

Quelle place pour les États-Unis ?

À l'heure de l'élection américaine, l'ordre international qui vient

La plupart des grands États européens souhaitent l'élection de M. Joseph Biden. Ils imaginent qu'elle favoriserait le retour à un ordre mondial moins chaotique. Mais l'identité du locataire de la Maison Blanche et les choix diplomatiques des États-Unis ont cessé de déterminer tous les équilibres stratégiques.



Alice Boyle. – "Watching The World Go By" (Regarder le monde passer), 2016 - © Alice Boyle - Bridgeman Images

"Guider le monde démocratique". Tel est le slogan qui résume le programme de politique étrangère de M. Joseph Biden. Pour préciser le contenu de cette ambition, le candidat démocrate à l'élection présidentielle américaine a signé en mars 2020 une tribune intitulée "Pourquoi l'Amérique doit diriger à nouveau". Il y constate que "le système international que les États-Unis ont si précautionneusement bâti est en train de se fissurer". Et oppose ce déclin aux triomphes remportés par son pays — victoire lors de la seconde guerre mondiale, chute du rideau de fer —, qui ont défini l'ordre international libéral dans ses versions bipolaire (1947-1991), puis unipolaire (1991-2008). L'ancien vice-président de M. Barack Obama admet certes que les maux américains les plus graves — de l'échec général du système éducatif à l'inégalité de l'accès aux soins, en passant par la faillite de la politique pénitentiaire — sont aujourd'hui de nature interne. Il n'en martèle pas moins que la diplomatie demeure l'une des sources premières de l'influence des États-Unis, et que leur relation au monde, abîmée par l'administration Trump, doit être restaurée en priorité, "non seulement par l'exemple de notre puissance, écrit-il, mais aussi par la puissance de notre exemple"¹.

Ce concept de restauration et d'exemplarité imprègne toute la plate-forme démocrate en matière de politique étrangère. Ses rédacteurs — l'immense majorité des éditorialistes américains mainstream, dont les contributions sont filtrées par les experts Ely Ratner et Daniel Benaim — jugent que le monde ne saurait "s'organiser lui-même". Il n'y aurait pas d'autre solution que la reconstruction d'un ordre au sein duquel l'administration Trump n'aurait constitué qu'une parenthèse destructrice.

Cet ordre devrait donc être rebâti, et non repensé. Les États-Unis, qui détiennent les plans de l'immeuble originel, dont les fondations demeurent, reprendraient logiquement la triple casquette de promoteur, de maître d'œuvre et de syndic de copropriété. Dans le cas contraire, avertissent M. Bi-

¹ Joseph R. Biden Jr, "Why America must lead again. Rescuing US foreign policy after Trump", *Foreign Affairs*, vol. 99, n° 2, New York, mars-avril 2020.

den et ses conseillers, "soit quelqu'un d'autre prendra la place des États-Unis, mais pas d'une façon qui profitera à nos intérêts et à nos valeurs, soit personne ne le fera, et le chaos s'ensuivra"².

Le meilleur argument de cette thèse paternaliste est bien entendu la brutalité dont a fait preuve l'administration Trump sur un certain nombre de dossiers, du retrait unilatéral du plan d'action conjoint sur le nucléaire iranien à l'orientation totalement partisane imprimée au dossier israélo-palestinien. Cependant, aussi convaincant que soit pour certains le contraste recherché avec la politique trumpienne, la "restauration" diplomatique démocrate repose sur trois erreurs de perspective.

Elle se méprend d'abord sur la définition même d'un ordre international, concept qu'elle envisage trop souvent en des termes exclusivement hiérarchiques. En outre, elle n'accepte pas l'évidence de l'évolution multipolaire contemporaine. Enfin, ce projet démocrate laisse entendre que l'ensemble des actions de la présidence Trump relèveraient d'un échec ou d'une lecture erronée des relations internationales. Une telle analyse a les apparences pour elle. Mais elle serait d'emblée condamnée par l'échec rapide des politiques de "restauration" qu'elle ambitionne.

Un ordre international n'est jamais un bloc, mais un recouvrement tuilé de plusieurs niveaux. Le premier ("macro-politique") repose sur l'effet polarisant des rapports entre les États les plus puissants, dans la mesure où les autres acteurs vont orienter une partie de leur stratégie en fonction de ces antagonismes entre grandes puissances. Les relations actuelles entre Chine, Union européenne, États-Unis et Russie illustrent les effets d'attraction-répulsion de ce premier niveau.

Le deuxième ("mésopolitique") concerne l'existence de configurations politico-stratégiques régionales, qui présentent des régimes de coopération et de compétition différents en fonction de l'identité et des intérêts des États qui les constituent. Ces configurations régionales peuvent avoir un effet filtrant qui atténue les effets des affrontements entre grandes puissances. C'est le cas, par exemple, de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (Anase, en anglais Asean), dont le forum permet dans certains cas à ses membres de garder des "options ouvertes" malgré les pressions opposées de Pékin et de Washington. Certaines puissances moyennes y trouvent la possibilité de préserver une liberté d'action stratégique en y défendant des intérêts concrets dans leur voisinage.

Enfin, le troisième élément d'un ordre international repose sur l'existence entre les divers États d'une convergence d'intérêts sans rapport avec la géographie. Cela se traduit par des accords internationaux relatifs à des thématiques à portée universelle sur les plans sanitaire, culturel, commercial, technologique, financier, sécuritaire..., la liste n'étant pas exhaustive.

Une approche du "tout ou rien"

Parce qu'il comporte plusieurs niveaux distincts, un ordre international se fonde donc moins sur la seule notion de hiérarchie que sur l'ajustement perpétuel d'équilibres instables, sujets à de subtils effets de changement, en particulier au niveau régional.

En 1942, déjà, le théoricien "réaliste" des relations internationales Nicholas Spykman donnait de ce bouillonnement une traduction saisissante :

"Dans un monde dynamique au sein duquel les forces évoluent et les idées changent," écrivait ce critique du messianisme américain, "aucune structure légale ne peut se voir acceptée indéfiniment. Préserver l'ordre d'un État ne consiste pas à désigner une fois pour toutes la solution supposée à tous les problèmes, mais re-

² Ibid

vient plutôt à prendre des décisions qui, quotidiennement, aplaniront les frictions humaines, équilibreront les forces sociales et favoriseront les compromis politiques. Cela implique de décider, en des circonstances changeantes, ce qui mérite d'être préservé et ce qui doit être modifié. Préserver l'ordre de la société internationale est un problème de même nature."³

L'évolution de la société internationale actuelle illustre la pertinence de cette vision, qui, au lieu d'opposer inerties géopolitiques et dynamiques sociales, les réconcilie dans le cadre d'une analyse en mouvement.

Trente ans après la fin de la guerre froide, la configuration des équilibres mondiaux et régionaux a changé de manière fondamentale. Les États-Unis, qui maintiennent une avance militaire considérable sur le reste du monde, doivent tenir compte de la progression évidente d'une Chine qui procède avec méthode et à long terme. À ses partenaires qui souhaiteraient "monter à bord du train express du développement chinois" — pour reprendre la formule de M. Xi Jinping, chaleureusement applaudie en 2017 par les participants du *Forum économique de Davos* —, elle est désormais assez forte pour proposer des cadres de socialisation géopolitiques et géo-économiques alternatifs à ceux des États-Unis. C'est bien la Chine, sous surveillance depuis l'administration Clinton et désormais pleinement "émergée", que visait l'armée de terre américaine en établissant en 2018 un nouveau commandement de la prospective (*Futures Command*). Sa mission n'était pas, cette fois, de disserter sur la manière de conquérir les cœurs et les esprits dans la "guerre globale contre le terrorisme", mais de préparer un conflit armé avec un adversaire militaire de niveau équivalent, dans des champs de confrontation inédits comme l'espace extra-atmosphérique. La montée en tension est réelle : Michael O'Hanlon, expert de la *Brookings Institution*, attire l'attention sur le risque désormais plausible de guerres majeures impliquant Pékin, qui naîtraient dans le cadre de crises localisées, y compris pour des enjeux limités⁴. Cette montée aux extrêmes peut sembler une fatalité à ceux qui en restent au premier niveau d'analyse de l'ordre international.

Si l'on s'en tient en effet aux concepts classiques qui servent généralement à penser l'avenir dans ce domaine, deux possibilités existent principalement : soit la mise en place d'un nouvel équilibre des blocs entre Washington et Pékin, soit le remplacement des États-Unis par la Chine au sommet de la hiérarchie de puissance mondiale à l'horizon 2050. La première option donnerait raison de manière posthume à Kenneth Waltz, théoricien de l'équilibre bipolaire de la guerre froide. La seconde obligerait à se confronter — entre autres — aux analyses pessimistes de Robert Gilpin, théoricien de la stabilité hégémonique, ou de Charles Doran, penseur des cycles de puissance, qui suggèrent que le bipolarisme n'est qu'un unipolarisme retardé, et que le passage de témoin de l'hégémonie s'effectue rarement sans une guerre générale.

L'un et l'autre de ces scénarios conviennent assez bien aux tenants du "libéralisme hégémonique"⁵. Parmi les très nombreux think tanks qui soutiennent le "ticket" Joseph Biden - Kamala Harris, le *Council on Foreign Relations (CFR)* est sans doute le représentant historique le plus emblématique de cette approche. Dans un ouvrage récent, dont le titre dénote des ambitions analytiques mesurées ("*Le monde : une brève introduction*"), son président actuel, Richard Haass, propose de répondre aux nouveaux défis

³ Nicholas J. Spykman, *America's Strategy in World Politics : The United States and the Balance of Power*, Harcourt, Brace and Co., New York, 1942.

⁴ Michael E. O'Hanlon, *The Senkaku Paradox : Risking Great Power War Over Small Stakes*, Brookings Institution Press, Washington, DC, 2019.

⁵ Stephen Walt, *The Hell of Good Intentions : America's Foreign Policy Elite and the Decline of US Primacy*, Farrar, Straus and Giroux, New York, 2018.

par des recettes qui renvoient peu ou prou à celles que Henry Luce préconisait en 1941 dans un article emblématique définissant la mission du "siècle américain".

*"Les pays du monde", diagnostique Haass — également auteur de livres de management —, "souhaitent trouver des partenaires. Évidemment, les partenaires doivent partager les mêmes valeurs. (...) Cela peut ne pas correspondre à l'image que les gens se font du monde et de l'action collective — l'approche du "tout ou rien" suggérée par les Nations unies. Nous devons de plus en plus penser à la manière de forger ce que j'appelle des coalitions d'acteurs volontaires, capables et pertinents, pour faire face à des défis particuliers."*⁶

En suggérant que l'ordre international libéral dont il souhaite le retour vaut mieux que des approches onusiennes vouées à échouer, Haass, soutien fervent de la candidature de M. Biden, pense sans doute démontrer son pragmatisme et son réalisme. Le résultat est néanmoins problématique. Au sens propre, et contrairement à ce qu'il avance, l'Organisation des Nations unies (ONU) a moins une approche du "tout ou rien" qu'une approche du tous ou rien. C'est parce qu'elle est bâtie — au moins théoriquement — sur le principe de l'égalité souveraine des États que l'ONU représente le seul forum inter-étatique internationalement légitime, contrairement à des alliances de défense collective géographiquement limitées comme l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), ou à des "coalitions de volontaires" (*coalition of the willing*) dont l'efficacité instrumentale a produit les résultats que l'on sait ces vingt dernières années en Irak, en Afghanistan ou en Libye.

Cette légitimité onusienne est d'autant plus irremplaçable que la scène mondiale est désormais saisie d'un double mouvement multipolaire et polyarchique, qui semble échapper à l'auteur. En dehors même du fait qu'il n'hésite pas à ressusciter certains concepts aussi datés que clivants, comme le slogan d'une "coalition de volontaires", prisé par l'administration Bush, la logique du "club de partenaires" défendue par Haass illustre surtout la sclérose qui affecte le concept d'ordre libéral démocratique, toujours en attente d'un renouvellement réel. Michael Williams, entre autres, a fort bien exposé le problème principal de cette approche : son incapacité à penser le changement social dans l'ordre international.⁷

L'Amérique "d'abord" ou "devant" ?

Utilisé de manière insistante par les tenants d'un ordre libéral démocratique plus représentatif, le concept de multilatéralisme pourrait-il constituer une réponse aux limitations de cette thèse à l'ère multipolaire ? M. Emmanuel Macron le suggère lorsqu'il dénonce l'état de "mort cérébrale" de l'OTAN, où tout débat serait étouffé par certains États membres, ou lorsqu'il tente, en écartant tout procès en naïveté, de défendre une approche plus interactionnelle avec la Russie. Mais le multilatéralisme invoqué par le président français possède une double nature. Il exprime d'une part une diplomatie inclusive et participative, respectueuse des souverainetés et de leurs déclinaisons culturelles. Mais il traduit aussi, pour certains, une orientation générale qui postule un dépassement croissant des prérogatives étatiques au profit d'un idéal de gouvernance globale.

La première dimension du multilatéralisme s'impose au niveau international de manière relativement consensuelle parce que, loin de remettre en question le principe de souveraineté, elle s'appuie au contraire sur lui pour fonctionner. La seconde dimension est en revanche contestée par un nombre croissant d'États, pour qui la gouvernance doit être réservée au troisième niveau de l'ordre interna-

⁶ "James Manyika speaks with Richard Haass about businesses as "global entities"", McKinsey Global Institute, Washington, DC, 16 octobre 2020.

⁷ Michael C. Williams, *The Realist Tradition and the Limits of International Relations*, Cambridge University Press, 2005.

tional (les thématiques à portée universelle), tandis que les gouvernements doivent être laissés libres, sur la base d'un processus de délibération nationale légitime, de choisir leur destin géopolitique aux premier et deuxième niveaux (relations avec les grandes puissances, configurations régionales), en accord avec des valeurs dont l'ONU — et nulle autre organisation — a le devoir de refléter la diversité et d'organiser le dialogue.

C'est l'un des problèmes principaux du discours libéral-hégémonique structurant le fond de l'ordre international que M. Biden se propose de restaurer. Bien que le slogan "L'Amérique d'abord" soit en apparence l'apanage de son adversaire républicain, les auteurs de son programme se le sont en fait approprié sans le voir. Ce "d'abord" démocrate n'est pas exprimé en termes de priorité, mais de position. Il ne concerne certes pas une Amérique placée "avant quiconque", comme le revendique crûment la vision autocentrée de M. Donald Trump. Mais il positionne néanmoins l'Amérique "devant quiconque", pourrait-on dire, pour la raison qu'"il revient aux États-Unis de mener la marche", comme l'écrit M. Biden. Selon lui, "aucune autre nation n'en a la capacité", tout simplement parce qu'"aucune n'est bâtie sur cette idée [de liberté]". Cette vision — l'ordre américain ou le chaos — en reste à une idée exprimée en 2000 par le sous-secrétaire d'État américain Strobe Talbott, pour qui,

*"particulièrement en ce siècle, les États-Unis ont explicitement et de manière persistante cherché à promouvoir à la fois leur intérêt national et leurs valeurs nationales, sans voir de contradiction entre ces deux objectifs".*⁸

Cela suppose que des valeurs nationales, issues d'une expérience historique spécifique, pourraient être universellement appliquées.

Cet exceptionnalisme extraverti ne perçoit pas l'écart grandissant entre le rôle que les États-Unis s'attribuent et la puissance réelle dont ils disposent. Il est en passe de devenir parfaitement inaudible. Dans l'équation des bouleversements internationaux contemporains, l'exigence de reconnaissance est en effet en train de s'imposer. Ce tournant "identitaire" n'a cessé de s'amplifier depuis quelques années, que ce soit en Chine, en Inde, en Russie, ou au cœur même des bastions de l'ordre démocratique libéral occidental, États-Unis et pays européens compris. Après avoir vulgarisé le concept de "fin de l'histoire" au lendemain de la guerre froide, Francis Fukuyama diagnostique désormais son retour en publiant une remise en perspective intitulée *Identity : The Demand for Dignity and the Politics of Resentment* ("Identité : l'exigence de dignité et la politique du ressentiment")⁹. S'il se positionne contre ce qu'il décrit à raison comme un "nouveau tribalisme", il n'en associe pas moins la notion d'identité au besoin de dignité et de reconnaissance des communautés politiques organisées (étatiques ou non), que ce soit sur les continents "neufs" ou en "Occident". Il constate par ailleurs la force des dynamiques de fragmentation sociale dans un monde économiquement globalisé.

La prise en compte de ces nouvelles dynamiques sociales qui remodelent l'ordre international n'apparaît pas dans le programme des deux principaux partis américains. Il est légitime, à dire vrai, de s'interroger sur l'existence même d'un programme diplomatique du côté républicain. Que ce soit en théorie ou en pratique, l'un et l'autre camp se concentrent sur le premier niveau de l'ordre international, celui de la compétition de puissance hiérarchique. Avec des mots différents, ils se contentent d'en transposer les conséquences au deuxième niveau, celui des configurations géopolitiques et géo-économiques régionales. D'où l'intérêt renouvelé de leurs théoriciens respectifs pour la question des alliances (à "rebâtir", ce qui évite de les repenser). Dans l'ordre international qui vient, et qui ne saurait, pour les uns comme pour les autres, être laissé aux soins de l'ONU, les États-Unis ne

⁸ Strobe Talbott, "Self-determination in an interdependent world", *Foreign Policy*, n° 118, Washington, DC, printemps 2000.

⁹ Francis Fukuyama, *Identity : The Demand for Dignity and the Politics of Resentment*, Farrar, Straus and Giroux, 2018.

peuvent avoir d'autre fonction que celle de leader d'un camp — l'"Occident" pour le secrétaire d'État Michael Pompeo ; le "monde libre" pour les stratèges démocrates, qui préfèrent cette autre expression de la guerre froide. Comme on l'a vu, sans cette restauration, ce serait le "chaos", selon le mot de M. Biden.

Cette thèse du "tout ou rien" sous-estime ou délégitime les scénarios alternatifs d'équilibrage de l'ordre international. Compte tenu de l'inquiétude aiguë qui affecte aujourd'hui des acteurs de premier rang comme le Japon ou l'Inde en raison de la montée en puissance chinoise dans leur voisinage, deux acteurs seraient pourtant capables, ensemble ou séparément, de perturber le nouveau scénario bipolaire en cours d'écriture. Le premier est la Russie, d'autant plus dénoncée par le libéralisme hégémonique en Europe ou aux États-Unis que M. Trump a esquissé un pas de deux appuyé avec Moscou dès son entrée en fonction. Quoi que l'on puisse reprocher à ce pays — particulièrement depuis son appropriation illégale de la Crimée en 2014 —, cette situation contraste avec les réflexions des diplomates américains réalistes des années 1990, à l'instar du républicain James Baker, dont une biographie éclairante vient d'être publiée (lire "James Baker, une certaine idée du réalisme").

"Aujourd'hui, nous devons coopérer avec la Russie quand nous le pouvons", estimait ce dernier en réponse à un journaliste de Newsweek qui l'interrogeait, en 2009, à propos des tentatives de rapprochement de l'administration Obama.

*"Et, lorsque la Russie s'oppose à nos intérêts nationaux, nous devons nous confronter à elle. Mais il est triste de voir qu'il y a des gens dans mon parti qui regrettent que nous n'ayons plus d'ennemis jurés. Nous avons gagné de nombreuses élections pendant la guerre froide parce que nous étions le parti de la défense nationale (...). Et certains veulent recréer un autre ennemi : la Chine, la Russie. Nous ne pouvons être d'accord sur tout avec ces pays. Mais, s'ils ne sont plus nos ennemis aujourd'hui, le problème est que nous pouvons en faire des ennemis".*¹⁰

Pour l'Europe, une occasion ratée

Le blocage dénoncé par M. Baker est encore présent dans le camp républicain — la personnalité d'un John Bolton l'atteste. Mais l'évolution sociologique de ce parti, de moins en moins élitiste électoralement, a pour conséquence que les gardiens de la flamme de la guerre froide migrent de plus en plus clairement du côté démocrate. La définition de la politique étrangère américaine semble en d'autres termes structurée par une sorte de lutte des classes. Cette dernière est illustrée de manière improbable, mais efficace, par un Trump qui retrouve les accents d'un Dwight Eisenhower pour dénoncer le complexe militaro-industriel américain :

*"Je ne dis pas que les militaires sont d'accord avec moi. Les soldats, eux, le sont. La haute hiérarchie du Pentagone ne l'est probablement pas, sans doute parce qu'ils ne souhaitent rien d'autre que des guerres permettant à toutes ces merveilleuses entreprises qui fabriquent des bombes, des avions et tout le reste d'être heureuses et de le rester."*¹¹

Ce langage va droit au cœur des électeurs de M. Trump, qui préfèrent oublier que ce dealmaker ("négociateur acharné") se réjouit dans le même temps d'avoir obtenu en 2017 du régime saoudien une pro-

¹⁰ Adam B. Kushner, "James Baker on the return to realism", Newsweek, New York, 16 janvier 2009.

¹¹ "Trump : Pentagon leaders want war to keep contractors "happy"", Associated Press, 7 septembre 2020.

messe d'achat de matériel militaire de 450 milliards de dollars¹². À tout prendre, ces contradictions pour le moins grossières leur semblent moins graves que celles du camp démocrate, qui, au nom du changement, adoube l'ancien sénateur d'un paradis fiscal, le Delaware, ayant voté en faveur de la guerre d'Irak en 2002. L'ordre international retient moins leur attention que la paupérisation inégalitaire de la classe moyenne américaine. Ils souhaitent que les soldats américains cessent de perdre la vie dans des guerres improductives. Ils signeraient sans doute des deux mains les propositions de M. Biden de *"refaire de la diplomatie la priorité des États-Unis"* et de cesser les *"guerres interminables"*, si ces proclamations de bon sens n'étaient pas rédigées par ceux-là mêmes qui se sont opposés à tout changement fondamental de stratégie en Afghanistan pendant dix-sept ans. Ils ont, enfin, du mal à comprendre pourquoi ceux qui dénoncent la régression nostalgique qu'exprime le slogan *"Rendre sa grandeur à l'Amérique"* intitulent leur propre programme diplomatique *"Pourquoi l'Amérique doit diriger à nouveau"*.

La dernière candidate à une perturbation du scénario bipolaire en cours reste l'Union européenne, plus crédible dans ce rôle que la Russie. Mais certains de ses États membres jugent plus avantageuse la dépendance vis-à-vis de l'OTAN que l'autonomie stratégique européenne — un concept porté par un couple franco-allemand désuni, et qui fait grincer des dents de La Haye à Varsovie en passant par Copenhague. L'élection de M. Biden ne changerait probablement rien à cet état de fait. Elle pourrait même l'aggraver. L'électrochoc Trump offrait au moins à l'Europe la possibilité de ressaisir progressivement les rênes de son propre destin stratégique. Cette occasion n'a pas été saisie. Et la probable restauration d'une sociabilité transatlantique dans l'hypothèse où M. Biden l'emporterait risque d'avoir pour effet d'encourager les alliés à revenir sans remords à une nouvelle ère de subordination stratégique.

Il faut espérer que des évolutions politiques démocratiques sur le continent européen viendront perturber cette *"mort cérébrale"* qu'illustre en ce moment la focalisation exceptionnelle sur les résultats électoraux du suzerain américain. Ce réflexe révèle moins l'importance des États-Unis dans l'ordre international que l'impuissance européenne à imaginer une autre solution stratégique effective.

Malgré les leçons de l'ère Trump.

Olivier Zajec

Maître de conférences en science politique à l'université Jean-Moulin - Lyon-III.

voir aussi

➤ [James Baker, une certaine idée du réalisme](#) - Olivier Zajec

¹² Javier E. David, *"US-Saudi Arabia seal weapons deal worth nearly \$110 billion immediately, \$350 billion over 10 years"*, CNBC, 20 mai 2017.