

ENCORE UN SIÈCLE DE PUISSANCE AMÉRICAINE ?

BRUNO TERTRAIS

L'Europe fait un rêve : celui d'une Amérique échaudée par la crise irakienne qui, après le départ de George W. Bush, deviendrait une puissance bienveillante, acquise au « multilatéralisme », et dont les excès seraient contrebalancés par l'émergence de nouvelles puissances au sein d'un monde désormais « multipolaire ». Ces attentes sont infondées. L'actuelle Administration entend maintenir le cap qu'elle s'est fixé, et tout indique que la stratégie américaine après 2008 sera semblable à celle suivie depuis 2001. La domination américaine sur le système international est appelée à durer longtemps.

LE CRÉPUSCULE DE L'ADMINISTRATION BUSH

Le départ de Donald Rumsfeld a indubitablement marqué la fin d'une époque. C'en est fini de l'axe « nationaliste » Cheney/Rumsfeld, qui a tant influencé la politique américaine depuis 2001. Mais la disponibilité nouvelle de l'Administration à un dialogue direct avec l'Iran et la Syrie ou la conclusion d'un accord avec la Corée du Nord ne doivent pas faire illusion. La conversion au « réalisme », tant attendue de ce côté-ci de l'Atlantique, n'a pas eu lieu. George Bush estime avoir une responsabilité devant l'Histoire, et continuera d'agir selon sa

conscience. Comme Harry Truman, qui jeta les bases de quarante années de politique extérieure américaine, il semble se moquer de son impopularité. Il pourra d'autant plus agir à sa guise qu'il n'est pas rééligible et que son vice-président n'a pas l'intention de concourir en novembre 2008, situation inédite dans l'histoire récente du pays.

La Maison-Blanche estime encore disposer d'une large liberté d'action en politique étrangère, et ne se privera pas de faire des choix contestables si elle estime qu'il s'agit d'un devoir. Quant aux contreponds au sein de

l'Administration, ils restent limités. Mme Rice et M. Gates ont beau être davantage enclins que MM. Bush et Cheney au « réalisme » et au « multilatéralisme », ils restent des républicains conservateurs d'une fidélité sans faille au Président. En fait, le pouvoir exécutif apparaît beaucoup plus soudé qu'il ne l'était jusqu'en 2006 – et c'est sans doute tant mieux : les heurts constants entre le département d'État et le département de la Défense n'ont en effet pas été pour rien dans la gestion hasardeuse de la guerre en Irak. Les démocrates n'ont pas les moyens de peser de manière substantielle sur la politique extérieure du pays. Le pouvoir du Congrès dans la définition des grandes orientations de la politique étrangère reste assez limité. La majorité au Sénat ne sera pas suffisante pour une ratification des traités qui préoccupent les Européens (protocole de Kyoto, Traité d'interdiction complète des essais nucléaires, traité de Rome instituant la Cour pénale internationale, etc.). Elle n'atteint pas non plus, de ce fait, la « super-majorité » nécessaire pour s'opposer à un veto présidentiel.

Depuis le début 2006, l'Irak a pris une place centrale dans le débat politique américain. La question irakienne est désormais un véritable « trou noir », vers lequel convergent tous les débats politiques et qui neutralise la capacité de l'Administration à lancer des projets mobilisateurs dans d'autres domaines. La question de savoir si le pari américain de la démocratie en Irak a échoué ou seu-

* Docteur en science politique, BRUNO TERTRAIS travaille à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS) et est chercheur associé au Centre d'études et de recherches internationales (CERI). Il est l'auteur notamment de *La Guerre sans fin. L'Amérique dans l'engrenage (Seuil, La République des idées, 2004)*, *Quatre Ans pour changer le monde. L'Amérique de Bush, 2005-2008, et Europe/États-Unis : valeurs communes ou divorce culturel ?*, *Fondation Robert-Schuman (2006)*.

lement à demi échoué est sans objet. Ni l'administration Bush ni les intellectuels néoconservateurs n'ont jamais prétendu que la démocratie serait établie en quelques années, mais il est incontestable que les États-Unis en sont aujourd'hui réduits à espérer une stabilisation de la région de Bagdad avant la fin 2008, comme seul objectif viable. L'Administration est prise à son propre piège rhétorique : à force d'affirmer, depuis 2003, que l'Irak est devenu le front central de la guerre contre le terrorisme pour convaincre l'opinion américaine et les alliés des États-Unis, elle ne peut se permettre de donner le sentiment d'un échec complet... Quant à la question du « retrait », elle est, elle aussi, sans objet : Washington maintiendra des forces dans le pays pour longtemps. La vraie question est de savoir à quel rythme se fera la décroissance de la présence américaine, et si la présence à long terme sera seulement symbolique ou aura une vraie signification militaire.

Mais la fin du double mandat de George Bush pourrait bien être tout autant déterminée par l'évolution de la crise iranienne. L'Irak est le seul des trois pays de « l'axe du Mal » à poser effectivement le problème de la convergence entre prolifération des armes de destruction massive et soutien direct au terrorisme. Sa position géographique le situe entre les deux principaux théâtres d'opérations militaires des États-Unis, l'Irak et l'Afghanistan. Enfin, son soutien au Hezbollah et la guerre du Liban de juillet 2006 ont lié de manière indissoluble l'enjeu central de la « guerre mondiale contre la Terreur » et l'abcès de fixation israélo-palestinien. En l'absence de règlement de la question nucléaire et de *modus vivendi* sur l'Irak, George Bush pourrait bien être tenté de procéder à un bombardement des sites nucléaires – ce qu'une bonne partie des démocrates approuverait. Et l'idée selon laquelle l'échec en Irak rend moins probable une action contre l'Iran

peut être renversée : c'est justement parce que George Bush n'a pas fait la preuve de la réussite de sa politique en Irak qu'il ne voudra pas avoir laissé, en sus, l'Iran se doter de l'arme nucléaire.

PAS DE RUPTURE APRÈS 2008

Quels que soient les résultats des élections présidentielles et parlementaires de novembre 2008, l'attente d'un « retour à la normale » de la politique américaine à partir de janvier 2009 risque fort d'être insatisfaisante.

On ne se souvient pas toujours que pendant les années Clinton, les Européens et le reste du monde se plaignaient presque autant de l'unilatéralisme américain et de l'arrogance des États-Unis que ce n'est le cas depuis l'élection de George Bush. Et c'est dans ces années qu'avait été popularisée, à Washington, l'expression « États voyous ». Depuis l'époque de John Kennedy, regardée bien souvent comme un âge d'or de ce côté-ci de l'Atlantique, l'Amérique a changé : sa vision du monde n'est plus déterminée par les élites de la côte Est et la génération issue de la Seconde Guerre mondiale. La politique extérieure américaine est beaucoup plus marquée par les valeurs religieuses, la croyance en l'exceptionnalisme américain et l'idéalisme. Cette mutation s'est accélérée avec les élections de 1994, qui ont porté au pouvoir une nouvelle génération de parlementaires tournant le dos au multilatéralisme institutionnel. Puis le tournant du 11-Septembre a servi de catalyseur pour ancrer cette évolution de manière très profonde dans la culture politique du pays. L'historien John Lewis Gaddis suggère que cette date a peut-être clos la phase multilatéraliste de la politique étrangère américaine, qui n'aurait été qu'une parenthèse à l'échelle de l'histoire du pays.

Le prochain occupant du Bureau ovale se distanciera probablement de certains excès de l'administration Bush. L'objectif grandiose annoncé lors de la seconde allocution inaugu-

rale de George Bush Jr., en 2005, de « mettre un terme à la tyrannie dans notre monde », ne sera sans doute pas repris tel quel – d'autant que le soutien à la promotion de la démocratie est en déclin dans l'opinion. L'Amérique ne se risquera plus avant longtemps à lancer une guerre *préventive* de grande envergure, impliquant des centaines de milliers de troupes au sol, en l'absence de toute menace directe clairement identifiée. Des changements cosmétiques seront réalisés : un président démocrate renierait sans doute, par exemple, les expressions « guerre contre la terreur » et « axe du Mal ».

Mais les prochains présidents s'inscriront dans une continuité masquée par le caractère controversé du style de la présidence Bush, ne serait-ce que parce que de nombreux traits de la politique actuelle ont des origines plus anciennes. Sait-on que l'expression « guerre contre la terreur » avait été inventée par George Bush Sr., en 1985, à la suite d'une série d'attentats meurtriers contre les forces et les intérêts américains ? Et que Bill Clinton avait évoqué en 1998 un « axe diabolique » pour évoquer les liens entre le terrorisme, le trafic de stupéfiants et le crime transnational organisé ? La politique consistant à favoriser les « coalitions de volontaires » plutôt que les organisations multilatérales avait été inaugurée par Bush Sr. (Golfe, 1991) et poursuivie par Clinton (Kosovo, 1999). Et c'est la même administration Clinton qui s'était efforcée de bâtir une « Communauté des démocraties » susceptible de devenir un jour une alternative à l'Onu. Dans la « Stratégie de sécurité nationale » rédigée par les démocrates du Center for American Progress, il est question « d'États voyous » tels que l'Irak, la Corée du Nord et la Syrie, et dont le caractère dangereux proviendrait « d'un mélange détonant de pouvoir sans partage, de visées extrémistes, et de la capacité de produire et d'utiliser des armes de destruction massive »...

Les républicains avaient vilipendé la politique du *containment* lors de la

Ni l'administration Bush ni les intellectuels néoconservateurs n'ont jamais prétendu que la démocratie serait établie en quelques années, mais il est incontestable que les États-Unis en sont aujourd'hui réduits à espérer une stabilisation de la région de Bagdad avant la fin 2008, comme seul objectif viable. L'Administration est prise à son propre piège rhétorique : à force d'affirmer, depuis 2003, que l'Irak est devenu le front central de la guerre contre le terrorisme pour convaincre l'opinion américaine et les alliés des États-Unis, elle ne peut se permettre de donner le sentiment d'un échec complet...

campagne électorale de 1952, mais Eisenhower s'était empressé de la reprendre à son compte une fois parvenu au pouvoir. La même logique sera sans doute de mise pour les successeurs du président actuel. Les deux impératifs de la présidence Bush – lutte contre le terrorisme et promotion de la démocratie – seront encore ceux de ses successeurs. Il ne faut guère s'attendre après 2008 à un tournant radical sur la position américaine à l'égard de l'Onu ou des grands traités qui préoccupent les Européens. Et le droit américain continuera à primer sur le droit international.

LE XXI^e SIÈCLE ENCORE (ESSENTIELLEMENT) AMÉRICAIN

La puissance américaine restera dominante au cours des prochaines décennies. Certes, cette domination des États-Unis sur la scène internationale ne se fera plus sans partage ; mais aucun autre État ne pourra avant

longtemps lui disputer son rang de seule « hyperpuissance ».

La domination militaire américaine est solidement installée. Le budget du Pentagone est de 606 milliards de dollars ; cette dépense ne représente que 3,8 % du PIB américain, soit une ponction largement supportable pour l'économie. Cet investissement de longue date donne aux États-Unis aujourd'hui le « commandement des espaces communs » : l'Amérique domine non seulement les océans mais aussi la sphère aérospatiale ainsi que le cyberspace. Elle est la seule à disposer d'une capacité de projection de forces lui permettant de déployer en quelques semaines plusieurs centaines de milliers d'hommes sur un théâtre donné, capacité appuyée par un réseau de bases sans aucun équivalent dans le monde. Une trentaine de pays accueillent en permanence un contingent américain significatif. Le format de l'armée de terre est

appelé à être accru de 65 000 hommes et celui du corps des Marines de 27 000 en 2012. Cette capacité se double d'une aptitude à la « projection de puissance » assise notamment sur les bombardiers stratégiques et les plates-formes navales. Et si l'armée de terre va mettre du temps à se remettre de l'aventure irakienne, elle n'en demeurera pas moins la force terrestre la mieux entraînée au monde. L'Amérique est enfin la seule puissance nucléaire qui soit en mesure de menacer tout autre État doté d'armes nucléaires d'une frappe désarmante. L'ensemble de ces capacités lui permet de rester le premier protecteur du monde, avec un réseau d'alliances sans équivalent : une cinquantaine de pays sont aujourd'hui protégés par les États-Unis en vertu d'un traité – sans compter ceux qui font l'objet d'une protection plus informelle mais tout aussi solide. Si l'on y ajoute l'ensemble des partenariats privilégiés conclus par Washington dans le domaine de la défense, près de la moitié des pays du monde peuvent être considérés comme alliés ou amis des États-Unis, soit une proportion bien supérieure à ce qu'elle était au temps de la guerre froide.

Mais le principal atout de l'Amérique est son extraordinaire dynamisme et sa capacité d'innovation dans les principaux domaines de nature à assurer la pérennité de sa puissance et de son influence.

Ce dynamisme est d'abord démographique, car les États-Unis se distinguent ici de tous les autres grands pays industrialisés – avec comme conséquence un poids des retraites qui sera comparativement plus facile à supporter que pour l'Europe ou même la Chine. De 305,8 millions d'habitants en 2007, l'Amérique passera à 402,4 millions en 2050. Ce dynamisme est dû à un taux de fécondité exceptionnel pour un pays hautement industrialisé, et à une attractivité pour l'immigration qui est sans égale dans le monde.

Il est également intellectuel. L'Amérique investit 2,6 % de son PIB dans

l'éducation supérieure. Toutes les études indiquent que la grande majorité des meilleures universités du monde sont américaines. Au cours du xx^e siècle, les chercheurs américains ont remporté une proportion croissante des prix Nobel scientifiques. Au total (physique, chimie et médecine), 219 prix sur 494 entre 1901 et 2003. La porosité entre la recherche fondamentale et ses applications pratiques est particulièrement forte aux États-Unis ; c'est pour cette raison qu'il n'y a pas d'équivalent dans le monde aux institutions telles que le Massachusetts Institute of Technology ou le California Institute of Technology. La capacité d'innovation se développe rapidement dans les économies d'Asie, mais l'aptitude américaine à valoriser cette innovation et à l'intégrer dans le système de production restera sans doute inégalée pour longtemps.

L'atout majeur que représente la langue anglaise contribue à la pérennisation de l'attractivité du modèle américain. En dépit d'une chute passagère due à l'effet du choc post-11-Septembre, les États-Unis continuent d'accueillir la moitié des émigrants de formation supérieure dans le monde. Si la Chine peut devenir « l'atelier » du monde et l'Inde son « bureau », les États-Unis restent son « université » et son « laboratoire d'idées ».

Leur économie se caractérise par un fort investissement sur l'avenir. L'Amérique investit 2,7 % de son PIB dans la recherche et le développement, soit le tiers de la dépense mondiale dans ce domaine. Elle se caractérise également par une part très élevée des industries de haute technologie dans la production industrielle (23 %). Et son économie demeure la plus compétitive du monde. Les États-Unis demeurent le principal fabricant de biens manufacturés dès lors que l'on mesure les contributions nationales en valeur ajoutée. Entre 1982 et 2004, sa part n'a baissé que de 1,1 %. La « désindustrialisation » de l'économie américaine ne touche que les biens à faible

L'atout majeur que représente la langue anglaise contribue à la pérennisation de l'attractivité du modèle américain. En dépit d'une chute passagère due à l'effet du choc post-11-Septembre, les États-Unis continuent d'accueillir la moitié des émigrants de formation supérieure dans le monde.

valeur ajoutée. Et la part de cette économie dans la production mondiale est encore croissante aujourd'hui : elle en représente 29 % contre 22 % en 1980.

La prééminence de la monnaie américaine dans le système financier international n'est pas près d'être contestée. Elle représente aujourd'hui 68 % des réserves de change du monde ; elle est utilisée pour 50 % des transactions commerciales internationales. Les banques centrales asiatiques investissent aux États-Unis les excédents accumulés. La confiance des investisseurs dans la capacité de l'économie américaine à générer une croissance non inflationniste demeure intacte. Les créances détenues par les États-Unis sur l'étranger ont un rendement bien supérieur à celles détenues par l'étranger aux États-Unis. L'Amérique, grâce à son système financier qui lui donne un avantage comparatif sur le reste du monde, émet de la dette à bon marché... et achète des titres à rendement supérieur.

Les États-Unis ont un niveau de dépendance énergétique vis-à-vis de l'étranger qui est beaucoup moins fort que de nombreux autres pays industrialisés, puisque la production nationale couvre encore 41 % de sa consommation de pétrole et 82 % de sa consommation de gaz – le reste provenant pour une bonne part du Canada et du Mexique.

Enfin, les États-Unis disposent d'une stabilité des mécanismes politiques qui n'a guère d'équivalent dans le monde : le pays dispose depuis deux siècles de la même Constitution, du même système de contreponds institutionnel et du même cycle électoral.

PAS DE VRAI CONCURRENT AVANT LONGTEMPS

Or aucun autre acteur international ne semble en mesure de présenter des atouts comparables à échéance prévisible. La montée en puissance de la Chine et de l'Inde va être affectée par leurs fragilités : déséquilibres démographiques (surplus de population masculine, effets du sida), insuffisances des systèmes d'éducation et de santé publique dans les zones rurales... Les deux pays sont encore très loin des États-Unis en termes de compétitivité économique ou d'innovation industrielle. Chacun a en outre ses faiblesses propres. Pour la Chine, le vieillissement de sa population, un niveau de corruption particulièrement élevé, la fragilité du système bancaire et financier, et un haut degré de dégradation environnementale. Sans compter les risques d'instabilité politique, au vu de la montée de la contestation sociale et religieuse. Pour l'Inde, un volume d'investissements étrangers encore comparativement faible, une bureaucratie paralysante, le caractère endé-

mique de la pauvreté dans de nombreuses régions, et un fort stress hydrique dans certaines zones.

La Russie, pour sa part, n'a que les apparences d'une grande puissance. En fort déclin démographique, avec une économie peu innovante, et une puissance militaire conventionnelle très affaiblie, la « gazocratie » russe ressemble à une Arabie saoudite qui serait dotée de l'arme nucléaire. Sans son droit de veto au Conseil de sécurité, elle pèserait bien moins dans les affaires du monde.

Les prophètes du déclin inévitable des États-Unis se trompent depuis plus de vingt ans. Paul Kennedy jugeait à la fin des années 1980 que les États-Unis souffraient déjà d'un *imperial overstretch*, c'est-à-dire qu'ils n'avaient plus les capacités de maintenir leur puissance. C'était commettre une erreur à la fois sur le diagnostic et sur le pronostic. L'Amérique n'est pas un empire. Son influence relève aujourd'hui bien davantage de la séduction – économique, politique, culturelle – que de la possession.

QUELS SCÉNARIOS GÉOPOLITIQUES ?

La première moitié du XXI^e siècle sera encore « américaine », mais aussi « chinoise » et dans une certaine mesure « indienne ». Reste à savoir sous quelle forme les relations entre les trois géants du XXI^e siècle structureront le paysage géopolitique international. Les hypothèses restent multiples. On peut en imaginer trois : un scénario de « multipolarité compétitive » dans lequel ces trois pays rivaliseraient pour la domination de

l'Asie ; un scénario « d'unipolarité bienveillante » qui verrait les États-Unis maintenir leur leadership et leur rôle d'arbitre en Asie tandis que l'émergence de Pékin et de New Delhi sur la scène internationale serait freinée par leurs difficultés intérieures ; un scénario « d'a-polarité non compétitive » dans lequel aucun État n'aurait plus le statut d'hyperpuissance ; et, enfin, un scénario de « bipolarité agressive » dans lequel les États-Unis et la Chine seraient en confrontation larvée.

C'est ce dernier scénario qui préoccupe le plus les stratèges américains. Après la « guerre contre la terreur », c'est sans doute le face-à-face sino-américain en Asie qui dominera le théâtre stratégique mondial. La question est de savoir si la première sera terminée avant que le second ne commence. Car la possibilité, d'ici 2025, d'une surprise stratégique qui affecterait profondément les équilibres mondiaux et l'évolution de l'Amérique est réelle – n'en avons-nous pas connu deux en à peine plus de dix ans, en 1989 et 2001 ? Deux hypothèses doivent être prises en compte.

La première est celle d'un conflit ouvert entre les États-Unis et la République populaire de Chine à propos de Taïwan, qu'il faut d'autant plus prendre au sérieux qu'il peut se produire à peu près à n'importe quel moment. L'éloignement politique et culturel de l'île rebelle est de plus en plus insupportable à une Chine qui a réussi à faire de la réunification une cause mobilisatrice de sentiment

national au sein de la population. Les dirigeants de Taipei, de leur côté, cherchent à modifier le *statu quo* par petites touches, et n'en ont guère été dissuadés par le vote en 2005 de la loi dite « antisécession » par Pékin. L'interdépendance économique croissante entre Taïwan et la République populaire, d'une part, et entre la Chine et les États-Unis, d'autre part, rendrait certes irrationnelle toute décision délibérée de l'un des trois acteurs d'entrer en confrontation ouverte. Mais l'histoire des guerres nous enseigne que le sentiment national et les passions prennent généralement le pas sur la rationalité économique.

La seconde est celle d'un nouvel attentat aux États-Unis, surtout s'il était conduit à l'aide de moyens nucléaires, chimiques, biologiques ou radiologiques. Si une catastrophe majeure de ce type se produisait de nouveau sur le sol américain, avec un bilan peut-être bien supérieur à celui du 11-Septembre, la réaction de Washington, portée par l'opinion publique du pays, pourrait être beaucoup plus vive qu'elle ne l'a été depuis 2001. Un attentat nucléaire dans une grande ville, par exemple, conduirait soit à un repli complet de l'Amérique sur elle-même, soit à l'inverse à une démultiplication de la « guerre contre la terreur » qui ne connaîtrait alors plus de limites, notamment en termes de moyens employés.

Il convient d'être conscient de ces enjeux afin de ne pas se leurrer sur ce que l'on peut attendre de l'Amérique. Les illusions de la « multipolarité » doivent faire place à un réalisme de bon aloi sur l'avenir de la puissance américaine. Au demeurant, il n'est pas interdit de se réjouir à la perspective d'un monde encore dominé par un pays démocratique avec lequel nous partageons à la fois des idéaux et des intérêts. Faudrait-il préférer un système international dans lequel la Chine de M. Hu Jintao ou la Russie de M. Poutine dicteraient leurs conditions ? ■

La première hypothèse est celle d'un conflit ouvert entre les États-Unis et la République populaire de Chine à propos de Taïwan, qu'il faut d'autant plus prendre au sérieux qu'il peut se produire à peu près à n'importe quel moment.