanism for winning particular points in international discourse. They were hampered by the limited credibility which any American official voice would be granted by the most important to their target audiences: those in oppositional states or aligning to hostile ideologies. The leadership paid little attention to the fact that the technology itself worked best when used to build relationships, or the extent to which an emphasis on winning was counterproductive. The Department's leadership seemed unaware that in inter-personal conduct the desire to "win" relationships is a sign of psychosis. By the end of Obama's first term some posts sought to develop more informal relationships with their audiences but experiments in this regard were severely curtailed following the tragic events in Benghazi of 11 September 2012. The attack on the U.S. compound in Benghazi coincided with and was initially conflated with unrest across the Muslim world protesting against the publication on YouTube of a provocatively anti-Islamic video entitled *The Innocence of Muslims*. At the U.S. embassy in Cairo the public affairs officer tweeted his own objections to the content of the video, reminding those who followed him that "we firmly reject the actions by those who abuse the universal right of free speech to hurt the religious beliefs of others." This and other messages were at odds with the wish of Washington to present an undiluted rejection of the violent protests, leading to the tweets and other embassy statements being taken down.²⁵ The State Department's "appeasement" of Islamic extremism briefly flared up as an issue in that year's presidential election, but the culture of U.S. on-line advocacy for the second Obama administration was set. From this point on Public Affairs priorities—which is to say domestic U.S.

25. "US Embassy In Cairo Deletes Controversial Tweets," *Buzzfeed*, September 12, 2012, <https://www.buzzfeed.com/nycsouthpaw/us-embassy-in-cairo-deletes-controversial-tweets> and "The U.S. Embassy to Egypt's Oddly Informal Twitter Feed", *The Atlantic*, September 13, 2012, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2012/09/the-us-embassy-to-egypts-oddly-informal-twitter-feed/262331/>, accessed May 11, 2017.

political concerns—dominated all other considerations in the administration of U.S. public diplomacy, and America’s digital diplomats found themselves subject to tight message control and a complex message clearance process or a kind that made it difficult to use the new media to do anything other than broadcast and impossible to develop anything approaching a relationship with audiences.

CULTURAL DIPLOMACY

Cultural diplomacy—a mainstay of public diplomacy in so many European countries—remained a neglected element of the Obama-era U.S. engagement. Cultural programs—overseen by the Bureau of Educational and Cultural Affairs—continued to receive a fraction of the budget allocated to exchanges. Unlike the George H. W. Bush, Clinton or arguably George W. Bush period there was no attempt to correct or embrace cultural diplomacy during the later years of the presidency, merely a rolling neglect of the potential of culture to respond to diplomatic challenges. Despite this, some of the ECA’s program were, however, gems and succeeded in attracting international attention which defied their limited budgets. Of particular interest were programs such as Center Stage and One Beat which brought foreign performers to the United States and which included within their objectives exposing American audiences to foreign culture.²⁶ The Obama era also saw the growth and successful use of a niche tool of cultural diplomacy: the Ambassadors’ Fund for Cultural Preservation. This relatively small pool of money was first set aside in the Bush years to allow U.S. embassies to access funds for projects to preserve endangered elements of the cultural heritage of their host country. Some of the highest-profile uses of this fund have included work to save mosques and preserve other elements of Islamic heritage which helped in a small way to counter the reputation of the United States as hostile to Islam in general rather than militancy in particular.²⁷

26. For details see <https://exchanges.state.gov/non-us/program/onebeat> and <https://exchanges.state.gov/non-us/program/center-stage>

27. Ambassadors Fund for Cultural Preservation, <https://eca.state.gov/cultural-heritage-center/ambassadors-fund-cultural-preservation>, accessed May 11, 2017.

The single biggest cultural diplomacy opportunity of the Obama era was probably the U.S. contribution of the Shanghai Expo of 2010. The result was a disappointment to many. The roots of the problem were long standing and lay in the dissolution of the old infrastructure for U.S. participation in such events at the end of the Cold War. Obama inherited a quarter century of neglect made worse by an especially obtuse Bush-era reading of Congressional restrictions on funding for Expo activities. The requirement to seek Congressional approval was read a ban on expenditure, and the State Department declined to act on responses to its own requests for proposals for pavilions. As the Obama administration opened it seemed that the U.S. would simply not be attending the expo and was willing to risk offending both the Chinese government and the Chinese public by snubbing an invitation which an unprecedented number of other countries had accepted. Secretary Clinton moved to address this lack and a year into her tenure launched a belated effort to raise corporate sponsorship and deliver a pavilion worthy of the U.S.A. While the resulting structure was not the worst at the fair it compared poorly to highly innovative structures delivered by Spain, Italy, France or the UK, and failed to generate the kind of buzz among fair goers that met the Saudi, Emirati or South Korean offerings. The U.S. pavilion rested on a lackluster allegorical film about citizens working together to build a garden and seemed overshadowed by acknowledgement of corporate sponsors. Only the human side—the bilingual student guides who greeted fare goers—really shone.²⁸ On the up-side the pavilion was sufficiently under budget to leave money in the kitty for a creditable U.S. contribution to the smaller expo in Yeosu, Korea in 2012. Again, the student guides stole the show. The final expo of the Obama era was the pavilion at the Milan Expo of 2015. In keeping with the fair's theme of food the pavilion presented a range of food related exhibits and experiences, including one of several vertical gardens at the Expo. The buzz was around the Swiss, Emirate and minimalist Vatican pavilions rather than the U.S., but at least the country had turned up and participated, unlike Canada, Australia and a number of other Expo stalwarts. The

28. "A Sorry Spectacle," *Foreign Policy*, March 8, 2010, <https://foreignpolicy.com/2010/03/08/a-sorry-spectacle/>, accessed May 11, 2017.

main news story from the pavilion was an embarrassing report that the U.S. pavilion had left a trail of unpaid creditors in its wake.²⁹

Underpinning some of the inaction of the Obama-era in the cultural sphere was a level of confusion at the strategic level over whether mainstream American culture was the answer to the countries international relations problems or part of the issue in itself. Shockingly, Under Secretary of State Rick Stengel repeatedly referred to the singer Taylor Swift as “the number one ambassador for the United States” as though oblivious to the mixed feelings which many international audiences might have towards American popular culture, Americanization, and such concerns as cultural imperialism.³⁰ This situation was compounded by the U.S. government’s withdrawal from UNESCO as a result of that body’s decision to formally recognize the Palestinian authority.³¹ Cultural diplomacy seemed hardly further along at the end of the Obama period as at its beginning.

EXCHANGE

In contrast to outreach through culture, engagement through exchange was a priority during the Obama years and benefitted from receiving the lion’s-share of congressional funding. The Obama administration invested in programs focused on youth, especially in Muslim and formerly Communist countries, such as YES and FLEX.³² New exchanges included those focused on developing tech skills and mentorship networks among women and girls in the Middle East and Africa.

29. “\$26M shortfall of Milan Expo U.S. Pavilion calls for change in funding process,” *Archinect News*, March 18, 2016, <http://archinect.com/news/article/149935467/26m-shortfall-of-milan-expo-u-s-pavilion-calls-for-change-in-funding-process>, accessed May 11, 2017.

30. “Is Taylor Swift America’s #1 Public Diplomat?,” *USC Center for Public Diplomacy*, December 16, 2015, <http://uscpublicdiplomacy.org/story/taylor-swift-america-1-public-diplomat>, accessed May 11, 2017.

31. “US withdraws Unesco funding after it accepts Palestinian membership,” *The Telegraph*, October 31, 2011, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/palestinianauthority/8860951/US-withdraws-Unesco-funding-after-it-accepts-Palestinian-membership.html>, accessed May 11, 2017.

32. <https://exchanges.state.gov/non-us/program/kennedy-lugar-youth-exchange-study-yes> and <https://exchanges.state.gov/non-us/program/future-leaders-exchange> accessed May 11, 2017.

Programs targeted to this included TechWomen and TechGirls, both of which brought groups of women to Silicon Valley to work directly with women in the U.S. tech industry.³³ Other Obama-era projects included the launch of the Young African Leaders Initiative, a program to seek out and cultivate the next generation of innovators, entrepreneurs and influencers in sub-Saharan Africa. The program soon attracted an amazing level of interest which brought its own problems. The US ran the risk of contacting the next generation of African leaders only to disappoint the greater portion of them by denying them the prize of the all-expenses paid visit to the United States. The program wisely broadened into a network for all interested where unsuccessful applicants could still be cultivated and mentored as part of a virtual community of entrepreneurs.³⁴

Despite the high-profile endorsement of the best-known element of the U.S. exchange apparatus—the Fulbright program—by Secretary Kerry and others; the marking of the 70th birthday of the original Fulbright amendment of 1946 and such innovations as the opening of the Fulbright University in Vietnam, there were indications during the Obama years that the future of the Fulbright program could not be taken for granted. Elements of the program endangered by budget difficulties with Congress included the portion of the program funded via the Department of Education which sent American scholars overseas. Other programs were targeted for reform and streamlined to be more responsive to U.S. policy, for example the national programs in some Eastern European countries became focused exclusively on younger scholars leaving mid-career applicants disappointed.

INTERNATIONAL BROADCASTING

The most high profile element of U.S. public diplomacy during the Bush period was the structure of U.S. international broadcasting as overseen by the Broadcasting Board of Governors. The alleged missteps of outlets like the Arabic television service Al Hurra or the music/news radio network Radio Sawa seemed to be seldom out of the

33. <https://exchanges.state.gov/non-us/program/techwomen> and <https://exchanges.state.gov/non-us/program/techgirls> accessed May 11, 2017.

34. <https://yali.state.gov/> accessed May 11, 2017.

newspapers, while the older horses in the stable—Radio Free Europe/Radio Liberty and Voice of America—popped up from time to time as the U.S. looked for ways to bring change to Iran or China. Against this background the comparative decline in the newsworthiness of the BBG outlets under Obama could be read as a kind of achievement. In terms of output, the Obama years saw the introduction of new digital platforms and an understanding that in the 21st century international broadcasters should expect to reach their audiences by having their materials shared as much as through a one-step broadcasting to audience model. The BBG was also involved with the development and circulation of methods for overcoming internet censorship and firewalls of the kind deployed by the governments of Iran and China. For many audiences around the world RFE/RL, VoA and the other BBG services were an important part of how they accessed news about their own political context as well as information about the United States.

The lack of outright scandal over U.S. international broadcasting should not, however, be read as an indication that all was well at headquarters on Independence Avenue. It was clear to seasoned observers of U.S. international broadcasting that the underlying flaws of the BBG remained. Levels of morale were among the lowest in DC; comparable to the notoriously dispirited Department of Homeland Security.³⁵ A particular problem in the Obama period was the failure of the White House to make the necessary appointments to the board. It was commonplace for the majority or even the entirety of the board to be made up of people whose time had actually expired. While individual services and board members worked hard to reach their objectives, the whole was widely regarded as dysfunctional, and as the Obama administration drew to a close an amendment to the National Defense Authorization Act sought to eliminate the board and leave U.S. broadcasting under the sole jurisdiction of a presidentially appointed CEO. The details of transition to the new oversight structure remain unclear.³⁶

35. “Homeland Security finally shows employee morale improvement, though still rates low,” *The Washington Post*, September 20, 2016, <https://www.washingtonpost.com/news/powerpost/wp/2016/09/20/homeland-security-finally-shows-employee-morale-improvement-though-still-rates-very-low/>, accessed May 11, 2017.

36. “A big change to U.S. broadcasting is coming — and it’s one Putin might admire,” *The Washington Post*, December 9, 2016, <https://www.washingtonpost.com/>

One area in which the short-comings of Obama-era broadcasting were clear was a delay in developing a cohesive response to the rising challenge of Russian media, including Russian use of disinformation. The White House pressed for cuts for broadcasting to the Balkans at exactly the moment that the Kremlin kicked its outreach to the area into high gear. White House sensitivities prevented recourses from being switched from countering violent extremism to countering Russian activity and insisted on avoiding confrontation with Russia over censorship, preserving the hope for a “re-set” of US-Russian relations long after its sell-by date. According to one insider the BBG was compelled to salvage copper from the wiring its building to pay for the needed expansion of services to Russia. In the final months of the Obama period, however RFE/RL and VoA jointly prepared an improved 24 hour television news stream in the Russian language under the brand “Current Time” (which formally launched in February 2017) and also unveiled a counter disinformation/fact checking website entitled Polygraph dedicated to evaluating some of the more picturesque claims of the Kremlin’s media.³⁷

PARTNERSHIP

Despite the disappointments in so many areas of Obama-era U.S. public diplomacy, one area demonstrated impressive success: the area of partnership. From the earliest days of public diplomacy governments have looked to partner with other kinds of actors to achieve success. Historical examples in U.S. public diplomacy have included extensive partnerships between agencies like the Great War Committee on Public Information (CPI), FDR’s Rockefeller Office for outreach to Latin America, or the Post-War Marshall Plan for Europe and American business networks. The Cold War United States Information Agency had a special office for private sector cooperation.³⁸ Obama’s world was par-

https://www.bbc.com/news/opinions/global-opinions/a-big-change-to-us-broadcasting-is-coming--and-its-one-putin-might-admire/2016/12/09/6c6d5786-bcb7-11e6-91ee-1addfe36cbe_story.html, accessed May 11, 2017.

37. This paragraph is based on private conversation with sources inside the Obama-era BBG.

38. For an overview of this history see Nicholas J. Cull, “Public Diplomacy and the Private Sector: The United States Information Agency, its predecessors, and the private

ticularly suited for partnership. Not only had budget limits impinged on the ability of the U.S. government to go-it-alone, but partners in the private sector had skills and issue-based credibility which no nation state could hope to match. It presented an ideal path forward. Partnerships had been brought to the fore during the Bush period in the field of international development. The idea of partnerships was much touted during the World Summit on Sustainable Development in Johannesburg in 2002, and was embraced by USAID. Partnerships were at the core of PEPFAR, the President's Emergency Plan for AIDS Relief and its work in Africa. The Obama administration inherited the structure and scored some spectacular wins, such as the creation of *Shuga*, a wildly successful soap opera to teach safer sex to youth and women in Kenya, developed in partnership with UNICEF, MTV and the Norwegian government. The Bush era State Department had remained shy of partnerships as a result of caution on the part of its lawyers, but Hillary Clinton pushed the institution forward regardless. Early in her tenure she created the Global Partnership Initiative, arguing the U.S. could serve as both a convener and catalyst for partnerships which could make a difference in lives around the world and improve the standing of the United States in the process. It was to be Smart Power in action. Projects developed by the initiative included the Global Alliance for Clean Cookstoves, which worked with the Phillips Corporation to design a clean and safe stove, and with both development NGOs and the governments of India and China to get the technology to the people who needed it. A second project was the International Diaspora Engagement Alliance (IdEA), which linked newer communities in the U.S. to their countries of origin as a way to stimulate the flow of expertise and remittance funds back, and build both stronger economies and living links to an American-inflected perspective.³⁹

The Kerry era saw administrative changes. The initiative morphed in the Secretary's Office of Global Partnerships. The mission shifted also, with a greater emphasis on the office serving as a resource and cheer

sector." Helen Laville and Hugh Wilford (eds) *The US Government, Citizen Groups and the Cold War: The State-Private Network*, London, Frank Cass, 2006, p. 209-225.

39. "The U.S. Secretary of State's Global Partnership Initiative on Impact Investing," *Forbes*, October 6, 2011, <https://www.forbes.com/sites/rahimkanani/2011/10/06/the-u-s-secretary-of-states-global-partnership-initiative-on-impact-investing/>, accessed May 11, 2017.

leader for partnerships around the world, as illustrated by the creation of the so-called “P3 Impact Award” to recognize the most innovative and impactful partnerships. The Office’s signature event was the Fishackathon, an annual multi-city gathering of techies to build apps which could help to conserve maritime resources.⁴⁰ Partnerships also surfaced in the realm of counter violent extremism, where the State Department led the creation of a Strong Cities Network to pool best practices and reinforce local experience in dealing with the threat of radical Islamic terrorism.

CONCLUSION

Despite the promise of the early days, the Obama administration did not prove to be a new beginning in American public diplomacy; it was rather a time of continuity and in some areas neglect. The State Department continued its exploration of digital platforms and tools without allowing the spirit of the new media to remake its work around relationships. The Department largely remained in broadcast mode. Its great asset remained the professional strength and resourcefulness of individual public diplomats in the field. Perhaps there was little opportunity for Obama to start afresh given his inheritance of massive economic difficulties and two wars, though his choices in waging those wars had consequences for the international image of the United States. The level of domestic partisanship on display in Obama’s America was not an attractive thing, and by the end of the period the dissent within the country against taxation on one side and racial injustice on the other echoed the divided America of the early 1970s. In Obama’s defense the international standing of the United States remained remarkably stable during his presidency, probably because its comparator and competitor countries were also experiencing so many difficulties. The only major wobble identified by the Anholt-GfK Roper Nation Brands Index followed on the heels of the Snowden revelations. For one year only—2014—Germany placed ahead of the US

40. <https://www.state.gov/s/partnerships/> accessed May 11, 2017.

as the strongest national brand. By 2015 the US was back at the top of the table.⁴¹

By the end of Obama years there was renewed attention to public diplomacy, with initiatives in Congress to increase the national capacity in counter propaganda with a view to defeating the recruitment efforts of Daesh (ISIS) and rebutting the stream of disinformation emanating from Moscow. There was a danger in this renewed interest most especially that once again it implied that public diplomacy was primarily a tool of crisis. No less importantly the emphasis on counter-propaganda allowed the adversary too much power to define the agenda and frame the issues. If the world in 2016 is understood as an international crisis akin to that of the Great War years, the 1930s or the Cold War it should be remembered that the turning point in the ideological battles of that period were not based on rebuttals or presentation of values from the past, but on the clear articulation of visions of the future; visions so attractive that they were of interest not only to our own allies but our adversaries too. The Obama administration ended without the president accomplishing what predecessors like Wilson, the Roosevelts, Kennedy and Reagan had done and dramatizing a vision of the future for the world. It is possible that as president Hillary Clinton could have applied the lessons of her tenure as Secretary of State to build an effective American conversation with the world, but this was not to be. The Hillary presidency was fated to evaporate into the same realm of conjecture as second administrations for Lincoln or Kennedy, or an environmentally sensitive Gore presidency. Instead all around the world individual countries turned to their own dreams of past glory and looked to build walls of one kind or another against their neighbors. In Russia such feeling rallied citizens to Putin; in Britain the process created the Brexit vote; in the U.S. it drove the election of Donald J. Trump.

41. "USA regains position as top nation brand from Germany," *GfK*, November 2015, <http://www.gfk.com/de-ch/insights/press-release/usa-regains-position-as-top-nation-brand-from-germany-1/>, accessed May 11, 2017.

LA DIMENSION RELIGIEUSE DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME DANS LA DIPLOMATIE PUBLIQUE DE L'ADMINISTRATION OBAMA

Marie GAYTE, *Université de Toulon*

Dans un monde longtemps considéré comme sécularisé, les motivations affichées par de nombreuses organisations terroristes depuis les attentats du 11-Septembre, et la place importante de la religion dans les régions dont sont issues certaines d'entre elles posent la question du rôle que cette dernière peut jouer dans le discours américain envers les populations de ces pays, en très grande majorité de culture, voire de confession musulmane. Pour autant, utiliser la religion à des fins de diplomatie publique ne constitue pas un réflexe ; si elle a pu être sollicitée à plusieurs périodes, notamment pendant la guerre froide¹, elle a très largement été ignorée par les diplomates américains pour plusieurs raisons, notamment du fait de la crainte, en y recourant, de se rendre coupable d'une violation de la Constitution, dont le Premier Amendement interdit tout « établissement de religion », sans oublier l'absence de formation sur ces questions pour les diplomates de terrain

1. Dans un contexte de concurrence avec l'Union soviétique au Moyen-Orient, et face à la montée de l'anticolonialisme et du nationalisme panarabe, la diplomatie américaine s'est tournée, au début de la guerre froide, vers l'islam comme un possible rempart contre l'infiltration soviétique dans la région. Il s'agit pour les administrations Truman et Eisenhower de souligner la spiritualité commune au monde arabo-musulman et à l'Occident et de montrer la menace que faisait peser le communisme sur l'islam. Des religieux musulmans ont été conviés aux États-Unis pour découvrir la liberté de culte dont y jouissaient leurs coreligionnaires, tandis qu'on entendait à l'antenne de la radio *Voice of America* dans tout le Moyen-Orient cinq minutes de lecture du Coran matin et soir, des prêches de mollahs contre le communiste athée, des programmes spéciaux les vendredis et les jours de fêtes religieuses et des émissions sur la répression communiste ciblant les musulmans. Sur cette question, voir les archives numérisées du département d'État : [Documentation on Early Cold War US Propaganda Activities in the Middle East](#), National Security Archive, George Washington University ; William Inboden, *Religion and American Foreign Policy, 1945-1960*, Cambridge University Press, 2008 ; Robert Morrison, « [Faith fights Communism : The United States and Islam in Saudi Arabia during the Cold War](#) », University of North Carolina, Wilmington, 2009.

et la sécularisation des sociétés industrialisées, qui a eu comme corolaire la relégation de la foi à un rôle marginal.

Néanmoins, la prise de conscience de l'antipathie profonde éprouvée par une part importante des populations des pays à majorité musulmane vis-à-vis des États-Unis, tout particulièrement au Moyen-Orient, entraîne une évolution depuis le début du XXI^e siècle. Plusieurs enquêtes révèlent que la « rue arabe », outre des sentiments antiaméricains liés à l'interventionnisme militaire, au soutien historique à des régimes oppressifs et à Israël, est dans sa majorité convaincue de l'incompréhension totale, voire de l'hostilité des États-Unis envers les valeurs et les croyances de l'islam. L'alcoolisme, la toxicomanie, le divorce, une sexualité débridée, un matérialisme échevelé sont autant de caractéristiques de cette société américaine aux antipodes d'une société régie par la loi coranique, et qu'ils retrouvent diffusées dans les médias américains comme autant de tentatives de corruption de leurs sociétés².

Plusieurs think tanks et chercheurs influents prônent le retour de la religion dans la diplomatie publique américaine dès la fin des années 1990³, arguant notamment de la perception très positive dont elle jouit aux États-Unis, pour faire état des similitudes en termes de foi entre États-Unis et pays à majorité musulmane, contrer l'image d'une nation sécularisée et montrer le respect des Américains envers leurs concitoyens de confession musulmane⁴. Il s'agit aussi de mettre en avant la liberté religieuse qui règne dans le pays, et dont les musulmans américains seraient les premiers bénéficiaires – et qui serait même « le plus grand des *soft powers* américains⁵ », afin de promouvoir plus généralement cette dernière à travers le monde au nom du

2. Alfred Prados, [Middle East : Attitude toward the United States](#), CRS Report for Congress, 31 décembre 2001, p. 7.

3. Voir à cet égard Douglas Johnston et Cynthia Sampson (dir.), *Religion, The Missing Dimension of Statecraft*, Oxford University Press, 1995, ou encore les différents rapports de la Rand Corporation appelant les États-Unis à « réformer » l'islam (Cheryl Benard, [Five Pillars of Democracy. How the West Can Promote an Islamic Reformation](#), Rand Corporation, printemps 2004).

4. Lindsay Pehmoeller et Jessica Smelser, « [Engaging Faith : Integrating Religion into US Public Diplomacy in the Middle East](#) », *Imes Capstone Paper Series*, avril 2013, p. 31.

5. Liora Danan, [Religion and Global Affairs : A Public Diplomacy Approach](#), US Commission on International Religious Freedom, 2011, p. 2.

principe selon lequel les sociétés tolérantes sont moins susceptibles d'être hostiles aux intérêts américains et de servir de terreau au terrorisme.

Cette prise de conscience, malgré les réticences séculaires vis-à-vis du recours à l'outil religieux dans la diplomatie américaine, a conduit les administrations de George Bush fils et de Barack Obama à faire leurs, voire à codifier ce tournant dans la politique étrangère américaine. Cet article cherche à démontrer qu'au-delà de la rupture annoncée par l'administration Obama lors de son entrée en fonction, les principes sous-tendant le recours à l'arme religieuse dans la lutte contre le terrorisme, ainsi que les formes de sa mise en œuvre, sont marqués avant tout par des éléments de continuité importants.

LES ANNÉES BUSH : DES TENTATIVES APPUYÉES POUR « RÉCONCILIER » ISLAM ET ÉTATS-UNIS

C'est la première sous-secrétaire d'État à la diplomatie publique, de George W. Bush, Charlotte Beers, qui inaugure la diplomatie publique religieuse de son administration en lançant en 2002 l'initiative *Shared Values*, dont le but est de contrer l'image négative des États-Unis chez beaucoup de musulmans étrangers, en donnant à voir le grand degré de tolérance religieuse qui y règne, la vie qu'y mènent les musulmans et les nombreuses valeurs communes aux Américains et aux musulmans⁶. Cette campagne est diffusée sous forme d'un livret sur la vie des musulmans aux États-Unis, d'un site web interactif, et surtout d'une série de publicités TV, que certains pays comme l'Égypte, le Liban et la Jordanie refusent de diffuser⁷. Après le passage éclair de Margaret Tutwiler, Karen Hughes reprend le flambeau de la diplomatie publique et poursuit cette mission. Elle se lance dans une tournée au Moyen-Orient en septembre 2005, baptisée « tournée d'écoute », pour tenter de redresser l'image fortement dégradée des États-Unis du fait de la guerre en Irak. Lors de son passage au palais de Topkapi à Istanbul, elle

6. Liora Danan, *Mixed Blessings : US Government Engagement with Religion in Conflict-Prone Settings*, Center for Strategic and International Studies, 2007, p. 12.

7. Darrell Ezell, *Diplomacy and US-Muslim world relations : The possibility of the post-secular and interfaith dialogue*, University of Birmingham, février 2013, p. 176-177.

déclare avoir reçu pour instruction du président de « dialoguer avec les dirigeants religieux [car] la foi est un élément essentiel dans la vie de beaucoup d'Américains⁸ ».

C'est dans cet esprit qu'est mis en place dans le cadre du programme Fulbright en 2007 un programme interreligieux, le *Fulbright Interfaith Community Action Program*, qui consiste à faire venir aux États-Unis des centaines de religieux musulmans afin de leur permettre de s'entretenir avec des religieux américains et d'observer la compatibilité entre valeurs et pratique religieuses dans les démocraties et leur pays d'origine. De retour chez eux, ils sont encouragés à prêcher la tolérance religieuse⁹. Le département d'État intensifie son *Citizen Dialogue Program*, dans le cadre duquel des musulmans américains sont envoyés à travers le monde pour faire part de leur expérience, parmi lesquels l'imam Yahyia Hendi, aumônier musulman de l'université jésuite Georgetown, ou encore l'imam soufi Feisal Abdul Rauf¹⁰.

Outre les missions menées par le département d'État, d'autres agences participent à cet effort de redressement de l'image des États-Unis. Ainsi l'agence de développement international USAID met en place un *Islamic Outreach Program* en Asie centrale ; le but du programme, dans des pays comme le Tadjikistan et l'Ouzbekistan (considérés comme propices à l'endoctrinement religieux radical du fait de décennies d'athéisme soviétique), est d'identifier des « dirigeants islamiques indépendants et crédibles » et les impliquer dans les programmes de développement menés par l'agence, notamment à travers l'initiative *Mullahs on a Bus*. Cette dernière consiste à faire visiter par des dirigeants religieux plusieurs projets financés grâce aux États-Unis pour montrer ces derniers sous un jour positif. Un programme similaire est organisé au Bangladesh, tandis qu'en Indonésie, USAID fait distribuer des prospectus à la sortie de 800 mosquées dans 35 villes chaque semaine et finance des cours d'éducation civique à orientation religieuse, ainsi qu'une émission de radio intitulée « Religion et

8. Danan, *Mixed Blessings*, op. cit., p. 11.

9. Ezell, *Diplomacy and US-Muslim world relations*, op. cit., p. 191-192.

10. Michael Coleman, « State Department Tries to Combat Muslim Anti-American Sentiment », *The Washington Diplomat*, mai 2007.

Tolérance » sur le Liberal Islam Network, dont la mission est de contrer le fondamentalisme et le militantisme religieux¹¹.

L'ISLAM « MODÉRÉ », LE MEILLEUR DES ANTIDOTES CONTRE LE TERRORISME ?

Cette émission de radio financée par USAID est l'illustration d'un autre des aspects du recours à la religion dans la diplomatie américaine post 11-Septembre : outre les initiatives visant à contrer l'image déplorable qu'ont nombre de musulmans du sort réservé à leurs coreligionnaires et à la religion en général aux États-Unis, outre les programmes de promotion de la tolérance religieuse, les États-Unis, dans le cadre de leur programme de CVE (*Countering Violent Extremism*), se sont efforcés de promouvoir des formes d'« islam modéré », partant du postulat que l'« islam radical » était susceptible de contribuer au terrorisme, tandis que les formes de croyance « modérées » étaient propices à des penchants et des actions politiques « raisonnables »¹². Il s'agit donc de contrer le *narrative* d'un islam appelant au djihad par la promotion d'un islam ouvert sur le monde et tolérant envers les autres confessions¹³.

En 2003, le National Security Council publie une « Stratégie nationale pour combattre le terrorisme », qui comprend un pan de diplomatie publique intitulé *Muslim World Outreach*¹⁴. Il s'agit de soutenir

11. Jessica Powley Hayden, « Mullahs on a Bus : The Establishment Clause and US Foreign Aid », *The Georgetown Law Journal*, 95:1, novembre 2006, p. 1-13.

12. Elizabeth Shakman Hurd, « [Countering the "Countering Violent Extremism Program"](#) », *Religion Dispatches*, 27 avril 2016.

13. On retrouve là encore des relents de guerre froide, puisqu'à l'époque déjà, la diplomatie publique américaine s'était efforcée de promouvoir une interprétation « modérée » de l'islam ; ainsi en 1953 un colloque sur la culture islamique rassemblant chercheurs américains et du Moyen-Orient a été organisé aux États-Unis et financé par l'International Information Agency du département d'État, colloque qui devait « donner l'apparence d'un événement purement universitaire », mais dont les objectifs étaient de donner « direction et élan à un mouvement de renaissance dans l'islam » (Joyce Battle, *U.S. Propaganda in the Middle East – The Early Cold War Version*, National Security Archive Electronic Briefing Book n° 78, 13 décembre 2002).

14. Michael Kessler, « Engaging religion in US foreign affairs », in Barbara Graham (dir.), *The Wiley Blackwell Companion to Religion and Politics in the US*, Wiley Blackwell, 2016, p. 476.

les « musulmans modérés », favorables à la démocratie, aux droits des femmes et à la tolérance religieuse, favorisant ainsi l'émergence d'un islam « acceptable ». Dans le cadre de ce programme, dont les fonds sont en grande partie distribués par le biais du département d'État et de l'USAID, à 24 pays, les États-Unis ont financé des émissions de radio et de télévision islamiques, des cours dans des écoles musulmanes pour contrer les madrasa plus radicales, des think tanks musulmans, la restauration de mosquées et de corans anciens, la construction d'écoles islamiques, mais également la formation de religieux modérés¹⁵. En 2006, la *National Strategy to Combat Terrorism* montre que cette approche prédomine encore, car il y est stipulé que les « ennemis terroristes [règnent selon une] vision déformée de l'islam, violente et intolérante¹⁶ ».

Le nouvel élan donné au recours à la religion a fait l'objet de nombreuses critiques, notamment du fait de l'adoption d'une stratégie à sens unique, phénomène illustré par la tournée d'écoute de Karen Hughes, conçue surtout comme un outil de promotion de la marque Amérique et qui a révélé de la part de la diplomate une méconnaissance des pays visités peu propice à un dialogue réel¹⁷. En 2006, le General Accountability Office rendait un rapport accablant sur la diplomatie publique de l'administration Bush en direction des pays à majorité musulmane, déplorant l'absence d'instructions écrites et de partage des meilleures pratiques, ainsi que des connaissances linguistiques insuffisantes, l'absence de définition précise de la cible, sans parler du fait que la religion musulmane est abordée comme un monolithe, occultant ainsi son caractère pluriel et traitant comme un bloc les 1,3 milliard de musulmans de la planète¹⁸.

15. David Kaplan, « Hearts, Minds and Dollars », *US News and World Report*, 138, 15, 25 avril 2005, p. 22.

16. Anna Su, [Should the US Government Support an Islamic Reformation?](#), Aeon, 19 août 2015.

17. Ezell, *Diplomacy and US-Muslim world relations*, op. cit., p. 189.

18. [US Public Diplomacy : State Department Efforts to Engage Muslim Audiences Lack Certain Communications Elements and Face Significant Challenges](#), US Government Accountability Office, mai 2006, p. 43, p. 39-40 ; R.S. Zaharna, « [Obama, Public Diplomacy and the Islamic World](#) », *World Politics Review*, 16 mars 2009, p. 3.

BARACK OBAMA, LA « NOUVELLE DIPLOMATIE PUBLIQUE » ET L'ISLAM

Dès ses premiers mois à la Maison-Blanche, Barack Obama fait souffler un vent nouveau sur la diplomatie publique en direction des pays à majorité musulmane. Sa première interview, donnée à une chaîne saoudienne, ainsi que ses célèbres discours d'Ankara et surtout du Caire, ont pour but de véhiculer les sentiments positifs de l'Amérique pour l'islam. En juin 2009 est institué le poste de représentant spécial auprès des communautés musulmanes au département d'État, poste confié à Farah Pandith, elle-même musulmane d'origine indienne ayant fait une carrière remarquable au département d'État, au National Security Council et à l'USAID. En parallèle, une « nouvelle diplomatie publique » est promue par la secrétaire d'État Hillary Clinton, qui est présentée en janvier 2010 sous la forme d'un nouveau cadre stratégique, dont les principaux axes sont de façonner le message global, d'accroître les relations entre individus, de contrer l'extrémisme violent (CVE), et de contribuer de manière plus efficace à la formation des politiques¹⁹.

UNE INSTITUTIONNALISATION DE LA RELIGION À TOUS LES NIVEAUX AU SERVICE DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Si l'équipe Bush avait instrumentalisé la religion dans ses tentatives pour lutter contre le terrorisme, cette dernière va connaître une institutionnalisation sans précédent pendant l'administration Obama. Au département d'État, ce sera notamment sous l'impulsion de jeunes cadres qui mettent en place dès 2009 un groupe de discussion informelle, initiative qui débouche en octobre 2011 sur l'adjonction d'un groupe de travail « Religion et politique étrangère » au « Dialogue stratégique avec la société civile » voulu par Hillary Clinton pour intégrer les contributions de la société civile à la formulation de la politique étrangère²⁰. En octobre 2012, ses trois coprésidents remettent un Livre blanc à la secrétaire d'État, dont les principes de

19. Pehmoeller et Smelser, « Engaging Faith : Integrating Religion into US Public Diplomacy in the Middle East », *op. cit.*, p. 14.

20. Peter Mandaville, [*Taking Religious Engagement in Foreign Policy Seriously*](#), The Brookings Institution, 7 juin 2013.

départ semblent indiquer que la religion est envisagée comme une source potentielle de conflit (ils soulignent notamment que « la foi et l’adhésion religieuses sont souvent source de conflits qui contribuent à l’instabilité mondiale et portent atteinte aux intérêts à long terme des États-Unis », pour autant quand on « sait traiter avec elles », elles peuvent « promouvoir le progrès humain et la coexistence pacifique à l’échelle mondiale »²¹). Cette institutionnalisation se manifeste également par la mise en place en juillet 2010 d’un groupe interagences « Religion et affaires globales », coprésidé par le Bureau des partenariats religieux et de voisinage de la Maison-Blanche et l’équipe de sécurité nationale, groupe qui a pour mission de recenser les pratiques en matière de dialogue religieux chez les acteurs de la diplomatie américaine²² ; ses conclusions pointent vers un dialogue avec les communautés religieuses « sporadique, purement formel, ponctuel et non coordonné²³ ».

Hillary Clinton n’ayant pas le temps de mettre en œuvre les recommandations du Livre blanc de 2012, c’est à son successeur, John Kerry, que la tâche incombe en juillet 2013 de rendre publique une stratégie nationale visant à l’intégration du dialogue avec les dirigeants et communautés religieuses dans la diplomatie américaine, dialogue qui sera axé autour de quatre thématiques : le développement durable et l’aide humanitaire, la défense du pluralisme et des droits humains, ainsi que le CVE. L’idée que certaines interprétations de la religion peuvent être facteurs de terrorisme est bien présente, puisqu’il est mentionné que « dans ses tentatives pour briser les cycles de conflits violents et réduire les crises, le gouvernement américain travaillera avec les dirigeants religieux pour s’attaquer aussi bien aux causes religieuses que non religieuses de la violence²⁴ ». En août 2013 est créé au sein du département d’État un bureau spécialisé dans le

21. Austin Dacey, « [Why is the State Department Opening an Office of “Religious Engagement” ?](#) », *Religious Dispatches*, 8 août 2013.

22. Joshua DuBois, *The White House, Religion, and Global Affairs*, 11 juillet 2011.

23. Amy Frykholm, « [Under Hillary Clinton, the State Department Pursued Greater Religious Engagement](#) », *Religion and Politics*, 8 mai 2013 ; Robert Lalka, « [Engaging Faith-Based Communities on Foreign Policy Objectives](#) », *DipNote*, 1^{er} avril 2011.

24. « [US Strategy on Religious Leader and Faith-Community Engagement](#) », US Department of State.

dialogue et le partenariat religieux²⁵. Initialement nommé Bureau des initiatives communautaires religieuses et rebaptisé Bureau religion et affaires globales en 2015, il est dirigé par un théologien, Shaun Casey, dont la mission consiste à conseiller le secrétaire d'État sur toute question politique en lien avec la religion, d'accompagner les missions diplomatiques dans leur dialogue, et de servir de contact pour les acteurs religieux qui souhaitent dialoguer avec le département d'État²⁶. En outre, il rassemble en un même lieu les différents représentants spéciaux auprès des communautés religieuses.

Ce bureau est censé consacrer une évolution dans la diplomatie publique religieuse, marquant en cela une rupture avec la période Bush. Ainsi, elle devra désormais reposer sur un véritable dialogue et non plus sur la diffusion de messages marketés et sans nuance. John Kerry évoque ainsi « une compétence importance en diplomatie : l'écoute » ; il explique recevoir dirigeants et organisations religieuses, et écouter leurs opinions et leurs suggestions, par le biais du nouveau bureau, qui aurait reçu plus de 1 000 d'entre eux en deux ans à peine, dans le cadre d'un échange « à double sens²⁷ ». Le Bureau a également pour mission d'inscrire l'outil religieux durablement dans la pratique diplomatique par le biais de modules de formation portant entre autres sur les implications du Premier Amendement pour le dialogue avec des publics religieux²⁸. Là encore, la nécessité de soutenir des lectures de la religion favorables aux intérêts américains est présente, puisque lors de la cérémonie de lancement, la directrice du bureau de la Maison-Blanche sur les Partenariats religieux et de voisinage, Melissa Rogers, a estimé que le « potentiel des communautés religieuses à provoquer aussi bien des mouvements positifs que négatifs fait qu'il est indispensable pour les États-Unis [...] de dialoguer avec elles²⁹ ».

25. Judd Birdsall, « The State Department's Great Leap Faithward », *Huffington Post*, 13 août 2013.

26. Kessler, « Engaging religion in US foreign affairs », in Barbara Graham (dir.), *The Wiley Blackwell Companion to Religion and Politics in the US*, op. cit., p. 477.

27. John Kerry, « [Toward a better understanding of religion and global affairs](#) », *DipNote*, 5 septembre 2015.

28. Sarah Wolff, « [US and EU Engagement with Islamists in the Middle East and North Africa](#) », *Transatlantic Academy, 2014-2015 Paper Series*, n° 3, p. 10.

29. Birdsall, « The State Department's Great Leap Faithward », op. cit.

L'« ISLAM MODÉRÉ », ANTIDOTE DE CHOIX À WASHINGTON ?

Le fait que l'administration Obama voit pour la diplomatie publique religieuse un rôle essentiellement lié au CVE et que le dialogue avec les acteurs religieux ait pour but de promouvoir une certaine lecture de l'islam est à nouveau manifeste au moment de l'annonce de sa stratégie de CVE en 2015. Lors du sommet organisé à la Maison-Blanche en février 2015, B. Obama cite parmi les objectifs de cette approche la nécessité de « s'attaquer aux idéologies perverses adoptées par les terroristes comme Al-Qaïda et ISIS, tout particulièrement leurs tentatives de se servir de l'islam pour justifier la violence » et qu'il est « de notre responsabilité à tous de réfuter la notion selon laquelle le *narrative* des groupes comme ISIS représentant l'islam, car c'est un mensonge ». Selon lui, il est « de la responsabilité des communautés musulmanes, y compris des savants et des clercs, de repousser non seulement les interprétations dévoyées de l'islam, mais également le mensonge selon lequel nous serions en plein choc des civilisations, que l'Amérique et l'Occident sont d'une certaine manière en guerre contre l'islam, ou cherchent à se débarrasser des musulmans, ou que nous sommes la cause de tous les maux qui frappent le Moyen-Orient³⁰ ». La stratégie commune mise en place par le département d'État et l'USAID, publiée en mai 2016, évoque comme outil dans la lutte menée contre les efforts de terroristes pour recruter la construction d'alternatives narratives au sein des communautés ciblées par ces derniers afin de réduire les risques de radicalisation et de recrutement en vue de commettre des actes violents³¹, approche déjà retenue dans la Quadriennal Diplomacy and Defence Review de 2015³².

L'institutionnalisation ne se limite pas au département d'État. L'USAID met au point une « boîte à outils » sur la religion dans les situations de conflit pour encourager son personnel à pratiquer le dialogue religieux avec des interlocuteurs religieux³³. Ce document tire les enseignements de plusieurs expériences menées pendant la présidence de

30. Barack Obama, « [Remarks by the President at the Summit on Countering Violent Extremism](#) », 19 février 2015.

31. « [Department of State and USAID Joint Strategy on Countering Violent Extremism](#) », mai 2016, p. 6.

32. « [Enduring Leadership in a Dynamic World](#) », QDDR, 2015, p. 3-4.

33. « [Religion, Conflict and Peace-Building](#) », USAID, septembre 2009.

George W. Bush. Du côté du ministère de la Défense également, l'heure est à la standardisation de pratiques menées de manière ad hoc pendant les années Bush. Si la version du document de doctrine militaire commune JP 1-05 « Religious Affairs in Joint Operation » de 2004 évoquait déjà un rôle de liaison auprès des acteurs religieux locaux pour les aumôniers militaires américains, une pratique observée depuis le 11-Septembre³⁴, celle publiée en 2009 formalise un rôle accru de liaison de la part des aumôniers militaires³⁵. Là encore, la promotion d'une forme de religion bien précise est de rigueur, puisque dans leurs contacts avec les dirigeants religieux, les aumôniers ont pour objectif d'« améliorer les souffrances et de promouvoir la paix et l'expression bienveillante de la religion³⁶ ». De nombreuses initiatives visent à promouvoir un islam « modéré ». Ainsi, en 2011, l'aumônier de la Marine Nathan Solomon s'est vu chargé avec ses collègues en Afghanistan de trouver des moyens de « contrer le message des talibans » auprès de la population locale. Ce qui les a conduits à superviser des cours sur le Coran pour les habitants à la radio et à organiser des réunions pour les dirigeants tribaux et les mollahs pour leur expliquer la « véritable nature de l'islam ». Ils ont également assuré en 2011 des formations à la tolérance pour des dirigeants qu'ils envoyaient par exemple à Amman en Jordanie dans le cadre d'un « programme d'influence collaboratif » afin de leur faire découvrir la vie dans un pays de tolérance religieuse³⁷.

L'ADMINISTRATION OBAMA ET LA RELIGION COMME OUTIL DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME : UNE VÉRITABLE RUPTURE ?

John Kerry et Shaun Casey ont eu beau vanter leur souhait de donner à leur diplomatie publique religieuse la forme d'un véritable dialogue, on constate assez peu de changement dans la nature

34. Dayne Nix, « Chaplains Advising Warfighters on Culture and Religion », in Eric Patterson (dir.), *Military Chaplains in Afghanistan, Iraq and Beyond : Advisement and Leader Engagement in Highly Religious Environments*, Rowman and Littlefield, 2014, p. 44-50.

35. Elizabeth Shakman Hurd, *Beyond Religious Freedom*, Princeton University Press, Princeton, N.J., p. 76.

36. Nix, « Chaplains Advising Warfighters on Culture and Religion », in Eric Patterson (dir.), *Military Chaplains in Afghanistan, Iraq and Beyond*, op. cit., p. 51.

37. Hurd, *Beyond Religious Freedom*, op. cit., p. 77.

même du message diffusé envers les pays à majorité musulmane. Il s'agit tout d'abord de présenter les États-Unis comme tolérants envers les musulmans. Ainsi, une brochure publiée en 2009 vante le nombre de mosquées dans le pays et montre des musulmans américains jouant au basket, participant à des rassemblements interreligieux sur la tolérance, ou parlant de diversité à la mosquée, n'est pas sans rappeler un document publié en 2002 pendant la présidence Bush³⁸. Les imams américains envoyés en tournée dans les pays à majorité musulmane, et qui avaient déjà été missionnés pendant la présidence Bush, sont chargés à nouveau d'évoquer la vie des musulmans américains, la tolérance et le dialogue interreligieux, tels l'imam Feisal Abdul Rauf, qui avait déjà effectué deux tournées similaires du temps de George Bush fils ou l'imam Mohamad Bashar Arafat³⁹. Outre ces tournées, le département d'État continue d'accueillir aux États-Unis imams et dirigeants religieux, et organise des rencontres avec leurs homologues américains pour des échanges sur la tolérance et le dialogue interreligieux⁴⁰. Comme le résume Shaun Casey, le directeur du nouveau Bureau religion et affaires globales, en 2016, dans tous les dialogues que son agence a pu mener, elle a eu à cœur de souligner les valeurs américaines de justice et de tolérance, tout en cherchant constamment à contrer les stéréotypes négatifs associés à l'islam⁴¹.

Au-delà de l'aspect formel du message, Peter Mandaville, l'un des architectes de l'institutionnalisation de l'outil religieux, désormais membre du Bureau religion et affaires globales, s'enorgueillissait en décembre 2016 du fait que, dans le travail effectué par le bureau, « nous ne nous mêlons pas de signaler des interprétations spécifiques de la religion et de les donner en exemple », et que « nous cherchons à décourager l'approche selon laquelle les acteurs et [...] les dirigeants religieux sont vus uniquement comme des personnes dont le rôle est de fournir un contrepoids et un antidote théologiques aux interprétations

38. « [State Department continues Islamist outreach](#) », *IPT News*, 17 mai 2009.

39. Thanassis Cambanis, « Imam Behind New York Project Starts Mideast Tour », *The New York Times*, 19 août 2010.

40. Tara Sonenshine, « [State's Sonenshine in Doha at US-Islamic World Forum](#) », 10 juin 2013.

41. Shaun Casey, « [Global dynamics of faith : An interview with Shaun Casey](#) », *Reflections*, printemps 2016.

toxiques et haineuses de la religion, de [...] en opposition avec Daesh promouvoir un “islam modéré” pour contrebalancer ce mouvement extrême⁴² ». Cette déclaration semble contredite par les approches des agences impliquées dans la diplomatie religieuse américaine dont nous avons vu les différents types d’intervention au cours de la mandature Obama.

LES LIMITES DE LA RELIGION COMME OUTIL DE LUTTE CONTRE LA RADICALISATION ET LE TERRORISME

La continuité dans l’approche de la religion comme outil de diplomatie publique entre les administrations Bush et Obama, surtout dans ce qu’elle a de plus problématique, se situe à plusieurs niveaux. Le simple fait que la religion soit considérée comme un facteur de radicalisation pose problème, car l’existence d’un lien de causalité fait débat, du fait notamment qu’il est très difficile de la distinguer clairement d’autres facteurs environnants (contexte social, politique ou juridique) dans lesquels elle s’inscrit. Partant, l’idée selon laquelle il suffirait de construire un *counternarrative* pour neutraliser la puissance néfaste de la religion semble inopérante⁴³.

Par ailleurs, le dialogue religieux entamé par G. Bush et institutionnalisé par B. Obama implique de sélectionner parmi différents interlocuteurs religieux, au nom entre autres de critères théologiques, avec le risque de mécontenter ceux qui n’auront pas été retenus pour mener ce dialogue⁴⁴. De même, le simple fait d’envoyer des religieux promouvoir la tolérance made in USA signale l’approbation de l’administration pour telle ou telle version d’une religion. En se mettant ainsi « dans la peau d’un théologien ou d’un missionnaire », le gouvernement américain frôle l’inconstitutionnalité, puisque le Premier

42. « [US Advisory Commission on Public Diplomacy : Countering Violent Extremism through Public Diplomacy](#) », 9 décembre 2016.

43. Mobeen Vaid, « To CVE or not to CVE, that is the Question », http://www.academia.edu/28743609/To_CVE_or_Not_to_CVE_That_Is_the_Question.

44. Elizabeth Shakman Hurd, « [Losing Faith in Faith-Based Outreach](#) », Al-Jazeera, 24 septembre 2013.

Amendement à la Constitution proscriit tout établissement d'une religion par les autorités⁴⁵.

Autre problème lié à cette instrumentalisation du religieux dans le CVE, l'islam est la seule religion pour laquelle il convient de promouvoir une version plus « modérée ». Alors que d'autres confessions ont été impliquées dans plusieurs conflits, les initiatives américaines en matière de CVE visant exclusivement l'islam dans les faits – même si le gouvernement s'en défend dans les textes – donnent à penser que seule cette religion serait problématique, alimentant par-là même l'idée d'un sentiment antimusulman occidental⁴⁶.

Le facteur sans doute le plus critique, au moment d'évaluer la diplomatie publique religieuse menée par les États-Unis depuis une quinzaine d'années, tient à la politique étrangère américaine. Que ce soit comme facteur de radicalisation ou de recrutement par les groupes terroristes, ou encore comme preuve des sentiments anti-musulmans qui animeraient les États-Unis, ses orientations, que ce soit la guerre en Irak, les tortures dans la prison d'Abou Ghraib, ou la prison de Guantanamo, les frappes de drones et leurs « dommages collatéraux » viennent invalider tout discours lénifiant. Si Barack Obama estime qu'il faut battre en brèche tout *narrative* impliquant que les États-Unis sont responsables des maux du Moyen-Orient dans le cadre de la stratégie de CVE, il semble qu'aucun dialogue avec les acteurs religieux ne saurait se substituer à une nouvelle orientation de politique étrangère.

Les réactions de l'opinion publique et de la classe politique américaines sont également susceptibles de neutraliser tout effort de diplomatie publique, ainsi quand l'imam Feisal Abdul Rauf et son projet de centre culturel musulman à proximité de Ground Zero font l'objet d'une vive polémique⁴⁷, épisode d'autant plus frappant puisqu'il

45. Samuel Rascoff, « Establishing Official Islam ? The Law and Strategy of Counter-Radicalization », *Stanford Law Review*, 64:125, janvier 2012, p. 162.

46. Gregorio Bettiza, « Constructing civilisations : Embedding and reproducing the 'Muslim world' in American foreign policy practices and institutions since 9/11 », *Review of International Studies*, 41:3, July 2015 , p. 575-600 ; Manal Omar, « Partnering Up-How to Work with Religious Leaders to Counter Violent Extremism », *World Policy Journal*, 33:4, 2016, p. 75.

47. Newt Gingrich parlera à son égard d'une « offensive politico-culturelle islamiste [contre les États-Unis] visant à affaiblir et à détruire notre civilisation (David Brown, « Gingrich Denounces Ground Zero Mosque », *The Atlantic*, 22 juillet 2010),

s’agit là de l’un des ambassadeurs privilégiés du département d’État pour vanter la tolérance religieuse américaine auprès de publics musulmans étrangers.

LE TOURNANT TRUMP ?

Si l’étude du recours à la diplomatie publique religieuse dans la lutte contre le terrorisme a mis en évidence des continuités entre les présidences Bush et Obama, ainsi que plusieurs limites communes aux deux, l’avènement de l’administration Trump ne laisse pas augurer de changement visant à remédier à ces problèmes, bien au contraire, le discours antimusulman bien connu de l’ancien candidat républicain et sa tentative d’interdire l’immigration en provenance de plusieurs pays à majorité musulmane ne pouvant qu’alimenter la méfiance envers les États-Unis dans les opinions publiques des pays à majorité musulmane.

De plus, là où l’équipe Obama avait eu à cœur, au moins dans la forme, de parler d’« extrémisme violent » en lieu et place « de terrorisme islamique⁴⁸ » (ce pour quoi elle a d’ailleurs fait l’objet de vives critiques pendant la campagne de 2016), les orientations du nouveau président concernant le volet domestique du CVE n’augurent pas d’une amélioration du volet diplomatie publique de cette politique, puisqu’il s’agirait de rebaptiser le programme *Countering Islamic Extremism* et de le recentrer exclusivement sur la menace terroriste d’origine islamiste et non plus sur celle motivée par l’engagement politique d’extrême droite⁴⁹. Par ailleurs, la montée des crimes racistes depuis l’investiture de Donald Trump ne peut que nuire à la diplomatie publique américaine, particulièrement quand elle donne lieu à des titres comme celui-ci, relevé dans la presse émiratie :

tandis que les représentants Ileana Ros-Lehtinen et Peter King s’en prennent au département d’État, pour lequel Rauf s’apprêtait à partir en tournée, l’accusant d’utiliser l’argent des contribuables pour financer l’extrémisme alors qu’il est censé le combattre (Amanda Carey, « Critics Attack State Department Program Sponsoring Ground Zero’s Imam Trip to the Middle East », *Daily Caller*, 20 août 2010).

48. Bettiza, « Constructing civilisations : Embedding and reproducing the ‘Muslim world’ in American foreign policy practices and institutions since 9/11 », *op. cit.*

49. Julia Edwards Ainsley, Dustin Volz et Kristina Cooke, « [Trump to Focus Counter-Extremism Program Solely on Islam](#) », *Reuters*, 2 février 2017.

« Augmentation des attaques racistes et montée de l'islamophobie depuis la victoire de Trump⁵⁰. » Par ailleurs, la réduction significative du budget alloué au département d'État et à USAID envisagée par le nouveau président semble indiquer que la diplomatie publique va sans doute connaître une réduction⁵¹. Il demeure également l'incertitude concernant les orientations de la politique étrangère au Moyen-Orient, puisqu'au-delà de tout effet de rhétorique, c'est *in fine* ce que les États-Unis font sur le terrain, plutôt que ce qu'ils disent, qui pèse sur les opinions publiques des pays concernés.

50. Philip Seib, « Public Diplomacy in the Trump Era », *Huffington Post*, 13 novembre 2016.

51. Felicia Schwarz, « Trump Seeks Major Cuts to State Department, USAID », *Wall Street Journal*, 16 mars 2017.

LA GRANDE STRATÉGIE ÉCONOMIQUE D'OBAMA ENTRE RÉÉQUILIBRAGE ET DÉSÉQUILIBRES

Jean-Baptiste VELUT, *Université Sorbonne Nouvelle Paris 3*

En vertu de son caractère insaisissable et fragmenté, la politique économique étrangère a été pendant longtemps perçue comme secondaire dans les débats sur la grande stratégie, généralement focalisée sur les défis militaires et sécuritaires auxquels est confrontée la puissance américaine. Pourtant, les reconfigurations des relations inter- et transnationales du XXI^e siècle – évoquées par Maud Quessard et Maya Kandel dans le chapitre introductif – ont remis en question le cloisonnement des questions sécuritaires et économiques. La présidence Obama a aussi bien subi que porté la diversification de la grande stratégie américaine : subi, car le président démocrate a commencé son mandat au milieu d'une crise financière propagée sur l'ensemble du globe qui a initialement monopolisé l'attention de la Maison-Blanche sur le plan intérieur, comme sur le plan international ; porté, dans la mesure où le tandem Clinton-Obama a délibérément opéré un rééquilibrage de la politique étrangère tant par la multiplication des instruments diplomatiques que par une volonté de concilier priorités intérieures et extérieures pour faire face aux défis de la mondialisation.

En défendant un programme protectionniste en rupture avec la politique américaine depuis 1945, Donald Trump a, d'une tout autre façon, donné une nouvelle urgence aux questions d'économie politique internationale. Sa victoire électorale nous impose aujourd'hui une relecture de l'héritage de Barack Obama en matière de politique commerciale et plus largement de la mondialisation économique. Cet article analyse les accomplissements et les échecs de la grande stratégie économique américaine à travers l'étude de la politique commerciale d'Obama. La politique commerciale américaine s'articule en trois grands axes : 1) la promotion des exportations ; 2) les mesures de protection et d'application des accords commerciaux ; 3) la politique des accords de libre-échange. Chacun de ces axes révèle les tensions entre changement et continuité du leadership économique

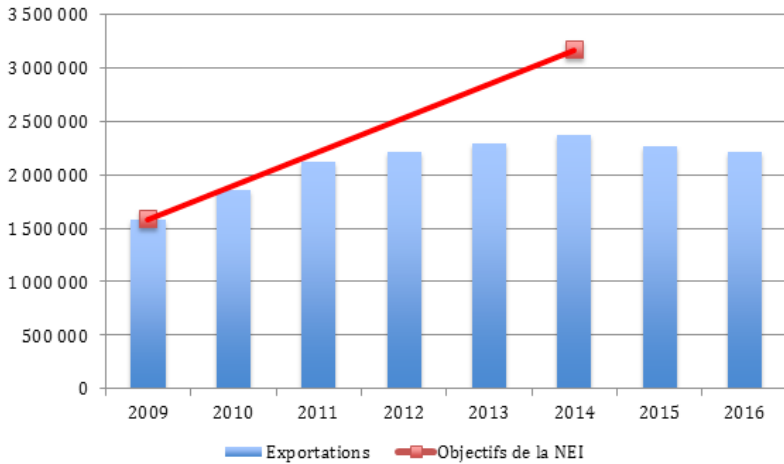
américain sous la présidence Obama et les résultats mitigés de son entreprise de rééquilibrage de la grande stratégie américaine.

LA PROMOTION DES EXPORTATIONS

En mars 2010, Barack Obama lance en fanfare la National Export Initiative, qui vise à doubler les exportations américaines en l'espace de 5 ans. À l'instar de Bill Clinton dans les années 1990, le président Obama entend rationaliser la politique de promotion des exportations en rationalisant les fonctions des différentes agences fédérales (Export-Import Bank, Small Business Administration, département du Commerce, U.S. Trade Representative [USTR], etc.) parmi lesquelles les missions commerciales, l'aide au financement et l'application des accords commerciaux en vigueur. Cette initiative est une manière de réaffirmer le leadership économique américain à l'heure où les questions intérieures comme le plan de relance (*American Recovery and Reinvestment Act*) et la réforme du système de santé dominant l'actualité politique et où une partie des Américains témoigne d'une certaine ambivalence vis-à-vis de la mondialisation. La stratégie de promotion des exportations est donc une manière d'agir en matière de politique commerciale sans diviser le Parti démocrate sur les accords de libre-échange.

Le bilan de la National Export Initiative (NEI) n'est pourtant pas à la hauteur des ambitions de l'administration démocrate. La figure 1 montre que l'objectif de doublement des exportations n'a pas été atteint. Cet échec s'explique de plusieurs manières. D'une part, les mesures envisagées n'étaient pas à même de transformer le processus de promotion des exportations, alors même que les performances visées par la NEI auraient été une véritable rupture avec la progression des exportations depuis quarante ans. D'autre part, le pari de l'administration Obama misait sur un effet de rattrapage au lendemain de la crise qui avait entraîné une chute vertigineuse des flux de marchandises et de services. Cette reprise logique des exportations a permis de maintenir les objectifs de croissance rapide pendant les deux premières années de la NEI avant que la progression ne ralentisse et que les exportations finissent par décroître à partir de 2014.

Figure 1 : Exportations de biens et services (2009-2016)



Source : US Census Bureau, Foreign Trade Statistics, 2017.

Au-delà de cet échec, la notion de promotion des exportations est importante pour comprendre la grande stratégie économique de Barack Obama dans la mesure où elle illustre sa conception hamiltonienne de l'État selon laquelle le gouvernement fédéral, à travers ses fonctions de régulateur et d'investisseur (y compris dans le domaine de la recherche militaire qui irrigue régulièrement l'économie), peut orienter l'économie vers des secteurs d'avenir comme les énergies renouvelables et le secteur numérique. À l'instar de la stratégie nationale économique des années Clinton, il s'agit donc d'une politique industrielle larvée qui repose sur une vision technocratique d'un État « intelligent » (*smart government*) que partagent les deux présidents démocrates. Si elle rompt avec la politique de l'offre de l'administration Bush, cette politique sectorielle masquée affiche toutefois une certaine continuité avec la politique de compétitivité développée par les États-Unis depuis le début des années 1980¹.

1. Jean-Baptiste Velut, « Transcending Boundaries : America's Hybrid and Multiscalar Response to the Competitive Challenge of Globalization », in Laurence Cossu-Beaumont et al. (dir.), *The Crisis and Renewal of American Capitalism : A Civilizational Approach to Modern American Political Economy*, Routledge, 2016, p. 182-97.

En dépit de ses continuités, l'une des différences notables du contexte des années Obama tient à la polarisation extrême du gouvernement et son incidence sur l'élaboration de la grande stratégie économique américaine, *a fortiori* sur les questions liées à l'intervention de l'État dans l'économie. En témoigne le refus des représentants républicains de soutenir le plan de relance de Barack Obama en 2009, et le tollé suscité par la faillite de l'entreprise Solyndra, financée par les investissements fédéraux accordés aux énergies renouvelables. Ce phénomène d'hyperpolarisation partisane s'est aujourd'hui propagé à la promotion des exportations. Depuis juin 2015, l'Export-Import Bank, agence de crédit aux exportations américaines, est paralysée par l'opposition du Congrès qui avait laissé son mandat expirer avant de le rétablir six mois plus tard pour finalement bloquer les nominations de l'administration Obama². En avril 2017, dans une pratique devenue courante au sein de l'administration Trump, le président républicain a nommé à la tête de l'Ex-Im Bank l'un de ses fervents détracteurs (l'ancien représentant et co-fondateur du House Freedom Caucus Scott Garrett [R-NJ]), compromettant ainsi la sortie de crise d'une agence pourtant aux services des intérêts exportateurs américains.

Si ces blocages institutionnels ne sont pas seuls responsables de l'échec de la promotion des exportations d'Obama, ils révèlent que l'effritement du consensus politique entrave l'élaboration de la stratégie commerciale américaine, notamment face à des concurrents comme la Chine dont la politique industrielle s'affranchit de ces contraintes démocratiques.

LES MESURES DE PROTECTION ET D'APPLICATION DES ACCORDS COMMERCIAUX

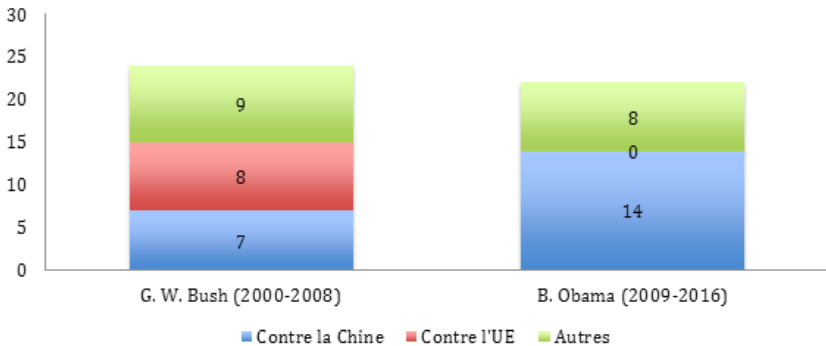
L'interventionnisme économique de la Chine est l'une des principales cibles du second axe de la stratégie commerciale, à savoir les mesures de protection. Si Barack Obama s'est toujours montré opposé aux solutions protectionnistes – ce fut notamment le cas lors des

2. Clay Dillow, « Trump likely to make the Export-Import Bank great again », *CNBC*, 17 février 2017.

sommets du G20 au lendemain de la crise financière – il s’était aussi engagé à faire preuve de plus de fermeté en matière d’application des lois commerciales, en particulier à l’égard de la Chine.

L’analyse des plaintes portées par les États-Unis devant le système de règlement des différends à l’OMC (figure 2) montre que Washington a réorienté sa politique d’application des règles commerciales de l’Union européenne (ciblée une fois sur trois sous l’administration de George W. Bush, mais pas une seule fois sous Obama) vers la Chine (pays défendeur dans 64 % des cas contre moins de 30 % des cas sous l’administration Bush) et les économies émergentes (l’Indonésie dans trois cas, l’Inde dans deux). De 2009 à 2016, l’Asie est, Chine comprise, la cible de plus de 90 % des plaintes à l’OMC (20 sur 22 des cas)³.

Figure 2 : Plaintes des États-Unis à l’OMC (2000-2016)



Source : OMC, 2017.

Le fameux « pivot » vers l’Asie du « premier président pacifique » ne se limite donc pas à une main tendue mais s’accompagnait d’une série de mesures strictes en matière d’application des règles commerciales. Le refus, à la fin de l’année 2016, d’accorder le statut d’économie de marché à la Chine – qui aurait ainsi pu bénéficier d’un traitement plus favorable sur les questions d’antidumping et de droits compensatoires – constitue le point d’orgue de cette stratégie commerciale. Cette

3. Contrairement à l’administration Bush, qui avait attaqué le Mexique à deux reprises, le gouvernement Obama n’a pas eu recours au système de règlement des différends à l’encontre de son voisin du Sud.

politique de fermeté, souvent occultée par les débats sur les accords mégarégionaux, était bien au cœur de la grande stratégie économique de la Maison-Blanche avant que Donald Trump en fasse l'une des priorités de son programme de politique étrangère.

Héritage oublié de la présidence Obama, le Centre interagences pour l'application des règles commerciales (Interagency Trade Enforcement Center) incarne les nouvelles exigences de la Maison-Blanche à l'égard des concurrents américains. Créé au sein de l'USTR en 2012, ce nouvel organe regroupe des experts dans de multiples secteurs (recherche, propriété intellectuelle, subventions, agriculture, etc.) censés renforcer la capacité de Washington à identifier les violations des accords de libre-échange⁴. Loin d'être un retour à « l'unilatéralisme agressif » des années Reagan, ce nouvel investissement dans l'application des règles commerciales s'inscrit dans le cadre multilatéral de l'OMC et va de pair avec des efforts de concertation avec les partenaires européens et japonais – qui ont, lors de plusieurs litiges à l'OMC, rejoint les consultations aux côtés des États-Unis. Dans le cadre des actions initiées par Washington, le système de règlement des différends a majoritairement statué en faveur des États-Unis, même si beaucoup de litiges sont encore en cours.

Ce volet méconnu de la diplomatie commerciale américaine est instructif dans la mesure où il incarne les ressorts de la grande stratégie washingtonienne de l'ère Obama : son respect pour le cadre multilatéral, son penchant pour les solutions technocratiques (notamment par la création d'un centre interagences) et son orientation réaliste vis-à-vis de la Chine et des concurrents émergents. Néanmoins, ces mesures de protection et d'application des règles commerciales doivent être pensées en articulation avec les autres volets de la diplomatie commerciale américaine. D'une part, la fermeté à l'égard des économies émergentes s'accompagne d'une politique d'engagement en Asie et en Amérique latine — et dans une moindre mesure en Afrique⁵. D'autre

4. United States Trade Representative, *Fact Sheet : The Obama Administration's Unprecedented Trade Enforcement Record*, janvier 2015.

5. Pour plus de détails sur la stratégie en Afrique, lire Jean-Baptiste Velut, « *The more, the merrier ? La stratégie commerciale américaine en Afrique subsaharienne entre alliances et rivalités* », in Rafael Eppreh-Butet (dir.), *Géopolitique d'un quatuor : la France, les États-Unis, la Chine et l'Afrique. La nouvelle donne ?*, Éditions Espérance, à paraître en 2017.

part, la promotion des exportations et les mesures d'application des règles commerciales concourent à un rééquilibrage d'une diplomatie commerciale longtemps réduite à la négociation d'accords de libre-échange et dont le soutien au sein de la population reste plus mitigé.

LA POLITIQUE D'ACCORDS DE LIBRE-ÉCHANGE : DU BILATÉRALISME AU TRANSRÉGIONALISME

Au début de la présidence Obama, la politique d'accords de libre-échange américaine reste discrète. Cela tient d'une part aux positions très critiques adoptées par le candidat démocrate pendant la campagne de 2008 qui, sur les questions de mondialisation, convergent à certains égards avec le populisme de Donald Trump. Comme son successeur à la Maison-Blanche, Barack Obama avait notamment promis de renégocier ou d'amender l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) qu'il dénonce comme « un mauvais accord commercial » et s'était engagé à conclure des ALE (Accord de libre-échange) plus justes qui feraient primer les intérêts des travailleurs américains sur ceux des multinationales. L'attentisme de l'administration démocrate s'explique d'autre part par la prééminence des questions intérieures au lendemain de la crise financière et par les risques de divisions au sein du Parti démocrate sur un sujet sensible comme le libre-échange, à l'heure où le Parti républicain dresse une opposition sans faille au programme politique d'Obama. *A contrario*, la victoire des Républicains aux élections de mi-mandat de 2010 limite la marge de manœuvre de l'administration démocrate et l'oriente vers des projets moins captifs des clivages partisans comme les accords de libre-échange.

La Maison-Blanche finit donc par réactiver la libéralisation compétitive américaine en renouant en un premier temps avec le bilatéralisme. Barack Obama ne peut toutefois pas se contenter de reprendre les ALE conclus à la fin de la présidence Bush et de les soumettre au Congrès en l'état, au risque de s'aliéner une grande partie du Parti démocrate. Grâce à un exercice de triangulation très clintonien⁶, le président Obama parvient à renégocier à la marge les ALE avec le Panama (accord bilatéral d'échanges d'informations fiscales,

6. En 1992, Bill Clinton avait conditionné son soutien à l'ALENA à la négociation d'accords latéraux sur la protection de l'environnement et le travail.

renforcement des clauses sociales), la Colombie (plan d'action sur le droit du travail) et la Corée du Sud (KORUS) (concessions aux secteurs automobile et bovin), apaisant ainsi partiellement l'opposition au sein du mouvement syndical⁷ et de son propre parti pour pouvoir obtenir l'aval du Congrès⁸. Ces « nouveaux » accords s'inscrivent dans la continuité de l'Accord du 10 mai 2007 négocié entre l'administration Bush et la majorité démocrate, qui définit un nouveau cadre de négociations des ALE visant entre autres à renforcer les clauses sur les normes sociales, la protection de l'environnement, ainsi que l'accès aux soins.

Si ces renégociations ont vocation à rendre le bilatéralisme des années Bush plus équitable, la relance des ALE par l'administration Obama s'inscrit dans la continuité de la libéralisation compétitive de ces prédécesseurs et ne revêt qu'une dimension stratégique limitée. Il s'agit d'une part de rassurer les milieux d'affaires et les partenaires commerciaux que Washington entend bien « renouveler le leadership américain » après trois années creuses pour la politique d'accords commerciaux américaine⁹ ; et d'autre part, à travers la ratification du KORUS, de donner corps à la stratégie du pivot vers l'Asie.

Au terme du premier mandat, la politique d'accords de libre-échange de Barack Obama se révèle bien plus ambitieuse avec l'accélération des négociations, engagées à la fin de la présidence Bush, sur le Partenariat transpacifique (TPP en anglais), le lancement, en 2013, du dialogue sur le Partenariat transatlantique sur le commerce et l'investissement, plus connu sous le nom de TTIP ou TAFTA, et des négociations de l'Accord sur le commerce des services (ACS ou TISA), qui réunit 23 partenaires parmi lesquels l'UE. Ce « nouveau transrégionalisme » diffère des précédents cycles d'intégration à trois égards : 1) le poids économique et l'envergure géographique des accords comme en témoignent la participation d'une ou plusieurs puissances mondiales,

7. Ses renégociations de l'ALE avec la Corée lui permettent d'obtenir le rare soutien de deux syndicats habituellement opposés aux projets de libre-échange : les United Auto Workers (industrie automobile) et les United Food and Commercial Workers (secteur agro-alimentaire) (Jeffrey J. Schott, « KORUS FTA 2.0 : Assessing the Changes », *Policy Brief 10-28*, Peterson Institute for International Economics, décembre 2010).

8. Sylvain Zini, *Exporter le New Deal. Les normes du travail dans la politique commerciale des États-Unis*, Presses de l'Université du Québec, 2016.

9. Barack H. Obama, « Renewing American Leadership », *Foreign Affairs*, juillet/août 2007.

ainsi que la part du PIB mondial qu'ils représentent (près de 40 % pour le TPP, 35 % pour le TTIP et 70 % du commerce de services pour le TISA) ; 2) la diversité sans précédent des questions couvertes dans le cadre des négociations – du commerce électronique en passant par la reconnaissance des qualifications professionnelles et les indications géographiques ; 3) le caractère évolutif des nouveaux accords transrégionaux conçus comme des accords dits « vivants » (*living agreements*) ou des « partenariats » où la coopération réglementaire ne se limite pas à la cristallisation des négociations à un moment T mais opère également ex post, c'est-à-dire après la conclusion de l'accord, par le biais de nouveaux mécanismes de coopération, de suivi et de dialogue, ainsi que des clauses d'adhésion pour de futurs membres¹⁰.

La réunion de ces trois éléments distinctifs confère à cette nouvelle forme d'intégration économique une triple dimension stratégique. Premièrement, l'envergure des accords transrégionaux, tant sur le plan géographique que réglementaire, signifie qu'ils sont susceptibles d'établir des précédents pour les règles de l'économie mondiale. En 2007, Sapir estimait que l'Union européenne et les États-Unis étaient à l'origine de 80 % des règles de l'économie mondiale¹¹. Moins de 10 ans après la crise financière, cette estimation pourrait sans aucun doute être revue à la baisse, à en juger par la place croissante occupée par les puissances émergentes au sein des organisations intergouvernementales (G20, FMI, OCDE, la nouvelle Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures, etc.). Le déploiement des accords transrégionaux est ainsi une réponse implicite à la multipolarisation de l'économie mondiale, une tentative de maintenir des règles et institutions favorables aux intérêts des puissances engagées dans les négociations. Barack Obama l'a d'ailleurs affirmé à plusieurs reprises pour promouvoir le Partenariat transpacifique : « si nous n'écrivons pas les règles du commerce, la Chine s'en chargera ». Cette dimension géostratégique est aujourd'hui au cœur des débats sur le retrait américain du TPP.

10. Jean-Baptiste Velut, « Introduction : The Political and Economic Governance of New Cross-Regionalism », in Jean-Baptiste Velut et al. (dir.), *Understanding Mega-Free Trade Agreements : The Political and Economic Governance of New Cross-Regionalism*, Routledge, à paraître en 2018.

11. Jacques Sapir, « Libre-échange, croissance et développement : quelques mythes de l'économie vulgaire », *Revue du MAUSS*, n° 30, février 2007.

Deuxièmement, la dimension transcontinentale des accords de nouvelle génération et leur capacité à agréger des futurs membres en font de véritables alliances stratégiques. Ainsi, avant l'élection de Donald Trump, un certain nombre de partenaires commerciaux en Asie (la Corée du Sud, Taïwan et les Philippines) et en Amérique latine (la Colombie et le Costa Rica) avaient déjà manifesté leur intérêt pour le TPP, alors même que les clauses très intrusives de l'accord (notamment sur les entreprises d'État ou les normes sociales) excluaient de fait la participation chinoise. Ceci explique pourquoi le TPP est souvent interprété comme la pierre angulaire de la stratégie du pivot en Asie, qui viserait à renforcer la présence américaine pour contenir la puissance chinoise. Si les enjeux géopolitiques du TPP semblent plus tangibles, les liens entre sécurité et commerce sont aussi à l'œuvre dans la zone transatlantique. Certes, le TTIP n'a peut-être jamais été « l'OTAN économique » envisagée par certains stratégestes américains¹². Mais à l'heure où l'Europe est confrontée à de multiples défis internes (crise de la dette souveraine, Brexit) et externes (crise des réfugiés, menace russe, nouvelles tensions avec l'administration Trump), les dividendes stratégiques qu'aurait pu engendrer la conclusion du TTIP sous Obama prennent une nouvelle allure.

Le troisième aspect géostratégique du nouveau transrégionalisme tient à la nouvelle impulsion qu'il a donnée à la course aux accords de libre-échange déjà en cours depuis les années 1990, comme en témoignent les négociations sur le Partenariat économique régional général (PERG ou RCEP) entre la Chine et une quinzaine de partenaires commerciaux de la région Asie-Pacifique (notamment les membres de l'ASEAN) ou la vingtaine d'accords commerciaux en cours de projet au sein de l'Union européenne (notamment en Asie et en Amérique latine). Ce phénomène prouve non seulement que Barack Obama a fini par s'approprier la doctrine de libéralisation compétitive de ses prédécesseurs mais que l'élaboration de sa grande stratégie économique a, dans une certaine mesure, inspiré un nouveau cycle de régionalisme à l'échelle mondiale.

12. Christopher Griffin, « Defining an "Economic NATO" : The Implications of TTIP for Transatlantic Security and Defense », in Jean-Baptiste Velut *et al.* (dir.), *Understanding Mega-Free Trade Agreements*, *op. cit.*

UN MODÈLE DE LIBRE-ÉCHANGE EN CRISE ?

Si le président démocrate a fait des émules sur le plan international, sa grande stratégie économique est pourtant loin d'avoir fait l'unanimité. L'Union européenne (notamment la France), sous la pression des peuples et inquiète de se voir dicter les termes du TTIP, a demandé la suspension des négociations, avant que l'élection de Donald Trump ne remette en question son existence. De la même manière, les négociations du TISA, censées aboutir à la fin de l'année 2016 ont achoppé sur des divisions transatlantiques, notamment sur les questions de transfert et de protection des données privées. Enfin, si le TPP a bien été conclu en février 2016, il a été victime d'une opposition bipartisane au Congrès dans un contexte politique particulièrement délicat où les deux candidats à l'élection présidentielle étaient opposés à sa ratification.

L'importance des questions de libre-échange dans la campagne de Trump et la capacité de ce dernier à galvaniser ce mouvement anti-mondialiste constituent une forme de désaveu à la grande stratégie économique d'Obama et d'une manière plus générale, à la politique d'accords de libre-échange menée par Washington depuis plus de deux décennies. Cet échec tient à la fois au processus de la politique commerciale qu'à sa substance. Sur la forme, les négociations commerciales continuent à faire l'objet de vives critiques en vertu de l'opacité des négociations et de l'accès privilégié dont disposent les milieux d'affaires aux comités consultatifs. Certes, dans le cadre du renouvellement de la procédure de négociation accélérée de 2015 (*Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act*), le Congrès a imposé à l'Exécutif de nouvelles obligations de consultation du pouvoir législatif¹³. Toutefois, un certain nombre de promesses en matière d'inclusion sont restées lettre morte, parmi lesquelles la création d'un comité consultatif pour l'intérêt public (Public Interest Trade Advisory Committee), censé regrouper « des experts sur les questions de santé publique, de développement et de protection des consommateurs ». D'autres ont eu un effet très limité – c'est le cas du Responsable des

13. Ian F. Ferguson et Richard S. Beth, *Trade Promotion Authority (TPA): Frequently Asked Questions*, Congressional Research Service, 2 juillet 2015.

questions de transparence (Chief Transparency Officer) nommé à la fin de l'année 2015.

Bien que ces questions procédurales figurent parmi les revendications principales des opposants au libre-échange (notamment au sein de la gauche américaine), ce sont essentiellement les conséquences – réelles ou fictives – de ces accords commerciaux (de l'ALENA au TPP, en passant par l'entrée de la Chine à l'OMC) qui ont été en cause pendant la campagne électorale de 2016. Les fermetures d'usine, le déclassement des ouvriers blancs, le fameux « carnage américain » évoqué par Donald Trump dans son discours d'investiture seraient le symbole de la fracture américaine entre gagnants et perdants de la mondialisation que Barack Obama, comme ses prédécesseurs, n'aurait pas su combler.

Pourtant, la négociation du TPP équivalait de fait à la renégociation de l'ALENA que le candidat avait promise pendant sa campagne dans la mesure où le Mexique s'était engagé à appliquer des normes sociales plus strictes dont l'application aurait été soumise au système de règlement des différends si le TPP avait été ratifié. En dépit du flou de la position de l'administration Trump sur le contenu réel d'une renégociation d'un ALENA 2.0, les éléments évoqués jusqu'ici (renforcement des clauses sociales, commerce électronique, etc.) s'apparentent davantage à une réappropriation des acquis du TPP sur une base trilatérale qu'à une véritable rupture.

Par ailleurs, en dépit du grand nombre de partenaires commerciaux et des réticences de certains pays traditionnellement opposés à la clause sociale, l'administration Obama était parvenue à renforcer le dispositif de protection des normes sociales de travail du modèle de libre-échange américain, en clarifiant notamment les procédures de plaintes du public, en invoquant formellement la responsabilité des entreprises en matière de normes sociales, et en créant des plans d'action bilatéraux visant à réformer le droit du travail au Vietnam, en Malaisie et au Brunei¹⁴.

En outre, faut-il le rappeler, le malaise de la classe ouvrière aux États-Unis n'est pas le seul produit de la libéralisation des échanges. Certes, l'entrée de la Chine à l'OMC a eu un impact non négligeable

14. Zini, *Exporter le New Deal*, op. cit. ; International Labor Organization, « Assessment of Labor Provisions in Trade and Investment Arrangements », Genève, 2016.

sur l'industrie américaine¹⁵ – contrairement aux effets beaucoup plus limités de l'ALENA sur le marché du travail aux États-Unis. Toutefois, la plupart des économistes estiment que la principale source des pertes d'emplois industriels ne serait pas le commerce international mais le progrès technique (automatisation des chaînes, transition numérique)¹⁶. Dans une récente étude, Acemoglu et Restrepo¹⁷ confirment les effets disruptifs des robots par rapport à d'autres facteurs comme les délocalisations et la hausse des importations, en avançant que l'introduction d'un nouveau robot pour 1 000 travailleurs éliminerait en moyenne 6,2 emplois et réduirait les salaires de 0,7 %.

Enfin, si le TPP et l'ALENA sont restés les symboles d'un modèle de libre-échange jugé injuste, le fossé entre perdants et gagnants de la mondialisation s'apparente en réalité à un phénomène plus vaste de montée des inégalités dont les ressorts sont autant politiques que technologiques. L'incapacité du gouvernement fédéral à résorber la fracture sociale aux États-Unis tient davantage à l'opposition constante des Républicains qu'à l'inaction de Barack Obama, dont les nombreuses mesures (réforme de la santé, hausse du taux marginal d'imposition, revalorisation des salaires des fonctionnaires, protection des ménages vulnérables dans le cadre de la loi Dodd-Frank, etc.) incarnaient pourtant son engagement contre les inégalités, qu'il avait décrites comme le « défi majeur de notre époque¹⁸ ». Il y a donc une ironie grinçante dans le fait que les Républicains aient récolté les dividendes politiques d'un profond malaise social que l'opposition au

15. Les études le plus fréquemment citées (David H. Autor *et al.*, « The China Syndrome : Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States », *American Economic Review*, 103:6, 2013, p. 2121-68 et David H. Autor *et al.*, « The China Shock : Learning from Labor-Market Adjustment to Large Changes in Trade », *Annual Review of Economics*, 8, 2016, p. 205-40) estiment les pertes d'emplois locaux liés à l'augmentation des importations chinoises à entre 1 million (emplois directs) et 2,4 millions (emplois indirects inclus). Au début de l'année 2017, une étude de l'Economic Policy Institute, traditionnellement très critique de la mondialisation, portait ce chiffre à 3,4 millions (Robert Scott, *Growth in U.S.-China trade deficit between 2001 and 2015 cost 3.4 million jobs*, Economic Policy Institute, 31 janvier 2017).

16. Michael J. Hicks et Srikant Devaraj, *The Myth and Reality of American Manufacturing*, Ball State University Center for Business and Economic Research, 2015.

17. Daron Acemoglu et Pascual Restrepo, « Robots and Jobs : Evidence from US Labor Markets », *NBER Working Paper*, 23285, mars 2017.

18. Barack H. Obama, *Remarks by the President on Economic Mobility*, 4 décembre 2013.

Congrès s'est efforcée de perpétuer pendant la présidence Obama, dont l'héritage est aujourd'hui incertain.

CONCLUSION

À travers l'élaboration de sa politique commerciale, Barack Obama a cherché à rompre avec l'héritage controversé de la présidence Bush, opérant un rééquilibrage de la grande stratégie américaine à quatre niveaux. Après un début de présidence dominé par la gestion de la crise économique, l'administration démocrate a progressivement réactivé la diplomatie commerciale américaine pour en faire un instrument plus complémentaire (et non secondaire) à sa politique stratégique et militaire à travers la négociation d'accords transrégionaux dont l'envergure géographique et le champ réglementaire sont sans précédent en dehors du cadre multilatéral de l'OMC. Ce nouveau transrégionalisme est le symbole du *smart power* du binôme Obama-Clinton – en dépit du rejet tardif du TPP par cette dernière – incarnation d'une politique étrangère volontairement protéiforme, en opposition au militarisme de la doctrine Bush¹⁹. Le second rééquilibrage de la grande stratégie d'Obama participe de cette entreprise de diversification des instruments de la diplomatie américaine : les efforts de promotion des exportations et le durcissement des mesures d'application des lois commerciales, notamment vis-à-vis des pays émergents et en particulier de la Chine viennent renforcer l'arsenal de la politique commerciale jadis parfois réduite à la simple négociation d'accords de libre-échange. Le troisième rééquilibrage de la stratégie économique américaine est également lié à la démilitarisation de la politique étrangère et concerne le pivot vers l'Asie opéré par les voies bilatérale (accord États-Unis-Corée du Sud) et plurilatérale ou transrégionale (TPP). Il s'agit ici d'un basculement avorté de la présidence Obama ayant échoué sur un autre échec : le rééquilibrage entre enjeux intérieurs et extérieurs de la diplomatie commerciale.

19. Maya Kandel et Maud Quessard (dir.), *Les Stratégies du smart power américain : Redéfinir le leadership dans un monde post-américain*, Études de l'IRSEM, 32, 2014 ; Justin Vaïsse, *Barack Obama et sa politique étrangère (2008-2012)*, Odile Jacob, 2012.

Malgré un certain nombre de réformes qui témoignent de sa volonté de rendre les accords de libre-échange plus justes, Barack Obama n'est pas parvenu à rétablir la confiance du peuple américain (ou du moins d'une partie de l'électorat) en la mondialisation économique. Cela tient non seulement aux insuffisances de la démocratisation du processus décisionnel mais surtout au creusement des inégalités sociales aux États-Unis, dont les racines vont bien au-delà des accords de libre-échange. Donald Trump s'est emparé de ces problèmes de forme et de substance pour promettre une véritable rupture de la grande stratégie américaine qui restaurerait la primauté des intérêts américains. Doit-on en déduire que l'héritage de Barack Obama est aujourd'hui en péril ?

Si la politique étrangère est aujourd'hui en pleine recomposition et qu'il est encore trop tôt pour se prononcer sur les orientations durables de l'administration Trump, le bilan de ses 100 premiers jours au pouvoir révèle une certaine inertie de la diplomatie commerciale qui montre que l'héritage géoéconomique de Barack Obama ne sera pas totalement compromis. Ceci s'explique par trois facteurs. Premièrement, en dépit de son mépris pour le protocole et les institutions, Donald Trump n'en reste pas moins contraint dans son action par les obstacles institutionnels, tant sur le plan intérieur (pouvoirs législatif et judiciaire) que sur le plan international (en témoignent les mises en garde de l'OMC, de la Chine et de l'Union européenne vis-à-vis d'éventuelles mesures protectionnistes américaines). Deuxièmement, les débats intenses sur la taxe à la frontière et sur la renégociation de l'ALENA montrent que dans de nombreux secteurs (de l'automobile à la grande distribution en passant par l'industrie pétrochimique), la compétitivité américaine repose aujourd'hui sur l'existence de chaînes de valeurs transnationales. Pour ces raisons, et en troisième lieu, les États-Unis pourront difficilement se retirer du jeu de l'économie mondiale après avoir impulsé une nouvelle vague d'intégration régionale et transrégionale dont la Chine et l'Union européenne ont repris le relais.

Il semble donc que Donald Trump pourra difficilement faire abstraction de l'héritage de Barack Obama en matière de stratégie commerciale. La vraie question consiste donc à savoir si le président républicain pourra réellement réconcilier les priorités nationales et internationales que son prédécesseur a eu tant de mal à rééquilibrer. À en juger par les

premiers projets portés par le Parti républicain (réforme de la santé, réforme fiscale, budget fédéral, etc.), la présidence Trump risque non pas de combler le fossé entre les soi-disant perdants et les gagnants de la mondialisation, mais de mettre à mal un modèle social déjà bien écorné, au risque de rompre le lien entre le peuple américain et la mondialisation.

BIBLIOGRAPHIE

- ACEMOGLU Daron et RESTREPO Pascual, « [Robots and Jobs : Evidence from US Labor Markets](#) », *NBER Working Paper*, 23285, mars 2017.
- AUTOR David H. *et al.*, « The China Syndrome : Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States », *American Economic Review*, 103:6, 2013, p. 2121-68.
- AUTOR David H. *et al.*, « The China Shock : Learning from Labor-Market Adjustment to Large Changes in Trade », *Annual Review of Economics*, 8, 2016, p. 205-40.
- DILLOW Clay, « [Trump likely to make the Export-Import Bank great again](#) », *CNBC*, 17 février 2017.
- FERGUSON Ian F. et BETH Richard S., [Trade Promotion Authority \(TPA\): Frequently Asked Questions](#), Congressional Research Service, 2 juillet 2015.
- GRIFFIN Christopher, « Defining an “Economic NATO” : The Implications of TTIP for Transatlantic Security and Defense », in VELUT Jean-Baptiste *et al.* (dir.), *Understanding Mega-Free Trade Agreements: The Political and Economic Governance of New Cross-Regionalism*, Routledge, à paraître en 2018.
- HICKS Michael J. et DEVARAJ Srikant, [The Myth and Reality of American Manufacturing](#), Ball State University Center for Business and Economic Research, 2015.
- International Labor Organization, « [Assessment of Labor Provisions in Trade and Investment Arrangements](#) », Genève, 2016.
- KANDEL Maya et QUESSARD Maud (dir.), *Les Stratégies du smart power américain : Redéfinir le leadership dans un monde post-américain*, Études de l'IRSEM, 32, 2014.
- OBAMA Barack H., « [Renewing American Leadership](#) », *Foreign Affairs*, juillet/août 2007.
- OBAMA Barack H., *Remarks by the President on Economic Mobility*, 4 décembre 2013.
- SAPIR Jacques, « Libre-échange, croissance et développement : quelques mythes de l'économie vulgaire », *Revue du MAUSS*, n° 30, février 2007.

- SCHOTT Jeffrey J., « [KORUS FTA 2.0 : Assessing the Changes](#) », *Policy Brief 10-28*, Peterson Institute for International Economics, décembre 2010.
- SCOTT Robert, [Growth in U.S.-China trade deficit between 2001 and 2015 cost 3.4 million jobs](#), Economic Policy Institute, 31 janvier 2017.
- United States Trade Representative, [Fact Sheet : The Obama Administration's Unprecedented Trade Enforcement Record](#), janvier 2015.
- VAÏSSE Justin, *Barack Obama et sa politique étrangère (2008-2012)*, Odile Jacob, 2012.
- VELUT Jean-Baptiste, « Transcending Boundaries: America's Hybrid and Multiscalar Response to the Competitive Challenge of Globalization », in COSSU-BEAUMONT Laurence et al. (dir.), *The Crisis and Renewal of American Capitalism : A Civilizational Approach to Modern American Political Economy*, Routledge, 2016, p. 182-97.
- VELUT Jean-Baptiste, « *The more, the merrier ? La stratégie commerciale américaine en Afrique subsaharienne entre alliances et rivalités* », in EPPREH-BUTET Rafael (dir.), *Géopolitique d'un quatuor : la France, les États-Unis, la Chine et l'Afrique. La nouvelle donne ?*, Éditions Espérance, à paraître en 2017.
- VELUT Jean-Baptiste, « Introduction : The Political and Economic Governance of New Cross-Regionalism », in VELUT Jean-Baptiste et al. (dir.), *Understanding Mega-Free Trade Agreements: The Political and Economic Governance of New Cross-Regionalism*, Routledge, à paraître en 2018.
- ZINI Sylvain, *Exporter le New Deal. Les normes du travail dans la politique commerciale des États-Unis*, Presses de l'Université du Québec, 2016.

THE OBAMA DOCTRINE: WILL IT LAST?

Gary SCHMITT, James M. CUNNINGHAM,

American Enterprise Institute

President Obama, by his own account and by scholarly analysis of his policies, developed a unique foreign policy vision. It was a vision that, arguably, is distinct from not only his predecessor, George W. Bush, but earlier presidents as well. Its adequacy to the times remains a matter of dispute, yet, whatever one's opinion on that front, an even more basic question is whether his strategic vision will survive beyond his presidency.

To address that question, a number of factors must be considered. Other “transformative” administrations had, for example, leading figures that carried on that vision by their writings and commentary and sometimes served as advisors to future administrations. Who will be that figure in a post-Obama world? Since presidents are seen and see themselves as representing the nation as a whole, what is the state of American public opinion when it comes America's role of the world? Is it in tune with the Obama vision, or not? To what extent will a new president reinforce or dissent from that vision and, hence, shape public opinion as well. And, of course, presidents are not simply popular leaders; they depend on a broad elite both to give their policies substantive depth and to carry out their vision. What can be said of elite opinion today? Is it in sync with Obama's policies or is it, as Obama himself suggested in his interview with Jeffrey Goldberg in *The Atlantic*,¹ “the blob,” with a mind distinct from his own defense and foreign policy?

Although a new president never gets a “clean sheet” upon which to craft his own administration's foreign and defense policies—he inherits the decisions and conditions brought about by the decisions of his predecessor—he will have a set of priorities and policies to implement. In the case of President Obama's successor, Donald Trump, predicting the course of his administration is difficult at this early stage and is further complicated by his own executive style, his lack of experience in politics and governing, and the seemingly different views of his senior

1. Jeffrey Goldberg, “[The Obama Doctrine](#),” *The Atlantic*, April 2016.

advisors. To what extent then will he change course from the past eight years or reinforce the path?

The development of foreign policy is an iterative process, as well. Systemic conditions—public and Congressional opinion and budgetary constraints, to name a few—and the vicissitudes of global events will influence the longevity of the Obama vision as well. Although presidents have accumulated a great deal of autonomy in foreign and defense policy, Congress retains in the American system of separated powers some say in the matter, with law-making, oversight, and budgetary authorities. What then is Congress’ mind regarding America’s role in the world and Obama’s legacy? Both Congress and the White House must consider how the economy and fiscal situation bound or, conversely, provide resources for the implementation of any foreign and defense agenda. Will US budgetary constraints produce—regardless of the new president’s intentions—a national security agenda more akin to President Obama’s than not? And, finally, the best laid plans of any administration fall prey to changing circumstances; the necessity of responding to global events will dictate, to varying degrees, policy choices.

In short, if the Obama doctrine survives beyond the Obama administration, it will be because all these factors—both domestic and global, human and systemic—aligned to carry it forward. Whether it will last cannot be known with certainty, but what will decide whether it lasts can be.

“THE OBAMA DOCTRINE”

From the first day of his presidency, President Obama’s foreign policy vision was devoted to the two-fold goal of retrenchment and clearing time and resources for domestic policy priorities. On a frigid January afternoon at his first inauguration, the newly-sworn-in president diminished the value of military strength, instead praising a foreign policy driven by “the tempering qualities of humility and restraint.”² The domestic agenda he laid out, by contrast, would create new jobs, build new infrastructure, “restore science to its rightful

2. President Barack Obama, [First Inaugural Address](https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2009/01/21/20090121-inaugural-address), White House, January 21, 2009, obamawhitehouse.archives.gov.

place, and wield technology's wonders," and "harness the sun and the winds and soil."³ Where the realm of foreign affairs demanded modesty, the homeland deserved "big plans."

The early years of the administration followed this blueprint. In its first month, it pushed through a stimulus package (The American Recovery and Reinvestment Act of 2009 (ARRA)) of more than \$800 billion. The act committed over \$600 billion to domestic spending projects and direct payments, with the remaining stimulus coming from tax cuts.⁴ Later in his first term, he signed the Affordable Care Act, his signature legislative achievement, again devoting increased resources to a major domestic policy goal.

As he pursued these domestic accomplishments, President Obama began the process of scaling back American "hard power" commitments abroad. The administration would take steps to shift the country's foreign policy towards diplomacy and away from military engagement. It would bring America's combat role in Iraq and Afghanistan to an end as soon as possible, "reset" relations with Russia, engage more with China, and seek a diplomatic solution to the challenge of Iran's troublesome nuclear program, while simultaneously shrinking the size of the military.

Reflecting this change in priorities and the reduced capacity of the American military, in 2012, the administration released the Defense Strategic Guidance (DSG), officially and publicly putting an end to the long-standing idea that the US military should be capable of addressing two major conventional military conflicts at the same time. Accordingly, the administration decided to remove the last two armored brigades from Europe.⁵ It justified this decision in the DSG on the grounds that

3. *Ibid.*

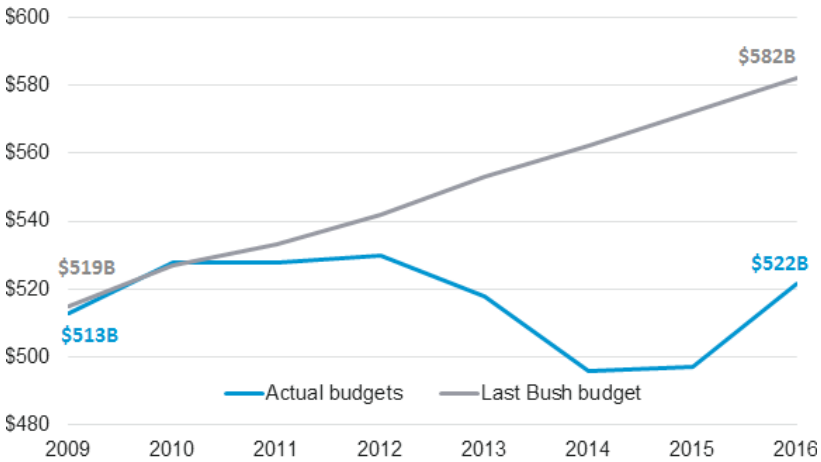
4. The Congressional Budget Office initially estimated that ARRA would cost roughly \$797 billion between 2009 and 2019 but has since revised that up to as much as \$840 billion, see [Estimated Impact of the American Recovery and Reinvestment Act on Employment and Economic Output in 2014](#), Congressional Budget Office (February 2015). For a simple breakdown of the stimulus package, see "[Taking Apart the \\$819 billion Stimulus Package](#)," *The Washington Post*, February 1, 2009.

5. Greg Jaffe, "[2 Army brigades to leave Europe in cost-cutting move](#)," *The Washington Post*, January 12, 2012.

Europe was now a producer of security and there were more pressing security problems in Asia.⁶

The turn (or “pivot”) to Asia followed the administration’s initial approach doubling down on engagement with China, hoping that treating the People’s Republic as something akin to a great power equal would produce a more productive relationship. However, this outreach, combined with the “great recession” of 2008, seems to have prompted the leadership in Beijing instead to see an opening to assert itself more aggressively in East Asia. In response, the administration announced it would take steps to enhance the US military presence in the region. But, with ongoing budget cuts to the Department of Defense, the Pentagon has been hard pressed to make more than marginal improvements in the military’s posture there. Instead, the administration’s chief policy tool for “rebalancing” became the Trans-Pacific Partnership, a free-trade treaty linking a majority of the Pacific-rim countries, minus China.

Figure 1: Obama-Era Defense Spending Cuts



Source: Office of the Secretary of Defense, Comptroller.

6. US Department of Defense, [Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense](#), January 2012, [archive.defense.gov](#).

The cumulative effect of these actions, combined with reduced resources for the military, meant Barack Obama had largely succeeded in reining in the previous president's "forward strategy of freedom" in favor of a general policy of retrenchment.

President Obama's foreign policy vision is best known by two aphorisms: "don't do stupid shit" and "leading from behind." The latter, adopted to explain the administration's decision to have limited involvement in Libya and encourage European allies to lead the way there, signaled a sharp contrast from past administrations.⁷ Where once the United States was "the indispensable nation," it now allowed, indeed wanted, other countries to lead international operations and negotiations. The country did not "have to always be the ones who are up front."⁸ Beyond simply encouraging other countries, "leading from behind" had the additional benefit of restraining US impulses, or, as Obama put it in his Atlantic interview with Jeffrey Goldberg, "multilateralism regulates hubris."⁹ By complementing budgetary and military reductions with international pressure to limit American internationalism, the President encouraged strong domestic and international strictures on the exercise of American power.

Most important, though, was Obama's own commitment to his edict not to do stupid stuff. The phrase dovetails with the President's view of himself as a modern realist. His public comments on foreign engagements focused on the limits of American power, and Goldberg describes him as "a president who has grown steadily more fatalistic about the constraints on America's ability to direct global events."¹⁰ Indeed, Goldberg writes that Obama "was not seeking new dragons to slay," a direct jab at his predecessor and both his decision to invade Iraq and his declared long-term goal of ending tyranny in the world.¹¹ Retrenchment, then, according to Obama, has both intrinsic and extrinsic value: it is wiser and it frees resources for the government to pursue domestic policy priorities.

But two questions remain when it comes to the legacy of the Obama Doctrine: who will be its standard bearer and has it been effective?

7. Ryan Lizza, "[The Consequentialist](#)," *The New Yorker*, May 2, 2011.

8. Jeffrey Goldberg, "The Obama Doctrine."

9. *Ibid.*

10. *Ibid.*

11. *Ibid.*

As for standard bearers, past presidents have had leading intellectuals and policymakers sustain their legacy. Henry Kissinger’s idiosyncratic realism still reverberates in public debate today, while Zbigniew Brzezinski remains a major commentator on American foreign policy. Who could be that figure for the Obama administration? Past Secretaries of Defense Robert Gates and Leon Panetta publicly broke from their former boss shortly after leaving the administration, and their immediate successor Chuck Hagel did not leave the office on good terms. Secretary Clinton, though she ran as somewhat of a third term for Obama, also criticized Obama’s approach, famously commenting that “don’t do stupid stuff is not an organizing principle.”¹² Former Secretary of State John Kerry and Defense Secretary Ash Carter could fill the role, though Kerry doesn’t appear to be a scholar-statesman in the Kissinger mold, and one doubts that Carter, having overseen a late-term reversal of some key administration decisions, would gamely support the Obama Doctrine.

The next candidates would then be found in the National Security Council, particularly in National Security Advisors General James Jones, Tom Donilon, and Susan Rice and in Ben Rhodes. General Jones, having left early seems, similar to Hagel, unlikely. The remaining three may wish to take up the mantle, but they face the challenge of a largely antagonistic elite. Ben Rhodes infamous mockery of the DC foreign policy elite—“the blob” as he called them—made him persona non grata in many circles and suggest he may not be destined for a life of public commentary.¹³ Of course, President Obama himself could make foreign policy the centerpiece of his post-presidency career, but if past is prologue, he will not choose to devote his energies to this particular topic.

Yet, even if an individual were to take up the position of spokesman for the Obama Doctrine, doing so would be a somewhat Sisyphean task, for, despite the President’s rhetoric, many of his signature ambitions are being reversed or are in significant doubt. The administration has done an about-face on Europe in response to Russia’s invasion of Ukraine and provocations along NATO’s eastern front. It has begun

12. Jeffrey Goldberg, “[Hillary Clinton: ‘Failure’ to Help Syrian Rebels Led to the Rise of ISIS](#),” *The Atlantic*, August 10, 2014.

13. David Samuels, “[The Aspiring Novelist Who Became Obama’s Foreign-Policy Guru](#),” *The New York Times*, May 5, 2016.

returning US heavy infantry to Europe and bolstering its presence there through the European Reassurance Initiative; in conjunction with NATO, US forces have shifted from a presence-based mission to one focused on deterrence of Russia. And following Russia's interference in the 2016 election, the administration sanctioned Moscow and its affiliates, hardly a sign of success for the Russia reset. As the situation in Syria deteriorates further and the fight with ISIS continues, the US gets drawn deeper into the Levant, and American ground troops similarly are returning to Iraq. In Afghanistan, the administration has delayed its withdrawal from Afghanistan, even increasing troop caps there. And with concerns about Chinese and North Korean aggression growing, the US finds itself once again attempting to find resources to reinforce its military posture in Asia. Even Iran, which the administration hoped to salve with the nuclear deal, has continued its destabilizing activity in the Middle East. And finally, President Obama's grand vision for a nuclear-free world has made little progress, with North Korea producing additional weapons, Iran potentially fielding a weapons program in little over a decade, and China, Russia, and even the United States modernizing their strategic arsenals.¹⁴ Across the globe, events have pulled—and continue to pull—America back, in some cases despite the best efforts of the White House.

At home, the administration has faced obstacles in the public square as well. Newspaper headlines about Benghazi, Crimea, the South China Sea, Syria, and North Korea have had an impact on how the US public viewed the Obama administration's approach to world affairs. Where a majority of respondents thought the US ought to mind its own business in 2013, only 43 percent do now,¹⁵ and there has been a similar uptick in those who say the US does too little to solve world problems—increasing 10 percentage points since 2013.¹⁶ Polls

14. See, for example, George Jahn, "[Document shows less limits on Iran nuke work](#)," *Associated Press*, July 18, 2016, and William J. Broad and David Sanger, "[Race for Latest Class of Nuclear Arms Threatens to Revive Cold War](#)," *The New York Times*, April 16, 2016.

15. *Ibid.*, p. 14.

16. *Ibid.*, p. 11.

still consistently show a favorable view of America's alliances¹⁷ and the need for the US to remain the sole military superpower.¹⁸

In sum, it is no surprise, given the perceived overreach of the George W. Bush administration in the area of national security, that the next president would see a policy of restraint as both substantively and politically advantageous.¹⁹ But it is also no surprise, even if it can be overstated by his critics, that Obama's policy of retrenchment resulted in increased competition from strategic competitors such as China, Russia, and Iran and more uncertainty among US allies about Washington's willingness to lead the effort to maintain the liberal international order. If the normal order of American politics held, one would have expected the president following Barak Obama to see it to be to his or her advantage to change course—putting the Obama Doctrine's legacy at risk. Yet the presidential campaign of 2016 was anything but normal, and its result, the election of Donald Trump, someone who had never been an elected official or served in government before, was even more surprising. To that surprise and its effect on Obama's legacy we now turn.

TRACING THE TRUMP DOCTRINE

The election of Donald Trump, whose campaign delivered a barrage of criticisms not only against Democratic candidate Hillary Clinton but also the incumbent president, was widely and understandably understood as a repudiation of Barack Obama's legacy. Trump's attacks on the Obama administration's Iran nuclear deal, its conduct of the war

17. Jennifer Rubin, "[The voters aren't with Trump](#)," *The Washington Post*, February 22, 2017.

18. "[Public Uncertain, Divided over America's Place in the World](#)," *The Pew Research Center*, May 5 2016, p. 16. In addition, in the past two elections, national security concerns have also registered as a top issue for Republicans; foreign policy was the second most important issue in 2014—an election seen in large part as a repudiation of the President's foreign policy—and terrorism ranked second in 2016. See "[Decision 2014](#)," *NBC News*, and "[Election 2016: Exit Polls](#)," *The New York Times*, November 8, 2016.

19. For an account of how this swing in strategic presidential perspectives has been a regular feature of American statecraft since the end of World War II, see Stephen Sestanovich, *Maximalist: America in a World from Truman to Obama*, Knopf, 2014.

against ISIS, the decision to topple Libya's Gaddafi, its lack of response to Chinese provocations in the South China Sea, and its trade policies with both neighbors and allies amounted to what appears to be a fairly complete rejection of the particular policy elements of the "Obama Doctrine." However, when one looks at what candidate Trump had to say about the broader role of the United States globally, there may be a bit more overlap between the new president and his predecessor than it initially seems. To put the question most directly, will Trump's focus on "America First" produce policies that, as a practical matter, wind up echoing Obama's goal of strategic retrenchment?

Predicting what will come under President Trump is of course an uncertain undertaking. How should the public adjudicate his often contradictory comments and interpret his seemingly off-the cuff policy pronouncements? And what should it make of the discontinuity between his own stated policies and those of some of his key cabinet selections on, for example, Russia or allies? Having never held public office, either by election or appointment, Trump has no voting record or policymaking experience to study. He does, however, as Brookings Institution scholar Dr. Thomas Wright assessed, have decades in the public eye, during which he personally has maintained certain convictions.

In a pre-election essay for the Lowy Institute for Public Policy, Dr. Wright details the three "core beliefs" of Trump's pre-presidency world view: opposition to the US system of alliances, a mercantilist view of the global economy, and a fondness for authoritarians.²⁰ Regarding alliances, Wright argues that "Trump believes that the United States has no intrinsic interest" in sustaining a forward presence or maintaining alliances.²¹ As such, allies ought to pay the entire price tag the US incurs by keeping troops abroad. In Trump's words, "The countries we are defending must pay for the cost of this defense."²² With a zero-sum view of trade and economics, he also intends to scrap existing trade deals—as he did with the Trans-Pacific Partnership (TPP) and has pledged to do with North American Free Trade Agreement

20. Thomas Wright, "[The 2016 Presidential Campaign and Crisis of US Foreign Policy](#)," *Lowy Institute for International Policy*, October 2016, p. 3.

21. *Ibid.*, p. 4.

22. "[Donald J. Trump's Foreign Policy Speech](#)," *Speech to the Center for the National Interest*, Washington, DC, April 27, 2016.

(NAFTA)—and negotiate new arrangements. Finally, in Wright’s estimation, “Trump has a long-standing admiration for authoritarian strongmen,” as seen in his praise of Vladimir Putin and of the Chinese response to the Tiananmen Square protests.²³ Each of these three core beliefs stretches back decades—as indicated, for example, by Trump’s public criticism of US allies in 1987.²⁴

Beyond those three convictions, the waters muddy. Wright divides the remainder of Trump’s foreign policy vision into two camps: those issues he made a part of his 2016 campaign and those about which he has no public opinion. It is in these categories that the bulk of the inconsistency in Trump’s world view arises. He has both criticized past administrations for getting involved in the Middle East and vowed to destroy ISIS and scrap the Iran deal—although, as yet another inconsistency, it does not appear that he will do so (or at least not right away).²⁵ His immigration policies shifted throughout the campaign; he initially vowed to build a wall along the Mexican border and deport illegal immigrants then softened his rhetoric in early fall before changing course again after being sworn-in as president. And his comments on Taiwan and the “One China” policy rebounded between questioning its merits and affirming US support of it.

During the campaign, Trump modeled himself as a staunchly pro-military candidate and vowed to reverse the defense cuts of the Obama years. However, these comments, too, are hardly straightforward as they might at first seem. In his September 2016 national security speech, Trump outlined an ambitious plan for a military build-up, calling for a 350 ship navy, 540,000 soldier Army, 1,200 fighters for the Air Force, and a larger Marine Corps,²⁶ and his Department of Defense has indicated that it intends to follow through on his promise to rebuild the military.²⁷ His support for a large military is not new either; Trump

23. *The 2016 Presidential Campaign and Crisis of US Foreign Policy*, p. 6.

24. See the reprint of a full-page ad taken out in three major US newspapers on September 2, 1987, <https://ak-hdl.buzzfed.com/static/2015-07/10/17/enhanced/webdr02/enhanced-12123-1436563120-13.png>.

25. See “Donald J. Trump’s Foreign Policy Speech,” *Speech to the Center for the National Interest*, Washington, DC, April 27, 2016

26. Donald J. Trump, “[Speech at the Union League of Philadelphia](#),” September 7, 2016.

27. Secretary Jim Mattis, “[Implementation Guidance for Budget Directives in the National Security Presidential Memorandum on Rebuilding the U.S. Armed Force](#),” Memorandum, January 31, 2017.

said in a 1990 interview with *Playboy* that, if he were president, he “would believe very strongly in extreme military strength.”²⁸ However, in his September speech, he also criticized Hillary Clinton’s military adventurism and cast himself, by contrast, as a restrained realist. Building such an “extreme” military would appear to be at odds—or at least unnecessary—with his stated strategy of restraint.²⁹

Moreover, his selection of noted “deficit hawk” Mick Mulvaney as director of the Office of Management of Budget would seem to belie plans for a military buildup.³⁰ Indeed, many of the men and women appointed to senior administration positions appear incongruous with candidate Trump’s stated views on foreign and defense affairs. Mulvaney, until recently a member of Congress noted for his opposition to higher defense spending, is one example, but so too are the Secretaries of Defense and State. Secretary of Defense Jim Mattis, contra his new commander-in-chief, has been a vocal critic of Russia, saying it likely ranked as the most dangerous threat to the US and that Vladimir Putin “is trying to break the North Atlantic alliance [NATO].”³¹ Mattis is known for his staunch opposition to the Iranian regime as well, but in his confirmation hearing did not support pulling out of the Iran nuclear deal as Trump had.³² Secretary of State Rex Tillerson also took a strong stance against the Kremlin, admitted to supporting the Trans-Pacific Partnership, and appeared, in sum, to embrace a more traditional vision of American leadership abroad than his boss does.³³ In Mulvaney, Trump has found a Freedom Caucus veteran dedicated to slashing budgets, and in Mattis and National Security Advisor H.R.

28. Glenn Plaskin, “[Playboy Interview: Donald Trump](#),” *Playboy*, 1990.

29. Complicating a possible military build-up is Trump’s view that it could be paid by savings in other parts of the government budget and his potential efforts to increase spending on domestic infrastructure. Whether this can be done under the current budgetary laws and in the face of members of Congress who believe government deficits are more a priority than defense spending, are open questions.

30. Thomas Donnelly and Gary J. Schmitt, “[An Uncertain Trumpet](#),” *The Weekly Standard*, January 2, 2017.

31. Rowan Scarborough, “[Trump’s Pentagon pick says Russia ‘dangerous,’ Putin possibly ‘delusional’](#),” *The Washington Times*, December 6, 2016, and “[Confirmation Hearing – Mattis](#),” *Hearing of the Senate Armed Services Committee*, January 12, 2017.

32. “Confirmation Hearing – Mattis.”

33. Matt Flegenheimer and David E. Sanger, “[In Rocky Hearing, Rex Tillerson Tries to Separate From Trump](#),” *The New York Times*, January 11, 2017.

McMaster, he appears to have a pair of relatively conventional internationalist hawks. They make odd bedfellows for a president inclined to both limiting US engagement abroad and pursuing the stated goal of rebuilding the military.³⁴ More broadly, Trump appears to hold a transactional view of foreign affairs. A consistent trait of his policy proclamations, it can be seen most clearly in his assertion that allies must pay “their fair share” if they wish to continue enjoying American protection.³⁵ America’s practice of forward-deploying forces, by his estimation, is an act of generosity, one that he threatens to curtail absent “more skin in the game” by allies. It is also evident in his stated willingness to make common cause with any nation “threatened by the rise of radical Islam.”³⁶ If those countries are “good to us,” then the US will work them to counter terrorism, regardless of their form of government or past behavior. When Trump took the unprecedented step of speaking with the president of Taiwan shortly after the election, he framed it too as a negotiation issue, telling a reporter, “I don’t know why we have to be bound by a One-China policy unless we make a deal with China having to do with other things.”³⁷ As *New York Times* reporters Maggie Haberman and David Sanger put it after interviewing Trump, “He approached almost every current international conflict through the prism of a negotiation.”³⁸

In this regard, Donald Trump does not appear to be driven by an overarching theory of American global leadership; in fact the view that such leadership has hurt the country pervades his foreign policy comments. While President Obama’s reluctance to assert American leadership abroad was tied in part to his affinity for the modest realism

34. Indeed, the administration’s first defense budget reflected the internal split. With a focus on limiting domestic spending and shrinking the deficit as opposed to meaningfully boosting the defense budget, it is very much the product of Mick Mulvaney. The promised defense buildup will not begin in the coming year, if at all.

35. “Donald J. Trump’s Foreign Policy Speech,” *Speech to the Center for the National Interest*, Washington, DC, April 27, 2016.

36. *Ibid.*

37. “[Exclusive: Donald Trump on Cabinet picks, transition process](#),” *Fox News*, December 11, 2016.

38. Maggie Haberman and David E. Sanger, “[In Donald Trump’s Worldview, America Comes First, and Everybody Else Pays](#),” *The New York Times*, March 26, 2016.

of his favorite American thinker, the theologian Reinhold Niebuhr,³⁹ President Trump's skepticism about American leadership appears derived from the "dog-eat-dog" realities he seems to believe define the world of commerce and business.⁴⁰

Although there are of course significant policy differences between the two, both came into office with a mind towards revitalizing the homeland and scaling back foreign commitments. The Obama White House avowed that it had to pivot out of the Middle East because, in the words of Obama confidant Ben Rhodes, "If you're consumed by the Middle East, you can't fix climate change or engage Asia."⁴¹ Trump, for his part, employs similar rhetoric about the limits of America's reach, arguing that America's global commitments are a burden that gets in the way of building up the homeland. Breaking from his party's most recent internationalist tradition, he has reiterated that a protectionist, "America First" policy would serve the country best.

Connected to their shared "realism," neither President Obama nor President Trump is an advocate of the idea of American exceptionalism. Obama's soft rejection of this language was to argue each country thinks it's exceptional and, more generally, suggest he respected existing cultural and civilizational differences more than his predecessors did. Trump's far harsher rejection of American exceptionalism came in response to a query of why he continued to praise someone like Vladimir Putin, who the interviewer said "is a killer." The new president responded by saying that "We've got a lot of killers" here and "What do you think, our country's so innocent?" American exceptionalism is a notion "insulting [to] the world."⁴² For both presidents, the transformative possibility of the exercise of American power and assertion of its ideals—a staple of past presidential rhetoric—is pyrrhic at best.

39. For a discussion of this idea, see Daniel Clausen and Max Nurnus, "[Obama Grand Strategy and Reinhold Niebuhr](#)," *The Diplomat*, March 24, 2015.

40. This view can be seen in Trump's transactional view of foreign affairs, wherein the US must be compensated for providing military support to allies and partners, and in his mercantilist view of trade, see "In Donald Trump's Worldview, America Comes First, and Everybody Else Pays."

41. Michael Grunwald, "[Ben Rhodes and the Tough Sell of Obama's Foreign Policy](#)," *Politico*, May 10, 2016.

42. Abby Phillip, "[O'Reilly told Trump that Putin is a killer. Trump's reply: 'You think our country is so innocent?'](#)," *The Washington Post*, February 4, 2017.

Both presidents appear pessimistic about the utility of American power for regime change. As Ben Rhodes noted, “It’s not that more US military engagement will stabilize the Middle East. It’s that we can’t do this.”⁴³ Instead, the White House lowered its sights, concentrating on not destabilizing the region further. It appeared to regret supporting democratic movements in Egypt and Syria during the Arab Spring, and Rhodes framed the administration’s inaction following Assad’s use of chemical weapons as an effort to avoid “what happens the next day.”⁴⁴ Trump has similarly decried past efforts to change the nature of the region, proclaiming—and in the process implicitly criticizing US engagement in the Middle East—that the original sin of post-Cold War foreign policy was “the dangerous idea that we could make Western democracies out of countries that had no experience or interest in becoming a Western democracy.”⁴⁵ Indeed, “our current strategy of nation-building and regime change is a proven failure.”⁴⁶

Having placed less emphasis on the normative elements of international relations and with less emphasis on the particular character of regime types (democratic, authoritarian, etc.) as defining its statecraft, both the new Obama White House and the new Trump White House hoped they could reset relations with the Putin-led Kremlin. Both argued that agreements could be made that fit the national interests of the United States and Russia, but in both cases, the attempt at a reset was understood as coming at the expense of democratic allies. In the first instance, the Obama team was accused of ignoring the equities of NATO allies in Russia’s neighborhood, while in the second case, in his campaign, Trump spent far more time disparaging allies than criticizing Russian behavior. Since taking office, he has continued to show an affinity for Russia and a desire to craft a “Russian reset” of his own, but the politics—particularly reports of

43. Michael Grunwald, “[Ben Rhodes and the Tough Sell of Obama’s Foreign Policy](#),” *Politico*, May 10, 2016.

44. In his interview with Ben Rhodes, *Politico*’s Michael Grunwald notes that “Rhodes suggested the White House now regrets its meddling, which ultimately helped pave the way for a military coup in Egypt and chaos in Libya.” (*Ibid.*)

45. “Donald J. Trump’s Foreign Policy Speech,” *Speech to the Center for the National Interest*, Washington, DC, April 27, 2016.

46. Donald J. Trump, *Understanding the Threat: Radical Islam and the Age of Terror*, Youngstown, OH, August 15, 2016.

Russian influence on the US election and in the administration—have not made it easy.

One area of national security that Trump appears to break most directly from the Obama Doctrine is his view of the Islamic terror threat; to him, America is engaged in a civilizational struggle with radical Islam, akin to the Cold War.⁴⁷ This belief—a driving force behind his pledge to fight alongside any country that would join him—marks a departure from Obama’s more conciliatory rhetoric about Islamism generally. However, the two presidents intersect more than it might at first appear. They both seem to have trained their eyes upon the terrorist threat in the Middle East, eschewing concerns about possible reforms within the region. As Obama allowed Russia to establish a sally port to the Mediterranean and the greater Middle East in Syria, so too does Trump seem inclined to encourage Russian engagement in the name of countering terrorism. Although they speak in different tones and have contrary views regarding Iran, they both prioritize the fight against ISIS and jihadi.

Finally, Trump’s strident protectionism and mercantilist impulses do appear to go against Obama’s trade policies. Trade deals in the mold of the past White House’s unsuccessful Trans-Pacific Partnership would seem to be anathema to a Trump White House. However, Obama’s legacy in this instance was just as much at risk if Hillary Clinton had become president, with the Democrat Party itself becoming increasingly skeptical about the benefits of broad free-trade agreements. Moreover, Trump’s own protectionist instincts will likely be substantially moderated for the time being by a Republican-controlled Congress that must agree to any major changes in trade arrangements and whose majority still leans toward free-trade policies. In sum, it appears that the global trade agenda favored by President Obama will, in practice, neither move appreciably forward nor backward at least initially under a Trump administration.

47. “Donald J. Trump’s Foreign Policy Speech,” *Speech to the Center for the National Interest*, Washington, DC, April 27, 2016.

THE BEST LAID PLANS

Presidents may enter the White House with particular foreign policy views in mind but those plans are subject to systemic conditions and the twist and turns of world affairs. The president, while a singularly powerful figure at the head of massive national security bureaucracy, is still operating within a system in which Congress remains the most powerful legislative body in the world, enjoying both the power of the purse and extensive oversight authorities. As newly inaugurated Donald Trump has experienced, congressional antipathies to Putin's Russia have not gone away just because he's become president. A president must also pay attention to public opinion, while simultaneously working to shape it. A chief executive too out of step with the public will find his policies being contested by members of Congress who face elections independent of the presidential election cycle. And, finally, each president inherits a host of preexisting conditions from his predecessor, which can't help but tailor his own policy options. In short, Donald Trump alone will not decide the fate of the Obama Doctrine.

The Obama administration handed its successor a slowly improving economy but also a longer-term fiscal problem that may well impinge on the Trump pledge to substantially increase the size and capability of the American military.

Indeed, the erosion of American power may rank as one of the few lasting consequences of the Obama Doctrine. As explained above, defense spending, as measured in both near-term budgets and long-term plans, was substantially reduced under Obama and as a result of the 2011 Budget Control Act's strictures on government spending. The result: a smaller and less ready military—the smallest, least ready Air Force in history, a Navy and Marine Corps struggling to keep planes in the air and ships at sea, and an Army unable to sustain readiness for all but a small portion of its soldiers.⁴⁸ The military operates at the limits of its capacity now, even with the lowered geopolitical ambitions of the Obama era. If Trump were to try to reverse his predecessor's retrenchment, increasing the demands on the military, he

48. "[State of the Military](#)", Hearing of the House Armed Services Committee, February 7, 2017.

would have to begin by rebuilding the country's armed forces. And to do that, he would need the support of Congress.

Alongside Trump's victory in November, Republicans retained control of the Senate and the House of Representatives. In the latter, led by Speaker Paul Ryan (R-WI), the GOP has put forward a policy agenda, "A Better Way," that includes turning away from Obama's foreign policy.⁴⁹ Calling for "American leadership and exceptionalism," it decries "leading from behind" and calls for the US to "restore American leadership on the international stage," underscore "the importance of transatlantic alliances," "promote...free markets," and "expand the community of free societies."⁵⁰

However, noteworthy in the Speaker's report was the absence of any discussion about the monies needed to carry out such a foreign policy, reflecting the fact that, in both the House and the Senate, but principally in the House, there remain Republicans who believe the most pressing problem facing the country is not national security but the longer-term fiscal health of the country. Congress may not have the power to check all executive action in the realm of foreign affairs, but in its control of appropriations, it possesses the capacity to set limits upon the country's reach and complicate efforts to rebuild the US military.

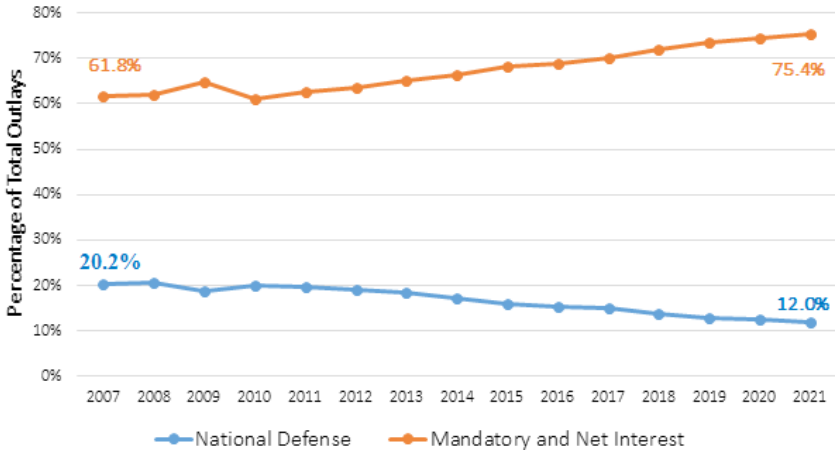
How Congress manages the federal budget—and entitlements and defense spending in particular—will likely determine in good measure the realities of American statecraft globally; absent an influx of money for the Pentagon, Trump would be harder-pressed to change course from his predecessor. But such an influx will be increasingly difficult to come by without entitlement reform. A fundamental flaw of the Budget Control Act was the notion that the budget could be balanced on the back of domestic and national defense discretionary spending, which together account for a mere 30 percent of federal spending. As such, under President Obama, entitlements grew, with the national debt expanding alongside them. Mandatory spending requirements—chiefly entitlement programs such as Medicare, Medicaid, and Social Security—have

49. [*A Better Way: Achieving US Security through Leadership and Liberty*](#), The Office of the Speaker of the House, June 9, 2016.

50. *Ibid.*, 11.

metastasized and now consume roughly 70 percent of the federal budget. Under the current budget path, their portion will expand to about three quarters of national spending by the end of Trump’s first term. As shown in figure 2, much of that growth will likely come at the expense of the military.

Figure 2: Portion of the Federal Budget Devoted to Mandatory Spending vs. Defense Spending

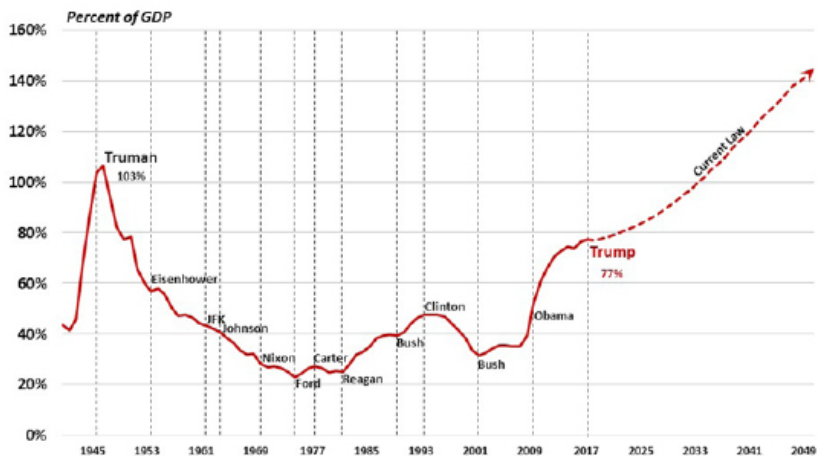


Source: Office of Management and Budget.

Trump inherited a broader fiscal challenge as well. The national debt continues to grow, particularly when compared to GDP, as seen in figure 3, and Trump came into office facing the highest deficit-to-GDP ratio of any president since Harry Truman.⁵¹ Entitlement commitments and national debt will likely limit the scope of any intended military buildup and could have widely-felt consequences for the new administration’s flexibility on the world stage. In the end, it may be that the fiscal challenges facing the US reinforce a version of “America First” that is less about asserting American national interest globally than about limiting what is considered an American vital interest altogether.

51. For more information, see James C. Capretta, “[Will Trump face fiscal reality?](#),” *Real Clear Policy*, December 10, 2016, and Nick Timiraos, “Fiscal Constraints Await the Next President,” *The Wall Street Journal*, September 25, 2016.

Figure 3: Debt-to-GDP at the Beginning of Presidencies



Source: Mitch Daniels, Leon Panetta, and Tim Penny. "Governing through Leadership: Steps to Secure Our Fiscal Future," Committee for a Responsible Federal Budget, December 1, 2016, 2.

If fiscal and military constraints may forestall a doctrinal shift, what of public opinion? In some regards, the president responds to the public and shapes his views according to an interpretation of where both his base and the country writ large stand. Yet it is important not to underestimate the bully pulpit and the president's role as a driver as well as consumer of public opinion.

In the latter years of the Obama administration, public opinion seemed to turn against the White House, as outlined above, and deeper trends in polling appear to complement that shift. Roughly the same percentage of Americans have consistently said that that the US should be the sole or shared leader of the world since the early 1990s (88 percent now vs. 91 percent in 1993),⁵² and the same percentage views NATO favorably (53 percent) as did in 2009.⁵³ In fact, support for

52. *Public Uncertain, Divided over America's Place in the World*, p. 17.

53. *Ibid.*, p. 48.

US global engagement has a long, steady history, even as the public's mind changes with the pace of events.⁵⁴

At the same time, some measures point toward support for the kind of retrenchment rhetoric Trump employed on the campaign trail. His supporters, in particular, are less likely to support active US leadership in the world than their countrymen,⁵⁵ and Trump's success as well as that of Bernie Sanders in the Democratic Primary showed the breadth of bipartisan support for protectionism.⁵⁶

Public opinion is not impervious to presidential influence though. President Obama showed the effect that rhetoric and presidential behavior can have on the public's support or opposition to policies. Public support for the war in Afghanistan, for example, remained favorable in the first year of his presidency, as he emphasized the importance of the fight and the need to commit more troops. Only when Obama stopped focusing on the war and made clear that it was no longer a main interest of his presidency did opinion turn against it.⁵⁷ More broadly, Obama showed an ability to bring public opinion with him, particularly regarding foreign affairs.⁵⁸ Donald Trump similarly influenced public opinion during the election. As Colin Dueck explained this past summer, voters turned more protectionist after Trump started pushing protectionist policies.⁵⁹ In Dueck's estimation, there is a "need for a model of foreign policy opinion that allows for the

54. See Stephen Sestanovich, "[The Truth about Populism and Foreign Policy](#)," *Foreign Affairs*, May 30, 2016.

55. Karl Friedhoff et al., "[Republican Get Behind Trump, but Not All of his Policies](#)," *The Chicago Council on Global Affairs*, July 18, 2016.

56. Trump and Sanders received roughly 44 percent of the votes cast in the presidential primaries this past year, but concerns about the value of free trade pervaded the electorate; a majority of Republican voters and a plurality of Democratic voters reported that trade kills jobs. See Gregory Holyk, "[Foreign Policy in the 2016 Presidential Primaries Based on the Exit Polls](#)," *The Chicago Council on Global Affairs*, April 7, 2016.

57. See [The Washington Post–ABC News Poll](#), "All in all, considering the costs to the United States versus the benefits to the United States, do you think the war in Afghanistan has been worth fighting, or not?"

58. For a deeper discussion, see Mark Moyar, "[Leaving Behind 'Leading from Behind'](#)," *Strategika*, October 31, 2016.

59. Colin Dueck, "[Republican Party Foreign Policy: 2016 and Beyond](#)," *Foreign Policy Research Institute*, July 22, 2016.

possibility of leadership and persuasion...rather than simply assuming opinion is unalterably fixed.”⁶⁰

Of course, determining the impact of the Trump presidency on the legacy of the Obama Doctrine is complicated by the uncertainty of exactly how Donald Trump will conduct his foreign and defense policies. At least initially, the overt actions taken by his national security team—continuing sanctions on Russia, reaffirming ties to NATO and Asian allies, reaffirming the “One China” policy, meeting for state visits with the prime ministers of the UK and Japan, and so on—are not appreciably different from existing policies. But, as with President Obama and his team of advisors, one is simply uncertain about exactly how in sync (or not) the “inner” decision-making process within the Trump Oval Office will be with that of his Senate-confirmed appointees at the Departments of Defense, State, Treasury, and Commerce. To say there remains an unsettled policymaking process in the new administration is to state the obvious.

Further complicating matters is the fact that events outside a president’s control can render his own plans moot. Circumstances change: President George H. W. Bush came into office determined to engage in a more “realistic” foreign policy than his predecessor but, in the end, was engaged in building what he hoped would be a “new world order.” Similarly, Bill Clinton came to office determined to focus on domestic matters—famously reflected in his campaign slogan, “It’s the economy, stupid”—but, by the end, was linked to the argument that the US was “the indispensable nation.” George W. Bush campaigned on an aversion to nation building and a more “humble” foreign agenda but soon was engaged in regime change and a policy whose goal was ending tyranny in the world. And, finally, despite President Obama’s intent to end America’s military involvement in the Middle East and turn European security over to the Europeans, by the end of his term he found himself adding troops to Iraq and Syria, ramping up the campaign in Yemen, and returning American armor to Europe. A simple fact of history is that every president since the end of the Cold War has sent troops into combat in a conflict he did not anticipate. Whether Donald Trump intends to move away from or inadvertently sustain the Obama Doctrine may depend in part on the consent of Congress and

60. *Ibid.*

the acquiescence of public opinion, but whatever his intentions, his conduct will no doubt be shaped by events yet to be foreseen.

CONCLUSION

President Obama's policy of restraint in foreign affairs marked a significant shift away from the course set by the previous administration and a turn towards a form of "realism" about the limitations of American power. Such a change may have been unsurprising given the country's experience under President Bush, but it is hard to label it a complete success. Setting aside the possible intrinsic merits of the Obama Doctrine, it did not succeed in thoroughly restraining US foreign policy. With an armored brigade returned to Europe, troops engaged in a Middle East conflict, and continuing operations in Afghanistan, America is more entrenched in foreign conflicts than President Obama had wished. Nor has efforts to smooth relations with potential "great power" competitors, China and Russia, produced the intended effect. To the contrary, tensions have increased, with a concomitant increase in military deployments.

But even if the Trump administration were determined to reverse policy course from the Obama years, it would still not be free from the existing constraints. The erosion of American military power cannot be undone in the course of a year or even a presidential term, regardless of whether the new president commits to a serious rebuild. Similarly, the expansion of national debt and growth of mandatory spending requirements place unwieldy fiscal constraints on the new administration and Congress, which will limit their policy ambitions.

Congress and the American public alike seem uncertain about the proper exercise of American power on the world stage. While much of the public supports the traditional system of alliances and American leadership, the success of Donald Trump's "America First" and Bernie Sanders' isolationist messages in the 2016 election suggest that, if there is not a significant strain of retrenchment already in the public's lifeblood, there is at least a susceptibility to it.

Indeed, although it may be a fool's errand to try to anticipate President Trump's specific policy positions, his past comments, rhetoric on the campaign trail, and behavior since taking office suggest

that he and Obama share a general skepticism about a forward-leaning use of American power except in cases involving the most obvious “national interest.” That doesn’t necessarily mean a reluctance to use American power but it probably does mean a more narrow set of goals for its use. Though Trump came to these views from a different road, he may end up following his predecessor’s path of strategic retrenchment; in the pursuit of an “America First” policy, Donald Trump may, in an irony of history, perpetuate a core feature of the Obama Doctrine.

But, again, history has a way producing its own ironies at least when it comes to American presidencies. As Stephen Sestanovich has noted, the “yin and yang” of American foreign policy since the end of World War II has been a president pursuing “maximalist” policies followed by a president promoting retrenchment before the cycle repeats.⁶¹ Now, it may be that the United States has finally reached a point where it breaks that cycle—having become tired of the effort, frustrated by bearing the burden or simply cannot afford it—and rejects its global leadership role. Yet there is also the possibility that the uneven record of the Obama Doctrine actually sets in motion events around the world that the Trump administration will find necessary to address by tools and policies that were never anticipated and, once again, reverse course from his predecessor’s strategic vision.

61. Stephen Sestanovich, *Maximalist: America in the World from Truman to Obama*, Alfred A. Knopf, 2014.

REPUBLICAN PARTY FOREIGN POLICY: 2016 AND BEYOND

Colin DUECK, *George Mason University*

The foreign policy tendencies of Republican voters are divided between three broad tendencies: internationalist, nationalist, and non-interventionist. Donald Trump won the GOP presidential primaries in 2016 partly by playing upon these divisions in an unconventional way. He assembled a new, ideologically cross-cutting insurgent coalition based upon strong support from non-college educated Republicans, directed against free trade, immigration, and policy elites from both parties. In effect, he pulled together nationalist and non-interventionist support against conservative internationalists, using his own polarizing personality as the focus. Since Trump is now president, these nationalist and non-interventionist tendencies today have greater sway within the party than at any moment since the 1930s. Yet in many ways, the foreign policy preferences of the average Republican voter are no different—and no more “isolationist”—than they were four or five years ago. This raises the interesting possibility that the long-term future of conservative internationalists may not be as dire as many seem to believe. In this essay, I begin by outlining the differences between the GOP’s main foreign policy tendencies, along with their historical relationship to one another. Then I describe how Trump defied historic norms to create a new coalition that won the nomination. Foreign policy under a Trump administration is likely to track the declared priorities and decision-making style of the president. But elements of conservative internationalism remain a strong force within many segments of the Republican Party, including at the grassroots level.

REPUBLICAN PARTY FOREIGN POLICY TENDENCIES

The foreign policy tendencies of voters within the Republican Party can be placed into three broad categories: internationalist, nationalist, and non-interventionist.¹ These tendencies are also represented

1. These categories are developed at greater length in my book, *The Obama Doctrine: American Grand Strategy Today* (Oxford University Press, 2015), chapter 4.

within the full spectrum of GOP elected officials, opinion leaders, interest groups, media outlets, and foreign policy think-tanks.

Republican *internationalists* believe in an active US role overseas—economically, militarily, and diplomatically. They support existing US alliances and military commitments, along with free trade agreements, foreign aid programs, and relatively high levels of defense spending. At the elite level, this has been the dominant tendency within the Republican Party since World War Two. Prior to Trump, every Republican president since Dwight Eisenhower had been an internationalist of one kind or another. There are of course significant differences between various types of GOP internationalists. Some, in the tradition of Richard Nixon, emphasize great power realpolitik. Others, like George W. Bush, emphasize democracy promotion and rogue state rollback. Yet both Nixon and Bush 43 were—like Eisenhower, Reagan, and Bush 41—Republican internationalists who favored a forward American presence overseas. This basic commonality is worth keeping in mind, since not all Republicans share it.

The success of Donald Trump in the 2016 Republican primaries encouraged the impression that broadly internationalist policies have no support whatsoever at the grassroots level within the GOP. This is a mistaken impression. In reality, even among those who voted for Trump in the primaries, select internationalist policies still carry considerable grassroots support. Just to take one example, Trump's own supporters are far more likely to look favorably upon NATO, than unfavorably.² More will be said about this point later on. Yet Trump did campaign on a foreign policy platform dramatically different from any successful Republican candidate since the 1940s, and his nomination represented a severe defeat for GOP internationalists of all kinds.

Republican *non-interventionists* oppose US military commitments overseas. Many members of this school do support commercial opportunities and diplomatic engagement with other countries. But their defining feature is a deep resistance to US military intervention, bases, and alliances abroad. This was a dominant sentiment within the Republican Party during the 1920s and 1930s. In the US

2. Among supporters of Trump in the GOP primaries, 64% said that “being a member of NATO is good for the US,” while 30% disagreed. Support for NATO was even higher among other Republicans. Pew Research Center, “Public Uncertain, Divided over America’s Place in the World,” April 2016, p. 47-48.

context, it often flows from a libertarian commitment to limited government at home—along with the conviction that said government tends to be undermined by international military entanglements. During the Cold War, this strain of thinking was marginalized among conservative Republicans, as anti-Communist policies won out. Non-interventionists were also temporarily subdued by the commonly recognized need to respond to the terror attacks of September 11, 2001. But frustrations in Iraq after 2003 gave anti-interventionist arguments a new lease on life, and indeed such arguments had been percolating on the edges of the GOP ever since the collapse of the Soviet Union, for example in the repeat presidential runs of former Nixon speechwriter Pat Buchanan.

Non-interventionists believe that America's war on terror has been overly militarized and a threat to civil liberties, under President Obama as well as George W. Bush. Some of the leading GOP non-interventionist candidates in recent years include former US Representative Ron Paul (R-TX) and his son, Senator Rand Paul of Kentucky. Both have run for president, and have a core following of libertarians, but both have been unable to expand their support beyond that limited core. One reason is that while libertarian non-interventionists represent a clear and principled point of view within the Republican Party, they are still very much a minority faction—including on foreign policy issues.³ The median Republican voter today is not so much non-interventionist, as nationalist.

Republican *nationalists* arguably make up a plurality of GOP voters at the grassroots level these days, but are badly underrepresented among foreign policy elites. This sometimes leave such nationalists with few articulate proponents. Those few GOP foreign policy experts who are not internationalist, tend to be non-interventionist. In reality however, Republican nationalists are a recognizable third grouping, distinct from either of the other two. And during the Obama era, they rose to new prominence.

Conservative nationalists have no objection to either high levels of US defense spending, or to the most aggressive measures against terrorism. They are not remotely pacifist. At the same time, conservative

3. The Brookings Institution, "2013 American Values Survey: In Search of Libertarians in America," Washington, DC: Brookings Institution, 2013.

nationalists disdain nation-building exercises, non-military foreign aid programs, humanitarian intervention, and international institutions designed to promote global governance. For nationalists, the maintenance of American sovereignty is paramount, and diplomatic engagements with known US adversaries are generally unwelcome. The basic conservative nationalist instinct is to maintain very strong defenses, punish severely any direct threats to US citizens, refuse international accommodations, and otherwise remain detached from multilateral commitments. This mentality is well captured by the words of the coiled snake on the yellow Gadsden flag, a favorite of Tea Party supporters: “Don’t tread on me.”

Historically, it is nationalists who have acted as the crucial pivot players within the GOP on foreign policy issues. When convinced of threats to the United States, they can be unyielding. During the Cold War for example, the GOP’s nationalists worked with its internationalists to press back against the Soviet Union and its allies overseas. Indeed a chief complaint of conservative nationalists for much of the Cold War was that the US was not doing enough to roll back Communism worldwide. After September 11, 2001, Republican nationalists again supported the most assertive measures taken by President George W. Bush in the “war on terror,” including the 2003 invasion of Iraq. Over the years however—and particularly since Barack Obama became president—many conservative nationalists have come to think twice about well-intentioned pro-democracy interventions in the Muslim world. This change of heart was significant in allowing for the rise of Donald Trump.

All told, Republican internationalists dominated the party’s foreign policy ideas and practices from the presidency of Dwight Eisenhower through 2015, with conservative nationalists in a crucial but secondary supporting role. Non-interventionists were marginalized. Put simply, what Trump did during the 2016 primaries was to unite the GOP’s nationalists with many of its non-interventionists in a full-blown and politically successful assault on the party’s dominant internationalist faction. The significance of this upset can hardly be overstated. There is really no precedent for it since World War Two.

HOW TRUMP DID IT

A common pattern in GOP presidential primaries prior to 2016 was their eventual devolution into a contest between a mainstream, center-right, pragmatic internationalist with establishment support (e.g. Mitt Romney, John McCain), and an “insurgent” social conservative with close ties to evangelical Christians (Rick Santorum, Mike Huckabee). The evangelical favorite would do well in parts of the South and interior West, but ultimately lose to the more moderate candidate, for lack of organization or broad appeal.⁴ International issues were typically not a major source of disagreement between these candidates; both would be relatively hawkish, and neither would question the fundamentals of Republican national security policy. Those who did, like Ron Paul, lost badly.

Donald Trump rearranged and broke down this expected pattern by locating and emphasizing new sources of division within the Republican Party—including on foreign policy. He campaigned as neither a staunch evangelical conservative, nor an establishment-friendly pragmatist. Instead he ran as a furiously populist, anti-establishment nationalist. In doing so, Trump initially alienated college-educated Republicans, most conservative opinion leaders, and virtually the entire GOP establishment. Obviously, due to intense doubts surrounding Trump’s character and unorthodox policy stands, his campaign was highly controversial and polarizing inside the Republican Party. The extraordinary nature of his candidacy drove up voter turnout in the Republican primaries, both for and against him. Over 17 million people cast their votes for candidates other than the eventual nominee—an unprecedented number in a GOP primary. But Trump’s platform and candidacy turned out to have surprising reach toward a range of Republican primary voters across the usual ideological and regional intraparty divisions, and of course his opponents were divided. Exit polls from multiple primaries revealed that Trump’s supporters saw him as a strong, independent-minded leader, capable of bringing needed change to Washington. For these particular voters, Trump’s combative style, his war on “political correctness,” his outsider status, his personal fortune, and his scathing attacks on the elites of both parties were all assets—not liabilities.

4. Henry Olsen, “A GOP Dark Horse?” *National Affairs* 8, Summer 2011, p. 106-120.

Trump did equally well in the Northeast and the Deep South, with GOP moderates as well as conservatives. Indeed on multiple domestic policy issues, such as entitlement reform, the minimum wage, and Planned Parenthood, he took positions that were moderate to liberal. This was precisely why many staunch Republicans fought Trump so bitterly in the primaries: he really had no prior connection to the American conservative movement, nor to its preferred policy positions on numerous issues. Yet Trump's persona and issue positioning turned out to be appealing to one major, numerous constituency: working-class Republicans, and those without a college education. Among this core constituency, Trump did very well throughout the Republican primary season, across regional and ideological lines. He also polled particularly well with older white men. In the end, Trump won on average about 40% of the popular vote until his last opponent dropped out. This was enough for him to win most of the contested party primaries and caucuses outside of the Great Plains.

The New York businessman's unusual stance on numerous international and transnational issues was divisive, even inside the GOP, but at the same time important to his nomination. Several of his most attention-getting proposals, considered unworkable by policy experts from both major parties, were in fact overwhelmingly popular with Republican primary voters. These included for example his notion of a temporary ban on all Muslim immigrants into the United States, as well as a full-blown security wall on America's southern border paid for by Mexico.⁵ While establishment internationalists tended to favor immigration reform, by 2015-16 over 60% of Republican voters had come to view mass immigration into the US as a "critical threat."⁶ Trump tapped into this sentiment and encouraged it by proposing to identify and deport some eleven million illegal immigrants living in the United States. Trump's protectionist stance on numerous international trade agreements, past and present, was also highly unusual for a winning GOP candidate. But since roughly half of Republican voters shared

5. Gregory Holyk, "Foreign Policy in the 2016 Presidential Primaries Based on the Exit Polls," *Chicago Council on Global Affairs*, April 7, 2016.

6. Chicago Council on Global Affairs, "America Divided: Political Partisanship and US Foreign Policy," September 15, 2015, p. 31-32.

vaguely protectionist views on international trade, as of 2015, Trump's position held considerable populist appeal.⁷

Trump won over many of the GOP's non-interventionist voters with full-throated critiques of the 2003 Iraq invasion, denunciations of "nation-building," and repeated declarations that multiple US interventions within the Muslim world had produced nothing of benefit to the United States.⁸ Yet he did not really run as any sort of foreign policy dove. On the contrary, he called for the harshest measures against jihadist terrorists—up to and including torture—and a more aggressive campaign against ISIS along with increases in US defense spending. Trump's hawkish language against jihadist terrorism was crucial to his nomination. He won precisely by *not* being a thoroughgoing anti-interventionist on national security issues. The majority of Republican voters, including conservative nationalists, do not hold non-interventionist views with regard to ISIS and Al Qaeda. The more consistently dovish views of a Ron Paul, for example, remain a losing position politically inside a Republican primary. Principled libertarians understand that Trump is not one of them, and many supported Gary Johnson, the Libertarian Party's candidate for president last November.

Altogether, the image offered by Trump was of a sort of Fortress America, separated from transnational dangers, and with the sense that these dangers might be inter-related under the rubric of "the false song of globalism."⁹ For longstanding and diehard nationalists like Pat Buchanan, this was music to their ears—vindication, after decades in the wilderness.¹⁰ And even for many GOP voters less dogmatic than Buchanan, yet feeling displaced by long-term trends toward cultural and economic globalization, the promise of the country's security, separation, and reassertion of control sounded both plausible and compelling. In the end, Trump carved out a unique niche appeal in the

7. By 2015, Republicans were less supportive of foreign trade than the average voter. Justin McCarthy, "Majority in US Still See Opportunity in Foreign Trade," *Gallup*, March 9, 2015.

8. Trump turned against the Iraq war over the course of 2003-04. For his recorded statements at the time, see Christopher Massie, Megan Apper, and Andrew Kaczynski, "A Guide to Donald Trump's Shifting Position on the Iraq War," *Buzzfeed*, February 20, 2016.

9. Donald Trump, "Trump on Foreign Policy," *The National Interest*, April 27, 2016.

10. Chris Cillizza, "Pat Buchanan says Donald Trump is the future of the Republican Party," *The Washington Post*, January 12, 2016.

2016 Republican primaries by combining a colorful celebrity personality with working-class appeal, a fiercely anti-establishment persona, unapologetic American nationalism, hardline stands against both terrorism and illegal immigration, protectionism on trade, media skill, and a withering critique of past military interventions by presidents from both parties. The combination was highly unorthodox and controversial, but it was enough to win both the nomination and the general election.

THE DEATH OF CONSERVATIVE INTERNATIONALISM?

The interesting thing about public opinion and international policy issues in 2015-16 however, despite Trump's rise, is that Republican sentiment on these issues was broadly similar to Republican opinion in 2011-12. Public opinion polls taken over the years by organizations including Gallup, the Pew Research Center, and the Chicago Council on Global Affairs confirm this rather surprising finding. In 2015-16, a clear majority of Republicans supported increased defense spending, energetic counter-terror measures, US alliances, NATO, Israel, and a leading role for the United States internationally. The most common Republican concern was hardly that President Obama had overreached in fighting ISIS and Al Qaeda, but that he had not gone far enough.¹¹ GOP opinion was more divided on issues of trade, foreign aid, and immigration, but even here, many Republicans—sometimes a majority—supported internationalist positions in 2015-16. For example:

- A poll released by the Chicago Council in September 2015—a month during which Trump was already at the top of GOP primary polls—found that 69% of Republicans favored “taking an active part in world affairs,” as opposed to “staying out.” This was higher than the number of Democrats or independents who agreed with “taking an active part.”¹²

11. Pew Research Center, “Public Uncertain,” p. 1-2, 7-8, 16-17, 28-48.

12. Chicago Council, “America Divided,” p. 3, 11.

- In that same poll, 57% of Republicans agreed that “signing free trade agreements with other countries” is effective in “achieving the foreign policy goals of the United States.”¹³
- 83% of Republicans agreed that “maintaining existing alliances” overseas is similarly effective¹⁴
- 65% of Republicans supported increased “economic and diplomatic sanctions on Russia,” in response to Putin’s ongoing aggression in Ukraine.¹⁵
- A Gallup poll released in February 2016 found that 50% of Republicans viewed foreign trade as an “opportunity” rather than a “threat.”¹⁶
- A Gallup poll released in July 2016 found that while 50% of Republicans favor deporting all immigrants who are living in the US illegally, 48% of Republicans oppose such measures.¹⁷

Public opinion polls taken in 2011-12 paint a rather similar picture to 2015-16.¹⁸ Like most Americans, Republicans had mixed feelings about numerous US international engagements four or five years ago. They continue to have mixed feelings today. And yet Republicans nominated Mitt Romney in 2012, as opposed to Donald Trump in 2016. This would seem to suggest that the nomination of a straightforward internationalist in the earlier case, and something quite different recently, has much to do with the contingencies of the presidential primary process, as opposed to any truly radical shift in overall Republican voter foreign policy opinion.

Common assessments of public opinion also frequently suffer from the assumption that most voters must have strong, fixed views

13. *Ibid.*, p. 6.

14. *Ibid.*, p. 18.

15. *Ibid.*, p. 28.

16. Justin McCarthy, “Americans Remain Upbeat About Foreign Trade,” *Gallup*, February 26, 2016.

17. Jeffrey Jones, “More Republicans Favor Path to Citizenship than Wall,” *Gallup*, July 20, 2016.

18. Chicago Council on Global Affairs, “Foreign Policy in the New Millennium,” (2012); Jeffrey Jones, “Americans Shift to More Negative View of Libya Military Action,” *Gallup*, June 24, 2011; Pew Research Center, “In Shift from Bush Era, More Conservatives say “Come Home, America’,” June 16, 2012.

on a wide range of complicated and sometimes obscure international issues. But while voter opinion on foreign policy is not irrational per se, it is often characterized by considerable uncertainty and fluidity, along with a certain selective deference to party leadership. Foreign policy issue stands are furthermore bundled into broad platforms held by those same party leaders at any given time, especially in the case of a presidential election. Many partisans are willing to overlook a specific change in issue position, particularly when that issue is of low salience to them, in order to maintain support for their party overall. The most common Republican response to Trump's nomination—namely, to support him—is an excellent example of this. For example, through his campaign, Trump seems to have convinced a certain percentage of Republicans that further multilateral trade agreements are unwelcome. Changing poll results reflected that shift, in a protectionist direction.¹⁹ This suggests the need for a model of foreign policy opinion that allows for the possibility of leadership and persuasion, as well as partisan deference and agenda-setting, rather than simply assuming public opinion is unalterably fixed. In the past, each Republican president has played an absolutely crucial role in redefining the foreign policy of his own party—and fellow Republicans have tended to rally behind him.²⁰ Of course this also has major implications for the future, in that GOP foreign policy under a President Trump will in all probability be what he says it is.

During the presidential primaries, Trump did what successful political entrepreneurs often do: he identified new axes of debate, persuaded the uncertain, and changed the conversation.²¹ He built a new type of insurgent coalition inside the GOP, focused on his own personality, and appealing to a plurality of the party's most disaffected, anti-establishment, nationalist, protectionist, and non-interventionist members. Obviously the result was a severe defeat for conservative internationalists. Yet the very contingency of this outcome should also suggest some hopeful possibilities in future years. Now that he is president, many pro-Trump Republicans are in fact conservative internationalists. And he answers to them as well.

19. Fred Barnes, "Moving the Needle on Trade," *The Weekly Standard*, July 18, 2016.

20. Dueck, *Hard Line*, p. 3, 6-8, 35-38, 297-301.

21. William Riker, *The Art of Political Manipulation*, Yale University Press, 1986.

PRÉSENTATION 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'études 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'études 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 Sorbonne Nouvelle Paris 3. 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* (Odile Jacob, 2001). Il a publié en novembre 2013 une *Histoire des États-Unis* chez Perrin.

Frédéric HEURTEBIZE, MCF (Université Paris Ouest Nanterre)

Frédéric Heurtebize est maître de conférences à l'Université de Paris Ouest Nanterre La Défense où il enseigne l'histoire américaine. Lauréat d'une bourse Fulbright, il a été chercheur invité à l'Université Johns Hopkins-SAIS et à l'Université Georgetown à Washington ; il a publié *Le Péril rouge. Washington face à l'eurocommunisme [Red Peril: Washington and the Challenge of Eurocommunism]* (PUF, Paris, 2014), ainsi qu'un grand nombre d'articles sur les relations transatlantiques durant la guerre froide. Ses recherches portent sur la politique étrangère américaine contemporaine et les idées politiques.

William R. KEYLOR, Pr. (Boston University)

William Keylor est directeur de l'International History of Global Studies (Boston University) depuis 1999. Il est l'auteur de *Academy*

and Community : The Foundation of the French Historical Profession (Harvard University Press, 1975) ; *Jacques Bainville and the Renaissance of Royalist History in Twentieth-Century France* (Louisiana State University Press, 1979) ; *The Twentieth-Century World and Beyond : An International History since 1900* (6th rev. ed., Oxford University Press, 2011) ; *The Legacy of The Great War : Peacemaking 1919* (Houghton-Mifflin, 1997) ; *Encyclopedia of the Modern World* (Facts on File, 2006) ; *A World of Nations : The International Order Since 1945* (2nd Ed., Oxford University Press, 2008). Il est également l'auteur de très nombreux articles dans des revues et ouvrages consacrés à l'histoire du XX^e siècle. William Keylor a été lauréat des programmes Guggenheim, Fulbright, Woodrow Wilson, Earhart et Whiting. Il a été membre de l'International Institute for Strategic Studies, nommé chevalier de l'ordre national du Mérite, et a été président de la Society for French Historical Studies. À l'Université de Boston, il a reçu le prix d'excellence Metcalf et a été quatre ans de suite directeur du département d'Histoire (1988-2000).

David G. HAGLUND, Pr. (Queen's University)

David G. 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 Sorbonne Nouvelle Paris 3 et à Saint-Cyr. Ses recherches portent sur les questions de sécurité transatlantique et sur les politiques de sécurité canadienne et américaine. Il co-dirige actuellement la revue *International Journal*. Parmi ses ouvrages, *Latin America and the Transformation of U.S. Strategic Thought, 1936-1940* (1984), *The New Geopolitics of Minerals : Canada and International Resource Trade* (1986), *Over Here and Over There : Canada-US Defence Cooperation in an Era of Interoperability* (2001), and *Ethnic Diasporas and the Canada-US Security Community : From the Civil War to Today* (2015).

Célia BELIN, Dr. (Brookings Institution)

Docteure en science politique/rerelations internationales de l'Université Panthéon-Assas Paris 2, Célia Belin est chercheuse à la Brookings Institution à Washington, ancienne chargée de mission États-Unis – Relations transatlantiques au Centre d'analyse, de prévision et de

stratégie (CAPS) du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, et chercheuse associée au Centre Thucydide de l'Université Panthéon-Assas. Elle est l'auteur de *Jésus est juif en Amérique, Droite évangélique et lobbies chrétiens pro-Israël* (Fayard, 2011). Elle a enseigné la politique étrangère américaine à l'Université Paris 8, Paris 2 et Sciences Po Paris.

Maya KANDEL, Dr. (CAPS, ministère de l'Europe et des Affaires étrangères)

Maya Kandel est historienne, chercheuse associée à l'Université Sorbonne Nouvelle Paris 3 (CREW/CRAN, Centre de recherche sur l'Amérique du Nord) et actuellement chargée de mission États-Unis – Relations transatlantiques au Centre d'analyse, de prévision et de stratégie (CAPS) du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. Elle a été de 2011 à 2016 chercheuse senior, responsable du programme sur les États-Unis à l'IRSEM. Spécialiste de la politique étrangère des États-Unis et du Congrès américain, elle est titulaire d'une thèse de l'Institut d'études politiques de Paris (2010), qui a obtenu le prix de thèse de l'IHEDN (2010) et a été publiée chez CNRS Éditions en 2013 (*Mourir pour Sarajevo ? Les États-Unis et l'éclatement de la Yougoslavie*). Elle est également diplômée de l'Université Columbia (Master of International Affairs, SIPA), et de l'Institut d'études politiques de Paris (Relations Internationales et DEA Économie internationale). Elle est l'auteure de plusieurs chapitres d'ouvrages sur les États-Unis, d'articles dans des revues universitaires, de plusieurs études de l'IRSEM, ainsi que d'une histoire de la politique étrangère américaine à paraître chez Perrin en 2017.

Christopher GRIFFIN, Dr. (Université Sorbonne Nouvelle Paris 3)

Christopher Griffin est docteur en science politique de l'Université de Southern California (USC, Los Angeles), il est chercheur en études stratégiques et stratégies de la contre-insurrection, chercheur associé à l'Université de Sorbonne Nouvelle Paris 3 et enseigne actuellement à l'Institut Catholique de Rennes.

Corentin BRUSTLEIN, Dr. (IFRI, Paris)

Titulaire d'un doctorat de Science politique de l'Université Jean Moulin Lyon 3, Corentin Brustlein a notamment enseigné la Pensée stratégique à Sciences Po Paris (master Affaires internationales), ainsi

que la Théorie des relations internationales (L3 de Science politique) et la Sécurité internationale (master 1 de Science politique) au sein de l'Université Jean Moulin. Au sein du Centre des études de sécurité de l'Ifri, Corentin Brustlein étudie les postures nucléaires, la politique de défense des États-Unis, les processus d'adaptation et de transformation des armées, les opérations militaires contemporaines et la défense antimissile balistique. Il vient de diriger le dossier RAMSES 2017, « Sécurité : combattre la terreur » (Dunod).

Nicholas J. CULL, Pr. (University of Southern California, USC)

Nicholas J. Cull est professeur de Diplomatie publique et directeur du master de diplomatie publique de l'Université de Southern California (USC) à Los Angeles. Docteur de l'Université de Leeds ; il a réalisé un post-doc à l'Université de Princeton. Ses recherches portent sur la diplomatie publique, le rôle des médias et de la propagande dans l'histoire des relations internationales. Il est l'auteur de très nombreux articles dans des revues de science politique et de deux volumes consacrés à l'histoire de la diplomatie publique américaine : *The Cold War and the United States Information Agency : American Propaganda and Public Diplomacy, 1945-1989* (Cambridge 2008), *The Decline and Fall of the United States Information Agency : American Public Diplomacy, 1989-2001* (Palgrave, New York, 2012). Il a dirigé, avec David Culbert et David Welch, *Propaganda and Mass Persuasion : A Historical Encyclopedia, 1500-present* (2003). Son dernier ouvrage, co-dirigé avec Francisco Rodriguez et Lorenzo Delgado, s'intitule *US Public Diplomacy and Democratization in Spain : Selling Democracy?* (Palgrave, New York, 2015).

Marie GAYTE, MCF (Université de Toulon et du Var)

Marie Gayte est maître de conférences à l'Université de Toulon, docteure de l'Université Sorbonne Nouvelle Paris 3 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 *Vingtème Siècle*, *Catholic Historical Review*, *Journal of Church and State*, *Journal of Transatlantic Studies*. Elle vient de publier, avec Blandine Chelini-Pont et Mark Rozell, *Catholics and US politics after the 2016 election. Understanding the swing vote*, chez Palgrave Macmillan.

Jean-Baptiste VELUT, MCF (Université Sorbonne Nouvelle Paris 3)

Jean-Baptiste Velut est maître de conférences en Civilisation américaine à l'Université Sorbonne Nouvelle Paris 3. Ses recherches portent sur l'économie politique américaine contemporaine, la politique commerciale et les débats sur la mondialisation. Ses publications récentes incluent *The Crisis and Renewal of American Capitalism*, co-dirigé avec L. Cossu-Beaumont et J. H. Coste (Routledge, 2016) et *What Role for Civil Society in Cross-Regional Mega-Deals ?*, publié dans la revue *Papers in Political Economy* en 2016. J.-B. Velut est aussi consultant sur les accords de commerce européens pour la Direction générale commerce de l'Union européenne. Il coordonne actuellement la publication d'un ouvrage intitulé *Understanding Mega Trade Deals : The Political and Economic Governance of New Cross-Regionalism* (Routledge, 2017).

Gary SCHMITT, Dr. et James M. CUNNINGHAM, Dr. (American Enterprise Institute)

Gary Schmitt est co-directeur du centre Marylin 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 internationales et dans des quotidiens américains comme le *Financial Times*, le *New York Times* ou le *Washington Post*. Gary Schmitt est docteur en science politique, diplômé de l'Université de Chicago.

James M. Cunningham est chercheur associé du centre Marylin Ware for Security Studies de l'American Enterprise Institute.

Colin DUECK, Pr. (George Mason University)

Colin Dueck est professeur de la Schar School of Policy and Government à l'Université George Mason. Il est diplômé de Princeton et d'Oxford en science politique et relations internationales. Il a publié trois ouvrages sur la politique étrangère américaine et les politiques

de sécurité nationales, *The Obama Doctrine : American Grand Strategy Today* (Oxford, 2015), *Hard Line : The Republican Party and U.S. Foreign Policy since World War II* (Princeton, 2010), et *Reluctant Crusaders : Power, Culture, and Change in American Grand Strategy* (Princeton, 2006). Il a été entendu comme expert auprès du Congrès et a publié des articles sur ces mêmes thèmes dans plusieurs revues scientifiques et journaux tels que : *International Security*, *Orbis*, *Security Studies*, *Review of International Studies*, *Political Science Quarterly*, *World Policy Journal*, *RealClearPolitics*, *National Review*, *Foreign Affairs*, *The National Interest* et le *New York Times*. Ses recherches portent sur la politique étrangère partisane et le conservatisme américain. Colin Dueck est aussi conseiller scientifique à l'Alexander Hamilton Society de l'Université George Mason, et chercheur au Foreign Policy Research Institute (FPRI) à Washington, ainsi que membre de l'International Institute for Strategic Studies. Il a travaillé comme conseiller en politique étrangère pour plusieurs campagnes électorales du Parti républicain.

Maud QUESSARD, MCF-chercheur États-Unis (IRSEM)

Maud Quessard est maître de conférences en civilisation nord-américaine. Diplômée de Sciences Po, spécialiste de politique étrangère américaine, elle a enseigné jusqu'en 2017 à l'Université de Poitiers, à l'IEP de Bordeaux et à Sciences Po Paris. Ses recherches portent sur la diplomatie publique, le *soft power* américain, les guerres de l'information et les stratégies d'influence. Elle a bénéficié du programme de soutien à la recherche de l'IHEDN, a été *visiting fellow* au département d'histoire de l'Université de Harvard en 2015. Elle est l'auteur d'une monographie sur les *Stratégies d'influence des États-Unis : information, propagande et diplomatie publique de la guerre froide à Obama* (PUR, 2018). Parmi ses publications récentes : « Quel *soft power* pour les États-Unis ? », chap. 9, in Célia Belin, Frédéric Charillon (dir.), *Les États-Unis dans le Monde*, Paris, CNRS, octobre 2016 ; « Les États-Unis et la menace islamiste », *Questions Internationales*, La documentation française, septembre 2015.



IRSEM

INSTITUT DE RECHERCHE STRATÉGIQUE
DE L'ÉCOLE MILITAIRE



LES ÉTATS-UNIS ET LA FIN DE LA GRANDE STRATÉGIE ?

UN BILAN
DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE D'OBAMA

Maud QUESSARD et Maya KANDEL (dir.)

Cette étude propose un bilan de la politique étrangère de l'administration Obama. Elle revient sur ses choix stratégiques et questionne l'existence et la pérennité d'une « doctrine Obama » dans un contexte international où l'on considère de plus en plus difficile de mener une « grande stratégie ». Ce « chaos stratégique » se caractérise par la multiplicité des crises, des espaces de guerres, ainsi que par la multiplicité et l'ascension des acteurs non étatiques ou transnationaux, des puissances émergentes, émergées ou réémergentes. Or, le point commun de plusieurs de ces acteurs ascendants est de vouloir détruire ou remettre en question les fondements de l'architecture internationale, un ordre promu et soutenu par les États-Unis depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. La présidence Obama marque-t-elle pour autant la fin de la grande stratégie en politique étrangère américaine ?

Réalisée à partir des actes d'un colloque international et interdisciplinaire, cette étude a pour but de présenter des clés d'interprétation, notamment en réaction aux différentes lectures de la politique étrangère américaine formulées entre 2009 et 2016. Il s'agit ainsi de mettre en perspective l'héritage historique auquel Obama a semblé prétendre, au-delà de la seule prophétie d'un retour pur et simple au réalisme en politique étrangère.