

Le début du déclin américain ?

Zaki Laïdi*

LA crise financière incite très naturellement à s'interroger sur l'avenir de la puissance américaine puisque c'est au fond son modèle financier qui se trouve potentiellement remis en cause. L'heure du déclin américain a-t-elle sonné ? Il convient de se montrer prudent au moment où l'élection de Barak Obama infléchit fortement le regard que le reste du monde porte sur les États-Unis. Car le fait même que l'on en vienne aujourd'hui à parler de « déclin » alors qu'il y a à peine cinq ans il n'était guère possible d'évoquer le rôle des États-Unis sans qu'on leur accole l'inévitable terme d'« hyperpuissance » souligne le danger à vouloir donner des interprétations définitives à des réalités conjoncturelles même fortes. Ceci étant, la puissance est par définition évolutive et relative et les États-Unis, pas plus qu'un autre pays, ne sauraient s'y soustraire. Il est fort probable que les États-Unis ne connaîtront plus la prééminence absolue qui fut la leur au cours de ces vingt dernières années. Mais la relativisation de leur pouvoir ne préfigure pas à proprement parler leur déclin car rien ne prouve que la structure multipolaire du monde dans laquelle nous entrons indiscutablement s'effectuera à leur **détriment**¹.

Au cours de ces quarante dernières années l'éventualité du déclin américain a été soulevée à maintes reprises. Ce fut le cas en 1971, quand les États-Unis dévaluèrent le dollar en mettant fin à sa parité or. En 1975, lorsqu'ils quittèrent sans gloire le Vietnam. En 1979, lors de l'invasion de l'Afghanistan par l'URSS et du fiasco de sauvetage des otages américains en Iran. En 1982, lorsque les États-Unis basculèrent dans la situation de pays débiteur et que la très forte

* Directeur de recherche au Centre d'études européennes de Sciences Po, auteur de *la Norme sans la force*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008. Une version abrégée de ce texte est parue sur le site Telos (www.telos-eu.com).

1. Malgré le titre délibérément accrocheur de son livre et son contenu parfois superficiel, *A post American World* de Fareed Zakaria est loin de conclure à l'idée d'un déclin américain.

récession qu'ils connurent par la suite fut amplifiée par tout un discours sur la désindustrialisation du pays et l'effondrement de ses infrastructures. Enfin cette perception culmina en 1987, quand l'auteur Paul Kennedy développa la thèse du fameux *overstretch*, c'est-à-dire de la surexposition politique des États-Unis au regard de leurs ressources financières. Sa thèse consistait à dire que les États-Unis avaient contracté vis-à-vis de leurs alliés des engagements stratégiques considérables qui remontaient à la fin de la Seconde Guerre mondiale où la puissance américaine représentait la moitié de la richesse mondiale n'avait pas diminué alors que sa puissance matérielle, même si elle demeurait considérable, s'était relativement amoindrie². De fait, le PNB américain était à la fin des années 1980 inférieur de moitié, en valeur relative bien sûr, à ce qu'il était 50 ans plus tôt. Paul Kennedy avançait l'idée que les États-Unis étaient le premier grand pays depuis près de deux siècles à voir son déficit courant augmenter massivement pendant une période de paix, et que le dernier pays confronté à cette situation avait été la France d'avant la Révolution. Cette thèse connut un certain succès aux États-Unis mais surtout en Asie où l'on présentait un affaiblissement des États-Unis face notamment à la montée en puissance technologique du Japon. Toutefois, les signes d'un déclin inexorable furent presque toujours démentis ou en tout cas atténués par la capacité des États-Unis à rebondir économiquement ou stratégiquement. Le terrible échec vietnamien fut stratégiquement compensé par l'ouverture politique vers la Chine, amoindrissant ainsi le pouvoir de l'Union soviétique. Les réelles difficultés économiques traversées par les États-Unis dans les années 1980 (chômage de masse, très forte inflation) furent masquées par un reaganisme très offensif sur le plan idéologique, n'hésitant pas à faire du keynésianisme en relançant les dépenses militaires. Sous les administrations Clinton, puissance économique et puissance stratégique se déployèrent d'un même pas. Le chômage connut une très forte décrue et l'inflation ramenée à un niveau exceptionnellement bas. Les États-Unis engrangeaient alors deux bénéfices essentiels : la réadaptation de leur outil économique aux contraintes d'une nouvelle économie plus flexible et plus immatérielle et bien évidemment la fin de la guerre froide qui allait leur permettre à la fois de réduire leurs engagements militaires et de s'affirmer idéologiquement comme les champions de « la démocratie de marché ». Au cours de la décennie 1990 ils connurent une croissance économique sans à-coups ainsi qu'une période très faste sur le plan politique puisqu'il n'y avait désormais plus personne en face d'eux³. La Russie était à terre, la

2. Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict From 1500 to 2000*, Random House, 1989, p. 527.

3. Entre 1984 et 2007 la croissance économique américaine n'a connu que 16 mois de récession contre 59 entre 1960 et 1983.

Chine aux prises avec des réformes économiques internes qui allaient se révéler décisives, l'Europe totalement absorbée par la gestion institutionnelle et politique de la fin de la guerre froide, le Japon asphyxié par une crise financière sans précédent qui durera près de dix ans. Sur ce terreau politique favorable vint alors se greffer la puissante dynamique de la mondialisation qui a permis aux États-Unis de reporter dans l'espace et dans le temps les contraintes de l'*overstretch*. Le 11 septembre 2001 n'a pas réellement modifié la trajectoire politique des États-Unis. Il n'a fait que la radicaliser sur le plan politique et idéologique. C'est sous la présidence Bush que le messianisme américain a repris du service avec une vigueur inégalée. Et c'est aussi sous cette même présidence Bush que la dérégulation financière s'amplifia avec les conséquences que l'on sait. C'est en effet en 2004 que les autorités financières américaines acceptèrent de faire voler des règles prudentielles pour permettre aux banques d'investissement américaines de ne plus respecter les ratios limitant leurs emprunts par rapport à leurs actifs⁴. Pourquoi donc des interprétations qui reposent sur des faits avérés et des hypothèses parfois sérieuses sont-elles contredites par la réalité ?

Le découplage des cycles économiques et stratégiques

À cela il est au moins deux explications. La première – la plus importante – tient au fait que les cycles politiques et économiques ne sont pas forcément corrélés au moins sur le court et moyen terme et qu'ils restent soumis à des contingences très fortes parfois imprévisibles. La seconde s'explique par le fait que les cycles politiques et économiques sont souvent brouillés par le décalage temporel qui existe entre un événement et ses conséquences nécessairement plus lentes. La doctrine Monroe par exemple fut proclamée en 1823. Mais il fallut pourtant attendre 1902 pour que se concrétise effectivement, à la faveur d'un conflit entre l'Allemagne et l'Angleterre d'une part et le Venezuela d'autre part, leur refus d'une intervention militaire européenne dans ce que les États-Unis considéraient comme leur sphère d'influence naturelle⁵. La relève de la Grande-Bretagne par les États-Unis s'exprima à la fin de la Première Guerre mondiale. Mais elle ne se confirma de façon complète qu'à Suez en 1956. Car même l'ordre international d'après 1945 fut une coproduction anglo-américaine, en tout cas sur le plan économique. Dans ce même ordre d'idées on pourra tout à fait voir dans la crise financière de l'automne de 2008

4. Sur les détails et les conséquences de cette décision capitale, voir *International Herald Tribune*, 4-5 octobre 2003.

5. Niall Ferguson, *Colossus: The Rise and Fall of the American Empire*, New York, Penguin Books, 2004, p. 43.

l'amorce d'une décreue américaine. Mais à supposer que cela soit le cas il faudra attendre longtemps avant que ce facteur conjugué à d'autres contribue au déclin américain.

En réalité, pour saisir les dynamiques de la puissance, dont celle des États-Unis, il importe de comprendre comment puissance matérielle et puissance politique interagissent et affectent la distribution du pouvoir entre les acteurs dominants du système.

Sur le plan matériel, la puissance américaine connaît une impressionnante stabilité. Mesuré en parité de pouvoir d'achat, le PNB américain représente 19 % du PNB mondial en 2008 contre 21,2 % en 1980. Or, pendant la même période, la part de la Chine est passée de 3,2 % à 16,6 %. Ce qui veut dire que la montée en puissance matérielle de la Chine affecte peu l'érosion de la puissance américaine même si en 2025 le PNB chinois devrait avoir dépassé celui des États-Unis en valeur nominale. Elle affecte en revanche plus l'Europe, dont le poids est passé de 29 % à 20 %, et dont le poids relatif baissera probablement de manière significative en raison de sa faiblesse démographique. Comme l'Europe, les États-Unis sont confrontés un processus de vieillissement de leur population et à une tolérance moins grande pour l'immigration. Mais ce trait semble beaucoup moins accusé qu'en Europe. L'immigration contribue de manière décisive à la vitalité de l'économie américaine et à sa capacité à innover. Des études ont récemment montré que si la population américaine non née sur le sol américain représentait 10 % de la population active, elle représentait 50 % des détenteurs de **doctorat**⁶. Dans ce même ordre d'idées, on a pu constater que l'accroissement de 1 % des diplômés étrangers détenteurs d'un master accroissait de 15 % le nombre de brevets par **habitant**⁷. Signe supplémentaire du lien très fort entre immigration et l'innovation : en 2005 deux tiers des doctorats d'ingénieurs avaient été accordés à des étudiants d'origine étrangère. Aucun autre pays au monde ne connaît à l'évidence une réalité comparable. En 2025, il est donc plus que probable que nous nous trouverons dans une logique de multipolarisation entre trois pôles au poids équivalent (autour de 20 % chacun) que sont les États-Unis, l'Union européenne et la Chine. L'Inde mettra beaucoup plus de temps à se joindre à ce trio puisqu'avec une population comparable à celle de la Chine, son PNB reste encore deux fois plus faible. La Russie restera encore bien plus loin de ce groupe. Elle continuera toutefois à compenser sa faiblesse économique relative (puissance pétrolière rentière) par sa puissance militaire, et sa volonté politique renouvelée de participer pleinement aux affaires du monde même si

6. William R. Kerr, *The Agglomeration of US Ethnic Inventors*, Harvard Business School Working Paper, 2008, 41 p. <http://www.hbs.edu/research/pdf/09-003.pdf>

7. William R. Kerr, *The Ethnic Contribution of US Inventors*, disponible sur <http://www.hbs.edu/research/pdf/08-006.pdf>

celle-ci restera toujours handicapée par un très faible pouvoir d'attractivité dans le reste du monde. La Russie est l'exemple même d'un *hard power* dénué de tout *soft power*. Elle ne parvient à séduire que ceux qui conjoncturellement ont intérêt ou avantage à s'opposer à l'Occident et singulièrement aux États-Unis. Mais dès que ce besoin cesse de se manifester, la Russie perd de son attractivité. Elle demeure d'abord et avant tout l'alliée des États *refuznik*. Ceci étant, cette multipolarité restera très hétérogène. Les États-Unis et la Chine auront pour immense avantage par rapport à l'Europe de constituer des États-nations capables de donner un contenu de puissance régaliennne classique à leur action. Mais la Chine restera une très grande puissance relativement pauvre en termes de niveau de vie par habitant. Dans ce contexte, le fait nouveau réside potentiellement dans la montée en puissance de la Chine qui réunit quatre atouts essentiels de la puissance mondiale : la morphologie, la richesse économique, la puissance militaire et surtout la volonté de puissance. Par volonté de puissance, il faut entendre le désir intentionnel de jouer un rôle dans le monde et d'en accepter les corollaires que sont le risque de conflit avec les autres acteurs et la tentation de les dominer. Intentionnalité, conflit et domination constituent les ingrédients de la puissance **classique**⁸. Ce défi, les États-Unis l'ont bien évidemment connu pendant la guerre froide. Mais ils ont vite compris que le refus des soviétiques d'accepter les règles du marché les condamnait au déclin. Le défi chinois, de ce point de vue, est plus ambivalent. D'un côté la Chine n'a pas véritablement de projet mondial à opposer aux États-Unis. Mais le fait qu'elle soit de plus en plus intégrée à l'économie mondiale la dote d'atouts structurels beaucoup plus solides et donc, à terme, plus dangereux pour l'hégémonie américaine. Ainsi, en 2025, les États-Unis se trouveront en face d'un acteur disposant d'une force économique presque comparable à la leur, d'une puissance militaire considérable et d'une ambition politique indéniable. Mais l'absence de contenu idéologique à cette rivalité confèrera à celle-ci une signification **inédite**⁹.

Une multipolarisation lente mais forte

Quoi qu'il en soit, cette multipolarisation rampante est d'ores et déjà l'œuvre même si elle n'est pas encore spectaculaire. Mais il faut bien comprendre que ce sont souvent les processus lents et non spectaculaires qui structurent le plus le long terme. C'est au demeurant ce

8. Michael Barnett et Robert Duval, "Power in International Politics", *International Organization* 59 (1), 205, p. 39-75.

9. Albert Keidel *China's Economic Rise: Fact and Fiction*, Carnegie Endowment for International Peace, juillet 2008, disponible sur http://www.carnegieendowment.org/files/pb61_keidel_final.pdf

que l'on peut constater aisément à l'OMC où l'on est passé en une dizaine d'années d'un duopole euro-américain à une multipolarité complexe à laquelle sont partie prenante les États-Unis, l'Union européenne, le Japon, la Chine, le Brésil et l'Inde sans parler bien évidemment des États qui, sur un sujet particulier, jouissent d'une influence décisive à l'OMC¹⁰.

Cette multipolarisation lente du système mondial n'est naturellement pas exempte de tensions. Mais au regard de l'histoire, leur intensité conflictuelle reste malgré tout limitée. Certes, la crise financière peut changer la donne. Mais rien ne le prouve. Malgré un discours protectionniste très prégnant dans les pays riches, la protection tarifaire n'a jamais été aussi faible à travers le monde. Les risques de réversibilité ne sont bien évidemment pas à écarter, mais ils semblent improbables.

Pourtant, si la compétition mondiale demeure relativement pacifique, on ne peut nier qu'elle engendre de graves déséquilibres. Mais si bon nombre de ces déséquilibres sont préoccupants, cela ne les empêche pas d'avoir un caractère fonctionnel, notamment lorsqu'ils mettent aux prises les États-Unis avec les pays émergents. Prenons l'exemple du déficit courant américain qui atteint 5,5 % du PNB contre 1,6 % en 1996. On y a vu très souvent la marque d'un pays vivant au-dessus de ses moyens puisque consommant plus qu'il ne produit. On y a vu aussi la marque d'un processus intenable à long terme, qui obligerait un jour les États-Unis à s'ajuster comme un membre ordinaire du FMI. Les États-Unis sont d'ailleurs les premiers à reconnaître la réalité de ces déséquilibres qui ont pour inconvénient d'accroître les importations américaines, de favoriser les délocalisations et de permettre à la Chine par exemple de freiner la réévaluation de sa monnaie sans pour autant se reconnaître la moindre responsabilité dans ces déséquilibres¹¹.

Cet ajustement que l'on dit inévitable et qui, s'il se produisait de manière brutale, exposerait les États-Unis à un vrai problème, n'a toujours pas eu lieu. Non seulement il n'a pas eu lieu mais il n'a, pour le moment, aucune raison d'avoir lieu. Il y a une raison simple à cela : le monde regorge d'épargne¹². Or les flux de cette épargne défient toutes les règles de l'économie classique. Au lieu d'aller des pays riches vers les pays pauvres ou émergents, où la rentabilité du capital est en théorie plus forte, ils se dirigent vers le pays le plus puissant

10. Zaki Laïdi, "How Trade Became Geopolitics", *World Policy Journal*, 25 (2), été 2008, p. 55-61.

11. Henry M. Paulson Jr., "A Strategic Economic Engagement. Strengthening US-Chinese Ties", *Foreign Affairs*, septembre-octobre 2008, disponible sur <http://www.foreignaffairs.org/20080901faessay87504/henry-m-paulson-jr/a-strategic-economic-engagement.html>

12. Ben S. Bernanke, 10 mars 2005, "The Global Saving Glut and the U.S. Current Account Deficit", disponible sur <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2005/200503102/>

du monde. Pourquoi ? Parce que les États-Unis constituent un vaste marché où les opportunités sont considérables, où les garanties juridiques apportées à la création de valeur sont non moins grandes et où tous les facteurs économiques favorables à la création et à l'innovation sont renforcés par la croyance en la puissance politico-stratégique des États-Unis. Ces derniers sont donc à la fois un grand marché et une grande puissance et ces deux facteurs se renforcent mutuellement. Ils se renforcent aux yeux des investisseurs privés mais également des investisseurs publics, c'est-à-dire ces États étrangers qui placent leurs excédents en bons du Trésor américain. Le paradoxe est que cette confiance en l'Amérique est très largement déconnectée de l'image politique des États-Unis. Entre 2002 et 2006, période noire pour les États-Unis dans le monde, surtout après la crise irakienne, ce sont les flux publics qui ont couvert près de la moitié du déficit courant américain, ce qui veut dire que ni le 11 septembre ni la guerre en Irak n'ont affecté la confiance dans la stabilité américaine, bien au contraire. Il n'y a pas de meilleur exemple de découplage entre conjoncture politique et conjoncture économique que celui-ci.

Ce découplage devrait être gardé à l'esprit notamment lorsque l'on parle de la montée de l'antiaméricanisme et de l'hostilité que suscite la politique américaine dans beaucoup de régions du monde. Tout se passe donc comme si aux yeux du monde il existait de manière cloisonnée une Amérique dans laquelle on venait investir et une autre contre laquelle on tempête. Les États-Unis n'ont à l'évidence aucune raison de décourager ce découplage dont ils sont les principaux bénéficiaires. Il n'y a dans tout cela d'ailleurs ni schizophrénie des bailleurs de fonds, ni machiavélisme des Américains. Il y a simplement là une réalité complexe et multidimensionnelle, marque de fabrique d'une grande puissance. La gravité de la crise financière n'a d'ailleurs pas entamé la confiance dont jouit le dollar à travers le monde en tant que monnaie de réserve et de placement sûr. Car, en l'absence de placement alternatif, les capitaux continuent à affluer vers les États-Unis alors même que le rendement des bons du Trésor américain est désormais très faible. C'est la raison pour laquelle d'ailleurs certains observateurs en appellent à la création d'un marché obligataire européen unifié libellé en euros¹³. En ouvrant en pleine crise financière des lignes de crédit de 120 milliards de dollars aux banques centrales du Brésil, de la Corée, du Mexique et de Singapour, la Banque centrale américaine a confirmé de manière spectaculaire la centralité du dollar dans l'économie mondiale même si, à une plus petite échelle, la BCE a procédé de la même façon avec

13. Daniel Gros et Stefano Micossi, "Brussels must start issuing sovereign debt", *Financial Times*, 30 octobre 2008.

la Suisse et l'Islande¹⁴. La conséquence de tout cela est que la thèse d'un pays surexposé dont les moyens seraient inférieurs aux besoins et aux responsabilités ne tient pas, puisque ce sont les pays étrangers détenteurs d'excédents qui permettent aux États-Unis de continuer à investir davantage en épargnant de moins en moins.

Cette situation peut-elle durer ? Économiquement, la réponse est clairement positive puisque les surplus d'épargne dépassent les 400 milliards de dollars contre moins de 100 il y a dix ans. De sorte que même dans l'hypothèse d'une résorption de ces excédents sous l'effet d'une récession, il subsiste des marges très importantes. De surcroît, il faut bien voir que l'ampleur du déficit américain doit être relativisée par rapport à la richesse globale du pays et par rapport au fait que malgré son endettement, son service de la dette extérieure continue d'être inférieur aux revenus des investissements américains à l'étranger. Le service de la dette de ce que les économistes appellent la position internationale nette d'investissement, reste positive.

Mais les statistiques n'expliquent pas tout. S'ajoute un élément essentiel : la disponibilité économique et politique des deux grands bailleurs de fonds de l'Amérique, le Japon et la Chine, à accepter ce schéma. Or rien ne semble indiquer son altération rapide ou radicale. Le Japon a un intérêt stratégique vital à la stabilité des États-Unis pour recycler ses excédents colossaux et sa forte propension à l'épargne et pour garantir sa sécurité. Et ce n'est pas le fait d'être devenu le premier pays au monde où l'âge moyen atteint désormais 40 ans qui incitera Tokyo à prendre des risques politiques ou stratégiques nouveaux.

Quant à la Chine, elle a fait de sa croissance par les exportations le moteur de son développement. Ce modèle la rend naturellement vulnérable au ralentissement de la croissance mondiale et au protectionnisme. Mais en même temps, il lui permet de garder le contrôle sur le fonctionnement interne de son système économique et financier. La faiblesse du filet social, le caractère peu développé du système financier et des possibilités de placements qu'il offre ainsi que le vieillissement de la population expliqueraient pour une large part la proportion forte des Chinois à épargner. On pourrait certes penser que cette situation transitoire et qu'à moyen terme la propension à l'épargne des Chinois sera amenée à baisser privant ainsi les États-Unis d'une source importante de financement de leur déficit. Mais rien ne prouve que cette réalité puisse se modifier rapidement. Il n'est au demeurant pas acquis que le rapport entre consommation et investissement soit simple affaire de développement. Car si la consommation des ménages chinois ne représente que 35 % du PNB national contre 70 %

14. "The friendly hegemon", *Financial Times*, 31 octobre 2008.

aux États-Unis, elle est de 60% en Inde qui est bien moins développée que la Chine. Le paradoxe ici est que la puissance américaine repose moins sur la conversion du reste du monde à son modèle économique et financier qu'à l'existence d'immenses pays entretenant un rapport très différent des États-Unis à l'épargne (Japon) ou à la croissance (Chine). Les États-Unis se nourrissent ainsi de l'hétérogénéité des préférences des différentes sociétés et non, comme on le croit, de leur conversion mécanique à toutes les composantes du modèle américain. C'est un point fondamental qui est mal connu et qui est pourtant très important car il montre que l'on n'a pas besoin de dominer le monde en l'uniformisant. Le fait que les Chinois et les Japonais soient de « grandes fourmis » convient à une Amérique qui serait une grande cigale. La cigale américaine a besoin des fourmis asiatiques, mais celles-ci ont aussi terriblement besoin d'elle. Certes, le fait de placer ses surplus à l'étranger plutôt que de les consacrer à l'investissement intérieur limite par définition le développement interne du pays. Mais là encore rien n'est simple. On dispose désormais d'études qui montrent que les pays détenteurs de surplus ont connu une croissance supérieure à celle des pays qui entretenaient des déficits¹⁵. Autrement dit, le fait de placer des excédents en bons du Trésor américain ne semble pas préjudiciable au développement des pays émergents en Asie même si, à l'évidence, leur dépendance commerciale et financière vis-à-vis des États-Unis est une indéniable source de fragilité et de vulnérabilité dans l'hypothèse d'un choc interne américain. Ce qui nous ramène à la question de la multipolarité et de ses conséquences politiques. Structurellement, la multipolarité, comprise au sens d'une répartition plus large de la puissance, est d'ores et déjà à l'œuvre. Et tout porte à penser qu'elle ne peut que s'intensifier. La vraie question est cependant celle de savoir quelles seront les conséquences politiques de cette redistribution. Et là, rien n'est acquis.

Comment se présente la situation au XXI^e siècle ? Tous les pôles ont des atouts et des faiblesses. Mais aucun d'entre eux ne dispose pour le moment d'une configuration aussi favorable que les États-Unis. La plus simple est celle du Japon. Sa crainte de la Chine, le vieillissement de sa population qu'elle ne veut nullement ralentir en raison de son refus profond d'accepter de nouveaux immigrants et son pacifisme l'incitent plus que jamais à rechercher la garantie militaire américaine. Le Japon n'est d'ailleurs mu par aucune forme de messianisme politique ni par la moindre vision stratégique sur les affaires du monde. De surcroît, même lorsqu'il envisage de se défaire des inhibitions politiques qui sont les siennes depuis la fin de la Seconde

15. Eswar Prasad, Raghuram G. Rajan, Arvind Subramanian, "Patterns of International Capital Flows and Their Implications for Economic Development", disponible sur www.kansas-cityfed.org/publicat/sympos/2006/pdf/11Rajan/pdf

Guerre mondiale, le Japon ne le considère jamais sous l'angle d'une distanciation politique avec les États-Unis. Pour les Japonais être indépendant sur le plan diplomatique au stratégique ne revient pas à s'affranchir des États-Unis mais simplement à se défaire partiellement des contraintes et des inhibitions nées de la Seconde Guerre mondiale – ce qui est d'ailleurs loin d'être acquis. L'Europe se trouve dans une configuration relativement comparable, notamment lorsqu'on regarde l'Allemagne. Celle-ci a acquis beaucoup de confiance en elle-même. Mais cette affirmation politique n'a rigoureusement rien à voir avec une stratégie de puissance classique. L'Allemagne ne cherche nullement à acquérir le statut d'une grande puissance militaire. Sa stratégie reste celle d'un *soft power* arrimé à l'Europe et à l'Alliance atlantique. Les nouveaux États membres de l'Union européenne, comme la Pologne, n'ont, pour des raisons évidentes, aucune inhibition face aux possibles recours à la force. Mais ils rejoignent l'Allemagne sur un point essentiel qui revient à confier leur sécurité ultime aux États-Unis. Tant que cet élément fondamental ne sera pas changé, toutes les dissertations sur la montée en puissance de l'Europe et sur la construction d'une politique européenne de défense resteront fondamentalement des exercices de style sans effet sur la configuration des rapports de force **mondiaux**¹⁶. Il est à cet égard frappant de voir que l'intervention russe en Géorgie n'a pas déclenché de véritable réflexion stratégique sur la sécurité européenne. Les États nourrissant une méfiance vis-à-vis de la Russie comptent d'abord et avant tout sur l'OTAN pour les protéger. Ce calcul politique présente d'ailleurs aux yeux de ceux qui le font un double avantage : disposer d'une garantie militaire déjà existante et non d'une garantie potentielle, renforcer leur souveraineté nationale tout en maximisant leur protection extérieure. Autrement dit, la quasi-totalité des États européens préfère entretenir des armées nationales pas forcément très opérationnelles tout en continuant à profiter de la garantie américaine, plutôt que de se lancer dans l'aventure d'une armée européenne qui pourrait les dépouiller des attributs formels de la **souveraineté**¹⁷. La symbolique politique est en la matière essentielle mais elle n'explique pas tout. Le fond de l'affaire est que les États européens apprécient leur sécurité de manière très différente. On a long-

16. Cette indéniable réalité n'exclut pas toutefois que les États européens renforcent leur coopération militaire, notamment en développant des programmes communs qui auraient au moins pour avantage de réduire les coûts et de rationaliser la production militaire en Europe.

17. Selon l'ancien secrétaire général de l'OTAN, les armées européennes disposeraient de près de 2 millions de personnes sous l'uniforme mais sur ces 2 millions, 70 % ne peuvent être déployées en dehors des frontières nationales. Les engagements extérieurs des forces européennes ne représenteraient donc aujourd'hui guère plus de 2 % des effectifs militaires européens. Or, pour l'immensité des États européens, l'accroissement des engagements de leurs forces en dehors du territoire national se heurte soit à des contraintes logistiques fortes, soit à des résistances politiques liées à la nature des engagements demandés (Afghanistan). *Financial Times*, 9 octobre 2008.

temps cru que ces différences étaient liées aux appréciations divergentes que les Européens pouvaient avoir vis-à-vis des États-Unis. Cet aspect est bien évidemment central. Mais il n'est pas le seul. Si l'Italie envisage ses rapports avec la Russie dans des termes extrêmement différents de ceux de la Pologne ou des pays baltes ce n'est pas parce que ces pays divergent sur l'importance ou la nécessité d'une garantie militaire américaine mais parce qu'ils apprécient le risque russe de manière fort différente. On assiste donc à une complication supplémentaire dans la construction d'une identité politique européenne. C'est pourquoi c'est d'abord et avant tout à travers son *soft power* normatif que l'Europe continuera très probablement sa course mondiale pour défendre ses intérêts et ses valeurs¹⁸. Cette dimension de la puissance est très souvent négligée précisément parce qu'elle ne renvoie pas à une vision stratégique du monde. Pourtant, elle est essentielle dans un monde globalisé où la norme joue un rôle très important. Au demeurant, une des raisons qui incitent les autorités financières américaines à relâcher leur contrôle sur les ratios de banque d'investissement en 2004, tient à la crainte que nourrissent ces mêmes banques face aux obstacles réglementaires posés à leur activité par l'Union européenne¹⁹. Au-delà d'ailleurs du cadre européen, on constatera qu'un des domaines où l'érosion du *leadership* américain est la plus sensible est celui de la production normative relative à ce que l'on appelle les biens publics mondiaux (environnement, changement climatique, développement durable, justice internationale, etc.). Dans tous ces domaines, les États-Unis se trouvent généralement dans une position défensive qui les contraint de plus en plus soit à refuser des textes internationaux soit à émettre des réserves qui en limitent leur application aux États-Unis. Or, lorsqu'une grande puissance se trouve dans une situation où la production normative mondiale échappe à son initiative, cela exprime une indiscutable faiblesse politique²⁰. À tout cela il faut ajouter le fait qu'une dépendance stratégique marquée vis-à-vis des États-Unis n'implique pas forcément un alignement inconditionnel sur eux,

18. Zaki Laïdi, *la Norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.

19. Il semblerait en effet que les décisions prises en 2004 par la SEC et auxquelles nous nous référons plus haut aient été motivées par la crainte des banques d'investissement américaines de se trouver soumises au contrôle de l'Union européenne. Celle-ci acceptait l'idée de ne pas contrôler les filiales des banques d'investissement américain en Europe à la condition de pouvoir contrôler la conformité de comportement des banques mères avec la régulation américaine. Il importait donc aux banques d'investissement américaines que la régulation américaine soit relâchée pour échapper à une régulation européenne sans doute plus draconienne. Voir *International Herald Tribune*, 4-5 octobre 2008.

20. Sur 40 textes et traités internationaux considérés comme constitutifs du socle juridique de la gouvernance mondiale, les États-Unis n'en ont ratifié que 16 contre 37 pour l'Union européenne, 35 pour le Brésil, 28 pour le Japon et la Russie, 22 pour la Chine et 20 pour l'Inde. Voir *la Norme sans la force, op. cit.*, p. 221.

comme le montre l'Allemagne sur des questions sensibles comme l'Afghanistan ou l'Iran.

Restent les cas de la Chine et de la Russie. Ces deux pays ont un point commun : ils ont du monde une vision stratégique de ses enjeux et souhaitent y contribuer en utilisant tous les instruments classiques de la puissance. Mais ce pouvoir intentionnel n'en fait pas des challengers irréductibles des États-Unis. La Chine par exemple cherche à s'affirmer sur le plan politique mondial, mais elle n'est pas stratégiquement mue par le besoin de contrecarrer ou d'affaiblir systématiquement la puissance américaine²¹. Sa priorité est de sécuriser son territoire, son accès aux ressources énergétiques et au marché américain. Or, en dehors des questions de Taïwan et du Tibet qui sont à ses yeux politiquement non négociables, aucun de ces objectifs n'implique une confrontation directe avec les États-Unis. Il existe bien évidemment toute une série de sujets sur lesquels les divergences fortes existent entre les États-Unis et la Chine (changement climatique, respect de la propriété intellectuelle, droits de l'homme, politique monétaire). Mais cela n'implique pas forcément de confrontation politique majeure entre les deux pays. La Chine a besoin de stabilité et tant que les États-Unis pourront y pourvoir ils n'ont aucune raison de vouloir y faire obstacle. Ceci n'empêche naturellement pas les États-Unis de penser que la Chine sera leur grande rivale stratégique. Or dans cette perspective, la relation indo-américaine est centrale. Delhi est encore très loin d'être une puissance globale même si elle cherche systématiquement à se doter des attributs de celle-ci (acquisition d'une puissance nucléaire, lancement d'un programme spatial, projection de forces navales). Son statut actuel est celui d'une superpuissance régionale dont le champ d'influence et d'intérêt va du Moyen-Orient à la Chine. Mais, dans cette affirmation, son alliance avec les États-Unis est essentielle comme l'a mis en évidence son dernier accord de coopération nucléaire. L'Inde, comme les États-Unis, a un intérêt stratégique à contrebalancer l'influence de la Chine et à combattre l'islamisme. On peut même considérer que l'alliance avec Delhi constitue le gain stratégique majeur de la diplomatie américaine de ces dernières années même si, à l'évidence, ce pays continuera d'être un allié difficile. Plus fondamentalement, l'Inde a besoin pour assurer sa propre sécurité de compter sur le soutien politique des États-Unis à mesure d'ailleurs que les crises afghanes et pakistanaïses s'aggravent.

21. Certains auteurs chinois vont d'ailleurs jusqu'à considérer que l'unipolarité américaine n'est pas nécessairement incompatible avec la montée en puissance de la Chine. Ye Zicheng, « Transcender la pensée multipolaire, promouvoir la coopération entre grandes puissances », dans Qin Yaqing (sous la dir. de), *l'Ordre mondial*, Beijing, New World Press, 2007, p. 62-86, cité dans Yong Deng, *China's Struggle for Status. The Realignment of International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

Le cas de la Russie est différent, car une bonne partie de sa stratégie et de son identité est construite sur la base d'une opposition à l'Occident et notamment aux États-Unis. Mais le pouvoir de la Russie ne saurait être surestimé. Les bases matérielles de sa puissance sont extraordinairement fragiles. Son économie demeure une économie de rente et sa puissance militaire reste toute relative en dehors de son arsenal nucléaire. De surcroît, la Russie est confrontée à un vieillissement de sa population qui affectera durablement sa vitalité sauf à accepter l'arrivée massive d'immigrants non russes.

Il est enfin un dernier élément qu'il faut avoir à l'esprit lorsque l'on parle de multipolarité. Il concerne la nature des rapports qu'entretiennent entre eux les différents pôles et tout particulièrement ceux qui les lient au plus puissant d'entre eux, en l'occurrence les États-Unis. Or, il n'est pas dit qu'une configuration multipolaire défavorisera systématiquement les États-Unis. Lorsqu'on regarde la nature des rapports que les deux principaux challengers potentiels des États-Unis (Chine, Russie) entretiennent entre eux, on voit bien qu'on est très loin de la construction d'un véritable front antiaméricain ou anti-occidental. Certes, ces deux acteurs ont des préoccupations communes qui les incitent à rejeter le *leadership* américain. Ces deux pays sont par exemple très opposés à la remise en cause la souveraineté des États, à la conditionnalité démocratique et à tout prosélytisme en matière de droits de l'homme. On peut d'ailleurs considérer que l'influence de cette coalition explique pour une large part la fin de ce que nous avons appelé le moment **démocratique**²². Mais ce souverainisme militant, auquel d'ailleurs un pays comme l'Inde souscrit totalement, ne valide pas pour autant la thèse d'une planète liguée contre l'Occident. La crise géorgienne a démontré de manière éclatante la difficulté qu'avait la Russie à mobiliser des soutiens dans le monde et notamment auprès de la Chine. Ces deux grands États voisins ont des intérêts propres et des intérêts conjoints qui peuvent les conduire sur certaines affaires du monde à faire cause commune (Iran, Soudan, Irak). Mais cela n'ira pas plus loin. Il faut d'ailleurs comprendre que, compte tenu de la longue domination de l'Occident sur le monde, la rhétorique anti-occidentale est identitairement presque naturelle. On peut même penser que, dans le cas particulier de la Russie, elle présente un caractère presque existentiel compte tenu du rapport complexe que cette même Russie a toujours entretenu avec l'Occident. Symétriquement, les contradictions et les conflits au sein du monde non occidental ont toujours tendance à être tus ou minorés. À l'OMC par exemple l'immensité des pays en voie de développement qui ont peu de chances de connaître la fortune des

22. Zaki Laïdi, « La fin du moment démocratique ? », *Le Débat*, mai-août 2008, p. 52-63.

pays émergents exprime une peur panique vis-à-vis de la Chine. Mais cette peur ne sera jamais officiellement exprimée parce que la solidarité entre peuples ayant été soumise à la domination de l'Occident continu à jouer un rôle sur le plan identitaire. Il sera toujours plus facile pour un pays non occidental de dénoncer l'Occident que de s'en prendre un autre pays non occidental. Ce qui vaut pour les rapports sino-russe vaut tout autant pour les rapports sino-indiens. L'Inde et la Chine sont deux grands rivaux qui s'observent méticuleusement tout en évitant de donner un caractère ouvert à cette rivalité. Mais pour prendre l'avantage sur la Chine, ou tout au moins pour réduire son handicap face à elle, l'Inde compte beaucoup sur le renforcement de ses relations avec les États-Unis.

Multilatéralisme ou unilatéralisme bienveillant ?

Ajoutons enfin un dernier point qui donne lieu parfois à un certain nombre de confusions. Il concerne le rapport entre multipolarité et multilatéralisme. Or cette relation n'est pas du tout mécanique. La multipolarité ne conduit pas forcément au multilatéralisme. On le voit bien au Conseil de sécurité où même les Occidentaux sont contraints de contourner l'ONU quand l'opposition des Russes et des Chinois est trop forte (Iran, Kosovo). Formellement, la Chine, l'Inde ou la Russie prônent à l'heure actuelle le recours au multilatéralisme parce que celui-ci leur permet d'obtenir plus et de se faire entendre davantage. Mais on peut très bien imaginer une situation où chacun des grands challengers des États-Unis cherche d'abord et avant tout à obtenir un statut privilégié auprès de ces derniers. De sorte qu'une fois obtenu ce statut rien n'indique qu'ils voudront en mutualiser les avantages dans un cadre multilatéral. Les Chinois par exemple prônent le multilatéralisme mais on sent bien que ce qu'ils visent à terme c'est une cogestion de l'ordre mondial avec les États-Unis. C'est une des raisons d'ailleurs pour laquelle ils ne se montrent pas demandeurs d'une véritable refonte des institutions internationales car ils savent que celle-ci leur imposera des contraintes dont ils voudront probablement s'émanciper le jour où ils auront atteint le statut de superpuissance. Les Indiens tiennent le même discours mais on voit bien que leur priorité est d'obtenir un statut de grande puissance que seuls les États-Unis peuvent leur conférer. Quant aux Russes, on a pu voir à travers la crise géorgienne que leur préoccupation n'était pas véritablement le multilatéralisme mais l'expression d'un véritable besoin de reconnaissance notamment de la part des États-Unis auxquels ils reprochent de les avoir abaissés et de les sous-estimer. Les seuls grands acteurs du système international ayant une préférence forte pour le multilatéralisme sont l'Union européenne, le Japon et le Bré-

sil. Il n'est donc pas impossible que l'arrivée au pouvoir de Barack Obama fasse basculer les États-Unis d'un unilatéralisme agressif à un multilatéralisme bienveillant car il est plus difficile de dégager un consensus dans un système multipolaire imparfait. Mais Washington peut également être tenté par ce que nous appellerons ici un *unilatéralisme bienveillant* qui consisterait à agir seul sans chercher à nuire aux autres acteurs tout en les marginalisant de manière plus ou moins subtile. C'est par exemple ce qui peut se produire au Moyen-Orient tant vis-à-vis de l'Iran que du conflit israélo-palestinien. Dans le premier cas, les États-Unis décideraient en définitive de négocier directement avec Téhéran sur l'ensemble de dossiers qui les opposent sans continuer à transiter par les Européens. C'est d'ailleurs un risque que la diplomatie française a très clairement **identifié**²³. Dans le cas du conflit israélo-palestinien, qui est un peu différent, les États-Unis pourraient décider de se réengager de manière plus active en atténuant peut-être le soutien inconditionnel qu'ils ont accordé jusqu'ici à la politique israélienne mais sans pour autant chercher à impliquer l'Europe dans une solution politique au conflit. Cet unilatéralisme bienveillant serait d'ailleurs peut-être rendu possible dans la région par l'amélioration de la situation irakienne et donc par la réduction du risque de négocier avec l'Iran en position de faiblesse. Cette option apparaît d'autant plus tentante que le préjugé favorable dont dispose l'administration Obama dans l'ensemble du monde limite par là même les risques d'intransigeance iranienne même si celle-ci est le produit d'arbitrages internes complexes. L'Afghanistan et le Pakistan sont en réalité les deux seuls problèmes cruciaux sur lesquels Washington est en position de demandeur face aux Européens, notamment pour contribuer à l'effort militaire face aux talibans. Mais il est peu probable que les Européens accèdent aux demandes américaines compte tenu du mauvais souvenir irakien et de l'hostilité persistante des opinions européennes à un engagement militaire dans ce pays. Là encore, il n'est pas impossible que les États-Unis prennent alors l'initiative de négocier directement avec les talibans avec le soutien de l'Arabie Saoudite tout en s'appuyant sur l'Inde qui partage des intérêts stratégiques de Washington dans la région. Le seul domaine où les États-Unis pourraient véritablement témoigner d'un engagement multilatéral et véritablement changer de conduite concerne le changement climatique.

23. « Le gouvernement à venir souhaitera adopter un nouveau point de vue sur toute cette question. C'est tout à fait normal, compte tenu de son importance. Je sais que les Européens sont souvent considérés comme des donneurs de leçons mais l'enjeu est trop important pour qu'on ne tienne pas compte de ce que nous avons à dire. Si nous voulons faire en sorte qu'un éventuel dialogue États-Unis/Iran nous rapproche de notre objectif commun au lieu de nous en éloigner, nous devons continuer à travailler ensemble » a déclaré Bernard Kouchner le 12 novembre 2008 à Washington.

Il ne faut toutefois pas surestimer les possibilités d'inflexion de la politique américaine et cela pour au moins deux raisons fondamentales. La première est que les États sont des acteurs dont la conduite repose structurellement sur une forte continuité et cela indépendamment de la couleur politique de leurs dirigeants. La seconde est que l'administration Bush a en réalité déjà procédé à de très sensibles ajustements de sa politique étrangère depuis maintenant au moins trois ans et cela par touches successives. La rhétorique biblique de la lutte contre le mal a été considérablement atténuée. Le discours messianique sur la démocratisation du monde a également beaucoup perdu de sa superbe. Mais, surtout, la politique américaine a fait preuve d'une réelle capacité d'adaptation face à des situations où elle se trouvait très clairement en danger. Il faut par exemple admettre que contre l'avis de la commission Baker Hamilton qui recommanda un retrait rapide des forces américaines d'Irak, le fameux *surge* préconisé par le général Petraeus, a eu un effet positif sur la stabilisation politique en Irak même si son succès relatif ne peut s'expliquer que par une conjonction de facteurs politiques et stratégiques : la prise de conscience par les sunnites qu'il était dans leur intérêt de se rapprocher des États-Unis face à la double pression d'Al-Qaïda et des milices chiïtes, le changement d'attitude des Américains vis-à-vis de ces mêmes sunnites, le cessez-le-feu unilatéral des milices sadristes soumises à un risque de dislocation interne et à la pression du pouvoir central de Bagdad. Tout ceci a donc contribué à une indéniable amélioration de la situation sécuritaire même si le nouvel équilibre demeure extraordinairement fragile. De surcroît, et contre toute attente, les États-Unis sont parvenus à signer avec l'Irak un accord de retrait qui paraît beaucoup moins léonin qu'on pouvait le penser au départ. Les Irakiens ont pour l'essentiel obtenu satisfaction sur tous les points mettant sensiblement en cause leur souveraineté politique. Même s'il paraît peu probable que les États-Unis se désintéressent un jour de l'Irak²⁴, la perspective d'une transformation inéluctable de ce pays en un vulgaire protectorat américain paraît moins que certaine compte tenu de la puissance du sentiment national et de l'importance du contexte régional qui empêche précisément les États-Unis de le remodeler à leur guise. Les États-Unis quitteront probablement l'Irak en évitant le type d'humiliation qu'ils ont pu connaître au Vietnam en 1975. Mais, comme pour le Vietnam, on est en droit de s'interroger sur les gains stratégiques qu'ils ont pu obtenir dans ce pays. Dans le meilleur des cas, ils seront parvenus à placer à la tête de l'État irakien un pouvoir chiïte allié de l'Iran que les États-Unis cherchent par

24. En effet, et contrairement à ce que l'on croit généralement, l'accord de retrait des troupes américaines ne mettra pas fin à la présence militaire américaine sur le sol irakien mais au seul retrait des forces de combat qui représentent un tiers de l'effectif américain en Irak.

ailleurs à contenir. Certes, ce pouvoir chiite offre l'avantage de représenter la majorité confessionnelle du pays longtemps exclu de l'exercice du pouvoir. Mais il est bien évident que ce résultat politique ambigu n'était pas l'objectif central poursuivi par les États-Unis en Irak. D'autant que ce même pouvoir chiite n'aura de cesse de vouloir asseoir sa légitimité en faisant oublier qu'il n'a pu accéder au pouvoir qu'avec l'aide des États-Unis. Cela met en lumière à la fois les limites considérables que rencontre toute stratégie d'exportation de la démocratie en même temps qu'elle met en évidence une des composantes essentielles de « la tragédie arabe » : l'incapacité des sociétés arabes à choisir librement leurs propres représentants sans interférence extérieure, compte tenu du caractère éminemment répressif de la quasi-totalité des régimes arabes, tout en diabolisant ce même étranger accusé d'interférer en permanence dans les affaires du monde arabe. Quoiqu'il en soit, les leçons de l'intervention américaine en Irak sont aujourd'hui plus ambiguës et donc plus difficiles à tirer qu'il y a de cela deux ans. Et c'est au fond cette ambiguïté qui rend assez bien compte de la réalité de la puissance américaine. Beaucoup plus fragile quand elle se prétend invulnérable. Mais parfaitement capable de s'adapter à une nouvelle donne quand on se hasarde à la condamner trop vite...

Zaki Laïdi