



**DU LEADERSHIP A L'HEGEMONIE :
LES ETATS-UNIS, EMPIRE OU NATION ?**

**Mémoire de géopolitique
du chef d'escadrons de Pontbriand
dans le cadre du séminaire
« Les fondements de la politique étrangère des Etats-Unis »**

Directeur : Monsieur Etienne De Durand, chercheur à l'IFRI.

MARS 2003

DU LEADERSHIP A L'HEGEMONIE : LES ETATS-UNIS, EMPIRE OU NATION ?

SOMMAIRE

PREMIERE PARTIE : Nation indispensable ou empire global ?

DEUXIEME PARTIE : Empire libéral ou nation quelconque ?

TROISIEME PARTIE : Vers un nouvel ordre international sous leadership américain.

Introduction.....	4
1 NATION INDISPENSABLE OU EMPIRE GLOBAL ?	7
1.1 LES ETATS-UNIS : PREMIER EMPIRE GLOBAL	7
1.1.1 Puissance planétaire sans précédent historique	8
1.1.2 Les leviers de la puissance	9
1.2 AU CENTRE DU NOUVEL ORDRE MONDIAL	13
1.2.1 Washington, capital mondiale	14
1.2.2 La puissance « douce » impériale	16
1.3 LA PAX AMERICANA.....	19
1.3.1 L'Amérique, gardienne de l'ordre régional.....	19
1.3.2 La « grande stratégie » américaine : au cœur de la stabilité mondiale	22
1.3.3 L'influence relative des Etats-Unis sur l'ordre économique mondial	24
2 EMPIRE LIBERAL OU NATION QUELCONQUE ?	26
2.1 UN GEANT EMPETRE.....	26
2.1.1 L'illusion de l'acteur rationnel et unifié.....	26
2.1.2 Les revers de la puissance	29
2.2 L'EMPIRE PLURALISTE.....	33
2.2.1 « la République impériale » : Les visages du peuple américain	33
2.2.2 A la recherche de l'intérêt national : La diversité des courants idéologiques.....	35
2.3 LA POLITIQUE ETRANGERE AMERICAINE, QUEL NUMERO DE TELEPHONE ?	37
2.3.1 Le poids des Intérêts particuliers et du lobbying	37
2.3.2 Les jeux de pouvoir	39
2.3.3 Entre responsabilités impériales et priorité nationale	42
3 VERS UN NOUVEL ORDRE INTERNATIONAL SOUS LEADERSHIP AMERICAIN	45
3.1 L'EXERCICE DE L'IMPERIUM OU LE PRIMAT DE L'UNILATERALISME	45
3.1.1 Les aléas du multilatéralisme	45
3.1.2 Unilateral when we can multilateral when we must.....	48
3.2 APPELS D'EMPIRE APRES LE 11 SEPTEMBRE.....	49
3.2.1 effets d'aubaine à usage interne	50
3.2.2 La stratégie de sécurité nationale ou la nouvelle arrogance américaine	52
3.2.3 « L'Amérique est en guerre, mais le reste du monde également »	55
3.3 PREMIERE PUISSANCE MONDIALE, ET APRES... ?.....	57
3.3.1 « Les Etats-Unis, unique policier du monde »	57
3.3.2 L'Amérique seule au monde...qui rêvait d'être aimé.....	59
Conclusion.....	63
BIBLIOGRAPHIE	66

Introduction

Il n'est facile d'aborder sereinement la question de ce que le ministre des affaires étrangères, M. Hubert Védrine, a appelé « l'hyperpuissance américaine¹ » face à la cascade d'interprétations, catégoriques et contradictoires, qui, des deux côtés de l'Atlantique, masque mal une commune perplexité sur le rôle des Etats-Unis dans le monde depuis la fin de la guerre froide. Les événements du 11 septembre ont encore ravivé les débats. La fin de la bipolarité et la mondialisation plaçaient déjà les Etats-Unis au centre du système international. Les auteurs des attentats du 11 septembre ont confirmé avec éclat la place centrale qu'occupe ce nouvel « empire du milieu² ».

Aux Etats-Unis, les thèses sensationnelles de Francis Fukuyama sur la fin de l'histoire et de Samuel Huntington sur le choc des civilisations ont épuisé leur effet de mode. Les deux vieux routiers Henry Kissinger et Zbigniew Brzezinski continuent le dialogue du pessimiste conservateur et de l'optimiste dynamique sans avoir rien perdu de leur acuité et de leur ampleur mais sans rien intégrer des nouvelles conditions psychologiques et sociales qui rendent difficile de concevoir la politique américaine et mondiale en termes de « grand échiquier³ ». L'arrivée de George W. Bush a ravivé les mythes rivaux des Etats-Unis comme « empire bienveillant » et comme « nation quelconque », poursuivant son intérêt national, au sens étroit, sans se sentir responsable du système internationale.

Dans le reste du monde et particulièrement en France, on n'entre pas dans ces subtilités. Les uns, se nourrissant des schémas diplomatiques, dénoncent les effets nocifs de « l'hyperpuissance américaine » et appellent de leurs vœux un monde multipolaire sans définir avec précision la notion de puissance ni celle de pôle. Les autres retrouvent les accents des années 60 pour dénoncer globalement la mondialisation et voir (comme dans tous les conflits de la planète) un complot de l'impérialisme, c'est-à-dire des Etats-Unis.

¹ VEDRINE Hubert, « L'hyperpuissance américaine », Paris, coll. « Les notes de la Fondation Jean-Jaurès », n° 17, septembre 2000.

² Pierre MELANDRI, Justin VAÏSSE, « L'Empire du milieu. Les Etats-Unis et le monde depuis la fin de la guerre froide », Odile Jacob, 2001

³ BRZEZINSKI Zbigniew, « Le grand échiquier : l'Amérique et le reste du monde », édition Bayard, 1997.

Pour comprendre le véritable rôle des Etats-Unis et leur place dans le système international, il semble donc nécessaire de réintroduire la complexité et l'incertitude que les dogmatismes rivaux s'ingénient à masquer. La réalité de la domination américaine est décrite aux Etats-unis par trois mots distincts, dont les connotations sont parfois différentes en fonction des utilisateurs : la puissance, le leadership et l'hégémonie. L'étude de la puissance invite à l'analyse des « moyens de la politique extérieure⁴ » dont dispose un Etat, aux comparaisons entre milieux géographiques et ressources, à l'étude des rapports de forces et des capacités d'action. Le leadership, terme convenu pour désigner la domination d'un Etat, se rapporte au fait brut de la subordination des autres pays aux Etats-Unis. Il suppose que l'Amérique détient la réalité du pouvoir exécutif dans les questions extérieures et commerciales, qu'elle peut prendre la direction des opérations militaires en cas de besoin, levant à cette occasion des contingents et un tribut auprès des nations regroupées en « ligue » ou « alliance ». Le leadership signifie également qu'elle est investie de la mission de défendre ses valeurs, proclamées universelles, et de guider les autres nations dans diverses actions et initiatives destinées à les faire triompher, dans l'intérêt de tous. L'hégémonie, souvent confondue avec le leadership pour désigner la domination de la puissance américaine sur le système international, est beaucoup plus que cela : c'est un « leadership par consentement ». Elle renvoie non seulement au concept grec d'hégémon, c'est-à-dire à l'exercice d'une domination générale, mais aussi à la capacité de définir les données d'un ordre international en termes universels et profitables à tous les Etats. L'hégémonie américaine n'est donc pas qu'un rapport de force brut mais fonctionne de manière plus subtile, par une sorte de consentement universel. Reposant sur la dimension idéologique et institutionnelle de la domination, elle se distingue de la coercition, comme l'a fait remarquer le philosophe italien Gramsci au début du XX^{ème} siècle, qui n'est qu'un exercice du pouvoir par la contrainte. Dans l'ordre hégémonique, la contrainte est considérée comme légitime par ceux qui la subissent.

Dans cette perspective, l'accroissement du rôle hégémonique des Etats-Unis depuis la fin de la guerre froide a placé cette nation dans une situation inédite: par la projection de sa puissance étatique, l'Amérique est devenue un « empire par défaut », c'est-à-dire le centre vers lequel gravitent tous les rapports entre les puissances, et qui cherche à « façonner » un ordre international qu'il ne peut contrôler totalement.

⁴ ARON Raymond, « Paix et Guerre entre les nations », Paris, Calmann - Lévy, 1962.

En effet, les Etats-Unis ont acquis une puissance et un rayonnement tels que leur influence s'étend jusqu'à la conception même du système international. La nation américaine se retrouve ainsi au centre d'un empire sans précédent dans l'histoire. L'accroissement de son rôle hégémonique s'est pourtant réalisé au coup par coup, de façon ponctuelle, sans volontarisme politique, tel que l'empire américain a toujours progressé. Face aux nouveaux défis de la globalisation et du terrorisme, la politique étrangère des Etats-Unis ne peut choisir ni l'isolationnisme ni un imperium absolu que les nécessités stratégiques ont condamnés.

1 NATION INDISPENSABLE⁵ OU EMPIRE GLOBAL ?

L'effondrement du bloc soviétique a placé les Etats-Unis dans une position sans précédent. Ils sont devenus par-là même la seule vraie puissance globale. L'humanité avait vu naître d'autres puissances hégémoniques mais jamais aucune ne s'était élevée à une telle suprématie. Celle-ci se distingue entre toutes non seulement par la rapidité de sa mise en place, son envergure planétaire et par les modalités qu'elle revêt. En moins d'un siècle, les Etats-Unis dont le rayonnement était cantonné jusqu'alors à l'hémisphère occidental se sont transformés en une puissance unique par son poids et son ubiquité. Les différences avec les systèmes impériaux anciens dépassent encore la seule question territoriale. L'influence américaine s'étend jusqu'à la conception même du système international qui n'est que le reflet de l'expérience nationale des Etats-Unis, c'est-à-dire du pluralisme de sa société et de sa politique. Surtout, s'ils possèdent tout l'éventail de la puissance, l'empire américain doit, avant tout, être perçu comme « le moyeu d'une roue », c'est-à-dire le centre vers lequel gravitent tous les rapports entre les puissances.

1.1 Les Etats-Unis : premier empire global

L'hégémonie américaine, que certains désignent à tort par "imperium" est sans commune comparaison avec ce que l'histoire a produit. Classiquement, un empire possède un Centre et une Périphérie, se constitue par volonté politique (empire britannique), voire par défaut (empire français), et fonde son pouvoir sur une vaste étendue par le biais d'une hiérarchie d'Etats vassaux, de colonies, de protectorats. Tous les empires s'appuyèrent sur une organisation supérieure, celle-ci pouvant être civilisatrice (Chine), citoyenne (Rome), militaire (Rome, Macédoine, Mongols), voire parfois dans une inversion conquis – conquérants, culturelle ou religieuse, mais jamais un empire ne recouvrait la totalité de l'éventail. Or aujourd'hui, les Etats-Unis exercent une puissance impériale grâce à la conjugaison d'une organisation et d'une capacité supérieure, l'importance de ressources technologiques, une suprématie économique et militaire, et à un modèle séduisant de société.

1.1.1 Puissance planétaire sans précédent historique

L'hégémonie américaine rappelle, à bien des égards, celle des anciens empires même si ceux-ci n'ont jamais eu qu'une dimension régionale. Ils fondaient leur pouvoir sur toute une hiérarchie de vassaux, de tributaires, de protectorats et de colonies, toutes les autres n'étant que des barbares. Pour anachronique qu'elle puisse paraître, cette terminologie peut s'appliquer à certains Etats situés dans l'orbite américaine. Comme dans le cas des empires du passé, l'exercice de la puissance « impériale » américaine dérive dans une large mesure d'une organisation supérieure, de la capacité à mobiliser sans délais d'importantes ressources économiques et technologiques à des fins militaires, de la séduction, floue mais importante, qu'exerce le mode de vie américain, ainsi que du dynamisme reconnu des élites politiques et économiques du pays et de leur compétitivité. Les anciens empires possédaient eux aussi ces attributs.

Ainsi, Rome a-t-elle réussi à établir son empire, au cours de deux siècles et demi d'une expansion continue, de la Palestine à l'Ecosse grâce à sa supériorité en matière de tactique, d'armement et d'organisation du commandement. Son aura culturelle renforçait encore cette domination. Aucune affirmation d'identité ne pouvait rivaliser avec le statut convoité de citoyen romain. Cette puissance autosuffisante était un monde en soi et ne connaissait pas de rival, immédiat ou distant.

Inconnus l'un pour l'autre, l'empire romain et l'empire chinois furent pourtant contemporains. Après de multiples phases de réunification et d'expansion succédant aux épisodes de déclin et de fragmentation, l'empire du milieu est arrivé à maturité sous la domination manchoue et s'étendait de la Corée au Népal, de la Sibérie du sud au Kazakhstan, au Vietnam. S'appuyant sur l'efficacité d'une bureaucratie centralisée, l'ordre impérial s'est imposé sur plus de trois cent millions de sujets. L'identité culturelle chinoise profondément enracinée a encore renforcé l'unité de l'empire. Comme Rome, la Chine a été, à son âge d'or, sans rival. Pourtant, ni l'une ni l'autre n'ont formé une puissance globale.

⁵ Cette expression a été utilisée par le secrétaire d'Etat Madeleine Albright qui affirmait: "nous sommes plus grands et nous voyons donc plus loin que les autres nations".

Seul l'extraordinaire empire mongol approche d'une définition de puissance globale. Grâce à sa supériorité militaire, il est parvenu à soumettre les royaumes de Pologne et de Hongrie, les forces du Saint Empire romain aussi bien que plusieurs principautés russes, le califat de Bagdad et plus tard, même la dynastie chinoise des Song. Les successeurs de Gengis Khan ont encore étendu l'empire, allant des rivages de la mer de Chine à l'Anatolie, à l'Asie mineure et à l'Europe centrale. Seul le bloc sino-soviétique, à l'époque stalinienne, soutient la comparaison. Le contrôle politique mongol reposait sur les conquêtes militaires mais, faute d'identité culturelle forte, il a fini par se dissoudre par l'assimilation de ses sujets aux cultures locales. L'Espagne, au XVe siècle s'est également taillé un vaste empire outre-mer. Confrontée aux ambitions françaises, portugaise, britannique et hollandaise, elle n'est cependant jamais parvenue à la suprématie globale. Ces puissances occidentales ont planté leur drapeau partout où elles avaient ouvert des routes commerciales et ont utilisé la supériorité de leur organisation militaire et de leurs ressources culturelles pour asseoir leur pouvoir. Mais aucune n'a eu une prééminence globale. Même l'empire britannique n'a pas réussi à atteindre une telle domination mondiale. Première puissance coloniale, l'Angleterre n'a jamais contrôlé l'Europe même si elle a su y maintenir l'équilibre.

1.1.2 Les leviers de la puissance

La puissance à laquelle se sont élevés les Etats-Unis est unique par son envergure planétaire et son ubiquité⁶. « Aucun empire n'a également pu rivaliser dans les quatre domaines clés – militaire, économique, technologique et culturel – qui font une véritable puissance globale⁷ ».

La suprématie militaire américaine atteint effectivement aujourd'hui une dimension sans exemple dans l'histoire. La dégradation continue du potentiel scientifique, technologique et militaire de la Russie ont supprimé son seul rival crédible. Ni la Chine, ni l'Union européenne ne peuvent prétendre à un rôle décisif. L'écart sur le plan militaire entre les Etats-Unis et les autres pays n'a cessé de se creuser sur le plan qualitatif. Les capacités de déploiement stratégique et de logistique, de commandement et de renseignement, la taille du marché

⁶« Les Etats-unis, rappelle Hubert Védrine le 28 août 1997, bénéficient d'atouts dont aucune autre puissance, pas plus l'Europe qu'une autre, ne dispose encore : le poids politique, la suprématie du dollar, la maîtrise des réseaux de communication, les « usines à rêve », les nouvelles technologies. Additionnés, le Pentagone, Boeing, Coca-Cola, Microsoft, Hollywood, CNN, Internet, la langue anglaise, cette situation est quasiment sans précédent », in DELAFON Gilles et SANCTON Thomas, « Dear Jacques..., Cher Bill... Au cœur de l'Elysée et de la Maison Blanche, 1995 – 1999 », Paris, Plon, 1999.

⁷ BRZEZINSKI Zbigniew, op. Cit.

intérieur et les efforts en matière de recherche et de développement sont sans aucune commune mesure avec ceux des autres pays. Cette prééminence sur le plan qualitatif se double d'une supériorité écrasante sur le plan quantitatif qui, désormais, est inscrite dans le marbre des traités. Le budget de la défense américaine, qui s'élève à 291 milliards de dollars, est supérieur à ceux cumulés des neuf plus grandes puissances militaires. Pourtant, il représente seulement 3% du PIB et 16% du budget fédéral⁸, c'est-à-dire le niveau relatif le plus bas depuis la seconde guerre mondiale. La force militaire américaine repose également sur une industrie d'armement solide, fruit d'une vague sans précédent de fusions – acquisitions, notamment dans le domaine spatial, électronique et aéronautique. Ainsi, Boeing, Lockheed-Martin et Raytheon constituent-ils 70% de l'industrie d'armement américaine. L'indépendance de cette industrie grâce à l'ampleur du marché intérieur, l'avance technologique et l'importance des exportations représentant la moitié des ventes d'armes dans le monde constituent autant d'atouts solides pour les Etats-Unis. Leur supériorité écrasante sur toute la gamme des moyens est telle qu'elle décourage tout adversaire ou coalition d'adversaires de se lancer dans une course aux armements ou de défier leur domination.

Par ailleurs, le traité STARTII et les traités sur les forces conventionnelles en Europe interdisent aux rivaux potentiels de compenser quantitativement leur infériorité qualitative. Si les projections concernant le démantèlement de l'arsenal nucléaire russe et la modernisation de l'armement chinois se vérifient, les Etats-Unis bénéficieront en 2015 d'une puissance nucléaire cinq fois supérieure à celle de toutes les autres réunies. Cette supériorité écrasante sera encore renforcée par une supériorité non moins écrasante en matière de lanceurs balistiques et de capacités de défense antibalistique. De plus, non seulement les Etats-Unis contrôlent la totalité des océans mais leurs « légions » occupent des positions stratégiques sur l'ensemble du globe lui permettant ainsi d'intervenir partout et de contrôler les grands équilibres régionaux de la péninsule coréenne au Golfe persique, des Balkans au détroit de Taiwan. Les concentrations de troupes en Corée, au Japon, en Europe et au Moyen-Orient, sans oublier les mouvements incessants de forces embarquées donnent une dimension planétaire à la présence militaire américaine. La répartition du globe en grands commandements militaire (CINC) souligne encore cette domination planétaire des Etats-Unis. Désormais, les « vassaux et tributaires, dont certains poussent même les marques d'allégeance jusqu'à souhaiter des liens encore plus étroits avec Washington, sont répartis sur l'ensemble des continents⁹ ». Ainsi, l'intégration des pays européens à l'organisation militaire s'est-elle

⁸ Pierre MELANDRI, Justin VAÏSSE, op. cit.

⁹ BRZEZINSKI Zbigniew, op. Cit.

réalisée à travers l'OTAN. L'évolution actuelle de l'OTAN, le développement de ses capacités d'intervention immédiate et l'élargissement de son champ d'action vers un forum de sécurité, permettent d'étendre l'influence américaine de Lisbonne à Vladivostok.

La suprématie globale des Etats-Unis repose également sur le dynamisme de son économie, sur sa supériorité dans les principales technologies innovantes et sur son aura culturelle. En dépit du développement considérable de l'Europe et du Japon ainsi que du décollage de l'Asie¹⁰, les Etats-Unis ont maintenu leur position dominante après la seconde guerre mondiale¹¹. Leur part dans le PNB mondial et, mieux encore, dans la production industrielle s'est stabilisée autour de 30% tout au long du XXème siècle. La domination américaine s'est même renforcée en multipliant les innovations scientifiques et leurs applications militaires. Ainsi, dans les secteurs clés de la nouvelle économie, l'Amérique a creusé l'écart technologique qui, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, tendait à être comblé par ses rivaux japonais ou européens. Le dynamisme exubérant du secteur privé conjugué avec la prolifération des fusions de grandes sociétés et la multiplication des innovations ont permis de doper l'ensemble des secteurs d'activités. Il en a résulté une croissance exceptionnelle qui a fait reculer le déficit budgétaire et la dette publique jusqu'à la fin des années 90. Le dollar reste la première monnaie d'échange internationale et de réserve, soit la moitié des échanges mondiaux facturés, 80% des transactions sur les marchés des changes et 60% des réserves des banques centrales des pays industrialisés.

La puissance américaine réside également dans la taille de l'économie américaine qui représente 22% de l'économie mondiale, 494 des 1000 plus grandes firmes internationales et 57% de leur capitalisation boursière. L'importance de ce marché pour tout partenaire commercial place Washington en position de force en cas de négociation. Elle confère également aux Etats-Unis un pouvoir « structurel » sur les économies des autres pays, en termes de dérégulation notamment. L'Amérique a, effectivement, montré sa capacité à modeler le paysage économique mondial dans le sens de l'ouverture et de la dérégulation. Cela a été particulièrement flagrant en Asie. « Cette aptitude à promouvoir une économie

¹⁰ Les thèses « déclinistes » ont pourtant exercé une influence puissante. On peut citer Paul KENNEDY (« Naissance et déclin des grandes puissances », Paris, Payot, coll. « Petite bibliothèque Payot », 1991), Clyde PRESTOWITZ (Trading Places : How We Allowed Japan To Take The Lead ? », New York, Basic Books, 1988), Samuel HUNTINGTON (« Le choc des civilisations », Paris, Odile Jacob, 2e édition 2000) et Francis FUKUYAMA (« La fin de l'histoire et le dernier homme », Paris, Flammarion, coll. « Champs », 2^e édition 1994).

¹¹ CUMINGS Bruce, « The American Ascendancy : Imposing a New World Order », The Nation, New York, 8 mai 2000.

globale, modelée par des règles largement inspirées par son intérêt national et assurant au dollar un rôle crucial a, sans doute, constitué l'expression la plus forte de sa puissance sur la scène internationale¹² ».

Par ailleurs, l'attraction culturelle américaine rend compte de la puissance de cette « première nation universelle ». A travers Hollywood et son marché à fabriquer des rêves, à travers ses feuilletons télévisés et sa musique, l'Amérique distille ses modes de consommation et ses normes culturelles dans le monde entier. Elle s'incarne dans Coca-Cola, Microsoft et McDonald's qui sont autant d'emblèmes de son emprise culturelle sur l'ensemble des continents. Plusieurs facteurs expliquent cette extraordinaire primauté culturelle américaine. Fruit d'une société marquée par l'immigration, la culture populaire américaine est, plus que tout autre, susceptible de refléter les espoirs, les attentes et les craintes d'une large partie de l'humanité. De plus, « vendue à l'échelle d'un Etat-continent, elle bénéficie d'évidentes économies d'échelles qui lui assurent une inégalable compétitivité auprès des publics étrangers¹³ ». Le rayonnement culturel profite également de l'usage quasi mondial de la langue anglaise et du développement extraordinaire du Web de sorte que, pour une bonne partie de l'opinion publique mondiale, la globalisation s'apparente à une forme « d'américanisation » des modes de pensées et des habitudes culturelles. Elle diffuse ainsi le meilleur comme le pire de l'Amérique, de l'individualisme à l'idéal démocratique, de la tolérance au capitalisme agressif.

Enfin, l'influence culturelle par le biais des études et des échanges personnels constitue un atout indéniable que les gouvernements successifs ont encouragé. La qualité des formations universitaires a permis d'attirer un grand nombre d'élites étrangères, de développer une meilleure compréhension mutuelle et de constituer des relais solides pour favoriser les objectifs américains grâce, notamment, aux réseaux d'anciens élèves des universités. Les quatre derniers présidents du Mexique ont tous été formés aux Etats-Unis. Washington a également lancé de nombreux programmes spécifiques tels que le « Russian Leadership Programm¹⁴ » dans le but de dynamiser les échanges personnels entre les responsables politiques et administratifs russes et leurs homologues américains. Le Pentagone a, en particulier, déployé une énergie considérable pour favoriser les rencontres entre des militaires américains souvent haut gradés et ceux des autres pays par le biais de stage comme IMET

¹² Pierre MELANDRI, Justin VAÏSSE, op. cit.

¹³ Pierre MELANDRI, Justin VAÏSSE, op. cit.

¹⁴ Pierre MELANDRI, Justin VAÏSSE, op. cit.

(International Military Education and Training) ou la constitution de réseau d'instituts d'études de sécurité tel que le Marshall Center for Security Studies qui, créé à Garmisch-Partenkirchen en 1992, s'adresse essentiellement aux élites d'Europe de l'Est et d'Asie centrale. Ces initiatives du gouvernement fédéral sont complétées par l'action des fondations et des Think Tanks¹⁵ qui, sans servir directement les intérêts américains, diffusent une présence et une meilleure compréhension de l'Amérique à l'étranger par le biais des programmes d'études, des échanges scientifiques et des actions de terrain qu'ils financent.

1.2 Au centre du nouvel ordre mondial

Le paradoxe de l'après-guerre froide est la primauté incontestée des Etats-Unis. Jusqu'alors l'histoire enseignait que le système international avait horreur de la suprématie. Les Etats-Unis n'ayant plus de rival aurait dû susciter la méfiance et les tentatives d'endiguement. Le système des alliances américain, c'est-à-dire l'OTAN, aurait dû s'effondrer. Or, bien loin de se désagréger, il est en pleine expansion. Pourquoi, dans ce cas, le nouvel hégémon ne subit-il pas le même sort¹⁶ que l'empire de Habsbourg avec Charles Quint et Philippe II, la France de Louis XIV et de Napoléon Ier, l'Allemagne de Guillaume et d'Adolf, la Russie de Khrouchtchev et de Staline ? Pourtant, les Américains ont face à eux des concurrents de valeur, que ce soit l'Union européenne, la Chine, la Russie ou l'Inde. A la différence des puissances d'hier, les Etats-Unis ne peuvent faire le choix de l'isolationnisme, ses intérêts et sa présence s'étendant aux quatre coins du monde. Ils ne peuvent pas non plus compter sur l'équilibre des puissances comme si elles pouvaient se neutraliser mutuellement. Comment l'Union européenne pourrait-elle faire contrepoids à la Chine ? La place centrale, que tiennent les Etats-Unis dans les relations internationales depuis la fin de la guerre froide, s'incarne dans l'image d'une roue pourvue d'un puissant moyeu¹⁷, Washington, d'où partent des rayons reliés au seul centre organisateur. Ils passent par l'Europe occidentale, le Japon, la Chine et le

¹⁵ VAÏSSE Justin, "Petit guide des revues et des think tanks américains : les très riches heures des relations internationales aux Etats-Unis", *La revue internationale et stratégique* n°34, été 1999.

¹⁶ JOFFE Joseph, "How America Does It?" *Foreign Affairs*, New York, vol. 76, n°5, septembre-octobre 1997.

¹⁷ L'image de la roue et des rayons, citée par J. VAÏSSE et P. MELANDRI, est empruntée à la tradition des relations internationales, entre autres Joseph JOFFE, « Bismark or Britain ? Toward an American Grand Strategy after Bipolarity », *International Security*, printemps 1995 ou Charles KUPCHAN, « After Pax Americana », *International Security*, automne 1998. Cette image est reprise et développée par Gilbert ACHCAR dans "Le monde selon Washington", in H. LELIEVRE (dir.), « Les Etats-Unis maîtres du monde ? », Bruxelles, Complexe, 1999.

Moyen Orient qui sont relativement indépendants du point de vue stratégique, leur seul lien commun étant bien souvent l'Amérique. Le nouvel ordre international se caractérise finalement par les quatre traits suivants :

- la place centrale des Etats-Unis sur toutes questions stratégiques de portée régionale ou mondiale,
- l'importance disproportionnée des déterminants intérieurs de la politique américaine sur les affaires internationale, qui fait de Washington une capitale mondiale,
- le poids des relations bilatérales entre les Etats-Unis et les autres puissances qui font de leur relation avec Washington une de leurs priorités,
- l'instrumentalisation et la marginalisation récurrente des organisations internationales et du droit international positif au profit de règles de raisonnement et de fonctionnement d'origine américaine, de relations bilatérales, de pratiques multilatérales dégradées, voire d'actions unilatérales ponctuelles.

Le système est profondément hybride. Il emprunte à plusieurs modèles mais ne s'apparente vraiment à aucune forme pure comme l'empire hégémonique centralisé romain ou chinois, le système wilsonien idéal où règnent le droit et le multilatéralisme ou encore l'équilibre des puissances recherché par les nations européennes. Que l'on s'intéresse aux attributs de la puissance américaine ou aux grandes questions stratégiques actuelles, la centralité des Etats-Unis est la marque essentielle du système international contemporain.

1.2.1 Washington, capitale mondiale¹⁸

Le nombre croissant d'intérêts étrangers représentés à Washington donne une première indication sur le rôle central que joue les Etats-Unis sur la scène internationale. Ces investissements dans la capitale illustrent la tentative d'appropriation du processus politique américain par des acteurs étrangers. Ils s'expliquent autant par la puissance des Etats-Unis que par l'ouverture du système et le rôle du Congrès.

L'immigration donnait déjà aux lobbies ethniques la capacité de défendre efficacement les intérêts de leur région du monde mais, en retour, l'influence des diasporas sur la politique des pays d'origine est souvent non négligeable. C'est surtout l'impressionnante multiplication des

¹⁸ Ce thème a été évoqué par Alfredo G.A. VALLADAO, « Le XXI^e siècle sera américain », Paris, La découverte, 1993, et par Martin WALKER, « The Happy Twilight of Washington », The World Policy Journal, hiver 1996-1997.

firmer de lobbying et de relation publique employées soit par des grands groupes étrangers soit par des gouvernements et des ambassades étrangers qui donne la juste mesure de la centralité des Etats-Unis. En 1996, le Canada, le Mexique, le Japon, la Grande Bretagne, Israël et Taiwan ont dépensé 26,4 millions de dollars à Washington. L'année suivante, les dépenses avaient encore augmenté. Les entreprises des pays les plus avancés cherchent avant tout à influencer la politique américaine sur les questions commerciale. Lorsque d'importants intérêts stratégiques ou régionaux sont en jeu, en cas de besoin d'assistance militaire ou de développement (Israël, Haïti, Angola, Taiwan...), ce sont les gouvernements qui dépensent le plus à Washington. Depuis la fin de la guerre froide, la plus forte croissance du lobbying semble avoir été le fait des anciens pays de l'ex-URSS, du Moyen-Orient et de l'Afrique. Cette influence est d'autant plus importante que les lobbyistes qui ont des clients américains et étrangers peuvent masquer l'implication de ces derniers dans les campagnes électorales malgré le « federal campaign act » qui, depuis 1974, leur interdit toute contribution.

Toutes ces dépenses ne sont, en fait, que le reflet des luttes régionales qui, par lobbyistes interposés, se jouent à Washington. Ainsi, l'activisme de la diaspora arménienne a t-elle été un facteur déterminant par rapport à l'Azerbaïdjan. De la même manière, les Croates et les Bosniaques se sont offert les services de Ruder-Finn, une entreprise de relation publique remarquablement efficace, leur permettant ainsi de diffuser, sur CNN notamment, une image positive de leur action. Ils ont ainsi acquis le soutien de l'opinion publique et de lobbies juifs influents, deux atouts non négligeables pour la suite des événements. Il en va de même des nations sans Etat ou des groupes identitaires sécessionnistes qui cherchent à disposer d'influence à Washington. Ainsi les lobbyistes américains ont-ils reçu des contrats des Cachemiris, des Kurdes, des Tibétains, des moudjahidin du peuple iranien, de l'UPP, le parti unioniste de l'Ulster.

La place centrale de Washington s'est également renforcé par la mise en réseau d'intérêts étrangers et d'intérêts purement américains. Ainsi, lors de la campagne de 1996, on a vu les démocrates partager leurs consultants avec les Israéliens travaillistes et l'équipe de Boris Eltsine tandis les Républicains liaient leur sort avec ceux du Likoud. Des jeux de coalitions ont également été observés dans le cadre des ventes d'arme, mettant aux prises d'un côté les lobbies d'une grande entreprise américaine, d'une armée ou d'un Etat client et des membres du Congrès avec une autre alliance composée par les lobbies d'une société concurrente, d'une autre armée ou de congressmen sensibilisés par leur circonscription au point de vue opposé. Il

n'est pas rare de voir, lors de lutte politique interne, des personnalités américaines faire appel à des chefs d'Etat étrangers pour aller défendre leur point de vue devant le congrès. Ainsi, l'administration Clinton a-t-elle invité l'Union européenne à s'exprimer sur les lois Helms-Burton et D'Amato-Kennedy.

Enfin, Washington est le lieu où tous les regards convergent. Les grandes décisions y sont prises, qu'il s'agisse de la paix au Moyen Orient, de l'équilibre des forces en Asie et dans le Golfe persique, des initiatives prises par le FMI ou la Banque mondiale. S'y montrer représente pour les acteurs internationaux et les chefs d'Etat une première victoire sur leurs compétiteurs régionaux ou leurs adversaires intérieurs. Le destin de millions de personnes dépend donc des choix qui sont faits dans la capitale américaine.

1.2.2 La puissance « douce » impériale

L'institutionnalisation de la domination américaine s'est effectuée par la mise en place de règles, d'un Etat de droit (concept d'ailleurs très américain). Elle concerne en premier chef le commerce international. Même si les règles sont américaines, d'autres nations ont pu tenter d'imposer leur point de vue et obtenir des résultats, comme les Européens l'ont montré devant l'OMC sur des dossiers comme les subventions américaines à l'exportation. Pourtant, aussi longtemps que perdure la supériorité américaine, la mise en place de règles sert d'abord les intérêts des Etats-Unis. Leur capacité à imposer leurs normes comme seules références mondiales dans tous les domaines, aboutit à une hégémonie « systémique » qui fait que chaque acteur utilise, sans le savoir, des concepts américains pour penser sa politique intérieure comme extérieure.

Le soft power¹⁹

Le mystère de la survivance, au-delà de la guerre froide, d'une hégémonie américaine finalement sans objet montre que ce concept intraduisible, que les Français assimileraient à la contrainte, consiste à ce que les autres partagent votre vision du monde, même si elle est liée à votre histoire, à votre culture, et non à la leur.

C'est la diffusion d'une vision propre du monde, « la projection de l'ethnocentrisme américain²⁰ » selon Justin Vaïsse, qui ont permis aux Etats-Unis de renforcer leur emprise sur

¹⁹ NYE Joseph, Le leadership américain – Quand les règles du jeu changent, Nancy, PUN, 1990 ; et son article « Soft Power », Foreign Policy, automne 1990.

la scène internationale. La puissance ne repose plus seulement sur des ressources tangibles, sur un « hard power » militaire et économique. Elle se définit par ce que Joseph Nye a appelé le « soft power²¹ », c'est-à-dire l'acceptation de normes, de concepts, d'institutions internationales, de catégories créées en référence à des données exclusivement américaines et pourtant reprises dans le monde entier. Ainsi, les autres nations définissent-elles leur intérêt national et leurs objectifs, voire leurs valeurs, dans un cadre que les Etats-Unis ont eux même fixé. Ce n'est pas le contenu de ces représentations américanocentriques qui comptent mais plutôt les catégories, les approches qu'elles mettent en œuvre. L'adoption de ces valeurs permet aux Etats-Unis de faire accepter par acquiescement, voire par attirance plutôt que par la contrainte, un système international dont ils sont les premiers bénéficiaires. Ainsi le concept de « communauté internationale », étroitement lié à l'histoire sociale des Etats-Unis, s'est-il imposé autant que les notions qu'il sous-tend comme la familiarité, le consensus, la légitimité d'un leader, la nécessité de s'entraider...c'est-à-dire tout sauf un système international. De ce concept dérive la notion de « rogue state », le voyou mis au ban de la société par un shérif énergique. Le concept intraduisible « d'empowerment », qui consiste à transférer la responsabilité matérielle et morale aux communautés ethniques défavorisées, a été utilisé par les institutions internationales pour l'aide au développement en Afrique. Le concept de bonne gouvernance, lui, sous-entend qu'il existe une pratique neutre du pouvoir permettant de gérer les affaires publiques sans faire de politique. Elle serait libérale et s'adapterait aux exigences de l'économie de marché actuelle. Bref, cette politique serait parfaitement adaptée aux prescriptions du « consensus de Washington ».

« Les idées dominantes du monde sont les idées de la puissance dominante ».

De plus, l'incapacité des autres nations à imposer leurs propres catégories renforce encore la centralité des Etats-Unis. Le principe français de précaution, intraduisible en anglais, ne trouve aucun écho. La multipolarité que nombre de puissances appellent de leurs vœux ne reflète que leur relative impuissance à changer le cours des choses. La multipolarité se constate, elle ne se décrète pas. La revendiquer, c'est souligner qu'elle n'existe pas. Il suffit d'observer la fortune de ce concept après la guerre froide pour comprendre qu'il procède d'une rhétorique de la faiblesse. Les Russes, les Chinois, les Indiens et les Français ont repris cette catégorie comme une arme intellectuelle sans voir qu'elle soulignait la minceur des actions concrètes pour faire advenir un monde multipolaire.

²⁰ VAÏSSE Justin, « La projection d'un ethnocentrisme, facteur de puissance », intervention au colloque de l'Observatoire de la politique étrangère américaine (OPEA) sur « Ethnocentrisme et diplomatie : l'Amérique et le monde au Xxe siècle » tenu les 14 et 15 janvier 2000.

Les centres de production

La domination américaine sur les représentations du monde s'appuie sur trois grands centres de production. Grâce à l'extraordinaire productivité de sa machine politique et administrative, les Etats-Unis ont d'abord dessiné, de manière ordonnée, une certaine vision du monde sur laquelle repose leur politique extérieure. La réaffirmation du rôle du Congrès en politique étrangère s'est notamment traduite, depuis les années 70, par une prolifération de critères et de catégories proprement américains qui ont fini par dessiner, à l'échelle de la planète, les limites entre le fréquentable et le non fréquentable, le voyou et l'allié.

La machine intellectuelle et universitaire n'est pas moins prolifique : le nombre d'universités, de centres spécialisés de recherche ou think tanks permet aux Etats-Unis de bénéficier d'une véritable expertise dans nombre de domaines au premier rang desquels figure la science politique des relations internationales. L'ampleur du marché intérieur et extérieur de lecteurs permet de nombreuses publications. Enfin, le goût pour les théories globalisantes comme la fin de l'histoire ou le choc des civilisations ont une tendance typiquement américaine à la réduction simplificatrice et « rationalisante » qui les rend exportables.

Par ailleurs, la puissance des médias de masse donne une image fidèle du rôle et de la place des Etats-Unis dans les représentations collectives liées soit à la géopolitique classique soit à la mondialisation. Pierre Hassner plagiant Marx disait que « les idées dominantes du monde sont les idées de la puissance dominante²² ». On pense en premier lieu à CNN qui essaie de ne pas diffuser une vision trop ethnocentrique du monde, mais aussi et peut être surtout à la presse écrite dont l'influence explique toute l'attention que le département d'Etat consacre aux contacts médiatiques.

L'hégémonie selon Gramsci : le leadership par consentement

La production massive de représentations ne peut manifester la centralité des Etats-Unis qu'à condition que les autres pays adoptent ces concepts américains. En réalité, cette adoption se passe par la contrainte, puis par l'intérêt, par le jeu du nombre et l'accès à l'information. En effet, comme le montre le cas des lois à portée extraterritoriale Helms-Burton et D'Amato-Kennedy (1996), ce mode brutal de diffusion risque de provoquer le rejet des visions qu'elles cherchent à imposer. Cependant, l'intérêt vient ensuite car chaque pays a tendance à adopter la carte de monde américaine pour ménager leur relation bilatérale avec la superpuissance

²¹ NYE Joseph, « Bound to Lead, The Changing Nature of American Power », New York, Basic Books, 1990.

²² HASSNER Pierre, « L'Amérique et le monde – théorie et pratique », Etudes, octobre 1998. Marx disait : « Les idées dominantes d'une société sont les idées de la classe dominante ».

qu'ils considèrent comme prioritaire. Par ailleurs, la puissance scientifique et universitaire américaine fait que les termes d'analyse et les paradigmes sont largement fixés aux Etats-Unis. L'importance des cabinets d'avocats accompagnant les sociétés dans les jeunes démocraties et le grand nombre de leaders politiques passés dans les universités américaines renforcent leur influence. Enfin, l'accès à l'information détermine dans une large mesure la diffusion d'une vision américaine du monde. Par le biais de services d'information en ligne très performants tels que Lexis-Nexis ou Oxford Analytica Daily Brief, les banques de données inondent les chancelleries et les universités étrangères et sont même, parfois, leur unique source d'information.

1.3 La pax americana

Devenus une puissance de référence au centre d'un empire planétaire, les Etats-Unis sont contraints d'équilibrer les forces dans une perspective multi-régionale et de se faire les garants de la stabilité face aux nombreux désordres du monde.

1.3.1 L'Amérique, gardienne de l'ordre régional

Les Etats-Unis seraient-ils devenus la première puissance impériale non dominatrice, capable de jouer le rôle du gendarme dans les régions où les conflits s'enveniment ? Il est, en tous cas, bien difficile, de minimiser le rôle des forces armées américaines dans la stabilisation que le monde a connu depuis la fin de la guerre froide, et au moins jusqu'au 11 septembre 2001. Leurs capacités d'intervention ont empêché des vides de pouvoir de se créer et décourager les ambitions de puissances hégémoniques locales. Première puissance militaire en Asie de l'Est, au Moyen Orient et en Europe grâce à sa puissance de feu et à ses capacités d'intervention, l'armée américaine joue un rôle central pour la sécurité de ce continent eurasiatique qui, selon Z. Brzezinski²³, détermine la stabilité globale.

L'Extrême-Orient

L'Asie du sud est, sans doute, l'une des régions où le risque de conflits est le plus fort compte tenu des tensions qui y règnent. Cette situation est encore aggravée par l'absence de dialogue multilatéral consistant ou d'organisation de sécurité : l'OTASE, dissoute en 1977, n'a jamais

²³ BRZEZINSKI Zbigniew, « Le grand échiquier : l'Amérique et le reste du monde », édition Bayard, 1997.

fonctionné et l'ARF, le forum régional de l'ASEAN, est incapable de régler les contentieux entre Etats membres faute de pouvoir dépasser la règle du consensus.

De ce fait, les Etats-Unis font plus que jamais figure d'acteur central dans cette région. L'intensité des relations bilatérales qu'ils entretiennent avec les différents acteurs de la zone fait d'eux le pilier de la stabilité régionale que la Chine, à demi mots, et même la Russie considèrent comme nécessaire. L'alliance avec le Japon, qui finance 75% des 47000 soldats américains stationnés sur son sol, offre aux Américains le point d'appui à Okinawa complété par les bases en Corée du sud. Les 84000 hommes déployés et la 7^{ème} flotte ne préviennent pas seulement d'une invasion de Pyongyang mais constituent un contrepoids à la Chine rassurant pour les alliés tels que Taiwan, les Philippines ou la Thaïlande. En retour, la présence américaine rend impossible la résurgence d'un militarisme nippon pouvant l'amener à se doter de l'arme nucléaire. De ce fait, les critiques chinoises sont toujours en demi-teinte et les contacts entre le Pentagone, d'une part, et les Philippines et la Thaïlande, d'autre part restent substantiels, notamment dans le domaine des programmes d'armement. La montée en puissance d'une Chine qui inquiète demeure l'enjeu fondamental de la stabilité en Asie. Cela explique notamment l'ambiguïté savamment calculée dont sont l'objet les garanties et les ventes d'armes américaines à Taiwan. Après le coup d'arrêt donné aux provocations chinoises en février-mars 1996 par l'envoi de porte-avions américains dans le détroit de Taiwan, Pékin semble abandonner la diplomatie multipolaire et privilégier des relations bilatérales avec Washington. Finalement, l'équilibre régional reposant sur une présence militaire américaine active, aucune puissance ne souhaite vraiment un retrait des Etats-Unis, pas même la Corée du Nord. Quant aux projets de défense anti-missile permettant de protéger le Japon et Taiwan, ils ne font que renforcer les liens entre les états-majors de ces deux acteurs avec le Pentagone malgré les réticences chinoises.

L'Asie du sud

La politique de non-prolifération menée par les Etats-Unis dans cette région semblait avoir émoussé son influence, notamment après les essais nucléaires indiens et pakistanais de mai 1998. Le Pakistan, allié traditionnel du Pentagone, conserve néanmoins un intérêt stratégique majeur par sa position stratégique aux confins de l'Asie centrale, de la Chine et de la Russie. Il constitue un contrepoids face à l'Inde et un atout essentiel dans la lutte contre le terrorisme depuis le déclenchement des opérations en Afghanistan.

Le Moyen Orient, l'Asie centrale et le Caucase

Les Etats-Unis jouent dans cette région, peut être plus que partout ailleurs, un rôle décisif dans la stabilité économique du monde compte tenu de la part essentielle que fournissent les

ressources pétrolières aux pays développés. La présence américaine est, comme pour l'Asie de l'Est, un facteur déterminant pour la stabilité régionale d'autant plus que les instances de concertation (la ligue arabe, Conseil de coopération du Golfe...) ainsi que le dialogue de sécurité sont peu développés. Les relations bilatérales entre Washington et les capitales de la région priment sur toutes les autres. Après la guerre du Golfe, la politique de double endiguement envers l'Iran et l'Irak, le soutien à Israël et l'appui aux monarchies pétrolières sont restés la clé de voûte de l'architecture régionale. Les bases militaires déployées en Arabie saoudite et au Koweït, les déploiements préventifs de la 6^{ème} et de la 5^{ème} flotte en Méditerranée et dans le Golfe pour maintenir la pression sur l'Irak, ont affaibli les rivalités régionales et limiter, dans une certaine mesure, les initiatives israéliennes. Toutefois, les opérations et les embargos contre l'Irak, l'opposition de la rue arabe aux politiques des gouvernements ont des effets secondaires qui méritent une attention particulière. De même la politique de double endiguement, menée par Washington pour empêcher l'empire russe de se reconstituer et freiner la puissance iranienne, a eu des répercussions du Proche Orient jusqu'en Asie centrale. Le « grand jeu²⁴ » autour des hydrocarbures de la Caspienne a, cependant tourné à la confusion en raison du coût exorbitant de l'oléoduc Bakou-Ceyhan et de la baisse du prix du pétrole. Les régimes d'Asie centrale se sont durcis et la Russie a, quant à elle, mal ressenti les interventions américaines, le soutien à l'Ukraine et aux pays baltes ainsi que l'élargissement de l'OTAN, considérés comme une manœuvre pour limiter son influence dans son « étranger proche ».

L'Europe

La situation sur le vieux continent est singulièrement différente du fait du niveau d'intégration des Etats au sein de l'Union européenne et du niveau de coopération en matière de sécurité, que ce soit dans le cadre de l'OTAN ou de la PESD. Les Etats-Unis ne se dégagent pas pour autant de ce continent qui constitue une des pierres angulaires de la stabilité mondiale. Première puissance militaire en Europe, les Etats-Unis conservent plus de 100 000 hommes et ont renforcé leur présence dans le sud du continent. L'élargissement de l'OTAN, l'extension de ses missions (interventions en Ex-Yougoslavie, non-prolifération), la création de nouveaux sous-commandements en Grèce et en Espagne, l'extension de la défense aérienne intégrée jusqu'au Caucase, l'implantation de troupe en Albanie et le renforcement des bases en Italie illustrent l'effort marqué des Etats-Unis en direction de l'Europe du sud. Parallèlement, les relations bilatérales semblent se développer, notamment en Grèce et en Turquie, avec ceux

²⁴ ROY Olivier, « Caspienne: une histoire d'oléoduc, ou les désillusion de la géostratégie », Critique internationale, n°8, été 2000.

des Etats qui constituent des bases arrières logistiques et des couloirs d'intervention stratégiques pour maintenir la stabilité en Méditerranée et au Moyen Orient.

L'Afrique et l'Amérique du sud

En dehors de l'Eurasie, où se joue véritablement l'ordre international, les Etats-Unis ne sont quasiment pas présents. Leur passivité lors du génocide rwandais au printemps 1994 suite à leur échec en Somalie, la non-intervention au Congo-Kinshasa ou en Sierra Léone, le soutien au programme ACRI (développant la prise en main de la sécurité par les Africains eux-mêmes) montrent combien l'Afrique est éloignée des priorités stratégiques américaines. De même, l'Amérique du sud ne remet pas en cause l'ordre international. De plus, l'Organisation des Etats américains et l'ALENA jouent un rôle stabilisateur pour la sécurité et l'économie de cette région. La politique américaine a largement plus été dominée, notamment envers Haïti, par la crainte d'une immigration massive et par le dossier de la drogue que par le souci d'une réelle pacification.

1.3.2 La « grande stratégie » américaine : au cœur de la stabilité mondiale

Les situations régionales mises bout à bout ne suffisent pas pour expliquer la politique américaine. Il faut une échelle de réflexion plus vaste et considérer la posture d'ensemble des Etats-Unis en matière de sécurité. Au-delà de l'unipolarité²⁵ ou de la « multiunipolarité²⁶ » qui caractérisent le système mondial actuel, deux écoles de pensée s'affrontent pour expliquer l'absence de coalition et la stabilité de la pax americana. Ces deux visions de l'ordre international induisent des stratégies très diverses, voire contradictoires, derrière lesquelles se cachent souvent des implications politiques très concrètes comme le dimensionnement de l'outil militaire américain. Mais toutes deux mettent en évidence l'hégémonie américaine et son rôle central dans les affaires du monde.

La première école présente les Etats-Unis comme « l'empire bienveillant » que décrivent les néoconservateurs tels que Joshua Muravchik ou Robert Kagan²⁷. La paix est assurée parce que les Etats-Unis bénéficient d'une supériorité militaire écrasante et que l'Amérique est, selon Lawrence Summers²⁸, la « première superpuissance non impérialiste » de sorte que

²⁵ KRAUTHAMMER Charles, "The Unipolar Moment", Foreign Affairs, hiver 1990-1991.

²⁶ HUNTINGTON Samuel P., "The Lonely Superpower", Foreign Affairs, mars-avril 1999, traduit en Français: "La Superpuissance solitaire", Revue internationale et stratégique, été 1999.

²⁷ KAGAN Robert, « The benevolent Empire », Foreign Policy, 1998

²⁸ SUMMERS Lawrence, "America: the First Nonimperialist Superpower, Wilson Quarterly, Washington D.C., printemps 1998.

l'intérêt de remettre en cause la domination américaine est largement inférieur au gain, notamment économique, que cette hégémonie procure. Ainsi la Chine pouvait-elle tirer plus d'avantages à intégrer l'OMC qu'à contester la suprématie américaine ou à s'allier à la pauvre Russie. De même, la multipolarité ne reste qu'un discours pour la Russie qui, en contrepartie, bénéficie des prêts du FMI et des investissements américains. Les Etats-Unis jouent finalement sur les équilibres régionaux et assurent, comme le suggère Joseph Joffe²⁹, par leur politique néo-britannique et néo-bismarkienne, la stabilité. Leur présence militaire apaise les tensions, préserve les Etats des ambitions de leurs voisins et empêche finalement la formation de coalitions que les Etats-Unis redoutent par-dessus tout. De cette vision découle la stratégie³⁰ d'engagement sélectif qui préconise une politique étrangère pragmatique, essentiellement tournée vers les grandes puissances (Russie, Chine, Union européenne, Japon) ou les conflits périphériques pouvant les mettre en cause (Balkans). La stratégie d'endiguement en est une variante puisqu'elle milite pour l'équilibre des puissances sur le continent eurasiatique et le contrepoids à la montée en puissance de la Chine (Japon, Vietnam, Corée du sud...). Enfin, la stratégie de la primauté ou de la prépondérance fait reposer la paix sur l'unipolarité du système international, c'est-à-dire sur les forces armées américaines. L'ordre international dépend, dans cette perspective, essentiellement de la capacité des Etats-Unis à maintenir leur supériorité écrasante.

Pour l'autre école, l'acceptation de l'ordre américain tient non seulement à la retenue stratégique dont font preuve les Etats-Unis mais surtout à l'exercice multilatéral des responsabilités mondiales, c'est-à-dire à la gestion collective des crises. L'ordre est assuré par la force des traités, au premier rang desquels figure la charte des Nations Unies. D'autres théories découlent de cette pensée comme la paix démocratique ou la fin des équilibres de puissances. La stratégie qui est liée à cette vision de l'ordre international privilégie la sécurité collective et s'appuie sur les organisations internationales pour le règlement des crises. Elle a le mérite de faire partager les coûts de maintien de l'ordre aux puissances régionales.

Dans la pratique, la politique suivie par les gouvernements successifs n'a pas forcément obéi à la lettre aux grandes stratégies. Les discours n'ont pas nécessairement correspondu aux actes et les politiques ont finalement été un mélange de plusieurs stratégies différentes. Ainsi, l'Administration Clinton a-t-elle mené des actions souvent unilatérales relevant plus d'une

²⁹ JOFFE Joseph, "How America Does It?" *Foreign Affairs*, New York, vol. 76, n°5, septembre-octobre 1997.

³⁰ POSEN Barry, Andrew ROSS, "Competing Visions for US Grand Strategy", *International Security*, vol 21, n°3, winter 1996/97, MIT Press, 1996.

politique de prépondérance et de la démonstration de force que de la stratégie de sécurité coopérative. Sa politique de « prépondérance sélective » s'est en particulier traduit par les frappes de l'été 98 au Soudan et en Afghanistan, par l'opération « renard du désert » et les bombardements en Irak, ainsi que par la campagne du Kosovo. Certaines ambiguïtés se retrouvent dans les luttes menées entre le Congrès républicain et l'administration Clinton au sujet de la sécurité coopérative, comme ont pu le montrer les débats sur le rejet du TICE et le projet NMD. La politique vis-à-vis de la Russie et de la Chine a essentiellement reposé sur une stratégie d'endiguement tandis que du côté de l'Eurasie, l'élargissement de l'OTAN, le grand jeu dans le Caucase et le soutien aux républiques d'Asie central cherchaient à réaffirmer la primauté américaine dans cette région. En Asie de l'Est, la démonstration de force dans le détroit de Taiwan n'a pas empêché les Américains de jouer sur le registre économique de la coopération pour attirer dans leur orbite la Chine en acceptant son intégration dans l'OMC.

1.3.3 L'influence relative des Etats-Unis sur l'ordre économique mondial

Tirant les leçons de l'histoire, les Américains conçoivent l'activité économique et commerciale comme un facteur de pacification permettant d'asservir les passions aux intérêts. Aux Etats-Unis, l'ordre économique et commercial est d'abord pensé en termes politiques et stratégiques, comme instrument de démocratisation et de développement³¹, mais aussi d'intégration et de responsabilisation des Etats. Dans cette perspective, les Etats-Unis ont soutenu l'entrée de la Chine dans l'OMC, l'acheminement des carburants en Asie centrale par la voie est-ouest, le vote de tarifs préférentiels pour les pays africains et l'Initiative pour les Balkans.

Dans le même temps, les Etats-Unis utilisent le levier économique pour servir leurs desseins politiques. L'arme économique est même parfois brandie de manière négative, par la conditionnalité, les sanctions ou l'embargo. Le redressement de l'Allemagne et du Japon, la reconstruction de l'Europe ont permis aux Etats-Unis de faire prévaloir leur rôle de garant de l'ordre international et de protecteurs, obtenant ainsi des concessions économiques de leurs « protégés ».

Si le « modèle » américain de libre échange a seul survécu au lendemain de l'effondrement de l'URSS, la sphère économique n'est pas néanmoins marquée par l'uni polarité et l'hégémonie

américaine compte tenu de la puissance de l'Union européenne, du Japon et des pays émergents. Néanmoins, on ne saurait sous-estimer la domination relative américaine et les avantages que cette position de leader leur procure. Le dollar reste une monnaie refuge et dispose d'une position centrale dans les échanges. La présence de marchés financiers plus larges, diversifiés et organisés permet également aux Etats-Unis d'être moins dépendants vis-à-vis des « troupeaux électroniques » auxquels les Etats sont soumis. En raison de ce leadership relatif, l'influence américaine s'est avant tout exercée par la projection de normes libérales correspondant aux conceptions et aux pratiques du marché américain. Première puissance économique mondiale, les Etats-Unis se sont également posés en garant de la stabilité du système mondiale, grâce à leur pouvoir structurel, notamment lors des crises mexicaine et asiatique, et par l'intermédiaire d'institutions telles que le FMI et la Banque mondiale. Si le « consensus de Washington³² » a globalement bénéficié à toutes les régions du monde, l'ampleur des crises en Asie et en Russie a révélé l'incapacité des institutions de Bretton Woods à maîtriser la globalisation des marchés. La montée en puissance du régionalisme par le biais de constructions monétaires et commerciales alternatives, comme l'ASEAN + 3 (Chine, Japon, Corée du sud), la montée du protectionnisme aux Etats-Unis et la lenteur des progrès de l'OMC font apparaître un bilan très mitigé dans l'unification économique, commerciale et financière du monde.

La politique étrangère de l'après-guerre froide a finalement consisté à gérer les affaires du monde au coup par coup, de manière pragmatique et informelle, et à projeter, souvent unilatéralement, les normes et les solutions américaines.

³¹ ROSTOW Walt, « The Stages of Economic Growth. A non-Communist Manifesto », Cambridge University Press, 1960.

³² NAIM Moises, « Washington Consensus or Washington Confusion ? », Foreign Policy, printemps 2000.

2 EMPIRE LIBERAL OU NATION QUELCONQUE ?

Paradoxalement les Etats-Unis sont, d'un côté, le premier empire vraiment mondial et, de l'autre, ils restent une société bourgeoise, centrée sur sa prospérité. Si l'Amérique possède un très grand pouvoir d'influence, si les attributs de sa puissance la placent au centre du système mondial, elle offre en même temps une vraie pluralité d'opinions et d'intérêts qui semble être une des clés essentielles pour comprendre ou contester certaines tendances hégémoniques américaines. Reste à savoir si les grandes orientations prises par les Etats-Unis depuis la fin de la guerre froide sont de celles qu'on manipule, ou bien si elles ne sont finalement que la résultante d'une situation historique qui dépasse, de très loin, tout volontarisme politique ?

2.1 Un géant empêtré³³.

« Quand on regarde les Etats-Unis depuis l'étranger, on croit voir reliées entre elles les différentes facettes de la puissance américaine. On croit voir combinées la puissance militaire, la puissance technologique, financière, médiatique, intellectuelle et culturel comme s'il s'agissait d'un tout. Vu de loin, cela semble une combinaison impressionnante qui suggère l'idée d'une orchestration³⁴ ».

2.1.1 L'illusion de l'acteur rationnel et unifié.

Parce que l'Amérique s'incarne à la fois dans Harvard, Coca Cola, Holliwood et l'armée la plus puissante du monde, on s'imagine qu'elle forme un tout cohérent, une puissance dotée d'une volonté organisatrice, comme un individu conscient qui userait de son pouvoir à sa discrétion. Or s'il est incontestable que les attributs de la puissance américaine se renforcent, il est totalement faux de se représenter les Etats-Unis comme un acteur rationnel unitaire capable d'utiliser tour à tour les leviers de sa puissance dans un but hégémonique.

En effet, en dépit de l'unipolarité qui marque le système international depuis la fin de la guerre froide, les exemples d'impuissance des Etats-Unis et d'échecs en politique étrangère sont légion. En 1996, l'administration Clinton n'a pas réussi à maîtriser les urnes israéliennes et à faire fléchir la politique de Benjamin Netanyahu en dépit de sa force de persuasion

³³ HOFFMANN Stanley, « Gulliver empêtré – Essai sur la politique étrangère des Etats-Unis », Paris, Seuil, 1971.

³⁴ Jean-Marie GUEHENNO, « Is the US too powerful ? », conférence inaugurale du Centre sur les Etats-Unis et la France (CUSF), disponible sur internet.

diplomatique et des moyens mis en œuvre. Elle s'est également montrée incapable d'inverser la tendance à la détérioration du processus de paix en Irlande et au Proche Orient. Les pressions économiques et diplomatiques n'ont eu que de faibles répercussions sur les habitudes commerciales nippones. Fidel Castro et Saddam Hussein se sont maintenus en dépit des embargos et des opérations menées pour les déstabiliser. La volonté américaine d'isoler l'Iran n'a pas empêché les sociétés Gazprom, Total et Petronas de conclure leur contrat pour le champ pétrolifère de South Pars en 1997. Il leur a été impossible de dissocier la population serbe de Slobodan Milosevic jusqu'en 2000. En Afrique, la retraite de Somalie avait révélé six ans auparavant l'incapacité de l'armée américaine de venir à bout des chefs de guerre. Le choix de « nouveaux leaders », sensés appuyer le changement de cap de la politique africaine de Washington, s'est soldé en 1998 par une sorte de « déconfiture » symbolisée par la guerre généralisée au Congo Kinshasa. Autour de la Caspienne, la réalisation de l'oléoduc Bakou-Ceyhan, pourtant au cœur de la stratégie américaine régionale, reste improbable en dépit des efforts de Washington. L'influence iranienne et russe qu'elle cherchait à réduire semble même renforcée. Les mesures de non-prolifération n'ont empêché ni l'Inde ni l'allié traditionnel, le Pakistan, de procéder à leur essai nucléaire en mai 1998. Pire encore, les attentats du 11 septembre ont révélé la vulnérabilité américaine dans la lutte contre les réseaux terroristes sunnites, réseaux parfois montés par d'anciens partenaires occasionnels de l'Amérique en Afghanistan comme Oussama Ben Laden. « L'hyperpuissance » américaine, popularisée par Hubert Védrine, doit donc être perçue en termes relatifs.

Pourtant, malgré ces échecs, l'image de l'omnipotence américaine s'impose encore très largement. L'illusion persiste. Or, cette perspective faussée repose sur une erreur qui consiste à personnifier l'Amérique et à croire qu'il existe un intérêt national univoque et cohérent. Or, les Etats-Unis sont, avant tout, une puissance polymorphe et authentiquement mondiale où tous les intérêts s'expriment. De plus, le ciment, d'ailleurs très relatif, que constituait l'endiguement du communisme a disparu. Il n'existe pas un seul intérêt national mais des intérêts extraordinairement divers, parfois contradictoires, qui tirent le gouvernement américain à hue et à dia mais que le système laisse s'exprimer. Les Etats-Unis ont de ce fait une politique étrangère incohérente parce que, comme l'affirme Edward Luttwak³⁵, elle ne peut faire autrement. Les impératifs stratégiques et les objectifs américains de démocratisation, de promotion des droits de l'homme et de libéralisation des économies ne

³⁵ LUTTWAK Edward, « Why We Need an Incoherent Foreign Policy ? », *The Washington Quarterly*, vol. 21, n°1, 1998, traduit en Français: "De la nécessité d'une politique étrangère incohérente", *La Revue internationale et stratégique*, printemps 1998.

sont conciliables qu'au prix d'un grand écart permanent. La schizophrénie de la politique chinoise de Washington constitue une criante illustration. D'un côté, les Etats-Unis poussent la Chine à adopter une attitude de grande puissance responsable, notamment au conseil de sécurité des Nations Unies, de l'autre, ils l'empêchent de se doter des moyens militaires d'une grande puissance et de vendre des armes. D'un côté, ils cherchent à développer la coopération avec les dirigeants chinois, de l'autre ils encouragent les mouvements d'opposition internes. D'un côté, ils défendent la doctrine « une seule chine » et s'opposent à toute reconnaissance diplomatique de Taïpeh, de l'autre, ils déniaient à la Chine, si besoin par la force, de pousser jusqu'au bout la logique de cette doctrine et d'user de coercition. En fait, Washington n'a pas décidé si la Chine devait être un allié, un concurrent, un partenaire commercial, un « état voyou » ou un ennemi. Le cas de la Russie est également révélateur des dilemmes de Washington oscillant entre le partenariat et le soutien en faveur de la transition démocratique russe, d'une part, et de l'autre, les critiques violentes et l'endiguement de facto de ses flancs est (Ukraine) et sud (Caucase).

La cacophonie des intérêts américains au Moyen Orient illustre de manière aussi nette les difficultés rencontrées par Washington pour concilier les différents objectifs régionaux aussi bien économiques que politiques, les intérêts des compagnies pétrolières et ceux de l'administration. Ainsi, les Etats-Unis cherchent à la fois à défendre Israël par leur engagement dans le processus de paix, et à assurer leur approvisionnement pétrolier en stabilisant la région. Le premier objectif fait d'eux l'allié indéfectible de l'Etat hébreu, le deuxième les pousse à appuyer l'Arabie saoudite, ennemi proclamé d'Israël, et à ménager les Etats arabes. Il en va de même des relations avec Téhéran. Les Etats-Unis désignent l'Iran comme un Etat terroriste et cherche à l'isoler en multipliant les sanctions pour l'empêcher d'accéder aux investissements étrangers dans le pétrole. Cependant, Washington cède aux pressions de la Turquie et des compagnies pétrolières. Ainsi, ferme t-elle les yeux, en 1997, sur la construction d'un gazoduc reliant le Turkménistan à la Turquie et passant par l'Iran. Le partenariat de la France et de la Russie lui étant nécessaire en 1997-98 pour frapper l'Irak, elle abandonne toutes représailles contre Gazprom et Total au titre de la loi D'Amato-Kennedy, leur laissant ainsi conclure en Iran le contrat pour le champ pétrolier de South Pars.

L'illusion de l'acteur rationnel dérive également de l'erreur de personnification des Etats-Unis. Leur capacité à mobiliser autour d'un même objectif les leviers de leur puissance économique, militaire et morale a sans doute été possible lors de la seconde guerre mondiale

et, dans une moindre mesure, pendant la guerre froide. Toutefois, en temps ordinaire, ces leviers profitent avant tout à des intérêts privés qui les utilisent à des fins souvent divergentes. « Il revient au président de concilier les contradictions et d'articuler en un projet commun les multiples intérêts qui sont ceux de l'Amérique³⁶ ». Il n'a d'autre atout pour imposer sa conception que son leadership et sa force de persuasion. De plus, assimiler le système politique américain à un acteur rationnel suppose l'existence d'une certaine continuité de la conception à l'exécution. Or, comme l'ont montré les travaux de Graham Allison³⁷, l'unité de l'Exécutif et de l'appareil administratif du président n'est jamais acquise.

L'image d'un centre organisateur sachant mobiliser les différents leviers de la puissance américaine dans un but hégémonique et concilier l'extraordinaire diversité des intérêts particuliers relève donc du fantasme. Cette image est certes entretenue par ceux qui voient dans les incohérences de la politique étrangère américaine une tactique délibérée et machiavélique. La nature du système politique américain montre, au contraire, l'originalité de l'impérialisme américain, amputé de cette volonté et de cet imperium qu'on lui prête souvent. La confusion du processus de décision à Washington, l'inévitable contradiction des objectifs de politique étrangère empêchent toute stratégie machiavélique digne de ce nom. Comme l'a très justement écrit Régis Debray, « la suprématie n'est pas une volonté, bonne ou mauvaise. C'est un engrenage. L'Imperium relève d'une mécanique des forces, non d'une psychologie des intentions ».³⁸

2.1.2 Les revers de la puissance

Si les attributs de la puissance américaine sont considérables, un très petit nombre d'entre eux se présente comme des instruments de pouvoir aisés à manipuler. Leur contribution au succès de la politique étrangère américaine est indéniable mais elle est difficilement quantifiable. Aucun n'apparaît comme une arme absolue propre à réaliser des volontés souvent contradictoires des Etats-Unis.

L'outil diplomatique offre, en premier lieu, une claire illustration de l'ambivalence qui caractérise la puissance américaine, tiraillée entre des atouts de premier ordre et des faiblesses

³⁶ Pierre MELANDRI, Justin VAÏSSE, op. cit.

³⁷ ALLISON Graham, « Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis, Boston, Little, Brown, 1971.

³⁸ Régis DEBRAY, « Un anti-américain à New York », op. cit.

tout aussi grandes³⁹. En effet, si les succès de la diplomatie américaine sont indéniables depuis la fin de la guerre froide, ils ne sauraient masquer la diminution drastique des budgets alloués aux affaires internationales, la fermeture de nombreuses ambassades et consulats ainsi que le climat délétère entre le Législatif et l'Exécutif dont le Département d'Etat a fait les frais depuis le début des années 90. Les dépenses consacrées à l'aide publique pour le développement (APD) ont été particulièrement affectées par ces coupes budgétaires. Les attentats contre les ambassades du Kenya et de Tanzanie ont symbolisé l'état d'abandon dans lequel le Congrès avait laissé l'outil diplomatique dont la sécurité ne paraissait même plus assurée. Les difficultés de recrutement se sont rajoutées au manque de moyens et aux divisions internes, obligeant la prise en charge de certaines fonctions purement diplomatiques par des militaires ou par des acteurs privés. L'information économique et financière, incombant traditionnellement au Département d'Etat, est ainsi fournie par le secteur privé. De la même manière, ce sont les médias qui assurent désormais la promotion de la haute culture américaine tandis que l'information sur les Etats-Unis est assurée par les think tanks et les universités par le biais d'internet. Ce sont des investisseurs privés que les pays en voie de développement courtisent principalement et non plus l'Etat fédéral.

La place des Etats-Unis dans les organisations internationales illustre, en second lieu, cette même ambivalence. D'un côté, l'Amérique tire de sa position prédominante une indéniable capacité d'influence. Au FMI et au conseil de sécurité des Nations Unies, elle peut faire pressions sur les autres pays. Plus encore, sa position clé dans les principales organisations internationales lui confère une situation de pivot. Elle a même, selon Joseph Nye⁴⁰, la capacité de fixer le cadre formel des échanges multilatéraux et, ainsi, d'influencer les buts que se donnent les autres pays et la vision qu'ils ont de leur propre intérêt. De l'autre côté, le leadership des Etats-Unis à l'ONU n'a cessé de s'éroder depuis 1993. Les critiques acerbes formulées à l'encontre de l'organisation lors de l'opération en Somalie, les arriérés de contribution américaine, les nombreuses initiatives unilatérales comme l'opération « Renard du désert » ont, à la fois, entamé le crédit moral de Washington et affaibli sa capacité de mobilisation des autres pays. Cette dérive préoccupante pourrait conduire les Etats-Unis à négliger l'approche multilatérale malgré la légitimité qu'elle procure et privilégier la puissance que lui confère sa position centrale dans le système international.

³⁹ Sur la diplomatie américaine, Boutros Boutros-Ghali, l'ancien secrétaire général des Nations Unies a eu cette formule lapidaire : « Comme la Rome antique, [les Américains] n'ont pas de diplomatie ; on n'a pas besoin de diplomatie quand on est si puissant ».

L'outil militaire n'échappe pas non plus à cette dualité. En effet, aucune force militaire ne peut actuellement rivaliser avec la puissance nucléaire et conventionnelle américaine. Les démonstrations de force dans le détroit de Taiwan et dans le Golfe persique ont clairement montré les capacités d'intimidation et de dissuasion des Etats-Unis, allant jusqu'à faire croire au retour d'une « diplomatie de la canonnière », comme si le président américain pouvait disposer à sa guise des forces armées pour intervenir. Or, les obstacles à leur emploi tant internes qu'externes rendent l'outil militaire beaucoup moins maniable qu'il ne paraît. Aucun engagement ne peut effectivement être décidé sans l'assentiment de l'opinion publique américaine et du Congrès. De plus, les récents engagements n'ont pas effacé le syndrome vietnamien mais confirmé la nécessité de subordonner toute intervention à des conditions préalables, d'autant plus strictes qu'il n'existe plus de menaces claires. Celles-ci étaient déjà fixées, depuis 1973, par le War Powers Act. Dans cette perspective, comme l'a expliqué Etienne De Durand⁴¹, des principes préalables ont dû être formalisées par le Pentagone à travers les doctrines Weinberger et Powell selon lesquelles aucune intervention ne peut être décidée sans que les intérêts américains soient clairement en jeu, que des objectifs politiques aient été bien définis et que les moyens soient suffisants pour les atteindre.

Par ailleurs, l'impératif du « zéro mort » n'a fait que traduire les exigences d'une opinion publique tout à fait prête à accepter les sacrifices pourvus qu'ils soient justifiés par une cause valable. Or, dans des opérations aussi limitées et lointaines que celles du Kosovo, la crainte de victimes difficiles à justifier a assurément constitué un obstacle à la toute puissance militaire américaine. Certes, la révolution dans les affaires militaires (RMA) a été lancée dans le but d'éviter d'exposer directement les forces américaines grâce au progrès technologique. Toutefois, comme l'ont tristement montré la débâcle somalienne et surtout les attentats du 11 septembre, l'écrasante supériorité militaire américaine n'est d'aucun secours dans le cas de conflits « asymétriques », c'est-à-dire quand l'adversaire refuse de jouer le jeu de la guerre industrielle classique. Pour contourner l'obstacle que constituent l'opinion publique et le congrès, l'Exécutif a même fait appel à des sociétés privées spécialisées⁴² telles que le MPRI (Military Professional Resources Incorporated), capables de mener de manière discrète des missions dont le Pentagone ne pouvait se charger officiellement. Echappant à tout contrôle public, MPRI a notamment permis d'entraîner l'armée croate avant la reconquête de la Krajina en 1995, puis celle des Bosniaques et de l'UCK.

⁴⁰ NYE Joseph, op. Cit.

⁴¹ Etienne DE DURAND, « L'Amérique et l'Alliance », Notes de l'IFRI – Série transatlantique n°23, octobre 2000.

⁴² SILVERSTEIN Ken, « Privatizing War – How Affairs of State are Outsourced to Corporations Beyond Public Control », The Nation, 28 juillet 1997 ; voir aussi son livre « Private Warriors », Londres, Verso, 2000, et David SHEARER, « Private Armies and Military Intervention », Londres, IISS, 1998.

Comme l'outil militaire, le renseignement et l'action couverte, symbolisés par la CIA, semblent omniprésents et tout puissants. Cette impression s'appuie sur l'importance des budgets consacrés par les Etats-Unis à leurs différents services d'espionnage qui, à eux seuls, seraient comparables au budget de la défense française. Pourtant, les scandales et les échecs ont clairement montré leurs limites et discrédité cette toute puissance qu'on leur prête habituellement. En effet, ces services se sont tour à tour montrés incapables de dissimuler la taupe Aldrich Ames ou le noyautage de l'UNSCOM, de coaliser la résistance à S. Hussein et, pendant longtemps, l'opposition à S. Milosevic. Ils n'ont pu prévoir ni l'invasion du Koweït ni les essais nucléaires indo-pakistanaïses en 98 ou le test du Taepo-Dong nord-coréen quelques mois plus tard. Sans compter les erreurs grossières comme le bombardement de l'usine pharmaceutique d'Al Shifa au Soudan en 98 et celui de l'ambassade de Chine pendant la campagne aérienne du Kosovo. Pas plus que les autres leviers de la puissance, la CIA n'est une arme absolue. Elle est certes un atout de taille pour surveiller les agissements des autres pays et orienter discrètement les situations internes dans le sens des intérêts américains. Même dans le domaine économique, il est peu probable que le gouvernement fédéral ait fourni aux entreprises américaines, via la première centrale de renseignement du monde, des renseignements décisifs sur leurs concurrents.

La même ambivalence touche le pilier économique. En dépit de la place centrale qu'occupent les Etats-Unis sur le marché mondial, les méthodes les plus coercitives ont souvent été contre-productives voire inopérantes. Comme le montrent plusieurs procédures contraires aux intérêts américains à l'OMC, la puissance économique n'apparaît pas non plus comme une arme absolue. La prolifération des sanctions commerciales a parfois nui aux intérêts américains, en concrétisant des objectifs politiques désordonnés au dépend du commerce. La libéralisation des échanges, présentée souvent comme le fer de lance de la puissance américaine, n'a pas été qu'un atout pour l'influence des Etats-Unis. Leur leadership sur le plan commercial en a parfois même pâti. En effet, d'un côté, Washington a cherché à étendre son influence en donnant la priorité aux ventes et aux investissements de grandes firmes transnationales. De l'autre, ces sociétés ont tendu à concevoir leur stratégie moins en fonction des intérêts de la communauté dans laquelle elles s'étaient implantées que par rapport à leurs capacités à maximiser leurs profits. D'un côté, elles ont cherché l'appui de l'Etat fédéral, de l'autre, elles n'ont pas hésité à contourner les sanctions que celui-ci imposait officiellement à leur quête de marché à l'étranger. D'ailleurs, la globalisation leur permet de mieux échapper aux réglementations de l'Etat. Elle a, en même temps, rendu plus difficile encore l'évaluation de la puissance économique américaine et de l'influence que l'Etat-nation peut en tirer. Ainsi,

les investissements à l'étranger témoignent du dynamisme économique américain mais ils sont définis moins par rapport à des objectifs de politique étrangère que par rapport à la quête plus ou moins autonome du profit. De plus, les délocalisations et les suppressions d'emploi, liées aux aléas de la nouvelle économie, ont entamé le crédit des grandes firmes américaines dans les pays où elles s'étaient implantées. Le fort ralentissement des investissements à l'étranger depuis 1996, des échecs tels que le sommet de Seattle ont effrité le leadership américain. Seule l'adhésion de la Chine à l'OMC a pu nuancer cette impression.

Enfin, on retrouve cette même ambivalence sur le plan culturel. L'extraordinaire diffusion de « l'American way of life » ne peut masquer simultanément des signes parfois violents de rejet des symboles culturels américains. En effet, la formidable projection de la culture populaire américaine au travers du petit écran et des produits de consommation ne signifie aucunement une conquête des cœurs et une adhésion des esprits. « Quelque part au Moyen-Orient, note par exemple S. Huntington, une demi-douzaine de jeunes gens peuvent bien porter des jeans, boire du Coca-Cola, écouter du rap et cependant, entre deux prières vers La Mecque, faire sauter un avion de ligne américain⁴³ ». Suspectée de vouloir imposer ses normes culturelles au détriment des cultures traditionnelles, l'Amérique est, parfois, rejetée en tant qu'empire commercial, par ceux qui adoptent ses produits de consommation.

2.2 L'empire pluraliste...

« Le vrai problème réside dans l'écart croissant entre, d'un côté, la puissance exceptionnelle de l'Amérique, l'impact sans égal de ses initiatives sur les relations internationales et sur la vie de millions de personnes, et de l'autre, le caractère toujours plus domestique voire trivial de la prise de décision, ce que P. Hassner a résumé en renversant la formule des écologistes : « think local, act global⁴⁴ ».

2.2.1 « La République impériale⁴⁵ » : Les visages du peuple américain

Il n'est donc pas simple de caractériser le rôle et la place des Etats-Unis sur la scène internationale actuelle tant leur situation est inédite et duale. D'un côté, la puissance sans précédent suggère l'idée d'un empire global. De l'autre, l'identité américaine reste

⁴³ HUNTINGTON Samuel, « Le choc des civilisations », Paris, Odile Jacob, 1997.

⁴⁴ Pierre MELANDRI, Justin VAÏSSE, « L'Empire du milieu. Les Etats-Unis et le monde depuis la fin de la guerre froide », Odile Jacob, 2001.

⁴⁵ Raymond ARON, « République impériale : les Etats-Unis dans le monde », Calmann-Lévy, 1973.

intrinsèquement nationale. C'est là toute l'ambivalence américaine que Raymond Aron a résumée dans son titre : « République impériale ».

Il serait réducteur, voire erroné, de vouloir rapprocher les notions de puissance et celle d'empire, comme si la première impliquait nécessairement la seconde. L'analyse des attributs de la puissance américaine suggère à l'évidence une situation impériale. Pourtant, rien n'est plus étranger pour un américain que cette notion d'empire. En effet, à l'époque de l'indépendance, malgré les liens culturels forts, ils se sont démarqués de la Grande Bretagne qui incarnait pour eux la tyrannie, l'aristocratie ou l'oppression. Jusqu'à la fin du XIX^{ème} siècle, les Etats-Unis se sont définis par opposition à un « autre indésirable⁴⁶ », c'est-à-dire à l'Europe marquée par « l'impérialisme ». Aujourd'hui, ils ne se considèrent plus comme l'antithèse du vieux continent mais comme les champions de la civilisation. Etre américain va donc de paire avec l'attachement aux idées des Pères fondateurs, avec les principes de liberté, d'individualisme et de propriété privée. L'avenir est inscrit dans le credo américain, dans le pluralisme politique et dans la république, c'est-à-dire tout le contraire d'un empire.

Par ailleurs, la disparition du bloc de l'Est n'a pas conduit l'Amérique à se replier sur elle-même ni son opinion publique à refuser de soutenir un engagement durable américain en faveur de la stabilité internationale. Ce prétendu isolationnisme a d'abord été une introversion des Etats-Unis qui s'est traduite par un certain éloignement des dossiers internationaux, introversion détournée par une partie des républicains à des fins partisans. Elle rejette surtout toute implication américaine dans des traités contraignants et dans des guerres qui leur retireraient leur liberté d'action. Cet isolationnisme répugne à voir les Etats-Unis jouer le rôle de « gendarme du monde » et assurer des responsabilités stratégiques universelles. Les Américains sont radicalement souverainistes envers eux-mêmes et radicalement interventionnistes pour les autres. Ils préfèrent la direction globale à l'engagement direct. « C'est la définition d'une mentalité impériale⁴⁷ ».

Trois traits, en partie contradictoires, caractérisent l'opinion publique américaine. L'individualisme, d'abord, consacre la supériorité des droits des individus sur les exigences de l'Etat ainsi que sur la raison d'Etat et celle des autres nations. Le moralisme prédispose,

⁴⁶ HUNTINGTON Samuel, « The erosion of American National Interests, Foreign Affairs, New York, vo.76, n°5, septembre-octobre 1997.

⁴⁷ Pierre HASSNER, « La force de l'Empire ou l'Empire de la force ? », op. cit.

quant à lui, l'opinion au manichéisme et à une criminalisation des adversaires mais aussi à l'action en faveur d'un monde pacifique et démocratique. Enfin, l'exceptionnalisme des Etats-Unis, fondé sur l'excellence de leur régime politique et la pureté de leurs intentions, les habilite à juger du bien et du mal, à punir les méchants, à ne reconnaître pour autorité que celle qui émane du peuple américain. Ce portrait contradictoire que Stanley Hoffmann a appelé le « syndrome wilsonien » explique les clivages internes entre Républicains et Démocrates, les oscillations de l'opinion publique entre l'idéalisme visant à sauver le monde et l'isolationnisme visant à s'en échapper. Ces deux tendances sont toutefois tempérées par des divisions internes et par une prudence ou un bon sens qui régulièrement, fait reculer les extrémismes.

2.2.2 A la recherche de l'intérêt national : La diversité des courants idéologiques

Le débat de fond sur la définition de l'intérêt national constitue, aux Etats-Unis, l'une des illustrations les plus vives du pluralisme américain. L'impératif d'endiguement de l'URSS a cédé la place à de nouveaux impératifs : stabilité régionale et intervention au profit de la paix, réponse aux Etats « voyou », crises financières... Cette évolution a entraîné un regain d'activisme des écoles de pensée, des groupes de pression, des lobbies qui tendent à définir l'intérêt national au travers du prisme de leurs propres intérêts. L'opposition chère à Henry Kissinger⁴⁸ entre le réalisme et l'idéalisme qui constituait, jusqu'alors, la *summa divisio* s'estompe dans la pratique diplomatique derrière le pragmatisme et le cynisme des acteurs.

En fait, la vision de la politique étrangère américaine s'articule autour de quatre écoles de pensée. En premier lieu, l'école isolationniste fait reposer l'ordre international sur les équilibres régionaux et un système de sphère d'influence. Elle préconise un engagement minimal pour assurer la liberté des mers et du commerce ainsi que l'influence sur l'Eurasie. Cette école que la fin de la guerre froide semblait favoriser n'obtient qu'une faible audience. Le wilsonisme, appelé aussi internationalisme libéral, constitue une deuxième école. Celle-ci juxtapose plus qu'elle n'intègre des exigences que la réalité des affaires internationales rend souvent contradictoires : droit de l'homme, liberté du commerce, souveraineté des Etats,

⁴⁸ Henry KISSINGER, « Diplomatie », Fayard, 1996.

coopération internationale, droit des peuples à disposer d'eux-mêmes...⁴⁹ Elle ambitionne de remplacer les traditionnels rapports de force et l'équilibre des puissances par le droit et la coopération institutionnalisée. Elle plaide pour l'ouverture des marchés et l'abaissement des barrières douanières, la libre circulation et la démocratie libérale. La troisième école, héritière des pratiques de la diplomatie westphalienne, est le réalisme traditionnel. Pratiqué par Théodore Roosevelt, Richard Nixon et Henry Kissinger, il fonde l'ordre international sur l'équilibre des puissances et l'intérêt national sur la puissance et la sécurité. Dans cette perspective, les organisations internationales ne pouvant modifier les rapports de force, elles ne servent qu'à légitimer l'action. La quatrième école qualifiée « d'hégémone ou néoconservatrice » combine à la fois la méfiance des réalistes vis-à-vis des organisations internationales, celle des isolationnistes pour les engagements internationaux et le messianisme démocratique des wilsoniens. Ces écoles sont autant de systèmes théoriques dont s'inspirent les clans, les chapelles politiques qui s'affrontent pour imposer leur conception de l'intérêt national.

Le pluralisme du paysage politique est d'autant plus grand qu'à l'intérieur de chaque parti coexistent des sensibilités différentes voire opposées qui forment des coalitions par delà les lignes partisans. Huit à dix forces politiques peuvent ainsi être isolées. Côté Républicain, une minorité isolationniste et protectionniste se partage les faveurs de conservateurs comme Pat Buchanan⁵⁰ ou de think tanks « libertariens » très actifs tels que le Cato Institute. Un mélange d'unilatéralisme et de nationalisme regroupe, à des degrés divers, la majorité des Républicains. Ce courant rassemble, d'une part, l'école souverainiste que symbolisent Jesse Helms ou Newt Gingrich. La vision du monde extérieur qu'il défend est marquée par un ethnocentrisme fort frisant le mépris pour les pays étrangers et pour les organisations internationales. Ce courant politique rejette avant tout ce qui peut aliéner la libre détermination du peuple américain. Ainsi, les souverainistes se sont-ils opposés à des traités contraignants comme de TICE et se sont-ils montrés méfiants vis-à-vis de l'ONU ou des accords commerciaux susceptibles de diluer les frontières. Bien plus tournés vers l'extérieur, les néoconservateurs ou les hégémonistes constituent, d'autre part, une deuxième école unilatéraliste. Celle-ci considère que l'Amérique doit affirmer sa puissance et projeter sans complexe ses valeurs sur le monde. Devenus majoritaires en 1994 au Congrès, les souverainistes et les néoconservateurs ont imposé de grandes orientations telles que l'agitation anti-ONU, les lois de sanctions Helms-Burton et D'Amato-Kennedy en 1996 ou les coupes

⁴⁹ HUNTINGTON Samuel, « Robust Nationalism », *The National Interest*, hiver 1999-2000.

⁵⁰ BUCHANAN Pat, « A Republic, Not an Empire ».

croissantes dans l'APD. Ils ont souvent prévalu sur les « centristes », c'est-à-dire l'aile « business » du parti républicain représentée par le réaliste conservateur H. Kissinger ou le pragmatique Richard Lugar⁵¹.

Côté Démocrate, les centristes sont également nombreux. Toutefois, trois courants principaux se distinguent: les libéraux, les néolibéraux et les protectionnistes. Les internationalistes libéraux, fidèles au wilsonisme, professent une vision du monde reposant sur le droit et l'universalisme, le renforcement des organisations internationales et le multilatéralisme. Privé de héraut à partir de 1994, ce courant politique a été déserté par les nouveaux Démocrates qui formaient une large part de l'Administration Clinton. Il s'agissait, pour eux, de combiner le wilsonisme traditionnel avec les impératifs économiques et commerciaux. Il leur fallait abandonner l'internationalisme libéral et son idéalisme pour se convertir au réalisme. La priorité donnée aux relations commerciales avec la Chine au dépens de la défense des droits de l'homme en fournit une des illustrations les plus nettes. Cette évolution a, certes, entraîné un meilleur ancrage du parti démocrate au centre mais elle a, aussi, creusé le fossé entre nouveaux et anciens démocrates ainsi qu'entre libéraux et protectionnistes.

Ces généralités idéologiques souffrent néanmoins de nombreuses exceptions, compte tenu de l'importance des considérations locales voire personnelles dans chaque vote. Quand il s'agit de fixer le cadre de la politique étrangère américaine, les congressmen cherchent, certes, l'intérêt des Etats-Unis. Toutefois, c'est l'intérêt de leur circonscription et des forces électorales qui les soutiennent qui prévaut.

2.3 La politique étrangère américaine, quel numéro de téléphone ?

2.3.1 Le poids des intérêts particuliers et du lobbying

Le système politique est, lui-même, une mise en application des théories pluralistes des Pères fondateurs, comme James Madison. Aussi anciennes que l'union, ces théories considèrent le bien commun comme le point d'équilibre entre les intérêts privés. Ceci suppose que toute entreprise d'un segment de la société soit contrebalancée par celle d'un autre. Le système

⁵¹ Pierre MELANDRI, Justin VAÏSSE, op. cit.

pluraliste américain laisse ainsi s'exprimer les intérêts particuliers et tente d'organiser les conditions d'une saine concurrence entre les différentes factions. Toutefois, dans la pratique, c'est souvent l'asymétrie qui prévaut, rendant l'influence des citoyens ordinaires négligeables par rapport à celle des groupes les mieux organisés et les plus riches. Par ailleurs, la confrontation d'un nombre considérable d'intérêts divergents non seulement vient renforcer l'inertie naturelle des institutions fédérales mais son système de « check and balances » peut aussi conduire au blocage.

En effet, plusieurs types de lobbies tentent d'influencer la politique étrangère américaine dans le sens de leurs intérêts propres. Dans le monde économique, les lobbies patronaux (US chamber of commerce, National Association of Manufacturers, Business Roundtable), les lobbies d'entreprises, parfois réunis en lobbies de branche, et les lobbies agricoles (AFBF, American Farm Bureau Federation) sont souvent proches des républicains et des nouveaux démocrates. Ils luttent contre l'aile idéologique du parti républicain, notamment la droite chrétienne et les souverainistes⁵². De son côté, le lobby syndical (AFL-CIO) pèse de tout son poids sur le parti démocrate allant même jusqu'à remettre en cause le rôle global de l'Amérique que cette formation politique défend. Par ailleurs, les ONG et les groupes activistes, tels que les think tanks ou les advocacy groups, articulent leur action autour de thèmes très ciblés comme l'environnement (Sierra Club, groupe écologiste), les droits de l'homme (Human right Watch, Freedom House), l'APD, les ventes d'armes, etc... Enfin, les groupes ethniques constituent un autre type de lobby. Leur action a suscité des controverses de plus en plus nombreuses depuis la fin de la guerre froide en raison de l'ambiguïté des liens entre les diasporas et leur mère patrie dont les intérêts ne coïncident pas forcément avec ceux des Etats-Unis⁵³. Leur influence dépend de leur unité, de la clarté des enjeux qu'ils défendent, de leurs ressources financières et de la popularité de leur cause. Parmi eux, le lobby juif américain, l'AIPAC, sert de modèle par son efficacité à placer le soutien à Israël au cœur de la politique étrangère américaine.

C'est surtout le caractère local de tous les scrutins qui donne prise aux groupes d'intérêts et particulièrement à ceux qui ont les capacités de mobiliser localement l'électorat. La

⁵² SMITH Tony, « Foreign Attachment – The Power of Ethnic Groups in the Making of American Foreign Policy, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2000; également dans Yossi Shain, "Marketing the American Creed Abroad – Diasporas in the US and their Homelands", Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

⁵³ Sur la loyauté des diasporas installées à Washington, voir SMITH Tony, op. cit. ainsi que Samuel P. HUNTINGTON, « The Erosion of American National Interests », op. cit.

concentration géographique d'intérêts particuliers, soient économiques, ethniques ou autres, leur permet de se faire entendre aussi bien du côté du Législatif que du côté de l'Exécutif. Le coût exorbitant des campagnes électorales placent les élus sous l'influence de ceux qui les financent, notamment les PACs (Political Action Committees) et les grandes firmes américaines. Par ailleurs, le jeu des réseaux et le lobby contractualisé constituent des atouts de taille pour orienter efficacement les sénateurs ou les agences de l'Exécutif. L'influence dépend, enfin, de capacités logistiques importantes doublées de moyens d'information et de veille. Les lobbies les plus puissants, comme l'AIPAC, possèdent évidemment la gamme complète de cet arsenal d'outils d'influence.

Pourtant, aucun lobby, pris séparément, ne saurait prévaloir. Tous tirent plutôt leur force de l'appui de l'opinion publique, des coalitions ou des situations de blocage qu'ils ont su créer pour favoriser leurs propres intérêts. C'est ainsi que les Arméniens américains ont réussi à orienter la politique étrangère dans un sens très défavorable à l'Azerbaïdjan en 1992, en dépit des efforts de lobbying consentis conjointement par ce pays, les compagnies pétrolières et même par le très puissant AIPAC. De plus, l'influence est à double sens car c'est souvent l'Exécutif ou l'un des deux partis qui incitent les lobbies dans le sens qu'ils souhaitent. Par ailleurs, les alliances mettent en réseau des partenaires que les sensibilités politiques avaient l'habitude d'opposer. C'est ainsi que, lors des accords sur l'ALENA, le Président Clinton et son administration ont fait équipe avec les républicains, le « big business », les lobbies agricoles et américano-mexicains contre les syndicats, la droite chrétienne et les radicaux.

Après la période de consensus exceptionnelle qu'avait constituée la guerre froide, les déterminants intérieurs ont donc connu une incontestable montée en puissance et pesé de façon beaucoup plus significative sur l'élaboration de la politique étrangère américaine. Cette évolution majeure a contribué à accélérer le jeu pluraliste et, par conséquent, les effets d'alliance, d'inertie et de blocage.

2.3.2 Les jeux de pouvoir

La fin de la guerre froide n'a pas fondamentalement changé la politique étrangère. Par contre, elle a engendré une multiplication des acteurs et une complexification du processus de décision. Elle a aussi condamné toute idée de surdétermination, comme si les déterminants intérieurs et extérieurs pouvaient entrer en concurrence : la nécessité d'endiguement de

l'URSS a disparu mais non l'impératif de stabilité et les questions internes. Ni les militaires, ni les sondages, ni les lobbies du business, ni les groupes ethniques, ni le législatif, ni les médias ne décident seuls de la politique étrangère mais tous y concourent dans des configurations variées et difficiles à prévoir.

En premier lieu, « imaginer la Maison Blanche d'où partiraient des instructions diplomatiques claires et abondantes, des décisions politiques définitives qu'il suffirait de mettre en œuvre, des prescriptions générales qui ne seraient contestées par personne reviendraient à transposer un schéma centralisateur inconnu outre-Atlantique. Et ce, d'autant plus que l'incitation à la cohérence que fournissait la menace communiste a disparu et que les premières années de l'après-guerre froide ont été marquées par le primat des questions économiques et intérieures, et par la montée en puissance d'une « diplomatie commerciale⁵⁴ ».

En effet, la définition de la politique étrangère américaine qu'une vision simplificatrice tendrait à unifier n'est, en fait, que le fruit de négociations incessantes, de compromis difficiles entre l'Exécutif et le Législatif, chaque pouvoir pouvant paralyser durablement l'autre. La question des opérations extérieures montre, par exemple, qu'en dépit de la large latitude d'action dont dispose le Président américain, il ne peut se passer de l'appui du Congrès, du soutien national qu'il représente, et surtout de son pouvoir de décision en matière de ressources financières. Parallèlement, si le Législatif n'a cessé d'affirmer ses prérogatives de politique étrangère, il fait simultanément la démonstration de son « provincialisme structurel ». La sujétion électorale de ses membres le rend incapable de prendre en charge les affaires internationales de manière suivie et responsable. Reflétant la désaffection de l'opinion publique pour les affaires extérieures à la fin de la guerre froide, les congressmen se sont détournés de ces questions. Finalement, la politisation, l'esprit partisan et l'incohérence ont été les revers d'une pratique démocratique et pluraliste vivante. Par ailleurs, l'accentuation des rivalités entre l'Exécutif et le Législatif ont certes été à l'origine de bien d'engagements bafoués, de puissances étrangères maltraitées et d'organisations internationales ignorées. Toutefois, ce bilan parfois regrettable ne saurait être imputé au seul Congrès.

Le président des Etats-Unis ne dispose que de peu de pouvoir discrétionnaire. Il doit surtout compter sur son leadership, son pouvoir de persuasion, sa popularité, son accès aux médias,

⁵⁴ Pierre MELANDRI, Justin VAÏSSE, op. cit.

son prestige, le symbole qu'il constitue pour peser sur le Congrès et obtenir l'indispensable coopération de son administration. En effet, le rythme électoral a d'abord tendance à imprimer sa marque sur le processus de décision en politique étrangère au détriment parfois du leadership américain et des engagements internationaux des Etats-Unis⁵⁵. Le Président doit également s'adapter aux rivalités structurelles entre les innombrables agences de l'appareil administratif dont les compétences concurrentes et les intérêts divergents nécessitent des conciliations permanentes⁵⁶. A cela s'ajoute l'inertie bureaucratique du département d'Etat, liée à la lourdeur de ses procédures et à sa « pensée unique ». En outre, par la masse humaine et budgétaire qu'il représente, en raison de l'appui du Congrès dont il dispose, le Pentagone est à la fois un outil de puissance et un obstacle aux orientations présidentielles. La politique de sécurité qu'il préconise, comme cela a été le cas au Pakistan ou en Indonésie, est en fréquent décalage vis-à-vis du discours de la Maison Blanche, notamment au sujet des Droits de l'Homme⁵⁷. L'image d'un président, commandant en chef des forces armées, doit donc être modulée. Lorsque la CIA, les diplomates, les militaires et les élus ne s'accordent pas et mènent des politiques divergentes, la politique étrangère est marquée par une certaine confusion.

Dans cet environnement complexe qui lui interdit bien des choix, le président des Etats-Unis peut aussi faire preuve de leadership, convaincre et imposer sa propre conception de l'intérêt national. Il n'est ni prisonnier des sondages et de CNN, ni un président manipulateur de l'opinion publique. « L'effet CNN⁵⁸ » n'est, d'ailleurs, pas tant une perte de contrôle par les décideurs de leur pouvoir que la capacité qu'ont les médias à « fixer l'agenda », à accélérer le rythme des événements. L'exemple de la Somalie est, de ce point de vue, révélateur. Il montre effectivement que ce sont les décisions présidentielles qui ont déclenché la multiplication des reportages télévisés et non ces derniers qui ont décidé Clinton à retirer les troupes. Par ailleurs, les exemples abondent pour illustrer la complexité du processus de décision et

⁵⁵ QUANDT William B., "The Electoral Cycle and the Conduct of American Foreign Policy", in Eugene R. WITTKOPF, James McCORMICK, "The Domestic Sources of American Foreign Policy, Insights and Evidence, 3e édition, Lanham, Rowman & Littlefield, 1999.

⁵⁶ DAVID Charles-Philippe, « Au sein de la Maison Blanche – La formulation de la politique étrangère des Etats-Unis de Truman à Clinton », Québec, Ottawa et Nancy, Presse de l'Université Laval, Presses universitaires de Nancy, 1994.

⁵⁷ DE DURAND Etienne, op. cit. ; sur le débat concernant les relations civils – militaires, voir Richard KOHN, « Out of Control : The Crisis in Civil-Military Relations », *The National Interest*, n°35, printemps 1994 ; Douglas JOHNSON, Steven METZ, « Civil-Military Relations in the United States : The State of the Debate », *The Washington Quarterly*, vol.18, n°1, hiver 1995 ; Edward LUTTWAK, « From Vietnam to Desert Fox : Civil-Military Relations in Modern Democracies », *Survival*, printemps 1999.

condamner définitivement l'image d'un président tout puissant, commandant en chef les forces armées et libre de ses choix. Le déclenchement de la campagne aérienne au Kosovo en 1999 et la question de l'élargissement de l'OTAN en ont fourni de très claires illustrations. Dans les deux cas, les avis divergents des think tanks et de l'Administration, les pressions des groupes ethniques, l'activisme du Congrès se sont ajoutés aux initiatives de nombreux pays. Chaque fois, le leadership et la force de persuasion ont été, pour le président américain, des atouts indispensables.

Finalement, le système de « check and balance » et le jeu pluraliste donnent une large part à l'indétermination dans la politique étrangère américaine. Pourtant cette complexité organique est également un facteur d'équilibre et la garantie d'une certaine continuité dans l'action extérieure de l'unique « superpuissance ».

2.3.3 Entre responsabilités impériales et priorité nationale.

Il n'existe sans doute pas de société et de politique plus contradictoires que celles des Etats-Unis. Le paradoxe réside dans l'écart permanent entre les ambitions américaines et leur position impériale d'une part, le caractère de leur système politique, de leur société, de leurs valeurs de l'autre. Il se concrétise dans l'écart constant entre les objectifs des Etats-Unis et les moyens qu'ils sont prêts à leur consacrer ou les sacrifices qu'ils sont prêts à accepter. La politique étrangère des Etats-Unis n'est finalement que le produit de tensions internes, souvent guidées par des intérêts particuliers très concrets.

En effet, les politiques des différents gouvernements successifs sont le fruit d'un tripe arbitrage entre les intérêts particuliers et l'intérêt général, entre les objectifs intérieurs et extérieurs, entre l'intérêt national au sens étroit et celui de l'empire, de l'alliance ou du système international. Les priorités, les styles et le contenu des diverses présidences n'ont pas échappé à ces arbitrages qui, en fonction de leur tempérament et de leur idéologie, les ont conduit dans des directions opposées sinon distinctes. Ainsi, de manière schématique,

⁵⁸ STROBEL Warren P., « The CNN effect : Myth or Reality ? » in Eugene R. WITTKOPF, James McCORMICK, "Congress", in B. JENTLESON, T. PATERSON, Encyclopedia of US Foreign Relations, New York, Oxford University Press, 1997.

l'administration Clinton a-t-elle octroyé la priorité aux questions intérieures et globales tandis que celle de Bush a une vision plus nationale et impériale. Tandis que Clinton privilégiait le soft power, c'est-à-dire l'influence par la séduction économique et culturelle, Bush met l'accent sur la contrainte militaire et économique, c'est-à-dire le hard power pour développer l'influence américaine.

Les oscillations de la politique étrangère américaine semblent surtout guidées par le pragmatisme des administrations successives et l'impact particulièrement important de la conjoncture sur les grandes orientations prises. Les oppositions souvent caricaturales entre Républicains et Démocrates s'estompent et cèdent la place aux divisions internes parfois plus spectaculaires. Ce sont effectivement les événements qui, en début de mandat, ont amené les gouvernements à orienter leur politique dans des directions parfois très éloignées de celles qui avaient été défendues lors des campagnes électorales. La particularité du système politique américain explique ainsi les hésitations de l'administration Clinton, motivée avant tout par le primat de la politique intérieure, par le refus de risques électoraux et par les reculs devant le Congrès républicain qui l'ont amené à abandonner non seulement le « multilatéralisme agressif⁵⁹ » proclamé en début de mandat, mais la plupart de ses objectifs de politique étrangère, à l'exception partielle de ceux qui concernent l'économie ou qui expliquent le caractère apparemment international de la stratégie militaire suivie au Kosovo. En dépit d'une campagne électorale placée sous le signe du slogan « it's the economy, stupid ! », Clinton n'a également pas pu se désintéresser durablement de la politique étrangère. Il a rapidement ressenti le besoin de développer une doctrine centrée sur l'élargissement de la zone de démocratie en encourageant les pays d'Europe de l'est et du sud à provoquer des réformes et à adhérer aux organisations multinationales. Ce « néo-wilsonisme », selon la formule d'Anthony Lake, son conseiller sur la sécurité, avait pour but « d'accompagner le mouvement de la mondialisation, de le gérer et de l'orienter dans un sens multinational dans la mesure où le Congrès des Etats-Unis le permettait⁶⁰ ». De la même manière, engagé dans des interventions militaires pour des raisons de politique intérieure (Haïti) ou pour éviter, comme en Bosnie, d'avoir à intervenir de manière plus dangereuse pour évacuer les alliés, Clinton a dû composer avec les militaires et l'opinion publique peu disposée à accepter des pertes importantes. Toutes ces contraintes ont été à l'origine de nombre d'hésitations et de

⁵⁹ CHRISTOPHER Warren, « In the Stream of History. Shaping Foreign Policy for a New Era », Stanford University Press, 1995, cité dans Pierre MELANDRI, Justin VAÏSSE, op. cit. Le multilatéralisme musclé, instrument de l'enlargement butait sur une ambiguïté : « Laissez-moi être clair, le multilatéralisme est un moyen, non une fin. C'est un des nombreux instruments de la politique étrangère à notre disposition. Et il n'est justifié que lorsqu'il sert l'objectif central de cette dernière : protéger les intérêts américains ».

maladresses, comme l'abstention américaine face aux massacres de Srebrenica ou le génocide rwandais.

Les deux premières années de l'administration Bush ont confirmé ces tendances en les accentuant davantage. Sa campagne électorale avait encore moins été axée sur la politique étrangère que celle de son prédécesseur. On savait G. W. Bush peu au fait des questions extérieures. Chez lui, aucun signe de volonté de domination impériale à l'extérieur, aucun goût pour les opérations militaires n'avait été décelé. Sa vision stratégique de la puissance américaine semblait également principalement orientée vers le maintien de la suprématie américaine face à un challengeur éventuel, notamment la Chine. Pourtant, on sait combien les événements du 11 septembre ont infléchi les orientations initiales et offert à une partie des élites républicaines l'occasion de traduire la croissance intérieure en une politique plus conquérante et dominatrice. Ce choc a donné à une partie de la droite américaine qui apparaissait jusqu'alors relativement marginale un écho et une légitimité qu'elle n'avait pas.

En somme, les Etats-Unis n'entendent pas détenir un empire. Ils cherchent plutôt à concilier leurs intérêts avec leurs responsabilités mondiales, gérer et générer des alliances, des traités, des coalitions et des allégeances en fonction des circonstances. Ils ne se sentent pas investis d'une mission mondiale mais poussés par une volonté très concrète de domination marchande. Il s'agit avant tout pour eux de « façonner le monde⁶¹ » et de stabiliser durablement un équilibre impérial dans un monde qu'ils ne contrôlent pas totalement. Leur politique étrangère est en fait une forme de « nationalisme de type impérial⁶² ».

⁶⁰ HASSNER Pierre, « l'empire de la force ou la force de l'empire ? »

⁶¹ Ce vocable, cité par Ludovic WOETS, a été utilisé sous le mandat de Clinton (« Shaping the World »).

⁶² WOETS Ludovic, art. cit.

3 VERS UN NOUVEL ORDRE INTERNATIONAL SOUS LEADERSHIP AMERICAIN.

L'évolution actuelle de la politique étrangère américaine menée par l'administration Bush n'est pas le fruit de pures aberrations passagères. Cette tendance correspond plutôt à la rencontre de certaines traditions profondes et quasi permanentes des Etats-Unis et de données structurelles incontournables de la scène internationale : d'un côté, le manichéisme, l'exceptionnalisme et l'unilatéralisme de la société américaine, l'énorme écart de puissance technologique et militaire entre les Etats-Unis et tous leurs alliés ou rivaux potentiels, et de l'autre, le caractère radical de la menace terroriste. Cette rencontre ne pouvait aboutir qu'à « une situation impériale et à une tentation impérialiste d'autant plus frustrante pour les Etats-Unis et pour les autres que cette tentation est vouée à l'échec »⁶³.

3.1 L'exercice de l'imperium ou le primat de l'unilatéralisme

Depuis la fin de la guerre froide, la capacité des Etats-Unis à exercer une hégémonie, c'est-à-dire bien autre chose qu'une domination brutale ou un leadership, semble s'éteindre. Les Américains ont plutôt eu recours à des solutions pragmatiques unilatérales, efficaces pour répondre aux pressions du court terme sans jouer sur le registre universaliste de la retenue stratégique ou du multilatéralisme coopératif.

3.1.1 Les aléas du multilatéralisme

Garantir l'ordre international n'est pas chose aisée pour la seule superpuissance mondiale. Il ne faut ni en faire trop ni trop peu sous peine d'être accusé soit d'arrogance et d'impérialisme soit d'indifférence et d'irresponsabilité. Les Etats-Unis semblent en tous cas de moins en moins aptes à réussir ce délicat exercice d'équilibre entre les deux modes de gestions possibles de l'ordre international : le multilatéralisme coopératif ou la domination impériale. Leur capacité à attirer dans leur orbite l'ensemble des nations, à susciter leur adhésion, finalement à exercer leur hégémonie s'effrite. Les symptômes d'une dérive impériale sont au nombre de cinq : l'abandon progressif de la retenue stratégique, le recours à l'unilatéralisme, l'indifférence à l'endroit des organisations multilatérales et du droit international, le rejet de

⁶³ HASSNER Pierre, « Etats-Unis : l'empire de la force ou la force de l'empire ? ».

tout progrès dans la coopération institutionnalisée, enfin la pratique de plus en plus courante d'un « multilatéralisme dégradé ».

En effet, la générosité qui avait, jusqu'alors caractérisé les Etats-Unis au lendemain des guerres, notamment dans ses relations avec le Japon et l'Allemagne, ne se vérifie pas depuis la fin de la guerre froide. Au contraire, une paix froide semble avoir été instaurée de sorte que l'attitude américaine envers la Russie n'a pas été marquée par la retenue stratégique mais plutôt par l'endiguement. L'élargissement de l'OTAN à ses anciens satellites, le grand jeu dans le Caucase, le soutien à l'Ukraine et à l'Asie centrale, l'intervention au Kosovo sont autant d'étapes de cette arrogance stratégique américaine propre à détourner la Russie de toute attitude coopérative. La violation de la souveraineté serbe, le contournement du conseil de sécurité et les projets de système antimissile ont également été très mal reçus par la Chine.

Le recours ponctuel à l'unilatéralisme caractérise, en deuxième lieu, la conduite américaine et cristallise les critiques les plus habituelles de la politique étrangère des Etats-Unis. Les lois de sanction à portée extraterritoriale constituent sans doute l'exemple le plus achevé de tentative d'internationalisation de normes internes, d'appropriation exclusive de la légitimité des sanctions et du monopole de qualification de la conduite des autres Etats.

Cette attitude rejoint l'indifférence croissante des Etats-Unis vis-à-vis des organisations multilatérales et du droit international. Ils s'étaient, jusqu'alors, limiter à instrumentaliser voire à manipuler les organisations internationales qu'ils avaient créées. Les politiques actuellement menées vont plus loin puisqu'elles reviennent à privilégier la souveraineté sur toute légalité internationale. Ainsi, les Etats-Unis ont-ils, de façon totalement illégale, conditionné le versement de leurs cotisations destinées au FMI ou à l'ONU aux réformes qu'ils leur imposent. Les actions militaires américaines entreprises sans l'aval du conseil de sécurité sont, sans doute, les entailles les plus marquantes de la légalité internationale : après les interdictions de survol en Irak au lendemain de la guerre du Golfe, après les bombardements du Soudan et de l'Afghanistan, les opérations « renard du désert » et « force délibérée », les Etats-Unis ont tenté de faire valider une prétendue « auto saisine » de l'OTAN alors même que cette organisation est explicitement soumise à la Charte de Nations Unies et subordonnée à l'autorité du Conseil de sécurité. Les lois de sanctions Helms-Burton et D'Amato-Kennedy, citées précédemment, et les dispositifs juridiques les plus offensifs

(article « 301 » et « super 301 »⁶⁴) constituent encore autant d'exemples précis de violation du droit international par le Congrès. Parallèlement, le pouvoir judiciaire américain semble, lui aussi, prendre ses distances à l'égard du droit international. Ainsi, même les lois fédérales postérieures aux traités dûment ratifiés sont jugées prioritaires, ce qui rend extrêmement précaire la protection des accords exécutifs qui, eux, n'ont généralement pas été ratifiés par le Congrès. Les cours américaines refusent fréquemment de reconnaître la suprématie du droit international, notamment dans le cas d'exécution de ressortissants étrangers ou de détention illimitée d'immigrants illégaux, ou elles rejettent certaines dispositions de traités jugés inconstitutionnels.

Ces exemples de crispation souverainiste s'accompagnent d'une quatrième tendance de la politique étrangère américaine : le rejet de la coopération institutionnalisée. Hormis pour l'OMC, les Etats-Unis ont, généralement, exprimé leur hostilité à toute remise en cause, même légère, de leur souveraineté par des dispositifs supranationaux. Ils ont ainsi refusé de signer les traités visant à bannir les mines antipersonnel (à la conférence de Genève, le 3 mai 1996, puis à celle d'Ottawa, le 2 décembre 1997). Ils ont également rejeté toute implication dans la Cour internationale de Justice créée le 18 juillet 1998. Après la non-ratification de la convention de Montego Bay sur le droit de la mer, en 1994, puis celle du protocole de Kyoto (1997) et du TICE le 13 octobre 1999, la volonté des Etats-Unis de relancer leur projet de défense antimissile a donné au monde l'impression qu'ils s'étaient définitivement détournés de la coopération institutionnalisée comme outil de stabilisation et s'en remettait à leur seule supériorité conventionnelle et nucléaire, c'est-à-dire à leur hégémonie.

⁶⁴ Expressions courantes utilisées pour désigner les dispositions unilatérales que constituent la section 301 du Trade Act de 1974 et l'article 302 de la loi sur le commerce du 23 août 1988, souvent appelé « super 301 » par référence à la disposition de 1974 qu'il renforce et accentue.

3.1.2 Unilateral when we can multilateral when we must

Les raisons qui expliquent la dérive vers un multilatéralisme dégradé tiennent à des facteurs tant intérieurs qu'extérieurs.

Pour la première fois aux Etats-unis, l'impérialisme et l'isolationnisme apparaissent sous une forme ouverte et idéologique. Ils se partagent les faveurs des milieux conservateurs, leur point commun étant le primat de l'unilatéralisme. Même du côté des milieux libéraux proches du parti démocrates et des experts indépendants, le multilatéralisme et les idées globalisantes (sur la propagation simultanée de la démocratie et du marché, sur la non-prolifération, sur les grandes causes écologiques et humanitaires proclamées par l'administration Clinton comme substitut à l'endiguement du communisme) semblent en recul au profit de considérations plus étroites de la défense et de l'intérêt national. Il ne s'en dégage pas cependant une conception de la défense séparée de la sécurité au sens large et de l'intérêt national qui fasse abstraction des intérêts particuliers et globaux. Les attentats du 11 septembre ont définitivement condamné un isolationnisme fondé sur l'invulnérabilité mais non un unilatéralisme qui peut être soit global et s'appuyer sur des coalitions ad hoc, soit plus sélectif et plus hostile à un monde ingrat.

La dérive vers un « multilatéralisme dégradé » constitue une autre évolution de la politique étrangère américaine. Il consiste en une utilisation très pragmatique et sélective de concertation avec des pays soigneusement choisis débouchant sur la constitution de coalitions ad hoc, très souples et provisoires, en marge des organisations internationales. Cette pratique répétée a le mérite de procurer tous les avantages du multilatéralisme, en particulier la légitimité, sans les inconvénients. Par contre, elle tend à affaiblir les structures formelles internationales et risque de miner la légitimité du système institutionnel créé après la seconde guerre mondiale. Les Etats-Unis ont ainsi réuni un consortium regroupant le FMI, la Banque des règlements internationaux, le Canada et plusieurs gouvernements latino-américains pour sortir le Mexique de la crise. De même, un Groupe de contact a-t-il été formé pour les négociations en Ex-Yougoslavie regroupant la France, la Russie, la Grande Bretagne, l'Allemagne et l'Italie. Cette multiplication des instances de concertation où les Etats-Unis

ont un rôle prépondérant renforce leur centralité et repousse toujours plus loin le rêve universaliste wilsonien.

Par ailleurs, la contradiction, parfois directe, entre les prescriptions de la loi internationale et les nécessités de maintenir l'ordre expliquent dans une large mesure le recours de plus en plus fréquent à un multilatéralisme dégradé. En effet, le système international, et en particulier le Conseil de sécurité des Nations Unies, ne reflète pas la réelle répartition des pouvoirs. L'uni polarité actuelle ne fait qu'accentuer cette disparité. Dès lors, les réticences et les blocages des nations gênent les Etats-Unis pour concilier leurs responsabilités mondiales et leur attachement aux organisations internationales, notamment à l'ONU. L'Amérique a donc, à plusieurs reprises, contourné le conseil de sécurité et donné la priorité à ses responsabilités sur le droit international. Son souci de préserver les équilibres stratégiques mondiaux, notamment en Corée du Nord, l'a conduit à privilégier l'ordre à la loi, ce qui s'est traduit par la non-ratification des traités sur les mines antipersonnel et son refus de la Cour pénale internationale. Dans la même perspective, le droit d'ingérence auquel font référence les Etats-Unis pour rétablir l'ordre dans les régions stratégiques (Irak, Balkans, Indonésie...) est une chicane juridique qui leur permet d'exercer leur responsabilité mondiale, tout en servant leurs intérêts, sans être handicapé par l'ONU. La formule de Michael Reisman « multilateral when we can, unilateral when we must » ne traduit pas assez fort cette dérive de la politique étrangère aujourd'hui. Il vaudrait mieux, comme le suggère Pierre Hassner, inverser la phrase.

3.2 Appels d'empire après le 11 septembre

L'ampleur des attaques du 11 septembre a eu pour conséquence, à court et moyen terme, de renforcer le rôle hégémonique des Etats-Unis dans les affaires internationales. Plusieurs mécanismes « d'appels d'empire⁶⁵ », selon la formule de Ghassan Salamé, renforcent la centralité américaine. Ces évolutions se font au coup par coup, par décisions ponctuelles, sans calcul hégémonique, tel que l'empire américain a toujours progressé depuis la seconde guerre mondiale.

⁶⁵ SALAME Ghassan, « Appels d'Empire », édition Fayard, 1996.

3.2.1 effets d'aubaine à usage interne

L'entrée en guerre de l'Amérique a moins été marquée par le déploiement de forces à l'extérieur de ses frontières que par les changements en cours au plan domestique : ardeur belliqueuse de l'opinion publique, basculement de l'équilibre des pouvoirs au profit de l'exécutif, forte progression des budgets militaires consacrés, notamment, à la défense du homeland, remise en cause des principes et droits civils fondamentaux, telles ont été les principales évolutions sur le plan intérieur. « Etre à la fois une victime innocente, incomprise et menacée, et une puissance irrésistible si elle décide d'éliminer ses adversaires, tel est le cocktail qui, pour un temps et peut-être pour un temps seulement, semble rendre les Américains si unis et si perméables aux objections extérieures, y compris et peut-être surtout celles de leur alliés⁶⁶ ».

En effet, la première année de l'administration Bush, essentiellement marquée par la nomination à des postes clés d'adversaires idéologiques à la négociation et à l'Arms control, par la dénonciation d'une série de traités multilatéraux au nom de la liberté d'action et des intérêts immédiats américains, n'avait pas réussi à masquer les hésitations du président à fixer les priorités de son action internationale. En moins de deux heures, les attentats contre le World Trade Centre ont donné à G. W. Bush une politique étrangère claire qui, comme le souligne Pierre Hassner peut se résumer en trois mots : guerre au terrorisme. Non seulement cette politique correspond aux instincts de G. W. Bush et aux idées de ses conseillers les plus influents mais elle présente le double avantage d'être aussi simple et universel que l'endiguement du communisme, et de susciter l'appui quasi unanime de l'opinion publique américaine.

« L'ampleur des attaques du 11 septembre et les dégâts provoqués ont fait entrer les Etats-Unis en guerre, sans état d'âme pour la population choquée par la révélation de la vulnérabilité américaine, sans hésitation pour l'administration confortée dans sa vision du monde et ses analyses mettant en relief l'existence de menaces nouvelles, dirigées contre les grandes puissances, les Etats-Unis en premier⁶⁷ ». Un tel ralliement populaire derrière le président avait déjà été observé à de nombreuses reprises aux Etats-Unis, à l'occasion de crises graves ou de conflits comme Pearl Harbor, la crise des missiles de Cuba ou celle des otages de Téhéran, ou encore lors de la guerre du Golfe. L'histoire enseigne cependant que

⁶⁶ HASSNER Pierre, op., cit.

l'approbation de la politique étrangère, fut-elle massive et continue, n'est pas éternelle, notamment lorsque l'économie se dégrade. L'état de grâce de F.D. Roosevelt dura 30 semaines après Pearl Harbor, celui de J.F. Kennedy 31 semaines après l'annonce de la découverte des missiles, celui de Jimmy Carter 30 semaines après le début de la prise d'otages. Quant à l'administration Bush père, elle s'est vue balayée par un électorat aux yeux duquel elle avait trop longtemps négligé les dossiers intérieurs.

Il n'en reste pas moins vrai que le patriotisme guerrier du peuple américain et sa volonté actuelle de revanche confèrent à l'administration Bush une marge de manœuvre inédite par rapport à toutes les contraintes intérieures (Congrès, presse, opposition, etc...). Le soutien massif de la population américaine a nettement fait basculer l'équilibre des pouvoirs au profit de l'Exécutif. Si rien ne garantit que ce consensus politique interne sera durable, ce dernier a néanmoins permis à d'importants changements de se produire sur le plan domestique. Outre la programmation de fortes augmentations des dépenses budgétaires pour les années à venir, c'est surtout l'éventualité de la création d'un commandement militaire couvrant les Etats-Unis (et sans doute le Canada) qui constitue une première évolution significative. Cette dernière est tout à fait contraire à la tradition américaine qui répugne à confier à l'armée des tâches de maintien de l'ordre à l'intérieur des frontières. C'est en deuxième lieu la remise en cause de principes et de droits civils fondamentaux sur le territoire des Etats-Unis qui rompt avec la tradition juridique américaine, toute dévouée à protéger la sûreté de l'individu par rapport à l'Etat. Ainsi, la loi USA patriote, signée le 26 octobre 2001 par le président et valable pour quatre ans, allonge la durée de garde à vue d'étrangers soupçonnés d'actes de terrorisme, autorise les écoutes téléphoniques, l'interruption de courrier électronique et la saisie des ordinateurs. L'interdiction faite au FBI, depuis l'affaire du Watergate, de pratiquer la surveillance et l'espionnage d'organisations politiques ou religieuses implantées sur le territoire, est en passe d'être levée. Tandis qu'un millier de prisonniers sont détenus au secret et sans intervention d'une cour, plusieurs milliers de personnes originaires du Proche Orient et résidant aux Etats-Unis ont été interrogées. Toutes ces mesures discriminatoires envers les étrangers, justifiées par la guerre que mènent les Etats-Unis contre le terrorisme, ne peuvent être déclarées contraires à la constitution par la Cour Suprême avant deux ans. En attendant, elles reçoivent le soutien massif de l'opinion publique.

⁶⁷ VAÏSSE Justin et ALLARD Patrick, « L'Amérique en guerre », Bulletin du centre d'analyse et de prévision du Ministère des Affaires étrangères numéro 76, printemps 2002.

En définitive, l'administration conservatrice profite pleinement de « l'effet 11 septembre » qui conforte sa conception du patriotisme et des valeurs traditionnelles, de l'unité et de l'intérêt national. Il lui permet également d'empocher quelques bénéfiques politiques concrets, au premier rang desquels figurent l'augmentation des budgets de la défense et la relance du projet de défense antimissile.

3.2.2 La stratégie de sécurité nationale ou la nouvelle arrogance américaine.

Les Etats-Unis ont toujours cherché à développer une politique étrangère qui soit le reflet de leur « exceptionnalisme », une politique plus noble, éloignée des jeux d'équilibre de puissances, légitimée par leur géographie, leur supériorité et, bien sûr, par l'universalisme de leurs valeurs démocratiques. Cette mission particulière n'avait cependant jamais empêché l'Amérique de mener une politique pragmatique, inconstante, poursuivant ainsi son intérêt national, au sens le plus étroit du terme, comme toutes les autres nations. Jusqu'à présent, cet exceptionnalisme les avait seulement conduits à osciller entre l'interventionnisme et l'isolationnisme, le réalisme et l'idéalisme. Le choc du 11 septembre a balayé toutes ces incertitudes. « Le coup de tonnerre de ces attaques incompréhensibles ne pouvait qu'annoncer une ère radicalement nouvelle et un ennemi absolu à éradiquer, justement, tout aussi radicalement⁶⁸ ». Désormais, l'Amérique, consciente de sa vulnérabilité et de sa toute puissance, a trouvé sa mission, selon les propres termes de George Bush.

En effet, la nouvelle mission de l'Amérique s'est imposée avec d'autant plus de facilité qu'elle répond aux aspirations profondes d'une large part de la nouvelle administration. Elle prend une signification religieuse au sens large, importante pour le président lui-même et pour une partie croissante de son électorat issu de la droite chrétienne. Tout aussi naturellement, la lutte contre le terrorisme correspond à l'instinct du Far West, cher au Texan d'adoption, qui donne peu de place à la nuance quand il s'agit d'éliminer un adversaire. Elle conforte également les Sudistes et les Jacksoniens dont l'influence n'a cessé de croître depuis les années 90. Enfin, au sein de l'élite républicaine, elle permet aux néo-conservateurs et aux « Reagan democrats », fortement pro-Israéliens et méfiants à l'égard des Arabes et des Européens, de réagir contre la vulgate tolérante, permissive, libérale, individualiste, relativiste et compassionnelle des années Clinton. Désormais, l'Amérique doit retrouver les vertus

⁶⁸ HASSNER Pierre, op.cit.

martiales de l'antiquité romaine et, ainsi, réaffirmer son autorité et assumer son rôle d'empire bienveillant. Les attentats du 11 septembre ont surtout permis aux représentants les plus brillants de faire valoir leurs idées au dépens de la prudence et du souci de collaboration internationale.

Par ailleurs, la victoire (au moins apparente et provisoire) et la rapidité spectaculaire des succès obtenus ont donné l'avantage à la ligne maximaliste, provoquant une sorte d'ivresse ou d'hubris sans précédent. En effet, la campagne d'Afghanistan a montré que la force paie et que l'unilatéralisme n'a pas de coût diplomatique conséquent : non seulement les Etats-Unis ont les capacités militaires d'agir seuls mais leur action n'a pas soulevé la rue arabe ; la brutalité de Washington envers les entreprises multilatérales (protocole de Kyoto...) n'a eu aucune incidence sur la propension des pays à coopérer dans la lutte contre le terrorisme. « Désormais, délivrés de la culpabilité et de la compassion⁶⁹ », les Etats-Unis ont découvert dans l'emploi combiné de la supériorité technologique, de forces spéciales aguerries et d'alliés locaux la clé de la réussite pour imposer leur ordre au monde. Par ailleurs, si la complexité de l'Afghanistan et du Proche Orient, si les difficultés techniques et diplomatiques rencontrées par Washington pour renverser Saddam Hussein tempèrent le triomphalisme initial, la stratégie élaborée au lendemain des attentats n'est pas sérieusement contestée, ni aux Etats-Unis, ni même en Europe. Par contre, elle a mis en lumière la disparité des capacités militaires et les divergences de conception pour lutter contre le terrorisme.

La nouvelle stratégie, résumée par Harvey Sicherman⁷⁰, identifie le terrorisme comme adversaire sans référence idéologique ou religieuse, un ennemi international, et pas seulement transnational, qui exige une lutte sur tous les fronts, au dépens même de la souveraineté des Etats s'il le faut. Il s'agit désormais pour les Etats-Unis de prendre les devants, d'éliminer tous ceux qui soutiennent le terrorisme ou qui cherchent à se doter d'armes de destruction massive susceptible de menacer l'Amérique et ses alliés. Cette stratégie donne une large place à ce que P. Hassner appelle le « wilsonisme botté », c'est-à-dire la volonté d'établir partout, y compris par la force, des régimes démocratiques pour assurer la paix mondiale. Cette doctrine constitue une véritable révolution tant stratégique que politique, juridique et morale. Sur le plan stratégique, la dissuasion rendue inopérante face aux réseaux terroristes cède la place à la surprise. Du point de vue juridique, « la légitime défense s'étendrait [désormais] à la guerre

⁶⁹ BARTLEY Robert L, « Conquering Guilt, Forging a New Era ? », The Wall Street Journal, 11-12 janvier 2002. Voir également « At dawn in e new Diplomatic Era », The Wall Street Journal, 18 juin 2002.

⁷⁰ SICHERMAN Harvey, « Finding a Foreign Policy », Orbis, printemps 2002.

préventive, la souveraineté serait réservée aux Etats pacifiques et démocratiques⁷¹ ». En l'absence d'autorité mondiale, cette doctrine conférerait aux Etats-Unis un droit absolu et une totale indépendance pour châtier les Etats « brigands ». Une telle révolution stratégique n'a pas écloso spontanément des décombres du World Trade Center. En effet, elle était, en partie, déjà inscrite dans le projet de Defense Planning Guidance de 1992, présenté à l'époque comme le chef d'œuvre de Dick Cheney. La domination militaire y était présentée comme l'atout majeur. L'action militaire unilatérale, l'usage préventif de la force et le maintien d'une supériorité écrasante dans le domaine nucléaire constituait trois piliers de la politique étrangère forts éloignés de la pratique traditionnelle qui avait prévalu jusqu'alors. Il ne s'agissait déjà plus pour les Etats-Unis de donner la priorité aux questions intérieures ou de remplir une mission planétaire au travers d'organisations multilatérales, seules habilitées à définir et à légitimer les objectifs communs. Toutefois, rien ne dit que de telles orientations auraient pu s'imposer d'elles-mêmes comme nouveau paradigme de politique étrangère. Il est, en revanche, certain que le choc du 11 septembre a donné à cette nouvelle doctrine une dynamique qu'elle n'aurait sans doute pas pu acquérir par elle-même. Cet exceptionnalisme d'un genre nouveau correspond parfaitement à l'état d'esprit de certains conseillers les plus influents au sein de la nouvelle administration : il constitue une revanche pour les « shériffs » comme D. Rumsfeld ou D. Cheney qui, depuis l'effondrement de l'URSS, cherchait un nouvel empire du mal à opposer au bien ; il conforte les nouveaux impérialistes, dont font partie des experts tels que Charles Krauthammer ou William Kristol, dans leur conviction que le bien dispensé par l'Amérique au reste du monde justifie tous les moyens ; cet exceptionnalisme manichéen bénéficie enfin aux partisans d'un soutien inconditionnel à Israël, particulièrement bien implantés au Pentagone autour des stratégestes comme Paul Wolfowitz, Richard Perle ou Douglas Feith.

Tandis que la prudence et la modération, chères à Thucydide, avaient caractérisé les anciens réalistes, penseurs ou diplomates comme Reinhold Niebuhr, Hans Morgenthau, George Kennan, et même Henry Kissinger, seuls le triomphalisme et la démesure semblent aujourd'hui servir les intérêts de l'Amérique.

⁷¹ HASSNER Pierre, op. cit.

3.2.3 « L'Amérique est en guerre, mais le reste du monde également⁷² »

La guerre déclarée par Al Qaïda a eu des effets tout aussi grands sur le plan extérieur. Non seulement, elle a permis d'élargir considérablement la marge de manœuvre et les capacités d'action militaire américaines, mais elle a renforcé la centralité des Etats-Unis.

L'Amérique est en guerre, mais le reste du monde également. Avec elle ou contre elle, selon les termes du président Bush. La résolution 1373 du conseil de sécurité des Nations Unies, placée sous le chapitre VII de la Charte, impose à tous les Etats de prendre « les mesures voulues pour empêcher que des actes de terrorisme ne soient commis... ». L'article V du traité de Washington a été activé par les pays membres de l'OTAN. La France, l'Allemagne et l'Australie ont notifié au SGNU l'engagement d'actions militaires « conformément à l'exercice du droit naturel de légitime défense individuelle et collective⁷³ ». D'après la Maison Blanche, 146 pays ont offert leur assistance militaire à des degrés divers. 46 déclarations multilatérales de soutien ont été adressées aux Etats-Unis. 142 pays ont diffusé des ordres pour geler les moyens d'organisations présumées terroristes, 89 ont ouvert leur espace aérien aux avions américains, 76 ont autorisé l'utilisation de leurs aéroports et 23 ont accepté d'accueillir sur le sol d'éventuelles troupes américaines engagées dans des opérations. En parallèle, de nombreux pays ont décidé de lutter contre le terrorisme sur leur territoire, contribuant ainsi de facto à la sécurité des Etats-Unis. Les pays européens ont, ainsi, entrepris au niveau national comme au niveau de l'Union européenne, de renforcer leur arsenal juridique pour dépister, priver de financement, détruire les réseaux terroristes et réprimer leurs actes. Certains Etats, dont la Grande Bretagne ou l'Allemagne, ont même pris ces mesures au prix de ruptures avec leurs traditions ou leurs options en matière de libertés individuelles, de droit de l'homme et d'immigration.

Par ailleurs, les attaques du 11 septembre ont, incontestablement, contribué à accroître le rôle hégémonique des Etats-Unis, tant sur le plan territorial, grâce à l'expansion militaire, que sur celui de l'usage de la force. En effet, la résolution 1373 donne une liberté d'action beaucoup plus grande que celle obtenue pour l'Irak en 1990. Elle réalise pleinement l'objectif poursuivi par l'administration Bush dès son entrée en fonction : « remettre en cause l'encadrement du recours à la force par les Nations Unies, et à la faveur de leur avance technologique, rétablir la

⁷² VAÏSSE Justin et ALLARD Patrick, op. cit.

⁷³ Cf correspondances diplomatiques du 22/11/2001, du 26/11/2001 et du 3/12/2001.

prééminence dont disposaient les Etats-Unis au lendemain de la seconde guerre mondiale⁷⁴ ». De plus, l'implication militaire américaine en Asie du sud et en Asie centrale rend possible une présence accrue des Etats-Unis dans ces régions. A l'instar de ce qui s'est passé après la guerre du Golfe et dans les Balkans, il est possible que le stationnement de troupes américaines se pérennise, comme en Arabie Saoudite, en Afghanistan, ou dans les républiques d'Asie centrale qui cherchent à se rapprocher de l'OTAN. Il s'agit d'un mécanisme historique classique par lequel une puissance impériale, appelée à rétablir l'ordre, s'installe dans la région pour les besoins de la cause. Toutefois, comme le fait remarquer J. Vaïsse, « le paradoxe est que – conformément à bien des évolutions impériales – l'Amérique ne recherche aucunement ce type d'évolution. Mais la logique du maintien de l'ordre pourrait l'y contraindre⁷⁵ ».

C'est surtout la nature même de la menace terroriste qui contribue à renforcer la centralité des Etats-Unis dans le système international. Elle accentue, en effet, la confusion entre les prérogatives nationales et les responsabilités inter étatiques puisque la sécurité internationale dépend désormais davantage de mesures internes (police, justice...) que d'actions externes (de forces armées ou d'alliance). Cette évolution conduit inévitablement à un affaiblissement des souverainetés nationales et à une influence accrue des Etats-Unis dans les décisions internes des pays alliés. Ainsi, pour lutter efficacement contre les réseaux terroristes déterritorialisés, les Etats-Unis font pression sur leurs alliés dans les domaines qui touchent directement à leur souveraineté nationale : police, justice, renseignement, recherche scientifique et éducation. Il est très difficile à ces derniers de s'opposer aux pressions américaines. La projection des normes de sécurité et des modes opératoires américains, au nom de la défense commune contre le terrorisme, empiète encore davantage sur les compétences des Etats. La protection de sociétés pétrolières implantées au Mexique et en Colombie est désormais assurée par des forces spéciales américaines. L'Argentine a adopté certaines normes antiterroristes sous la pression des Etats-Unis. En Europe, Washington est directement intervenue dans les négociations sur le mandat d'arrêt européen. De plus, le mandat obtenu auprès de leurs alliés, dans le cadre de la coalition contre le terrorisme, est interprété par les Etats-Unis de manière d'autant plus extensive que les Etats ont de difficultés à exercer leur imperium sur leur territoire. Enfin, la tendance au « monopole de la qualification légitime », déjà observé avant le 11 septembre, notamment dans les domaines de

⁷⁴ ALLARD Patrick et SCHULER, « Défense antimissiles : le nouveau défi américain et les options de la France, note CAP C/01-09-1, 20 avril 2001, cité dans VAÏSSE Justin et ALLARD Patrick op. cit.

⁷⁵ VAÏSSE Justin, « Les Etats-Unis après les attaques du 11 septembre : appels d'empire », Bulletin du centre d'analyse et de prévision du Ministère des affaires étrangères, numéro 76, printemps 2002.

la drogue, des libertés religieuses ou de la prolifération, s'est renforcée depuis. C'est désormais Washington qui détiendrait seule la légitimité de définir le terrorisme et son châtement, et de le faire en fonction de ses intérêts propre. Dans cette perspective, seuls les tribunaux militaires américains se voient attribuer une vocation universelle tandis que l'autorité de la Cour pénale internationale est rejetée. Il revient également à Washington le droit exclusif de juger de la pertinence des mesures prises par certains pays contre le terrorisme et de stigmatiser ceux qui n'obéiraient pas aux normes américaines. « La lutte contre le terrorisme devient, ainsi, le critère suprême de la bonne conduite internationale⁷⁶ ».

3.3 Première puissance mondiale, et après... ?

3.3.1 « Les Etats-Unis, unique policier du monde »

La guerre que les Etats-Unis ont déclarée au terrorisme revêt une forme particulière puisqu'elle ne désigne pas l'ennemi par son identité mais par le moyen qu'il utilise. En se posant en leader d'une guerre contre le terrorisme, sans donner de précisions sur les adversaires à combattre ni fixer d'horizon à la lutte, les Etats-Unis adoptent, par rapport au reste du monde, une posture de « shérif international » qui leur sera difficile voire probablement impossible de tenir à terme. Leur rôle ne consiste plus seulement à garantir la paix dans le monde, c'est-à-dire à participer à la sécurité collective de leurs alliés vis-à-vis d'autres Etats. Ils deviennent garant de la sûreté de tous face aux menaces imprévisibles et d'intensité relativement faible, qu'elles émanent de groupes infra étatiques ou qu'elles dépassent le cadre strictement national.

La posture de gendarme du monde repose, en effet, sur un paradoxe. D'un côté, elle tend à nier la souveraineté des Etats puisqu'elle implique une forme d'ingérence généralisée, sans limitation de principe, ni dans l'espace ni dans le temps, au profit d'un Etat. D'un autre côté, elle suppose une division des responsabilités tant sur le plan géographique que fonctionnel. Cela implique l'existence d'alliés puissants, capables de prendre à leur charge la lutte antiterroriste sur leur territoire et ainsi de contribuer indirectement à la sécurité des Etats-Unis. Cette division du travail suggère également le concours de puissances alliées dans des missions secondaires dont l'Amérique veut se décharger pour conserver un potentiel dissuasif

⁷⁶ VAÏSSE Justin et ALLARD Patrick, op. cit.

et une capacité de réaction suffisante. Les Américains ont donc besoin d'alliés et pas seulement de forces coalisées de circonstance.

Or, l'analyse que les Etats-Unis font de la menace terroriste désigne comme alliés naturels les Etats qui partagent avec eux des valeurs, des institutions et des situations géopolitiques communes. De ce fait, cette menace suffit pour souder les coalitions, sur la base d'intérêts individuels et collectifs bien compris, sans qu'il soit nécessaire de s'enfermer dans des institutions internationales permanentes pour discuter des buts de l'action conjointe ni des moyens à mettre en œuvre. Les attentats ont révélé aux Américains leur vulnérabilité et définitivement condamné toute forme d'isolationnisme. « Les Etats-Unis ont parfaitement reconnu qu'ils étaient plus que jamais dépendants du reste du monde, que leur sécurité était conditionnée par la coopération d'autres Etats. [Paradoxalement,] ils n'en déduisent pas pour autant qu'ils soient dans l'obligation de composer avec le reste du monde⁷⁷ ». Et ils savent qu'ils peuvent compter sur leur extraordinaire avance technique pour s'assurer le droit de définir seuls le contour et l'objectifs des coalitions dont ils ressentent le besoin. Ils perçoivent parfaitement l'avantage politique de premier ordre que leur confère leur avantage militaire. Et, ils s'emploieront à le maintenir, ainsi que le montre l'extraordinaire hausse du budget militaire envisagée par la Maison Blanche pour les prochaines années. « Les attentats du 11 septembre ont, tout à la fois, forgé un consensus politique interne, stimulé un unilatéralisme guerrier [et permis le lancement d'une importante réforme militaire]. Rien ne garantit que le consensus survivra à l'épreuve des faits et à l'éloignement dans le temps des attaques du 11 septembre. En revanche, les retombées financières et matérielles du 11 septembre sont sur le point de prolonger la supériorité militaire des Etats-unis [à l'échelle globale] pour 30 ans⁷⁸ ».

C'est surtout la conception américaine de l'usage de la force armée qui semble peu adaptée à la lutte que mènent les Etats-Unis contre le terrorisme. En effet, stratégiquement, la tendance américaine est naturellement défensive. Loin d'être perçue comme la continuation « clausewitzienne » de la politique par d'autres moyens, la guerre est plutôt considérée comme une rupture malvenue⁷⁹. Pour Osgood, elle apparaît « comme un mal à abolir, comme quelque chose dont il faut sortir le plus vite possible, un moyen de punir celui qui a osé troubler la paix, une croisade ». Puisque la démocratie américaine ne se détourne de ses

⁷⁷ VAÏSSE Justin et ALLARD Patrick, op. cit.

⁷⁸ DE DURAND Etienne, « Les armes de l'empire », *Politique internationale*, n°97, automne 2002.

préoccupations intérieures que pour des objectifs majeurs, l'engagement américain doit devenir moralement nécessaire. Il « suppose la croisade et celle-ci, en retour exige l'exaltation⁸⁰ ». La mobilisation morale des forces étant soumise à l'érosion du temps, des sacrifices et des souffrances, la guerre doit être totale et mobiliser toute la puissance américaine jusqu'à anéantissement – politique au moins, physique parfois – de l'adversaire. Cette conception de l'usage de la guerre tend de plus en plus à rapprocher l'action militaire de celle des équipes SWAT⁸¹, chargées de punir les hors-la-loi ou de ramener à la normale des « états-voyous ». Or, la lutte contre le terrorisme nécessite une approche lente, une conscience réfléchie, du sang-froid et de la coopération. Ce sont certainement quelques-unes des difficultés majeures auxquelles pourrait se heurter l'exécutif américain et qui pourraient contraindre son action extérieure jusqu'à la paralyser. Paradoxalement, une posture guerrière indéfiniment tenue correspond également à une conception technicienne de l'emploi de la force qui sous-tend de fortes augmentations de budget militaire. « La perspective d'une mise sous surveillance de la paix du monde à partir d'un réseau de senseurs et d'armes⁸² » non seulement répond aux contraintes d'une armée de métier (obligée d'éviter les pertes humaines) et aux exigences d'une opinion publique mais permet aussi de conserver une avance technologique considérable sur tous les adversaires ou concurrents potentiels.

3.3.2 L'Amérique seule au monde...qui rêvait d'être aimé.

Les attentats du 11 septembre n'ont pas émoussé le « hard power » américain. Ce que les Etats-Unis ont perdu dans les décombres du World Trade Center, c'est leur naïveté. Tandis que de l'empire romain à l'empire britannique, les puissances hégémoniques cherchaient, avec réalisme, à être obéies (et dans le cas de la France, admirée), l'Amérique rêvait d'être aimée. Mais les Etats n'ont pas de sentiments, ils n'ont que des intérêts. L'hégémonie américaine reposant sur le « soft power » et sur sa capacité d'attraction, elle peut s'avérer fragile : la bienveillance impériale peut être contestée par des masses entières de « faibles » qui n'ont que méfiance ou aversion pour les Etats-Unis⁸³.

⁷⁹ Dans le Quadrennial Defense Review Report, US DoD, Sept. 30 2001, Foreword, p.III., Ronald Rumsfeld écrit : « La guerre où la nation est engagée aujourd'hui ne résulte pas du choix de l'Amérique. C'est une guerre qui a été apportée, brutalement et violemment, sur les rives de l'Amérique par les forces malignes de la terreur ».

⁸⁰ DESPORTES Vincent et DURIEUX Benoit, « Un modèle américain pour l'emploi des forces », Revue de la Défense Nationale, décembre 2001.

⁸¹ Les équipes SWAT, Special Weapons and Tactics sont des équipes spécialisées, genre GIGN, dont disposent la plupart des polices américaines.

⁸² VAÏSSE Justin et ALLARD Patrick, op. cit.

⁸³ QUATERLY Wilson, "A Superpower Hubris", Washington D.C., printemps 1999; voir aussi l'article de Samuel HUNTINGTON, « The Lonely Superpower », Foreign Affairs, New York, mars – avril 1999.

Certes, face aux critiques, européennes notamment, sur l'unilatéralisme américain, l'argument général de « l'empire bienveillant ⁸⁴ », défendu par Robert Kagan et par d'autres, soutient la comparaison historique, et finalement peut être utilisé dans le registre de la polémique diplomatique. En effet, tandis que les Européens, protégés depuis trop longtemps par le parapluie américain, croient en l'avènement d'une ère postmoderne où la puissance des Etats et leur souveraineté égoïste seraient obsolètes, les Etats-Unis considèrent cet idéalisme comme un luxe que seules des nations sans responsabilité réelle peuvent se permettre. Pour l'Amérique ⁸⁵, seule une politique de puissance est sérieuse et réaliste dans un monde réel rempli d'ambitieux et d'irresponsables. « En somme, les Européens peuvent persister dans leur utopisme grâce au réalisme américain ⁸⁶ ». De plus, la comparaison historique semble donner raison au mythe du bon géant : l'hégémonie américaine, présentée comme non conquérante ni prédatrice, le leadership éclairé et démocratique de Washington laissant s'épanouir les autres nations paraissent incontestablement plus enviables qu'une domination romaine, chinoise, russe, voire même française. Surtout, c'est le système pluraliste de décision qui constitue la meilleure garantie de bienveillance contre toute résurgence de domination brute et cupide que l'histoire a connue.

Toutefois, la « bienveillance » américaine souffre de trop d'exceptions pour être davantage qu'un critère de comparaison historique. S'il est incontestable que l'hégémonie américaine a un rôle stabilisateur dans bon nombre de régions du globe, il est également indéniable que l'ordre garanti a un coût et que ses effets secondaires ne sont pas bénéfiques pour tout le monde. En effet, la nécessaire hiérarchisation des objectifs politiques érode très largement la « bienveillance » américaine aux yeux de ceux qui font les frais des impératifs stratégiques. Les embargos maintenus pendant de nombreuses années pour des raisons internes (Cuba, Haïti) ou stratégiques (Irak), le sacrifice des Khurdes sur l'autel du réalisme en 1991, la hiérarchisation des interventions américaines en Ex-Yougoslavie jusqu'en 95, au Rwanda en 94, dans les autres pays d'Afrique, le classement définitif des Palestiniens dans le camp ennemi malgré les injustices qui leur sont faites, rendent, pour les perdants de l'histoire, la bienveillance américaine bien difficile à comprendre.

⁸⁴ KAGAN Robert, « The benevolent Empire », Foreign Policy, 1998

⁸⁵ KAGAN Robert, Power and weakness,

⁸⁶ Pierre MELANDRI, Justin VAÏSSE, « L'Empire du milieu. Les Etats-Unis et le monde depuis la fin de la guerre froide », Odile Jacob, 2001.

C'est surtout le décalage fréquent entre le discours idéaliste de Washington et sa politique pragmatique, parfois même cynique, qui nourrit les rancœurs et l'antiaméricanisme. Son réalisme lui est, finalement, moins reproché que son activisme rhétorique en faveur des Droits de l'Homme et de la Démocratie. Les principaux reproches adressés à l'Amérique portent avant tout sur la discordance entre une idéologie qu'inspire un libéralisme universel et sa politique extérieure qui a trop souvent conduit Washington à soutenir voire mettre en place des régimes particulièrement autoritaires et répressifs. D'un côté, l'empire se montre bienveillant envers ses alliés, comme le Pakistan ou l'Arabie Saoudite, en dépit de leur conduite hautement critiquable envers les Droits de l'Homme et de la Démocratie. De l'autre, il condamne les ennemis désignés, comme l'Iran, alors que les atteintes aux Droits de l'Homme n'y sont pas plus nombreuses que dans les pays absous. Pire encore, ses nécessités stratégiques justifient cyniquement le maintien de sanctions les plus dures, comme l'embargo sur l'Irak, quel qu'en soit le coût humanitaire. Elle est longue la liste des pays où les Etats-Unis ne se sont pas montrés à la hauteur de leurs idéaux : Guatemala, Panama, Salvador, Chili, République dominicaine en 1965, Grèce des Colonels, Pakistan, Philippines du président Marcos, Iran du temps du Shah, Arabie Saoudite, Zaïre, sans oublier le Vietnam du sud. La pratique machiavélique dissimulée derrière un discours wilsonien leur a aliéné bien des alliés potentiels. Les nombreuses décisions unilatérales, le triste bilan de l'aide américaine au développement et les relations souvent difficiles avec l'ONU ont été très coûteuses pour l'image des Etats-unis. C'est également le soutien indéfectible à Israël, et souvent jugé impartial, qui n'a cessé de nourrir le ressentiment de masses entières de gens.

Or, comme le souligne Stanley Hoffmann, « l'ordre dit westphalien s'est effondré : le monde des Etats souverains, celui qui relevait du « réalisme » cher à Henry Kissinger, n'est plus⁸⁷ ». L'irruption des masses dans les affaires internationales⁸⁸ et le désordre engendré par la mondialisation ont contribué à amplifier l'impopularité de l'hégémonie américaine. En effet, le diplomate et le militaire ne décident plus seuls de la politique étrangère. Ce sont d'abord les opinions publiques qui dictent aux gouvernements les impératifs pour lesquels ils doivent se battre. L'hégémonie américaine se retrouve ainsi dans une situation paradoxale car, d'un côté, elle a affaire à des gouvernements étrangers qui ne représentent qu'une très faible partie de leur population, et de l'autre elle risque de s'aliéner l'indispensable coopération des dirigeants en recherchant l'appui des opinions publiques. Pire encore, la puissance américaine peut non

⁸⁷ HOFFMANN Stanley, « Why don't they like the United States ? », traduction dans Commentaire, numéro 96, hiver 2001 – 2002.

⁸⁸ Ce phénomène est décrit par Raymond ARON dans « Paix et guerre ».

seulement se heurter à l'hostilité de certains gouvernements (Cuba, Corée du Nord, Irak) ou de l'opinion publique (Pakistan, Egypte, voire la France) mais elle est même parfois la cible des factions internes qui luttent pour le pouvoir dans des pays au bord de la désintégration. En outre, sous l'effet de la mondialisation, les affinités religieuses, ethniques et idéologiques échappent à tout contrôle des Etats. Là où régnait jadis l'ordre, les Etats-Unis ne trouvent aujourd'hui, le plus souvent, que du vide.

L'image que l'Amérique a d'elle-même, aujourd'hui, relève moins de la réalité que de ce que Rheinold Niebuhrs aurait appelé l'orgueil. C'est ce qui exacerbe le contraste entre la manière dont elle se voit et la vision que le monde extérieur se forge d'elle, à tort ou à raison. Les mesures de sécurité et les opérations militaires, quelle que soit leur envergure, ne suffiront pas pour éradiquer la menace terroriste. Si les Etats-Unis ne cherchent pas, avant tout, à apaiser les principaux griefs qui leur sont faits, ils ne parviendront pas à limiter la diffusion des formes les plus extrêmes et les plus violentes de la haine. Comme le suggère Stanley Hoffmann, l'Amérique doit procéder à un réajustement de l'image qu'elle a donnée d'elle-même. Cela passe bien sûr par une plus grande ouverture au reste du monde. Cela suppose surtout de la part des Etats-Unis qu'ils opèrent un virage radical face au conflit israélo-palestinien. Ils ne pourront également célébrer sans fin le credo libéral cher au FMI et à la Banque mondiale (selon lequel la richesse finit toujours par toucher les plus pauvres) sans favoriser d'indispensables garanties en matière de sécurité sociale. Pour lutter efficacement contre le terrorisme et l'antiaméricanisme, il leur faudra être prioritairement attentif aux frustrations des peuples et non aux besoins des régimes autoritaires qui leur refusent la démocratie.

Les Etats-Unis doivent donc choisir, comme le dit P. Hassner, entre, d'un côté, un gouvernement mondial et autoritaire tempéré par une résistance anarchique et, de l'autre côté, une hégémonie tempérée par la loi, la coopération et le consentement.

Conclusion

« Le XVIII^{ème} siècle fut français, le XIX^{ème} anglais et le XX^{ème} américain. Le prochain sera à nouveau américain⁸⁹ ». Cette ode à la puissance donne la mesure de l'euphorie impériale qui s'est emparée d'une partie de la droite américaine depuis la fin de la guerre froide et de la distance qui nous sépare des années 1980, quand des auteurs comme Paul Kennedy croyaient pouvoir déceler les signes structurels d'un essoufflement de l'hégémonie américaine. Loin de s'essouffler, les Etats-Unis occupent depuis 1991 une position singulière, sans équivalent dans l'histoire moderne. En contraste avec l'empire britannique qui, à la fin du XIX^e siècle, affrontait l'émergence du rival allemand, ils n'ont en face d'eux aucun adversaire stratégique susceptible, dans un avenir prévisible, de remettre en cause les grands équilibres. De surcroît, leurs concurrents économiques principaux, européens et nippons, sont des alliés stratégiques. Sur le plan politique, ils ont vu la sphère de leur souveraineté s'étendre et leurs marges de manœuvre s'accroître. Sur le plan économique, ils fixent les règles, les normes et les contraintes du système international⁹⁰.

Maintenir ce statu quo favorable est devenu depuis 1991 l'objectif premier de la politique extérieure américaine. Mais cette finalité se décline différemment selon le caractère plus ou moins coopératif ou coercitif des moyens mis en œuvre. Alors que l'administration Clinton avait privilégié la diplomatie économique et, dans une certaine mesure, la coopération multilatérale, la nouvelle administration est tentée, par la force et l'action unilatérale, de repousser encore plus loin les frontières de l'hégémonie américaine. Ainsi, M. George W. Bush et son équipe ont considérablement durci les rapports bilatéraux avec la Chine ; remis en cause le traité antibalistique ABM de 1972 par leur décision de développer un système antimissile (NMD) ; annoncé leur intention de militariser l'espace ; rejeté le protocole de Kyoto sur l'environnement ; sabordé le travail de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) sur le contrôle des paradis fiscaux ; clairement laissé entendre que, dans le différend qui les oppose à l'Union européenne sur la fiscalité offshore des entreprises américaines, ils défieraient l'Organe de règlement des différends (ORD) de

⁸⁹ ZUCKERMAN Mortimer, « A Second American Century », *Foreign Affairs*, mai-juin 1998.

⁹⁰ BURGI Noëlle et GOLUB Philip S., « Le mythe trompeur du postnational », *Le Monde diplomatique*, avril 2000.

l'Organisation mondiale du commerce (OMC) s'ils venaient à être sanctionnés. Et la Cour pénale internationale (CPI) à laquelle avait finalement adhéré le président Clinton a été rejetée par la nouvelle administration. Jour après jour, la liste de ces « actes pyromanes » s'allonge, pour reprendre l'expression parlante de Stanley Hoffman, de l'université Harvard. Ils expriment une volonté cohérente de privilégier l'action unilatérale et le refus de voir la souveraineté des Etats-Unis circonscrite, ne serait-ce que faiblement, par les traités multilatéraux et le droit international.

Il faut revenir en arrière pour comprendre cet infléchissement vers l'unilatéralisme. Après l'effondrement de l'Union soviétique, les Etats-Unis avaient plusieurs grandes options stratégiques. En simplifiant, on peut les ramener à trois. Premièrement, privilégier la coopération et le multilatéralisme dans une optique de cogestion d'un système mondial en voie de multipolarisation et de pacification (entre les principaux Etats). Deuxièmement, adopter une politique classique d'équilibre des forces, comparable à celle de la Grande-Bretagne en Europe continentale au XIXe siècle. Troisièmement, pérenniser l'unipolarité par une « stratégie de primauté », comme le souhaitent M. Helms et ses amis. Les deux premières options admettent des possibilités combinatoires, comme l'a montré le dosage de coopération et de contrainte introduit depuis 1989 dans la gestion des relations bilatérales avec la Chine. Mais la grammaire de la force et de la contrainte a rendu exclusive la troisième option.

Tout le problème, aujourd'hui, est de savoir, comme le dit P. Hassner, s'il s'agit d'un empire hobbesien, où le souverain est au-dessus des lois qu'il édicte, ou d'un empire lockéen, où il est lui-même tenu par les lois.

La mentalité impériale des Etats-Unis semble actuellement donner un premier élément de réponse. En effet, non seulement l'Amérique s'arroge le droit absolu à décider du bien et du mal, notamment en ce qui concerne l'emploi de la force, mais elle s'exempte avec une bonne conscience totale des règles qu'elle proclame et applique pour les autres. Il en va de même sur le plan de la pratique car, si les Américains préfèrent la direction globale à l'engagement direct, ils restent radicalement souverainistes pour eux-mêmes et radicalement interventionnistes pour les autres.

L'asymétrie qui caractérise la situation internationale actuelle, marquée d'une part par les conflits entre grandes puissances technologiques et le terrorisme, d'autre part par l'écrasante inégalité entre les Etats-Unis et toutes les autres nations, offre une deuxième grille de lecture.

D'un côté, l'Amérique est tentée de réduire cette asymétrie en adoptant les méthodes de ses adversaires mais une totale réciprocité risque de lui faire perdre son « âme ». De l'autre, elle cherche à renforcer l'asymétrie qui constitue la base de sa domination impériale alors que celle-ci a besoin d'une dose de réciprocité pour se maintenir⁹¹.

Enfin, « l'empire ne peut se consolider qu'avec une dose de multilatéralisme, qui elle-même présuppose, à l'intérieur d'une hégémonie inévitable, une dose de multipolarité⁹² ». Sinon, Jean-Baptiste Duroselle aura eu raison de dire que « tout empire périra ».

⁹¹ BELL Coral, « American Ascendancy and the Pretense of Concert », *The National Interest*, automne 1999.

⁹² HASSNER Pierre, op. cit.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES EN FRANÇAIS

- ACHCAR Gilbert, « Le monde selon Washington ».
- ARON Raymond, « Paix et Guerre entre les nations », Paris, Calmann - Lévy, 1962.
- ARON Raymond, « République impériale : les Etats-Unis dans le monde », Calmann-Lévy, 1973.
- BRZEZINSKI Zbigniew, « Le grand échiquier : l'Amérique et le reste du monde », édition Bayard, 1997.
- DAVID Charles-Philippe, « Au sein de la Maison Blanche – La formulation de la politique étrangère des Etats-Unis de Truman à Clinton », Québec, Ottawa et Nancy, Presse de l'Université Laval, Presses universitaires de Nancy, 1994.
- DEBRAY Régis, « Un anti-américain à New York ».
- DELAFON Gilles et SANCTON Thomas, « Dear Jacques..., Cher Bill... Au cœur de l'Élysée et de la Maison Blanche, 1995 – 1999 », Paris, Plon, 1999.
- FUKUYAMA Francis, « La fin de l'histoire et le dernier homme », Paris, Fayard, coll. « Champs », 2^e édition 1994).
- HASSNER Pierre, « L'Amérique et le monde – théorie et pratique », Etudes, octobre 1998.
- HOFFMANN Stanley, « Gulliver empêtré – Essai sur la politique étrangère des Etats-Unis », Paris, Seuil, 1971.
- HUNTINGTON Samuel, « Le choc des civilisations », Paris, Odile Jacob, 1997.
- KENNEDY Paul, « Naissance et déclin des grandes puissances », Paris, Payot, coll. « Petite bibliothèque Payot », 1991)
- KISSINGER Henry, « Diplomatie », Fayard, 1996.
- LELIEVRE H. « Les Etats-Unis maîtres du monde ? », Bruxelles, Complexe, 1999.
- MELANDRI Pierre, Justin VAÏSSE, « L'Empire du milieu. Les Etats-Unis et le monde depuis la fin de la guerre froide », Odile Jacob, 2001
- NYE Joseph, « Le leadership américain – Quand les règles du jeu changent », Nancy, PUN, 1990
- SALAME Ghassan, « Appels d'Empire », édition Fayard, 1996.
- VALLADAO Alfredo G.A., « Le XXI^e siècle sera américain », Paris, La découverte, 1993

OUVRAGES EN ANGLAIS

- ALLISON Graham et VAÏSSE Justin, « Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis, Boston, Little, Brown, 1971.
- BUCHANAN Pat, « A Republic, Not an Empire ».
- CHRISTOPHER Warren, « In the Stream of History. Shaping Foreign Policy for a New Era », Stanford University Press, 1995
- JOFFE Joseph, « Bismark or Britain ? Toward an American Grand Strategy after Bipolarity », International Security, printemps 1995
- KOHN Richard, « Out of Control : The Crisis in Civil-Military Relations », The National Interest, n°35, printemps 1994
- NYE Joseph, « Bound to Lead, The Changing Nature of American Power », New York, Basic Books, 1990.

- PRESTOWITZ Clyde, « Trading Places : How We Allowed Japan To Take The Lead ? », New York, Basic Books, 1988
- QUANDT William B., « The Electoral Cycle and the Conduct of American Foreign Policy », Wilson Quaterly, printemps 1999.
- QUANDT William B., « A Superpower Hubris », Washington D.C., printemps 1999
- ROSTOW Walt, « The Stages of Economic Growth. A non-Communist Manifesto », Cambridge University Press, 1960.
- SHAIN Yossi, « Marketing the American Creed Abroad – Diasporas in the US and their Homelands », Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- SICHERMAN Harvey, « Finding a Foreign Policy », Orbis, printemps 2002.
- SILVERSTEIN Ken « Private Warriors », Londres, Verso, 2000
- SHEARER David, “Private Armies and Military Intervention”, Londres, IISS, 1998.
- SMITH Tony, « Foreign Attachment – The Power of Ethnic Groups in the Making of American Foreign Policy, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2000
- SUMMERS Lawrence, « America: the First Nonimperialist Superpower », Wilson Quaterly, Washington D.C., printemps 1998.
- hiver 1996-1997.
- WITTKOPF Eugene R., McCORMICK James, « The Domestic Sources of American Foreign Policy, Insights and Evidence », 3e édition, Lanham, Rowman & Littlefield, 1999.
- WITTKOPF R., McCORMICK James, « Congress », in B. JENTLESON, T. PATERSON, Encyclopedia of US Foreign Relations, New York, Oxford University Press, 1997.

ARTICLES EN FRANÇAIS

- ALLARD Patrick et SCHULER, « Défense antimissiles : le nouveau défi américain et les options de la France », note CAP C/01-09-1, 20 avril 2001
- BURGI Noëlle et GOLUB Philip S., « Le mythe trompeur du postnational », Le Monde diplomatique, avril 2000.
- DE DURAND Etienne, « L’Amérique et l’Alliance », Notes de l’IFRI – Série transatlantique n°23, octobre 2000.
- DE DURAND Etienne, « Les armes de l’empire », Politique internationale, n°97, automne 2002.
- DESPORTES Vincent et DURIEUX Benoit, « Un modèle américain pour l’emploi des forces », Revue de la Défense Nationale, décembre 2001.
- HASSNER Pierre, « l’empire de la force ou la force de l’empire ? », internet
- HOFFMANN Stanley, « Why don’t they like the United States ? », traduction dans Commentaire, numéro 96, hiver 2001 – 2002.
- HUNTINGTON Samuel P., « The Lonely Superpower », Foreign Affairs, mars-avril 1999, traduit en Français: « La Superpuissance solitaire », Revue internationale et stratégique, été 1999.
- LUTTWAK Edward, « Why We Need an Incoherent Foreign Policy ? », The Washington Quaterly, vol. 21, n°1, 1998, traduit en Français: “De la nécessité d’une politique étrangère incohérente”, La Revue internationale et stratégique, printemps 1998.
- ROY Olivier, « Caspienne: une histoire d’oléoduc, ou les désillusions de la géostratégie », Critique internationale, n°8, été 2000.

- VAÏSSE Justin et ALLARD Patrick, « L'Amérique en guerre », Bulletin du centre d'analyse et de prévision du Ministère des Affaires étrangères, numéro 76, printemps 2002.
- VAÏSSE Justin, « Petit guide des revues et des think tanks américains : les très riches heures des relations internationales aux Etats-Unis », La revue internationale et stratégique n°34, été 1999.
- VAÏSSE Justin, « La projection d'un ethnocentrisme, facteur de puissance », intervention au colloque de l'Observatoire de la politique étrangère américaine (OPEA) sur « Ethnocentrisme et diplomatie : l'Amérique et le monde au Xxe siècle » tenu les 14 et 15 janvier 2000.
- VAÏSSE Justin, « Les Etats-Unis après les attaques du 11 septembre : appels d'empire », Bulletin du centre d'analyse et de prévision du Ministère des affaires étrangères, numéro 76, printemps 2002.
- VEDRINE Hubert, « L'hyperpuissance américaine », Paris, coll. « Les notes de la Fondation Jean-Jaurès », n°17, septembre 2000.

ARTICLES EN ANGLAIS

- BARTLEY Robert L, « Conquering Guilt, Forging a New Era ? », The Wall Street Journal, 11-12 janvier 2002.
- BARTLEY Robert L, « At dawn in e new Diplomatic Era », The Wall Street Journal, 18 juin 2002.
- BELL Coral, « American Ascendancy and the Pretense of Concert », The National Interest, automne 1999.
- CUMINGS Bruce, « The American Ascendancy : Imposing a New World Order », The Nation, New York, 8 mai 2000.
- GUEHENNO Jean-Marie, « Is the US too powerful ? », conférence inaugurale du Centre sur les Etats-Unis et la France (CUSF), disponible sur internet.
- HUNTINGTON Samuel, « Robust Nationalism », The National Interest, hiver 1999-2000.
- HUNTINGTON Samuel, « The erosion of American National Interests, Foreign Affairs, New York, vo.76, n°5, septembre-octobre 1997.
- JOFFE Joseph, « How America Does It? » Foreign Affairs, New York, vol. 76, n°5, septembre-octobre 1997.
- JOHNSON Douglas, METZ Steven, « Civil-Military Relations in the United States : The State of the Debate », The Washington Quaterly, vol.18, n°1, hiver 1995
- KAGAN Robert, « The benevolent Empire », Foreign Policy, 1998
- KAGAN Robert, Power and weakness, internet
- KRAUTHAMMER Charles, « The Unipolar Moment », Foreign Affairs, hiver 1990-1991.
- KUPCHAN Charles, « After Pax Americana », International Security, automne 1998
- LUTTWAK Edward, « From Vietnam to Desert Fox : Civil-Military Relations in Modern Democracies », Survival, printemps 1999.
- NAIM Moises, « Washington Consensus or Washington Confusion ? », Foreign Policy, printemps 2000.
- NYE Joseph, « Soft Power », Foreign Policy, automne 1990.
- POSEN Barry, Andrew ROSS, « Competing Visions for US Grand Strategy », International Security, vol 21, n°3, winter 1996/97, MIT Press, 1996.

- HUNTINGTON Samuel, « The Lonely Superpower », Foreign Affairs, New York, mars – avril 1999.
- SILVERSTEIN Ken, « Privatizing War – How Affairs of State are Outsourced to Corporations Beyond Public Control », The Nation, 28 juillet 1997
- STROBEL Warren P., « The CNN effect : Myth or Reality ? ».
- WALKER Martin, « The Happy Twilight of Washington », The World Policy Journal, hiver 1996-1997.
- ZUCKERMAN Mortimer, « A Second American Century », Foreign Affairs, mai-juin 1998.