



HAL
open science

Le rétablissement des relations Cuba–Etats-Unis : un processus historique progressif

Marie Laure Geoffray

► **To cite this version:**

Marie Laure Geoffray. Le rétablissement des relations Cuba–Etats-Unis : un processus historique progressif. Les Études du CERI, 2015, n° 217-218, pp.30-33. hal-04316584

HAL Id: hal-04316584

<https://sciencespo.hal.science/hal-04316584v1>

Submitted on 27 Feb 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Le rétablissement des relations entre Cuba et les Etats-Unis : un processus historique progressif

Marie-Laure Geoffray

Le 20 juillet 2015, Cuba et les Etats-Unis ont formellement renoué leurs relations diplomatiques, rompues il y a plus d'un demi-siècle. Cet événement majeur doit toutefois être replacé dans le temps long et considéré comme une étape dans un processus de négociation et de réforme de moyen et long terme. Si les médias nationaux et internationaux ont, à juste titre, salué un « tournant » historique, il faut cependant rappeler que ce rapprochement est le fruit d'un dialogue progressif et sectoriel, mené depuis plus de vingt ans et qui s'est accéléré avec l'arrivée au pouvoir de Barack Obama aux Etats-Unis et de Raúl Castro à Cuba en 2008.

Malgré la rhétorique officielle cubaine contre « l'ennemi » américain, des collaborations sectorielles entre les gouvernements cubain et américain étaient établies depuis le milieu des années 1990, notamment dans les domaines des migrations, du trafic de drogue ou des urgences climatiques. Côté américain, malgré l'embargo et le maintien de Cuba sur la liste des pays terroristes, Obama avait, dès 2009, levé certaines restrictions au voyage des Cubano-Américains à Cuba et aux transferts de fonds (*remesas*) à leurs familles restées sur l'île¹. Il avait également permis la libéralisation des investissements américains à Cuba en matière de télécommunications. Si Raúl Castro n'avait pas donné suite à cette ouverture à l'époque, il avait entrepris de son côté un processus de réformes structurelles visant à transformer l'économie cubaine, longtemps planifiée et centralisée, en une économie de plus en plus marchande.

Enfin, la normalisation des relations diplomatiques constitue certes un événement spectaculaire (en témoigne la levée symbolique du drapeau américain à La Havane le 14 août dernier), mais il intervient après dix-huit mois de négociations secrètes et l'établissement d'un dialogue semi-public (et toujours en cours) depuis le 17 décembre 2014. Le rapprochement cubano-américain est donc historique en ce qu'il signe la fin d'une diplomatie héritée de la guerre froide, mais il s'inscrit en même temps dans la continuité des politiques d'ouverture menées par Barack Obama à l'égard de Cuba et des réformes promues dans l'île par Raúl Castro.

LES RAISONS DU RÉTABLISSEMENT DES RELATIONS CUBANO-AMÉRICAINES

Les raisons du rétablissement des relations diplomatiques entre Cuba et les Etats-Unis sont tant économiques que politiques. Sur le plan économique, Cuba pâtit considérablement de l'embargo américain, dont le coût cumulé est estimé à 116,8 milliards de dollars en 2015². Si cet embargo a longtemps permis au gouvernement cubain de justifier les errements de sa politique économique et ses choix répressifs en matière de libertés civiles et politiques, il est aujourd'hui présenté comme un obstacle à la croissance de l'économie cubaine³, trop dépendante d'un allié vénézuélien de plus en plus fragile⁴. Côté américain, l'embargo est désormais largement perçu comme inefficace et coûteux de surcroît : 264 millions de dollars ont été dépensés en vain depuis 1996 pour promouvoir une transition démocratique⁵, et le manque à gagner est conséquent pour les entrepreneurs américains

¹ Le plafond annuel d'envoi de *remesas* a de nouveau été relevé à 8 000 dollars en 2014 (contre 2 000 dollars auparavant).

² « Cuba y EE.UU. fijan agenda bilateral para los próximos meses », *Telesur*, 12 septembre 2015.

³ « Cuba : Raúl Castro demande la fin de l'embargo américain », *Le Monde*, 28 janvier 2015.

⁴ Voir la contribution d'Eduardo Rios dans ce volume.

⁵ « In Cuba, Misadventures in Regime Change », *New York Times*, 9 novembre 2014. Ce budget est utilisé pour promouvoir

privés d'accès à un marché relativement vierge et situé à proximité⁶. Enfin, les clauses d'extraterritorialité ajoutées à la loi sur l'embargo en 1992 et 1996 indisposaient de nombreuses entreprises internationales, puisque qu'elles empêchaient les entreprises commerçant avec Cuba de le faire simultanément avec les Etats-Unis (sous peine de s'exposer à de fortes amendes) et qu'elles stipulaient qu'aucun produit manufacturé dans un pays tiers comprenant des composants cubains (comme le nickel par exemple) ne pouvait être exporté aux Etats-Unis.

Sur le plan politique, les Etats-Unis souffraient d'un isolement croissant dans leur posture à l'égard de Cuba, tant en Amérique latine que dans le monde. En effet, la réinsertion de Cuba dans les échanges économiques et diplomatiques latino-américains est allée de pair, depuis la fin des années 1980, avec une défiance de plus en plus forte des gouvernements post-dictatoriaux vis-à-vis du grand voisin américain. La diplomatie latino-américaine a par ailleurs gagné en cohérence et en force sur le continent, ce qui a permis notamment la levée de l'exclusion de Cuba de l'Organisation des Etats américains (OEA) en 2009 et l'invitation de Raúl Castro au Sommet des Amériques de Panama en 2015. Enfin, tous les ans depuis 1991, la condamnation du gouvernement américain par l'Assemblée générale des Nations unies pour l'embargo unilatéral imposé à Cuba braquait l'attention sur cette politique obsolète et maintenue en violation du droit international.

DES ÉCHANGES ÉCONOMIQUES ACCRUS

Le rétablissement des relations diplomatiques entre Cuba et les Etats-Unis va de pair avec un accroissement des échanges commerciaux et financiers entre les deux pays. En effet, ne pouvant lever l'embargo sans l'accord du Congrès, Barack Obama a pris la décision de le vider partiellement de sa substance en autorisant le commerce avec l'île et les investissements dans certains secteurs.

Certes, malgré l'embargo, le Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act adopté sous l'administration Clinton autorisait le commerce bilatéral de médicaments et de produits agricoles depuis 2000, mais ce dernier était strictement encadré : les entreprises avaient interdiction de faire crédit au gouvernement cubain, qui devait payer comptant et à l'avance toutes ses importations. Aussi, après une première phase de croissance des échanges (2001-2008), les exportations américaines vers Cuba n'ont cessé de diminuer au profit de nouveaux partenaires (Chine, Venezuela, Union européenne, Brésil, Canada, Mexique, Russie)⁷.

Désormais, les investissements sont autorisés dans les secteurs des télécommunications, de l'agriculture et du tourisme. Une ligne téléphonique directe a déjà été rétablie entre les deux pays et une autorisation spéciale accordée aux entreprises américaines de télécommunication pour négocier directement avec le gouvernement cubain. Les liaisons maritimes sont également en cours de rétablissement tandis que le trafic aérien devrait augmenter dans les prochaines années grâce à la flexibilisation des contrôles sur les voyages des citoyens américains sur l'île⁸. Par ailleurs, la levée des sanctions pesant sur les entreprises étrangères commerçant avec Cuba, annoncée par l'Office of Foreign Asset Control (Ofac)⁹, va dans le

des médias d'opposition et pour financer certaines initiatives des opposants.

⁶ La levée de l'embargo ferait croître les exportations agricoles de 365 millions de dollars et créerait six mille nouveaux emplois, selon une étude du Center for North American Studies en 2010 (« Economic Impacts of Relaxing Travel and Financial Restrictions on U.S. Exports to Cuba » : <http://cnas.tamu.edu/Presentations/SAEA%2011%20Cuba%20Poster%20Web.pdf>).

⁷ Voir le tableau des exportations en valeur (dollars) et en rang de marché d'exportation élaboré par le US-Cuba Trade and Economic Council : www.cubatrade.org.

⁸ Douze catégories de voyageurs sont désormais autorisées à se rendre à Cuba (principalement pour raisons familiales, professionnelles, pour études, et pour échanges culturels et religieux).

⁹ « US/Cuba : levée des sanctions sur les entreprises », *Le Figaro*, 24 mars 2015.

sens de la suppression des clauses d'extraterritorialité. Enfin, le fait que l'exécutif américain ait retiré Cuba de la liste des « pays terroristes » le 29 mai 2015 constitue un signal politique positif, mais annonce également des perspectives en termes de retombées économiques. En effet, être désigné par les Etats-Unis comme un Etat promoteur du terrorisme empêchait Cuba d'avoir accès au crédit international.

En conséquence, de grandes entreprises américaines comme Airbnb, Netflix ou MasterCard opèrent aujourd'hui à Cuba et leur nombre va croissant. Outre les brèches de plus en plus larges ouvertes par Barack Obama dans l'embargo, la loi sur les investissements étrangers adoptée côté cubain le 29 mars 2014 a en effet fortement accru l'attractivité économique de l'île en supprimant un certain nombre de contrôles et de limites relatifs aux investissements.

UN MODÈLE DE « COMMUNISME PROSPÈRE ET SOUTENABLE¹⁰ » ?

Le rétablissement des relations diplomatiques – et partiellement économiques – entre les Etats-Unis et Cuba n'est pas synonyme de changement politique dans l'île. Tant Raúl Castro que son ministre de l'Economie et de la Planification n'ont pas manqué d'inscrire ces nouveaux accords dans la dynamique générale de modernisation du modèle socialiste cubain.

Ces affirmations doivent cependant être décryptées à la lumière des réformes mises en œuvre. Si l'Etat cubain continue de décider, par exemple, quels secteurs économiques seront ouverts aux investissements étrangers, la nouvelle loi permet désormais aux entreprises internationales de contrôler plus de 50 % du capital des joint-ventures (l'Etat en était jusqu'alors systématiquement propriétaire à hauteur de 51 %). Par ailleurs, la diminution des impôts sur les bénéfices (ils passent de 30 à 15 %) et sur l'emploi de main-d'œuvre (de 11 à 0 %) et la création d'une zone franche dans le cadre du grand projet d'aménagement du port de Mariel financé par une banque brésilienne sont le signe que Cuba souscrit pleinement à la tactique des avantages compétitifs adoptée par de nombreux pays du Sud. En cela, les stratégies économiques des élites cubaines ne se distinguent plus guère de celles plébiscitées par la plupart des élites globalisées au pouvoir.

Si un processus de réforme est véritablement engagé, le modèle économique et social cubain s'attache toutefois à conserver un certain nombre de traits caractéristiques de l'utopie socialiste. D'une part, les dépenses sociales restent particulièrement élevées¹¹, choix à saluer pour un petit pays du Sud ; d'autre part, le gouvernement cubain fait le pari d'exporter à l'international les services de professionnels hautement qualifiés et ne mise pas seulement sur l'attractivité des bas salaires locaux pour des entreprises étrangères. Enfin, le gouvernement cubain continue à contrôler l'embauche des salariés dans les entreprises étrangères, à travers des agences de recrutement gérées par l'Etat, ce qui lui permet de ponctionner à la source les salaires – en devises – de ces employés, et de limiter ainsi l'accroissement des inégalités entre salariés du public et du privé. En ce sens, le gouvernement cubain s'apparente de plus en plus à un gouvernement de modernisation autoritaire, au sens de Huntington¹² : il conduit un processus de libéralisation économique en maintenant le monopole du parti sur l'exercice du pouvoir grâce à un encadrement strict des revendications sociales et politiques émergentes.

Sur le plan de la politique intérieure, certaines règles du jeu sont en passe d'être révisées. Ainsi Raúl Castro a annoncé que l'exercice de fonctions dirigeantes serait désormais limité à deux mandats

¹⁰ D. Cavedec cite Raúl Castro dans « Castro thanks U.S., but reaffirms communist rule in Cuba », *New York Times*, 21 décembre 2014.

¹¹ Voir par exemple, dans le cas de l'éducation, le « Regional report about education for all in Latin America and the Caribbean », Unesco, 9 avril 2014.

¹² S. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven et Londres, Yale University Press, 1968.

de cinq ans (sans que cette disposition n'ait encore été adoptée par l'Assemblée nationale) et une nouvelle loi électorale est en préparation. Par ailleurs, il a appelé les médias à exiger plus de transparence de la part des administrations et à animer des débats sur des sujets autrefois tabous comme la société civile. Enfin, des institutions cubaines sont désormais pionnières dans des débats sociaux et politiques globaux contemporains comme l'identité de genre. Ainsi, depuis 2008, les Cubains qui le souhaitent peuvent se faire gratuitement opérer pour changer de sexe, et, depuis 2012, une femme transsexuelle est élue à l'Assemblée nationale.

Cependant, le multipartisme comme la garantie des libertés civiles et politiques ne sont toujours pas à l'ordre du jour, et des citoyens cubains critiques ou membres de l'opposition sont encore censurés, menacés ou emprisonnés. C'est par exemple le cas de Danilo Maldonado, plus connu sous son nom d'artiste El Sexto. Il a été appréhendé le 26 décembre 2014, moins de dix jours après les déclarations concomitantes de Raúl Castro et Barack Obama, alors qu'il préparait une performance qui consistait à lâcher en plein centre-ville deux porcs peints en vert et sur lesquels étaient inscrits les prénoms Fidel et Raúl. Accusé d'outrage envers l'Etat, il est encore en prison plus de neuf mois après son arrestation et son procès n'a toujours pas eu lieu. Certes, cinquante-trois opposants ont été libérés, en marge des accords conclus avec les Etats-Unis, mais les arrestations et les agressions physiques ont augmenté dans les premiers mois de 2015 par rapport à la fin de l'année 2014¹³.

CONCLUSION

Le rétablissement des relations diplomatiques entre Cuba et les Etats-Unis est historique en ce qu'il ouvre une nouvelle ère dans les relations entre les deux pays, et plus largement entre les Etats-Unis et l'Amérique latine. Cependant, des politiques héritées du passé demeurent en place. C'est le cas de l'embargo, côté américain, qui ne sera levé qu'après un vote favorable des deux tiers des élus au Congrès. Malgré la construction d'une coalition bipartisane contre l'embargo¹⁴, la majorité est actuellement détenue par les républicains, qui s'obstinent à défendre, pour la plupart, la vieille politique de confrontation avec l'île. C'est aussi le cas du maintien de la base navale américaine à Guantanamo, dont le gouvernement cubain demande la fermeture. Ces deux points n'ont pas été mis à l'agenda des négociations élaboré le 12 septembre 2015, car la solution ne peut être qu'unilatérale et proposée par les Etats-Unis¹⁵. C'est aussi le cas d'autres sujets particulièrement épineux comme la question des propriétés américaines saisies par le gouvernement cubain dans les années 1960 ou celle des réparations demandées par les Cubains en compensation des graves dommages humains et économiques causés par l'embargo. En revanche, il est intéressant de souligner que la question des droits humains a été mise à l'agenda, aux côtés du changement climatique, de la santé globale et du trafic d'êtres humains. Cela est moins étonnant qu'il n'y paraît à première vue. En effet, en ouvrant un processus de négociation avec les Etats-Unis, le gouvernement cubain entend bien discuter la hiérarchie couramment acceptée des droits universels qui accorde le primat aux droits civiques et politiques sur les droits sociaux, économiques et culturels. Si le modèle socialiste se transforme, à travers les réformes économiques ou le rétablissement des relations avec les Etats-Unis, le gouvernement cubain ne cesse pas pour autant de travailler à légitimer son modèle politique et social de développement et d'organisation de la société.

¹³ « Violations of human rights in Cuba », Institute for Cuban and Cuban American Studies, University of Miami, janvier 2015 (<http://ctp.iccas.miami.edu/HumanRightsViolationsinCuba-Jan-March2015.pdf>).

¹⁴ « Klobuchar leads bipartisan coalition to introduce major legislation to lift Cuba trade embargo », annonce faite sur la page personnelle de la sénatrice Amy Klobuchar sur le site du Sénat, 12 février 2015 (www.klobuchar.senate.gov/public/2015/2/klobuchar-leads-bipartisan-coalition-to-introduce-major-legislation-to-lift-cuba-trade-embargo).

¹⁵ « Cuba, U.S. map out agenda for improving relations », *EFE*, 12 septembre 2015.