

## LES ETATS-UNIS : UN *ROGUE STATE*?

PAR

ROBERT S. LITWAK (\*) (1)

Au lendemain des attentats terroristes du 11 septembre 2001 à New York et Washington, la solidarité de la communauté internationale avec les Etats-Unis s'exprima de manière spectaculaire dans le titre du quotidien *Le Monde*, « nous sommes tous américains ». Néanmoins, ce sentiment s'émoussa bien vite lorsque l'administration Bush appela de manière pressante à éteindre la « guerre mondiale contre le terrorisme » au-delà du fief d'Al Qaïda en Afghanistan jusqu'en Iraq – une action considérée par la France, l'Allemagne, la Russie et d'autres comme une « guerre choisie » bien mal avisée. Cinq ans après le 11 septembre, une majorité relative d'Occidentaux européens jugea, selon un sondage d'opinion publique, que les Etats-Unis étaient « la plus grande menace envers la stabilité mondiale » (2). Cette perception modifiée des Etats-Unis de victime à superpuissance « voyou » était la conséquence de la distanciation brutale de Washington vis-à-vis de ses politiques précédentes, ainsi que de la montée d'une nouvelle forme d'unilatéralisme affirmé. Le président George W. Bush a suggéré la raison de ce changement au cours du sommet Etats-Unis-Union européenne (UE) en juin 2006, lorsqu'il a déclaré : « *pour l'Europe, le 11 septembre aura été un événement; pour nous, ça a été un changement de notre manière de penser* » (3).

### LA RÉPUBLIQUE IMPÉRIALE APRÈS LE 11 SEPTEMBRE

L'avènement d'une nouvelle ère de vulnérabilité après le 11 septembre a fortement influencé l'administration Bush dans sa perception du rôle des Etats-Unis sur l'échiquier mondial.

(\*) Directeur des études de sécurité internationale au Woodrow Wilson International Center for Scholars (Washington, Etats-Unis).

(1) Cet article se fonde sur l'ouvrage *Regime Change : US Strategy Through the Prism of 9/11*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2007.

(2) Les résultats de ce sondage *Financial Times*/Harris, publiés le 25 septembre 2006, sont disponibles sur le site Internet [www.harrisinteractive.com/news/allnewsbydate.asp?NewsID=1097](http://www.harrisinteractive.com/news/allnewsbydate.asp?NewsID=1097). Les Etats-Unis étaient en tête des menaces perçues, avec 34 %, l'Iran arrivant en deuxième position avec 25 %.

(3) Maison-Blanche, Bureau du secrétariat de la presse, « President Bush participates in press availability at 2006 US-EU Summit », 21 juin 2006, disponible sur le site Internet [www.whitehouse.gov/news/releases/2006/06/20060621-6.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/06/20060621-6.html).

Une génération auparavant, Raymond Aron, dans son œuvre devenue classique *La République impériale*, avait défini avec justesse les identités à la fois jumelles et rivales de l'Amérique. Les Etats-Unis occupent une fonction «impériale» en tant que puissance dominante garante de l'ordre dans un ordre international façonné après la Seconde Guerre mondiale. Dans le même temps, ce pays est une «république», un Etat souverain, avec ses propres intérêts nationaux, limités. La tension inhérente entre ces deux identités a été bien gérée pendant la Guerre froide, grâce à l'encadrement de la puissance américaine par des institutions internationales pour la sécurité et l'économie. Cette canalisation de la puissance américaine a rendu son exercice plus légitime et moins menaçant pour les autres Etats. Elle a également favorisé la perception des Etats-Unis comme une superpuissance bienveillante tout en faisant progresser leurs intérêts nationaux. Cette identité unique a été la clef du succès international de l'Amérique dans l'après-Seconde Guerre mondiale : la création d'une communauté démocratique de sécurité et d'abondance sans précédent. Cela explique également pourquoi la chute de l'Union soviétique et la fin du système bipolaire de la Guerre froide n'ont pas entraîné l'émergence d'une coalition d'Etats visant à contrebalancer le pouvoir américain, contrairement à ce que la théorie politique réaliste aurait pu prédire (4).

Portant généralement sur une série de questions telles que le choix entre l'unilatéralisme («*going it alone*», agir seul) et le multilatéralisme (travailler de concert avec d'autres Etats), le débat sur la politique étrangère des Etats-Unis reflète la tension politique endémique à une «république impériale». Il se poursuit à présent avec le 11 septembre pour toile de fond. Le souci impératif d'éviter un autre attentat terroriste majeur conduit l'administration Bush à se concentrer d'abord sur la défense intérieure : préserver la «république», fût-ce au prix d'actions passant outre les institutions multilatérales. Les deux questions centrales qui ont accentué la tension entre les deux tendances rivales de l'identité américaine ont d'abord été l'usage préemptif de la force militaire, puis l'étendue géographique de ce que la Maison-Blanche appelle «la guerre mondiale contre le terrorisme».

L'absence de découverte d'armes de destruction massive (ADM) en Iraq après le renversement du régime de Saddam Hussein en avril 2003 a remis en cause la principale justification de la guerre par l'administration Bush. Le secrétaire à la Défense Donald Rumsfeld, interrogé là-dessus de manière pressante par le Comité des forces armées du Sénat américain quelques mois plus tard, déclara que la décision militaire de l'administration n'était fondée ni sur de nouvelles informations ni sur la perception d'une menace immé-

(4) G. John IKENBERRY, *After Victory : Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton University Press, Princeton, 2001, pp. 246-256.

diatée, mais plutôt sur de vieilles preuves considérées «*sous un angle neuf et spectaculaire, à travers le prisme des événements du 11 septembre*» (5).

Cette révélation stupéfiante de Rumsfeld témoigne de l'impact profond que les attentats terroristes du 11 septembre ont eu sur les perspectives et les politiques de sécurité nationales de l'Amérique. Un ancien membre du gouvernement américain a déclaré que la date de cette attaque aux pertes massives sur le territoire américain serait, dans la politique étrangère américaine, un point de démarcation aussi fort que «*avant et après Jésus-Christ*». Au plus profond de l'âme américaine, le 11 septembre figure, à juste titre, au même rang que Pearl Harbor et l'assassinat du président Kennedy. Cependant, l'attentat d'Oussama Ben Laden contre les icônes du pouvoir militaire et économique de l'Amérique, Wall Street et le Pentagone, n'a pas altéré la structure des relations internationales. En effet, la réaction internationale immédiate de dégoût moral envers l'acte de terrorisme massif d'Al Qaïda et de solidarité envers les Etats-Unis a symbolisé une réaffirmation frappante de l'ordre international en place. Pour les Etats-Unis, au contraire, le 11 septembre a marqué l'avènement d'une nouvelle ère de vulnérabilité, plus dangereusement imprévisible que celle de la Guerre froide (6).

Le signe distinctif de cette nouvelle ère est, selon l'expression de l'administration Bush, «*le lien entre le terrorisme et les ADM*», c'est-à-dire le lien entre les intentions d'un groupe terroriste et son accès potentiel aux moyens d'infliger des attentats dévastateurs avec des armes de destruction massive. Le 11 septembre a révélé le danger sans précédent posé par la disponibilité de moyens de violence massive à un acteur non étatique qu'on ne peut pas «*dissuader*», comme c'est le cas d'Al Qaïda. Tout aussi importants pour la politique de sécurité nationale des Etats-Unis, les attentats terroristes du 11 septembre ont aussi brutalement remis au goût du jour le débat sur les acteurs étatiques, plus particulièrement les pays qualifiés par l'administration Bush de «*rogue States*». Le président Bush a affirmé que la menace posée par les régimes voyous provenait de «*leur vraie nature*» (7). Au cours de la campagne présidentielle de 2000, Condoleezza Rice, alors conseillère du candidat Bush, avait écrit : «*la première ligne de défense des Etats-Unis [face aux Etats voyous] devrait être une déclaration de dissuasion claire et classique*» (8). Dans un contraste frappant, après le 11 septembre, l'administration a déclaré explicitement que les Etats-Unis ne pouvaient

(5) Steve SCHIFFERES, «*Rumsfeld brushes aside WMD fears*», *BBC News Online*, 9 juil. 2003, disponible sur le site Internet [news.bbc.co.uk/2/hi/americas/3054423.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/3054423.stm).

(6) La menace posée par Al Qaïda existait dans les années 1990 – comme en témoignent les attentats contre les ambassades américaines en Afrique de l'Est –, mais elle a été sous-estimée. Ainsi, l'expression «*nouvelle ère de vulnérabilité*» est employée afin de dénoter l'avènement d'une vulnérabilité nouvellement perçue par les membres du gouvernement américain.

(7) Maison-Blanche, Bureau du secrétariat de la presse, «*President delivers State of the Union address*», 29 janv. 2002, disponible sur le site Internet [www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html).

(8) Condoleezza RICE, «*Promoting the national interest*», *Foreign Affairs*, janv.-fév. 2000, pp. 60-61.

plus compter sur les concepts stratégiques traditionnels de dissuasion et d'endiguement pour affronter les «*nouveaux défis mortels*», en raison de la nature de leurs adversaires (groupes terroristes et *rogue States*). Dans la *National Security Strategy* de septembre 2002, l'administration Bush a ainsi soutenu qu'une stratégie de dissuasion fondée sur le châtimeut était «*moins susceptible de fonctionner pour les dirigeants des rogue States [lesquels sont] plus déterminés à prendre des risques*» et plus disposés qu'une grande puissance rivale classique, comme l'Union soviétique pendant la Guerre froide ou la Chine contemporaine, à utiliser des armes de destruction massive (9).

En désignant l'Iraq, l'Iran et la Corée du Nord – le noyau dur des *rogues States* – comme «*l'axe du mal*», le président George W. Bush a signalé explicitement le risque qu'un Etat puisse transférer une arme de destruction massive à un groupe terroriste, donnant ainsi à ce dernier «*des moyens à la mesure de sa haine*». Un sentiment d'urgence et un engagement abruptement exprimé découlaient de cette analyse de la menace : «*[le] temps ne joue pas en notre faveur. Je n'attendrai pas la suite des événements, tandis que les dangers s'accumulent [...] Les Etats-Unis d'Amérique ne permettront pas aux régimes les plus dangereux du monde de nous menacer avec les armes les plus destructrices du monde*» (10). Le défi posé à l'ordre international par ces Etats voyous en termes de prolifération et de terrorisme était certes déjà présent avant le 11 septembre, mais le président Bush a clairement dit que leurs actions et leurs intentions perçues seraient à présent considérées à travers le prisme du 11 septembre.

Dans la *National Security Strategy* de 2002, l'administration Bush a soulevé l'option doctrinale de préemption militaire contre les *rogues States* et les groupes terroristes, un élément de la «*doctrine Bush*» que les rapports de presse ont considéré comme le changement le plus révolutionnaire depuis l'élaboration de la politique de dissuasion nucléaire dans les années 1950. On a dit que la préemption supplantait les concepts démodés de dissuasion et d'endiguement de la Guerre Froide. Les avocats de l'unilatéralisme américain ont soutenu ce revirement, estimant que les contraintes antérieures au 11 septembre sur le recours à la force, comme l'interdiction juridique internationale de «*légitime défense par anticipation*», étaient absurdes à une époque où Oussama Ben Laden avait déclaré qu'obtenir des armes nucléaires était un devoir moral et où il n'aurait certainement aucun scrupule à les utiliser contre les Etats-Unis. Cependant, la présentation au public de la *National Security Strategy* généra polémique et appréhension, surtout parmi les alliés européens de l'Amérique, quant à l'érosion potentielle des normes internationales gouvernant le recours à la force, à cause de l'importance nouvelle accordée à la préemption. Les membres du gouvernement

(9) Maison-Blanche, *The National Security Strategy of the United States of America*, 17 sept. 2002, pp. 13-14, disponible sur le site Internet [www.whitehouse.gov/nsc/nss.html](http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html).

(10) Maison-Blanche, Bureau du secrétariat de la presse, «*President delivers State...*», *op. cit.*

américain soutenaient que, bien que la préemption ait acquis un statut supérieur en tant que réaction logique à l'avènement de nouvelles menaces qualitatives comme Al Qaïda, elle demeurait une des composantes d'un *continuum* de moyens, incluant des instruments non militaires, que les Etats-Unis continueraient d'employer.

Cette confusion autour de la nouvelle politique de préemption naquit de plusieurs problèmes, réunis de façon trompeuse dans le débat américain, à commencer par la distinction analytique et politique importante entre «préemption» et «prévention». Dans ce contexte, la préemption ne porte que sur l'action militaire quand l'usage réel d'ADM par un adversaire est imminent, tandis que la prévention désigne le répertoire plus vaste des instruments politiques militaires et non militaires visant à empêcher l'acquisition d'ADM. Comme la menace du régime de Saddam Hussein ne remplissait pas le critère d'imminence, l'Iraq est un exemple de guerre préventive et non de préemptive. Un autre amalgame trompeur de deux problèmes – provoqué par la supposition qu'un *rogue State* puisse être tenté de transmettre des ADM à un groupe terroriste – lie le terrorisme et les programmes de prolifération : une action militaire contre un groupe terroriste non étatique élaborant de vastes attaques meurtrières jouit d'une vaste légitimité internationale, mais ce consensus fait long feu par rapport au recours à la force contre un Etat violant les normes de non-prolifération. Finalement, la confusion est née du mélange politique de l'option de préemption dans la stratégie américaine avec le débat sur l'Iraq en 2002. L'administration Bush dévoilait ostensiblement une doctrine générale de préemption, devant être entreprise de manière unilatérale quand cela serait nécessaire, tout comme elle défendait un cas spécifique de recours à une action militaire contre un Etat, l'Iraq, qui ne respectait pas les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies depuis plus de dix ans.

La polémique sur la préemption a nourri le débat houleux à l'ONU qui déboucha en 2003 sur la guerre en Iraq. Tandis que la doctrine américaine de préemption créait des frictions entre les Etats-Unis et ses alliés quant aux moyens appropriés de gérer les menaces à la sécurité à l'ère post-11 septembre, l'Iraq a ouvert un fossé politique sur les fins de la «guerre mondiale contre le terrorisme» de l'administration Bush. L'action militaire en Afghanistan à l'automne 2001 avait bénéficié d'un soutien international, visant à contrer la capacité sans entraves d'Al Qaïda à utiliser cet Etat comme base à partir de laquelle échafauder ses activités terroristes. Selon le jeu de mots pertinent du stratège britannique Lawrence Freedman, d'après la terminologie du département d'Etat, l'Afghanistan sous le régime des Talibans était moins un Etat sponsor du terrorisme qu'un «Etat sponsorisé par les terroristes» (11). Ce consensus international fit long feu sur l'Iraq, quand les

(11) Lawrence FREEDMAN, «The third world war?», *Survival*, vol. XLIII, n° 4, hiv. 2001, p. 74.

perceptions différentes des membres du Conseil de sécurité de l'ONU quant à la menace des ADM que représentait Saddam Hussein donnèrent lieu à des appréciations divergentes : la poursuite de l'endiguement, ou un changement de régime imposé depuis l'extérieur. L'administration Bush, influencée par le spectre du 11 septembre, maintint fermement que la guerre en Iraq n'était pas une guerre «de choix», mais de nécessité.

L'âpre débat entre les Etats-Unis et l'Europe, au cours des mois qui ont précédé la guerre en Iraq en 2003, a révélé un parallélisme frappant. Des deux côtés de l'Atlantique, le problème fondamental portait sur la façon dont l'Amérique, la république impériale, allait exercer son hyperpouvoir dans l'ère post-11 septembre : les nécessités perçues de la sécurité de la «république» allaient-elles conduire à passer outre les institutions multilatérales? Du côté américain, des discours stratégiques importants prononcés par le vice-président Dick Cheney et le président Bush offraient des justifications divergentes pour l'Iraq.

Le discours de D. Cheney fut prononcé lors d'une conférence des vétérans de guerres étrangères, le 26 août 2006, dans le contexte de la révélation de la nouvelle doctrine de préemption. Il préconisait sans équivoque un changement de régime en Iraq, fondé sur la menace inacceptable que les programmes d'ADM de Saddam Hussein posaient dans cette nouvelle ère de vulnérabilité. Le vice-président rejetait la stratégie de *statu quo* de l'endiguement et estimait que le renouvellement proposé des inspections de l'ONU visant à résoudre la crise des ADM était une illusion dangereuse : «*Saddam maîtrise le jeu de la trahison et de la dissimulation et il est très doué dans l'art de la dénégation et de la tromperie*». Le discours du vice-Président américain, généralement perçu comme une franche déclaration d'unilatéralisme de la part des Etats-Unis, provoqua une tempête politique en Europe, en particulier en Allemagne, où le Chancelier Gerhard Schröder capitalisa sur les sentiments anti-guerre de la population pour sa réélection (12).

Le 12 septembre, moins de trois semaines après l'important discours de D. Cheney aux vétérans, le président Bush prononça à l'Assemblée générale de l'ONU un discours d'une rhétorique fortement différente, dans des termes internationalistes libéraux rappelant l'administration Clinton. G. W. Bush mit les Nations Unies au défi de renforcer les résolutions du Conseil de sécurité sur l'Iraq, afin d'éviter de devenir de plus en plus «inutiles» (13). Avec ce plaidoyer internationaliste en faveur d'une intervention militaire,

(12) Maison-Blanche, Bureau du secrétariat de la presse, «Remarks by the Vice-President to the veterans of foreign wars 103<sup>rd</sup> National Convention», 26 août 2002, disponible sur le site Internet [www.whitehouse.gov/news/releases/2002/08/20020826.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/08/20020826.html). Ce discours est analysé dans : Philip H. GORDON/Jeremy SHAPIRO, *Allies at War : America, Europe, and the Crisis over Iraq*, McGraw-Hill/Brookings Institution, New York, 2004, pp. 98-101.

(13) Maison-Blanche, Bureau du secrétariat de la presse, «President delivers State of the Union Address», 12 septembre 2002, disponible sur le site Internet [www.whitehouse.gov/news/releases/2002/09/print/20020912-1.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/09/print/20020912-1.html).

le Président américain transféra le devoir d'intervention à l'organisation qui avait mandaté le désarmement des ADM iraqiennes après la guerre du Golfe en 1991.

Le message contradictoire de ces deux discours considérés ensemble reflétait un clivage politique au sein de l'administration et, plus largement, les attitudes discordantes du pays envers l'extension géographique de la guerre contre le terrorisme en Iraq.

De son côté, la polémique en Europe mit également au jour des tensions politiques de même nature que les frictions américaines. En Grande-Bretagne, le discours persuasif du Premier Ministre Blair au Parlement, le 18 mars 2003, fit écho au discours du président Bush à l'Assemblée générale de l'ONU; l'énergique plaidoyer de T. Blair en faveur d'une intervention se plaçait également dans le contexte de la nécessité d'appliquer les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU face à l'obstructionnisme iraquien. Si la position britannique reflétait fidèlement celle du discours de G. W. Bush, celle du gouvernement français, partagée par l'Allemagne et la Russie, semblait être en partie une réaction à la stance unilatéraliste du discours de D. Cheney : face à l'hyperpuissance américaine, le président Jacques Chirac fit jouer la vision française d'un système international «multipolaire», s'étendant bien au-delà des exigences européennes habituelles d'un multilatéralisme accru des Etats-Unis. Dominique de Villepin, alors ministre des Affaires étrangères, alla jusqu'à orchestrer une campagne diplomatique, début mars 2003, afin de faire échouer la proposition américano-britannique d'une dernière résolution du Conseil de sécurité de l'ONU comportant un ultimatum de recours à la force.

Des perspectives opposées sur le problème fondamental de la souveraineté iraquienne sous-tendaient la querelle transatlantique. Le président George Bush eut beaucoup plus de facilité que son fils, douze ans plus tard, à rassembler une coalition internationale en vue d'un conflit avec l'Iraq. Lors de la guerre du Golfe en 1991, l'autorisation du Conseil de sécurité et l'élaboration d'une vaste coalition multinationale pour la libération du Koweït étaient possibles diplomatiquement parce que Saddam Hussein avait violé une norme universellement acceptée : la protection de la souveraineté de l'Etat des agressions extérieures – comme l'a dit l'un des observateurs en termes colorés, un Etat ne devrait pas avoir le droit d'en assassiner un autre. Par contraste, dans l'âpre débat qui eut lieu à l'ONU en 2003, l'obtention de l'approbation du Conseil de sécurité d'une action militaire ne pouvait que provoquer une forte opposition pour la même raison : forcer le désarmement iraquien par le biais d'un changement de régime imposé de l'extérieur, même en application d'une résolution du Conseil de sécurité, aurait été une négation de la souveraineté de l'Etat établissant un précédent.

Au cours des mois agités qui ont précédé la guerre en Iraq, l'alignement politique de la France, de l'Allemagne et de la Russie constitua *de facto* un effort pour contrebalancer la puissance américaine. Contrairement à la prédiction de la théorie réaliste, cet équilibre résultant de la création d'une contre-coalition n'eut pas lieu avant le 11 septembre, à cause de la vision des Etats-Unis comme superpuissance bienveillante maintenant l'ordre international libéral. L'extension de la guerre contre le terrorisme de l'Afghanistan à l'Iraq y porta préjudice et encouragea à contrebalancer ou, du moins, à limiter l'hyperpuissance américaine. T. Blair souligna cette cause sous-jacente de l'impasse où se trouvait le Conseil de sécurité de l'ONU lors de son discours parlementaire en mars 2003 : *«la paralysie de l'ONU est née de la [...] division [...] Et au cœur de cette division, il y a le concept d'un monde aux polarités de puissance rivales. D'un côté, les Etats-Unis et leurs alliés. De l'autre, la France, l'Allemagne, la Russie et ses alliés [...] Je pense que cette perception est fautive et profondément dangereuse. Je connais sa cause. On en veut aux Etats-Unis pour leur position dominante. On a peur de l'unilatéralisme des Etats-Unis [...] Et peut-être ne comprend-on pas pleinement les préoccupations des Etats-Unis après le 11 septembre»* (14).

Les délibérations à l'ONU sur l'application des résolutions du Conseil de sécurité en Iraq se dégradèrent finalement en un débat houleux quant à l'exercice du pouvoir américain dans l'ère post-11 septembre.

Le renversement du régime de Saddam Hussein et la fin des «grandes manœuvres militaires» en Iraq ont créé de fortes motivations des deux côtés de l'Atlantique pour remédier à ce désaccord, même si les tensions politiques d'avant la guerre se traduisirent en ambivalence après la guerre. Pour les Etats-Unis, confrontés alors aux insolubles problèmes de l'occupation en Iraq, leur répugnance à concéder de l'autorité aux Nations Unies fut tempérée par une reconnaissance bon gré mal gré de la légitimité politique apportée par un multilatéralisme accru et de l'utilité pratique de l'implication d'autres Etats. En Europe, on privilégia peut-être la structure de la «multipolarité» dans les relations internationales de la France et des autres pays, mais, étant donné les réalités concrètes d'un système mondialisé, où le rôle des Etats-Unis de moteur économique et de garant de la sécurité reste primordial et dont l'Europe dépend, cette vision est une impasse stratégique. Néanmoins, les tensions politiques qui ont donné naissance au désaccord subsistent et vont fortement influencer les relations de l'Amérique avec l'Europe et au-delà.

La difficulté de gérer ces relations complexes devrait être envisagée dans le contexte de l'observation de T. Blair quant à l'absence d'une complète

(14) Bureau du Premier ministre, «PM statement opening Iraq debate», 18 mars 2003, disponible sur le site Internet [www.number-10.gov.uk/output/Page3294.asp](http://www.number-10.gov.uk/output/Page3294.asp).



compréhension des «préoccupations des Etats-Unis après le 11 septembre». Une des sources d'incompréhension est l'amalgame des termes «unipolaire» et «unilatéral» dans les discussions politiques. Il n'y a, dans l'histoire, aucune relation axiomatique entre l'émergence d'une structure unipolaire après la Guerre froide et le comportement unilatéral des Etats-Unis (15). La plus grande motivation de l'unilatéralisme des Etats-Unis n'est pas la superpuissance américaine, mais le sentiment accru de vulnérabilité né des attentats du 11 septembre. La promotion de la préemption militaire en un choix envisageable dans la Stratégie nationale de sécurité de 2002 reflète ce changement.

Le défi posé aux décideurs actuels contraste fortement avec celui de l'époque de la Guerre froide, quand une perception partagée de la menace soviétique était le ciment stratégique de l'OTAN. La tentative de forger une stratégie commune est difficile dans des circonstances où l'administration américaine se sent tenue de commettre des actes considérés par les Européens comme augmentant potentiellement leur vulnérabilité. Ces perceptions divergentes de la vulnérabilité des Etats-Unis et de l'Europe pourraient conduire à des divergences de politiques importantes. Par exemple, après l'attentat à la bombe du 11 mars 2004 à Madrid, certains Européens ont ouvertement évoqué la nécessité de se distancier des Etats-Unis afin de moins encourager Al Qaïda à les prendre pour cibles. Cependant, ces différences de perception sont, en fin de compte, illusoire. Comme l'a fait observer Pierre Hassner, spécialiste français de Sciences politiques, «*les deux sont en guerre contre Al Qaïda car [elle] est en guerre contre eux [...] Les Européens ont tendance à sous-estimer la gravité de la guerre contre le terrorisme [...] tandis que] les Américains ont tendance à négliger le danger qu'elle ne devienne un 'choc des civilisations'*» (16).

Le 11 septembre a révélé la vulnérabilité de l'Amérique au terrorisme de masse et a mis en lumière l'impératif de défendre la «république». La guerre en Iraq a créé une crise de légitimité politique lorsque les Etats-Unis se sont éloignés de leur rôle accepté de superpuissance bienveillante. Comme l'a remarqué l'historien John Lewis Gaddis, «*la guerre précipitée contre l'Iraq, en l'absence de tout 'premier tir' ou 'coup porté' a laissé [...] une impression croissante dans le monde entier qu'il ne pouvait rien avoir de pire que l'hégémonie américaine, si elle devait être utilisée de cette manière*» (17). En retenant leur *imprimatur* de légitimation de la guerre de 2003, les Nations Unies disaient essentiellement que la communauté internationale considé-

(15) John VAN OUDENAREN, «Unipolar versus unilateral», *Policy Review*, n° 124, avr.-mai 2004, disponible sur le site Internet [www.hoover.org/publications/policyreview/3438956.html](http://www.hoover.org/publications/policyreview/3438956.html).

(16) Pierre HASSNER, «Etats-Unis : l'empire de la force ou la force de l'Empire», *Papiers de Chaillot*, n° 54, sept. 2002, pp. 48-49.

(17) John Lewis GADDIS, *Surprise, Security, and the American Experience*, Harvard University Press, Cambridge, 2004, p. 101.

rait que le précédent d'un changement de régime à Bagdad imposé par les Etats-Unis comme «pire» que le maintien du dictateur iraquien au pouvoir.

De plus, l'absence de découverte de stocks d'ADM et les justifications mouvantes de l'administration – qui ont fini par souligner la démocratisation – ont fait obstacle aux efforts de cette dernière pour légitimer la guerre après coup. Pour paraphraser Henry Kissinger, les Etats-Unis ont totalement échoué à convaincre «*le reste du monde que notre première guerre préemptive avait été imposée par la nécessité et que nous ne pensons pas exclusivement à notre propre intérêt, mais également à celui du monde*» (18). L'analyste politique Robert Kagan soutient que la légitimité internationale des Etats-Unis est essentielle, mais qu'elle s'avérera fuyante en l'absence d'un consensus sur le caractère des menaces et sur la stratégie adéquate pour y faire face, y compris sur les moyens militaires quand cela sera nécessaire (19).

Ce fossé n'existe pas seulement entre Washington et les autres capitales étrangères. Il existe aussi au sein de l'Amérique elle-même. Au cours de la Guerre froide, nonobstant le traumatisme majeur qu'aura été la guerre du Vietnam, un consensus public remarquablement durable a existé non seulement sur la menace – l'expansionnisme soviétique –, mais également sur la stratégie – l'endiguement et la dissuasion. L'administration Bush a été incapable de s'attirer un soutien d'une ampleur comparable pour l'organisation d'une stratégie post-11 septembre, fondée sur le lien entre la prolifération et le terrorisme, entre acteurs étatiques et non étatiques. Cet objectif a été sabordé par l'absence de découverte de stocks d'ADM en Iraq, la réfutation, par la Commission du 11 septembre, des affirmations de l'administration sur un lien opérationnel entre l'Iraq et Al Qaïda et l'insurrection persistante et coûteuse en Iraq. Il existe dans la société américaine un consensus fondamental sur l'impératif d'éliminer le réseau d'Al Qaïda par tous les moyens nécessaires, y compris le recours préemptif à la force, mais ce consensus fait long feu quand il est question des *rogue States*.

Après le renversement du régime de Saddam Hussein, l'administration Bush a été confrontée à des crises successives de prolifération nucléaire avec les deux autres membres de «*l'axe du mal*» que sont la Corée du Nord et l'Iran. Des contraintes majeures pesant sur la capacité des Etats-Unis à amener un changement de régime à Pyongyang et à Téhéran, ainsi que le désaccord politique sur la débâcle des renseignements sur les ADM en Iraq ont provoqué le revirement pragmatique de l'administration vers la diplomatie multilatérale. Elle a suivi cette voie directement avec la Corée du Nord et indirectement avec l'Iran. Les expériences jumelles du 11 septem-

(18) Cité par Robert KAGAN, «A tougher war for the US is one of legitimacy», *New York Times*, 24 janv. 2004, p. B7.

(19) *Ibid.*

bre et de la guerre en Iraq influencent fortement la stratégie américaine envers ces États.

#### LES DÉFIS APRÈS L'IRAQ

Le président Bush a posé un point de repère ambitieux lorsqu'il a déclaré avec audace que les États-Unis ne «toléreraient» pas l'acquisition d'armes nucléaires par l'Iran et la Corée du Nord. Toutefois, la façon dont cette déclaration pouvait se traduire en actes au sein d'une administration ouvertement divisée entre partisans de la ligne dure et partisans du pragmatisme restait floue (20). Certains signes précoces semblaient indiquer la continuation possible d'une approche musclée de la non-prolifération. Cependant, la mise en œuvre de cette stratégie, qui reflète peut-être les opinions viscérales du Président envers les régimes de Pyongyang et de Téhéran, s'est heurtée à des contraintes majeures sur l'usage de la force et la capacité des États-Unis à provoquer un changement de régime en Corée du Nord ou en Iran. Parmi ces contraintes, la plus visible était la profonde crise de crédibilité des États-Unis, créée par l'absence de découverte de stocks d'ADM en Iraq par les troupes de la coalition. Dans un contexte politique où le changement de régime forcé est impossible et où l'écroulement du régime n'est pas imminent, l'administration Bush a choisi de traiter ces menaces de prolifération par la diplomatie multilatérale : directement avec la Corée du Nord, à travers les discussions à six (avec la Corée du Sud, la Chine, le Japon et la Russie), et indirectement avec l'Iran, par l'intermédiaire des ministres des Affaires étrangères de l'Union européenne et de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA).

Le revirement vers une approche diplomatique concernant ces deux *rogue States* a donné l'impulsion d'un virage pragmatique dans la politique post-Iraq de l'administration : un déplacement, dans la stratégie de non-prolifération, de l'objectif initial de préemption militaire et de changement de régime vers l'alternative de dissuasion et d'assurance renouvelée. L'importance de rassurer à nouveau ces États adverses – ainsi qu'alliés – quant aux intentions des États-Unis a été signalée dans des déclarations de hauts membres du gouvernement – notamment le secrétaire d'Etat Colin Powell –, stipulant que les États-Unis souhaitent le respect des normes internationales de non-prolifération et n'ont aucune intention d'envahir ou d'attaquer la Corée du Nord ou l'Iran. L'objectif apparent était que ces deux nations sachent que le but des États-Unis était de changer leur comportement plutôt que leur régime. Cependant, Washington reste ambigu. Cette confusion provient de la tension politique entre l'aspiration de longue date des États-Unis

(20) David SANGER, «To-do list : 1) what not to tolerate; 2) what that means», *New York Times*, 31 août 2003, section 4, p. 4.

à un changement de régime – ou bien à une profonde évolution du régime – et l'impératif proche d'engagement diplomatique avec ces deux pays sur le problème nucléaire.

Dans ce contexte, les gouvernements britannique et américain ont fait une annonce étonnante en décembre 2003 : grâce à des négociations secrètes, le dirigeant libyen Mouammar Kadhafi s'était engagé à renoncer de manière vérifiable aux capacités d'ADM secrètes de son pays. Le président Bush a déclaré que, par cet engagement à se conformer aux normes internationales de non-prolifération, la Libye avait «*entamé le processus d'entrée dans la communauté des nations*» (21). Les membres du gouvernement américain ont vite fait le lien entre l'avancée en Libye et la guerre en Iraq, affirmant que l'effet démonstratif du conflit, avec son message implicite sur le sort qui pourrait être dévolu aux autres *rogue States* s'ils ne se réformaient pas, avait motivé le changement de Kadhafi. Les critiques de l'administration objectèrent que l'annonce surprenante du mois de décembre était l'aboutissement d'un revirement politique vieux d'une décennie du dictateur libyen, en réponse à des exigences économiques et politiques internes, de mettre fin au statut de paria international de son pays. L'explication la plus plausible du changement de comportement de Kadhafi ne se trouve dans aucune des explications dichotomiques ci-dessus, mais plutôt dans leur interaction : la pression externe, y compris les sanctions de l'ONU, et l'interception, en octobre 2003, par les Etats-Unis, d'un navire contenant des composants nucléaires en route pour la Libye ont joué un rôle essentiel dans la montée des coûts internes du non-respect des normes internationales par la Libye; la guerre en Iraq a été une autre démonstration des capacités militaires et de la résolution politique des Etats-Unis, qui a affecté l'élaboration de la prise de décision du dirigeant libyen. Toutefois, au cœur de ce marché, l'Amérique assurait la survie du régime : en échange d'un changement profond de comportement concernant la prolifération et le terrorisme, les Etats-Unis oublieraient l'objectif du changement de régime en Libye. Sans cette assurance des Etats-Unis, M. Kadhafi n'aurait eu aucune raison d'abandonner ses programmes d'ADM; il aurait même pu être encouragé à accélérer leur développement afin de dissuader un éventuel effort américain pour le destituer.

Ainsi, des solutions alternatives à un changement politiques ont été employées dans les cas historiques de 2003 impliquant deux *rogue States* : en Iraq, un changement de régime imposé par une armée d'occupation étrangère; en Libye, un processus local de changement dans un régime, en réponse à des pressions internes et externes. Ces expériences divergentes sont lourdes d'implications sur l'intégration effective de la force et de la

(21) «Remarks on the decision by colonel Muammar Abu Minyar al-Qadhafi of Libya to disclose and dismantle weapons of mass destruction», *Weekly Compilation of Presidential Documents*, vol. XXXIX, n° 52, déc. 2003, p. 1835.

diplomatie dans d'autres cas problématiques, notamment l'Iran et la Corée du Nord, où les Etats-Unis sont confrontés à des crises nucléaires simultanées.

La qualification, par l'administration Bush, de la guerre visant à destituer Saddam Hussein comme un modèle de non-prolifération, reliant la doctrine de préemption de la National Security Strategy au précédent qu'est le changement de régime en Iraq, affecte la capacité des Etats-Unis à mener une diplomatie coercitive, c'est-à-dire à mettre une menace crédible de recours à la force au service des efforts diplomatiques de résolution des crises nucléaires jumelles de la Corée du Nord et de l'Iran. La déclaration de la Maison-Blanche selon laquelle *«toutes les options sont sur la table»* est difficile à interpréter dans le contexte de son message ambigu sur l'objectif de la politique des Etats-Unis : changer les régimes de ces pays ou bien modifier le comportement externe peu convenable de ces régimes. Les dirigeants de Pyongyang et de Téhéran considéreraient probablement des frappes de «contre-prolifération» contre leurs programmes nucléaires non comme des actions limitées, mais comme un élément d'une plus vaste campagne militaire des Etats-Unis pour renverser leurs régimes. Cette dynamique était évidente pendant la guerre en Iraq, lorsque le mouvement des forces aériennes américaines en Corée du Sud afin de renforcer la dissuasion a poussé Kim-jong Il à disparaître dans son bunker, manifestement par crainte que ce déploiement ne soit le prélude de frappes aériennes visant à décapiter le régime.

Dans l'élaboration de stratégies effectives pour la Corée du Nord et l'Iran, les décideurs politiques américains se retrouvent pris entre les précédents de l'Iraq et de la Libye. L'aspiration de l'administration Bush à un changement de certains régimes – qu'il s'effondre en Corée du Nord ou qu'il y ait un soulèvement populaire en Iran – n'est pas une perspective immédiate, tandis que sa rhétorique inflexible – suivant la déclaration emblématique du vice-président Cheney : *«nous ne négocions pas avec le mal, nous le supplantons»* – sape sa capacité à offrir les assurances de sécurité qui, dans le cas de la Libye, étaient essentielles à la décision stratégique de M. Kadhafi de mettre fin à ses programmes d'ADM. Parmi les spécialistes américains, les optimistes croient qu'il est possible de parvenir à des accords et que le défi est d'identifier les termes acceptables. Les sceptiques rejettent l'éventualité de solutions négociées, persuadés que les régimes de Pyongyang et de Téhéran sont résolus à acquérir des armes nucléaires.

La Corée du Nord et l'Iran ont-ils pris les décisions irréversibles de «se mettre au nucléaire»? Les essais d'armes de la Corée du Nord et l'intransigeance diplomatique iranienne semblent indiquer que oui. Cependant, comme aucune personne extérieure à ces régimes ne peut en être sûre, leurs intentions nucléaires doivent être tirées au clair par des négociations directes. Il conviendrait de présenter aux régimes de Pyongyang et de Téhéran

un choix structuré entre les bienfaits tangibles d'un changement de comportement et les représailles en cas de non-respect. Comme pour le Libye, une assurance crédible, par les Etats-Unis, quant à la sécurité du régime – allant au-delà de la formulation minimaliste de G. W. Bush selon laquelle les Etats-Unis n'ont «*aucune intention hostile*» – serait fondamentale. Si on fait en sorte que les Etats-Unis ne servent plus de raison – ni de prétexte – aux programmes d'armements de ces Etats, l'objectif serait d'affecter les intentions nucléaires en Corée du Nord et en Iran. Cependant, une des questions majeures est de déterminer si la rhétorique et les politiques de l'administration Bush ne l'ont pas, en substance, retirée du champ des garanties.

Les membres du gouvernement américain travaillent dans le contexte postérieur au débat amer sur l'Iraq, au cours duquel ce sont les Etats-Unis, plus que Saddam Hussein, qui sont devenus un problème aux yeux d'une grande partie du monde. La résolution de la contradiction centrale à Washington sur l'objectif de la politique américaine – changement de régime contre changement de comportement – changerait l'obligation politique envers Pyongyang et Téhéran. Si un tel effort diplomatique crédible était rejeté par la Corée du Nord et l'Iran, cela établirait au moins le prédictat de la considération, par le Conseil de sécurité de l'ONU, de mesures coercitives supplémentaires (par exemple, des sanctions économiques), afin de contraindre ces deux Etats à respecter leurs obligations en vertu du Traité de non-prolifération nucléaire (TNP).

Sans surprise, la Corée du Nord et l'Iran cherchent à éviter un choix structuré imposé de l'extérieur. Leur objectif est d'obtenir les bienfaits tangibles du contact avec le monde extérieur, sans abandonner leur option d'armes nucléaires et, par-dessus tout, en s'assurant la survie de leur régime. Les dirigeants à Pyongyang et à Téhéran sont confrontés à un dilemme symétrique à celui de Washington. Eux aussi sont pris entre deux précédents : d'un côté, refuser d'accepter un désarmement des ADM transparent, comme la Libye; de l'autre, être confronté à une forte résistance internationale contre leur aspiration à devenir ouvertement des Etats dotés de l'arme nucléaire, comme le Pakistan. Entre ces deux choix opposés, la Corée du Nord et l'Iran pourraient choisir une troisième voie : cultiver l'ambiguïté sur leurs intentions ainsi que sur le statut de leurs ressources nucléaires. Une telle ambiguïté aurait une utilité stratégique.

Dans le cas de l'Iraq, où l'administration Bush n'était pas préparée à «*considérer le oui comme une réponse*» – contrairement à ce qu'elle est préparée à faire avec la Corée du Nord et l'Iran –, Saddam Hussein a cultivé l'ambiguïté sur ses capacités ADM, dans une tentative de dissuasion d'une attaque américaine. Pour la Corée du Nord, cette voie préserverait l'unique source de contrepoids de Pyongyang lors d'une négociation, constituerait un certain degré de dissuasion des intentions américaines hostiles et ne provoquerait pas davantage l'hostilité de la Chine par des essais d'armements

supplémentaires. Pour l'Iran, l'ambiguïté contrecarrerait la capacité des Etats-Unis à développer un consensus d'action collective. La position par défaut de la Russie et de la Chine, qui est d'interpréter le comportement iranien – y compris les activités d'enrichissement de l'uranium – comme cohérent avec les obligations du pays en vertu du TNP, serait renforcé. La pression des Etats-Unis et de l'Union européenne pour endiguer le programme nucléaire serait qualifiée d'interférence extérieure et d'effort discriminatoire de la part de l'Occident, visant à refuser à l'Iran une technologie avancée.

La dissuasion sera un des éléments centraux de la stratégie américaine envers les cas difficiles actuels. Contrairement aux affirmations de la *National Security Strategy*, l'histoire nous indique que les dirigeants de *rogue States* ne sont pas congénitalement irrationnels ni «imperméables à la dissuasion». Ils sont capables d'erreurs de calcul, d'où le besoin d'une communication claire et cohérente de la part de Washington, afin d'éviter l'échec de la dissuasion. Le cas du nucléaire en Corée du Nord illustre la difficulté de faire respecter une ligne rouge empêchant qu'un seuil technologique ou de production décisif ne soit franchi vers la détention d'armements nucléaires. Bien que les membres du gouvernement américain doivent supporter l'ambiguïté entourant les ressources nucléaires et les intentions de la Corée du Nord et de l'Iran pour l'avenir prévisible, ils doivent également tracer une ligne rouge dissuasive : la menace d'une contre-attaque américaine, provoquant un changement de régime, si un Etat transmet du matériel ou des ressources nucléaires à un groupe terroriste non étatique tel qu'Al Qaïda. Pour les Etats visés, une politique déclaratoire des Etats-Unis mêlant la dissuasion – liée à une ligne rouge claire – et l'assurance renouvelée d'intentions américaines non hostiles créerait un nouveau calcul de décisions pour leurs régimes dirigeants. Le problème fondamental de la sécurité du régime et de la survie a été souligné dans le rapport *National Intelligence Estimate on Iraq* d'octobre 2002, qui concluait que le seul cas de figure où Saddam Hussein pourrait utiliser directement son arsenal non conventionnel ou bien transmettre ces ressources à des terroristes en vue d'un usage indirect contre les Etats-Unis et leurs alliés serait celui où des forces militaires américaines marcheraient sur Bagdad afin de renverser le régime.

\* \*  
\*

L'évolution des Etats-Unis vers l'unilatéralisme affirmé découle des attentats du 11 septembre. La conviction du président Bush que les menaces urgentes posées par les régimes voyous et les groupes terroristes pourraient rendre nécessaire une action américaine unilatérale hors de la structure des institutions et des normes internationales – sentiment exprimé

dans sa manière brutale de dire qu'il n'avait pas besoin de la « permission » du Conseil de sécurité de l'ONU pour défendre l'Amérique – a eu des implications majeures dans la perception que les Etats-Unis ont d'eux-mêmes comme dans leur image à l'étranger. Avant le 11 septembre, Richard Haass, ancien haut fonctionnaire du département d'Etat, a qualifié l'attitude politique de l'administration Bush de « *multilatéralisme à la carte* » (22). Cependant, les événements qui ont suivi le 11 septembre ont indiqué que l'administration avait essentiellement renversé les termes de la formulation du président Clinton en affichant clairement sa préférence pour l'unilatéralisme quand il était possible et le multilatéralisme quand il le fallait. Le mélange d'unilatéralisme et d'emphase prosélyte wilsonienne sur la démocratisation – comme dans la rhétorique transformationniste du second discours d'inauguration du président Bush – a alimenté la perception des Etats-Unis comme une « *hégémonie révisionniste* » (23).

Les crises nucléaires avec la Corée du Nord et l'Iran, ainsi que la « guerre mondiale contre le terrorisme » dans son ensemble se déroulent avec la guerre en Iraq comme toile de fond. Un sondage Gallup réalisé en juin 2004 montrait que, déjà, une majorité d'Américains considérait que la décision de l'administration Bush d'envoyer des forces militaires en Iraq était une erreur et que la guerre n'avait pas protégé les Etats-Unis du terrorisme (24). Un sondage Pew réalisé en novembre 2005 révéla que la guerre en Iraq avait eu un « impact profond » sur les attitudes du public envers le rôle mondial de l'Amérique et que le sentiment d'isolationnisme avait atteint un niveau sans précédent depuis la guerre du Vietnam (25). L'érosion actuelle de la confiance du public envers les institutions gouvernementales a commencé avec la guerre en Iraq – de la débâcle des services de renseignements sur les ADM à l'organisation incompétente de l'après-guerre – et fut renforcée par l'échec du gouvernement à tous les niveaux pour l'ouragan Katrina. Tandis que « *le choc et la peur* » initiaux de la campagne aérienne de la guerre laissaient place à une contre-insurrection sanglante sur le terrain en Iraq, le chercheur universitaire britannique Timothy Garton Ash a comparé la position des Etats-Unis et l'état d'esprit du public à ceux de la Grande-Bretagne au début du XX<sup>e</sup> siècle, au cours de la guerre des Boers, alors qu'elle aussi était confrontée au dilemme entre un agrandissement de l'empire et une guérilla intraitable en Afrique du Sud (26).

(22) Thom SHANKER, « White House says the US is not a loner, just choosy », *New York Times*, 31 juil. 2001, p. A1.

(23) Robert JERVIS, « The remaking of a unipolar world », *Washington Quarterly*, vol. XXIX, n° 2, été 2006, p. 17.

(24) Sondage CNN/USA Today /Gallup, cité par CNN, « Poll : sending troops to Iraq a mistake », 25 juin 2004, disponible sur le site Internet [www.cnn.com/2004/ALLPOLITICS/06/24/poll.iraq/](http://www.cnn.com/2004/ALLPOLITICS/06/24/poll.iraq/).

(25) Meg BORTIN, « Survey finds deep discontent with American foreign policy », *New York Times*, 18 nov. 2005, p. A12.

(26) Timothy GARTON ASH, « Stagger on, weary titan », *Guardian*, 25 août 2005, disponible sur le site Internet [www.guardian.co.uk/comment/story/0,3604,1555724,00.html](http://www.guardian.co.uk/comment/story/0,3604,1555724,00.html).



L'administration Bush soutient toujours que l'Iraq est un front central de la guerre mondiale contre le terrorisme. Les critiques objectent que l'Iraq n'était pas un foyer terroriste avant la période chaotique qui a suivi l'invasion américaine et que la décision présidentielle de faire de l'Iraq une priorité absolue après la destitution du régime des Talibans en Afghanistan était une bourde stratégique colossale, une diversion de la vraie guerre contre le terrorisme. Ils avancent également que l'épuisement des forces militaires américaines en Iraq, ainsi que la ponction énorme de la guerre sur les ressources financières et matérielles sapent la capacité des Etats-Unis à poursuivre la guerre contre le terrorisme. Même le Secrétaire à la Défense, Donald Rumsfeld, dans une note interne adressée aux aides supérieures sur la «métrique» d'évaluation de la guerre mondiale contre le terrorisme, s'est enquis de savoir si les forces américaines tuaient plus de terroristes que les partisans du radicalisme n'en recrutaient et n'en déployaient contre les Etats-Unis (27).

Les sondages d'opinion publique indiquent que la débâcle iraquienne a considérablement émoissé le soutien à une politique étrangère activiste aux Etats-Unis. La guerre en Iraq a mis en lumière les coûts, directs et indirects, de l'activisme unilatéral. Il n'apparaît pas encore clairement si ce sentiment public actuel va se durcir en un «syndrome post-Iraq» important, qui restreindra considérablement le recours à la force ou bien la menace de son utilisation comme soutien de la diplomatie. Le paradoxe est que, bien que la «phase unipolaire» des Etats-Unis ait pu s'achever en Iraq, le monde soit encore unipolaire en termes de puissance et que l'Amérique reste «la nation indispensable». Alors que les ténors de l'humanitaire appellent désormais l'administration Bush à intervenir au Darfour afin de stopper les massacres, une communauté internationale qui a condamné une administration Bush sans freins, qui en a trop fait en Iraq, se lamentera bientôt, peut-être, du retour d'une Amérique qui en fait trop peu.

Une question majeure à laquelle le nouveau Président américain sera confrontée en 2009 est de savoir si les Etats-Unis pourront raviver leur formule magique antérieure au 11 septembre : l'encadrement de la puissance américaine par les institutions internationales, dans un monde post-11 septembre. Les Etats-Unis peuvent-ils équilibrer les identités doubles exprimées par la description de l'Amérique par Raymond Aron comme une «république impériale»? Les années qui ont suivi le 11 septembre ont émoissé la perception de la restriction de la superpuissance, alors que les Etats-Unis ont démontré qu'ils peuvent et n'hésiteront pas à rompre avec les contraintes institutionnelles lorsqu'ils sont menacés. Le défi pressant pour les Etats-Unis dans la nouvelle ère de vulnérabilité est de trouver comment cultiver leurs intérêts nationaux sans remettre en cause leur engagement envers les normes de l'ordre international.

(27) Le texte de la «note interne sur la guerre contre le terrorisme» de Donald Rumsfeld, datée du 16 octobre 2003, a été publié dans *USA Today*, 20 mai 2005, disponible sur le site Internet [www.usatoday.com/news/washington/executive/rumsfeld-memo.htm](http://www.usatoday.com/news/washington/executive/rumsfeld-memo.htm).