

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2019

Volume XX

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LA STRATÉGIE AMÉRICAINE ET LE RETOUR DE LA COMPÉTITION ENTRE GRANDES PUISSANCES

PAR

BORIS LE CHAFFOTEC (*)

Alors que le Président américain s'est fait élire sur la promesse de redonner à l'Amérique sa grandeur passée (« *Make America great again* » (1)), la *National Security Strategy* publiée par la Maison-Blanche en décembre 2017 sonne comme un avertissement au reste du monde : « *Les Etats-Unis se défendront dans les compétitions politiques, économiques et militaires auxquelles nous sommes confrontés de par le monde* » (2). Le document-cadre de la *Grand Strategy* (3) américaine dénonce alors la stratégie d'engagement et de cooptation des autres puissances qui a guidé l'action extérieure des Etats-Unis depuis la fin de la Guerre froide, ainsi que l'entêtement des administrations précédentes à l'appliquer malgré les évolutions du contexte international. Cette « *America first national security strategy* » (4) abandonne dès lors toute perspective universaliste au nom d'une vision plus restreinte des intérêts nationaux, tournée vers « l'Amérique d'abord ». Ce changement de paradigme semble donc débiter un nouveau cycle de la politique extérieure des Etats-Unis, tournant définitivement la page des années post-Guerre froide. Après une période de transition et de questionnement réaliste débutée à la fin de la présidence de George W. Bush, les Etats-Unis se réengagent ainsi dans une compétition stratégique interétatique, actant « *la fin de la fin de l'histoire* » (5) face à l'émergence – ou la réémergence – de grandes puissances concurrentes.

(*) Conseiller auprès du sous-directeur de la stratégie de défense (DGRIS) du ministère des Armées (France). Les propos exprimés dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

(1) Empruntés à la rhétorique reaganienne, « *Make America great again* » (ou MAGA) et « *America first* » ont été les deux principaux slogans de campagne de Donald Trump pour l'élection présidentielle de 2016.

(2) « Introduction », *National Security Strategy*, 18 déc. 2017, p. 2.

(3) La « grande stratégie » désigne la posture et les moyens mis en œuvre pour la défense des intérêts nationaux aussi bien diplomatiques, économiques et militaires que culturels ou normatifs.

(4) « Introduction », *National Security Strategy*, 18 déc. 2017, p. 1.

(5) Cf. Robert KAGAN, « The end of the end of history », *The New Republic*, 23 avr. 2008. Dans cet article Robert Kagan questionne l'optimisme philosophico-politique exprimé par Francis Fukuyama à la fin de la Guerre froide (« The End of history? », *The National Interest*, n°16, été 1989) : alors que la Russie et la Chine développent des stratégies internationales plus agressives, l'auteur voit dans la compétition qui les oppose aux Etats-Unis un redémarrage de l'histoire, au sens hégélien du terme.

Mise en avant par l'administration, cette adaptation logique au contexte international ne peut être toutefois une explication suffisante à une telle évolution, tant elle semble être déterminée par des considérations internationales comme nationales. Cet article interroge ainsi le poids des déterminants intérieurs (6) dans l'idée de retour de la compétition stratégique interétatique au cours des années 2000-2010. Il cherche pour cela à dépasser une conception positiviste de la politique extérieure des Etats-Unis pour appréhender cette dernière comme construction sociale. La complexité du processus de décision américain entraîne en effet des rapports de force politiques qu'il convient de prendre en compte et de replacer dans leur contexte historique. Plus encore, ces rapports de force démontrent l'importance des représentations dans la formulation et la mise en œuvre de la politique extérieure. Objet central dans la définition de cette dernière, les menaces sont dès lors tout autant déterminées par les origines de celles-ci que par les représentations collectives qui en sont faites. Le retour de la compétition stratégique interétatique dans la rhétorique américaine doit être étudié en ce sens. Aussi apparaît-il nécessaire de replacer cette évolution dans un temps plus long, celui de l'après-Guerre froide qui a vu disparaître la puissance rivale soviétique et émerger l'idée de fin de l'histoire, synonyme d'absence de compétition stratégique. Ce moment particulier a conduit à un renforcement des outils normatifs de la stratégie internationale américaine afin d'intégrer les anciennes puissances rivales à un « *nouvel ordre mondial* » (7) garant des valeurs démocratiques et libérales défendues par les Etats-Unis. Les résistances à cette volonté de l'« *Empire bienveillant* » entraînèrent une période de questionnements qui aboutit à un retour du « *well-wisher* » (8) de John Quincy Adams puis à la définition d'une nouvelle stratégie plus coercitive. L'ambition de cet article est ainsi de mieux définir la temporalité et les processus ayant conduit à ce retour de la compétition entre grandes puissances comme déterminant de la grande stratégie américaine.

LE TRIOMPHE DE LA NATION INDISPENSABLE OU LA FIN DE L'HISTOIRE

La fin de la Guerre froide constitue une victoire stratégique pour les Etats-Unis, qui devenaient désormais l'unique superpuissance du système international. Pourtant, la dislocation du bloc de l'Est et la dissolution de l'Union soviétique entre 1989 et 1991 entraînaient un questionnement sur

(6) Pour une approche plus globale du poids de ces déterminants intérieurs, cf. James McCORMICK (dir.), *The Domestic Sources of American Foreign Policy. Insights and Evidence*, Rowman & Littlefield Publishers, Plymouth, 2017 (2012) ; Pierre MELANDRI / Serge RICARD, *La Politique extérieure des Etats-Unis au XX^e siècle : le poids des déterminants intérieurs*, L'Harmattan, Paris, 2007.

(7) « Préface », *National Security Strategy*, 1^{er} août 1991, p. V.

(8) Cf. Discours de John Quincy Adams à l'occasion de l'Independence Day, le 4 juillet 1821 : « *Wherever the standard of freedom and independence has been or shall be unfurled, there will her heart, her benedictions and her prayers be. But she goes not abroad in search of monsters to destroy. She is the well-wisher to the freedom and independence of all. She is the champion and vindicator only of her own.* ».

la place et le rôle des Etats-Unis dans le monde : la disparition de « *leur ancienne Némésis* » (9) ne devait-elle pas les conduire à un retrait relatif des affaires internationales ? George H. W. Bush répondait à ce questionnement dès son discours sur l'état de l'Union en 1991 : « *Pendant des générations, l'Amérique a mené la bataille pour la préservation et l'extension des bienfaits de la liberté. Et aujourd'hui, dans un monde en pleine mutation, le leadership américain est indispensable. Nous sommes Américains ; nous avons une responsabilité unique dans la difficile promotion de la liberté. Et lorsque nous le faisons, la liberté triomphe.* » (10) Quelques mois plus tard, le Président faisait de cette responsabilité le point central de sa grande stratégie : les Etats-Unis devaient façonner « *un nouvel ordre international [...] dans lequel [leurs] valeurs devaient survivre et prospérer* » (11). Après un XX^e siècle guerrier, il s'agissait désormais de « *gagner la paix* » (12) et d'entrer dans ce que Francis Fukuyama qualifia de « *fin de l'histoire* » (13).

Ce dernier donnait en effet, une signification plus structurante aux événements de Pologne et de Hongrie – signification confortée quelques mois plus tard par la chute du Mur de Berlin – : s'ils actaient la victoire idéologique de l'Ouest sur le communisme, ils parachevaient un mouvement historique plus ancien, aboutissant à la victoire de la démocratie libérale sur l'ensemble des autres alternatives politiques crédibles au niveau international. Après l'échec du nationalisme, du fascisme, du nazisme et du communisme, la démocratie libérale ne souffrait plus de concurrence et devait à moyen terme devenir la norme. Reprenant la démonstration hégélienne de *La Raison dans l'histoire*, Francis Fukuyama faisait de cette universalisation l'aboutissement de l'histoire. L'action des hommes ne serait désormais plus guidée que par leur volonté de se conformer à la norme libérale et d'entrer à leur tour dans un monde post-historique pacifié. Cette approche philosophico-politique reflète assez bien la perception que les responsables politiques américains eurent de l'évolution internationale qui se manifesta entre 1989 et 1991. L'absence de compétiteur stratégique ouvrait désormais la possibilité de « *façonner le futur* » (14) au nom de l'humanité :

« *Un monde autrefois divisé entre deux camps armés reconnaît désormais une unique puissance prééminente, les Etats-Unis d'Amérique. Et il la regarde sans crainte. Car le monde a confiance dans notre utilisation de la puissance et le monde a raison. Il a confiance dans notre capacité à être*

(9) « Préface », *National Security Strategy*, 1^{er} janv. 1993, p. I.

(10) George BUSH, Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union, Weekly Compilation of Presidential Documents, vol. XXVII, 29 janv. 1991.

(11) *National Security Strategy*, 1^{er} août 1991, p. V.

(12) James BAKER, « The future of Europe », S. Hrg. 101-1148, 13 déc. 1989.

(13) Francis FUKUYAMA, *op. cit.*

(14) George BUSH, *op. cit.*

juste et maîtrisé. Il a confiance dans notre volonté d'agir moralement. Il a confiance dans notre capacité à faire ce qui est bien. » (15)

Cette perception de l'émergence d'un monde unipolaire au cours de ces années fut renforcée par les événements du Golfe. La prise d'initiative des Etats-Unis, quelques heures après l'entrée des troupes iraqiennes au Koweït, avait ainsi un double sens : il s'agissait, d'un côté, de prendre la défense d'un Etat souverain et de préserver la stabilité de la région et les intérêts économiques qui y étaient liés ; et, de l'autre, de revigorer le système onusien autour de leurs valeurs et d'y légitimer leur *leadership*. Aussi l'absence de véritable opposition aux résolutions proposées par les Etats-Unis (16) donnait-elle corps à l'idée d'un monde post-historique dans lequel la communauté internationale mandatait la première puissance mondiale pour étendre les frontières d'une paix normée. L'opération Desert Storm devait dès lors servir d'événement fondateur de la gestion post-Guerre froide des crises internationales par les Etats-Unis : « *Dans le Golfe, nous avons entrevu un avenir meilleur – une nouvelle communauté mondiale réunie par un consensus croissant selon lequel la force ne peut pas être utilisée pour régler les conflits et que, lorsque ce consensus sera rompu, le monde réagira. Dans le Golfe, nous avons vu l'ONU jouer le rôle rêvé par ses fondateurs : les grandes nations du monde orchestrant et sanctionnant des actions collectives contre une agression.* » (17)

La guerre du Golfe entraînait ainsi une réévaluation du rôle des forces américaines et ouvrait la voie à l'émergence d'un interventionnisme humanitaire, initié avec prudence par George H. W. Bush à la fin de son mandat et porté par les internationalistes libéraux au cours de la présidence de Bill Clinton.

La victoire de ce dernier aux élections de 1992, dans un contexte d'aggravation de la crise somalienne, poussa le Président républicain à passer outre les figures les plus prudentes de son administration et à signer une directive en ce sens en novembre 1992 (18). Celle-ci définissait les conditions d'engagement des forces armées américaines pour les opérations de maintien de la paix (notamment sous mandat des Nations Unies) et de gestion de crises (catastrophe naturelle, crise sanitaire, guerres civiles) et encadrait le déclenchement de l'opération Restore Hope en Somalie en décembre de la même année. Tirant les leçons de

(15) George BUSH, Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union, Weekly Compilation of Presidential Documents, vol. XXVIII, 28 janv. 1992.

(16) De la résolution 660 (2 août 1990) condamnant l'agression iraqienne à la résolution 687 (3 avril 1991) organisant le désarmement de l'Iraq après le conflit, en passant par les résolutions 661 (6 août 1990) et 678 (29 novembre 1990) déterminant les moyens d'actions, les Etats-Unis ne rencontrèrent aucune opposition significative (Cuba, Yémen) pour la mise en œuvre de leur stratégie de résolution de crise.

(17) *National Security Strategy*, 1^{er} août 1991, p. V.

(18) *Peacekeeping and Emergency Humanitarian Relief Policy*, NSD-74, 24 nov. 1992.

la bataille de Mogadiscio (19), Bill Clinton affina le cadre politique de l'interventionnisme humanitaire (20), qui devenait, à travers une directive de mai 1994 (21), un axe des futures *National Security Strategy* et *National Military Strategy* américaines. Cette nouvelle vision guida la politique américaine vis-à-vis de la Bosnie et du Kosovo, où ils s'appuyèrent sur l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) pour les opérations *Deliberate Force* et *Allied Force* pour faire respecter les décisions du Conseil de sécurité des Nations Unies (22).

LA STRATÉGIE INSTITUTIONNELLE AU SERVICE DE L'UNIPOLARITÉ

Cette évolution de l'emploi des forces armées fut la première manifestation d'une stratégie institutionnelle plus large. Cette dernière avait pour objectif de faire accepter la puissance américaine par l'ensemble de la communauté internationale après les divisions et les tensions de la Guerre froide. George H. W. Bush présenta cette nouvelle orientation devant les délégations des Nations Unies lors de l'Assemblée générale en octobre 1990 : « *Nous portons la vision d'un nouveau partenariat des nations qui transcende la Guerre froide : un partenariat fondé sur la consultation, la coopération et l'action collective, en particulier par le biais d'organisations internationales et régionales ; un partenariat uni par des principes et par la primauté du droit et soutenu par un partage équitable des coûts et des engagements ; un partenariat dont les objectifs sont d'accroître la démocratie, la prospérité, la paix et de réduire le nombre d'armes.* » (23)

En pleine période de transition internationale, cette vision américaine devait rassurer les autres États sur les intentions américaines en amorçant une forme de limitation de l'utilisation unilatérale de la puissance. Pourtant, ce renoncement ne devait pas amoindrir le *leadership* international des États-Unis, comme le prouvait le soutien quasi unanime de la communauté internationale à la réaction américaine face à l'invasion du Koweït : non seulement l'Organisation des Nations Unies (ONU) soutint la politique de fermeté des États-Unis, mais elle se réappropriait l'agenda politique américain au nom de sa propre mission. L'approche institutionnelle permettait donc de légitimer l'action extérieure des États-Unis à travers le consentement diplomatique des autres États. Cette restriction stratégique de la puissance s'avérait donc plus rémunératrice à moyen et long terme

(19) Après la mort de dix-huit soldats américains dans une embuscade à Mogadiscio en octobre 1993, le Président ordonna la fin des opérations pour le mois de mars 1994, sous la pression de l'opinion publique et du Congrès.

(20) L'interventionnisme humanitaire fut combiné avec une politique de promotion de la démocratie revigorée. Cf. Boris LE CHAFFOTEC, « Les États-Unis et la promotion de la démocratie post-Guerre froide. Une stratégie polymorphe », *Les Cahiers IRICE*, n° 12, 2014/2, pp. 74-88.

(21) *US Policy on Reforming Multilateral Peace Operations*, PDD-25, 3 mai 1994.

(22) Résolutions 836 du 4 juin 1993, 1199 du 23 septembre 1998 et 1203 du 24 octobre 1998 du Conseil de sécurité de l'ONU.

(23) George BUSH, Address Before the 45th Session of the United Nations General Assembly in New York, Weekly Compilation of Presidential Documents, vol. XXVI, 1^{er} oct. 1990.

que son utilisation effective, en donnant corps à une configuration unipolaire du système international (24).

Cette stratégie institutionnelle s'appuya dès lors sur une politique active vis-à-vis des institutions elles-mêmes. Au-delà d'y imposer leur *leadership*, les Etats-Unis cherchèrent à les façonner pour aligner leurs objectifs avec les valeurs et les intérêts américains. Il s'agissait de réformer ou de créer, là encore par concertation, des institutions qui leur étaient favorables. Les Etats-Unis cherchèrent ainsi à faire évoluer le système onusien afin 1) d'éviter toute forme de politisation contraire à leurs intérêts et 2) de mieux contrôler les fonds de l'institution par un renforcement des prérogatives du Conseil de sécurité, à l'égard des opérations de maintien de la paix notamment. Et s'ils réussirent à faire révoquer, en décembre 1991, par leur seul poids diplomatique la très symbolique résolution 3379 « *consid[érant] que le sionisme est une forme de racisme et de discrimination raciale* » (25), ils durent user de l'arme budgétaire pour faire aboutir certaines réformes plus structurelles. Les résistances alors rencontrées à l'ONU poussèrent les Etats-Unis à élargir leur stratégie institutionnelle à d'autres organisations par la mobilisation des autres leviers de leur puissance. Les institutions économiques internationales devinrent ainsi un rouage central de leur stratégie de cooptation des anciennes puissances rivales, Russie et Chine en tête. Au-delà du Fonds monétaire international (FMI), de la Banque mondiale et du G7, le General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) puis l'Organisation mondiale du commerce (OMC) furent des outils majeurs de cette politique d'engagement. En soutenant l'adhésion de ces Etats à ces organisations, les Etats-Unis souhaitaient non seulement ouvrir ces marchés aux produits et aux investissements américains, mais aussi et surtout propager les normes libérales, dont l'impact sur les sociétés devait dépasser les seuls aspects économiques. Dans une perspective toute wilsonienne, cette puissance structurelle (26) et normative était dès lors théorisée comme un instrument central du *soft power* (27) américain au cours des années 1990 et 2000.

Les Etats-Unis poursuivirent, en outre, cette stratégie institutionnelle au niveau régional. Sur le continent américain, ils initièrent nombre de projets en ce sens, de la réforme de l'Organisation des Etats américains en 1990 à la création du Sommet des Amériques en 1994, en passant par la

(24) Cf. John IKENBERRY, *After Victory : Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton University Press, Princeton, 2001, pp. 37-48.

(25) « Elimination of all forms of racial discrimination », A/RES/3379, 10 nov. 1975.

(26) Cf. Susan STRANGE, *States and Markets. An introduction to International Political Economy*, Continuum, Londres, 1994 (1988).

(27) Cf. Joseph NYE, *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*, Basic Books, New York, 1990. Père du concept de *soft power*, Nye a servi dans la première administration de Bill Clinton comme président du Conseil du renseignement national puis comme Assistant Defense Secretary pour les affaires internationales.

multiplication des accords de libre-échange à partir de 1992 (28). De même, la création puis le renforcement de la Coopération économique pour l'Asie-Pacifique (APEC) à partir de 1989 suivaient la même logique de propagation et de pérennisation des normes libérales en Asie. Cette stratégie prenait toutefois une dimension plus structurante encore en Europe, où elle visait dès 1990 à mettre en œuvre une politique de rapprochement avec les Etats de l'ex-bloc de l'Est (29). Si l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) fut initialement envisagée comme lieu d'application de celle-ci, les Etats-Unis souhaitèrent aller plus loin par l'établissement, lors du sommet de l'OTAN à Bruxelles en 1994, du Partenariat pour la paix (PPP) mettant en place des mécanismes de coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et les ex-républiques soviétiques. Premier pas vers l'élargissement de l'Alliance (30), le PPP permettait d'étendre l'influence américaine au-delà de l'ancien rideau de fer, en s'appuyant sur des Etats américanophiles, et ainsi de consolider les gains stratégiques de la fin de la Guerre froide face à une Russie en pleine transformation. Les procédures d'adhésions à l'OTAN initiées en 1997 posèrent toutefois la question de leur acceptabilité par Moscou, alors qu'elles aboutissaient pour la première fois en 1999 (31) en pleine guerre du Kosovo. L'opposition de la Russie à l'intervention de l'Alliance atlantique dans ce conflit soulevait, en effet, la question de la pérennité de ce « *nouvel ordre mondial* » promu par les Etats-Unis au cours des années 1990.

L'EMPIRE BIENVEILLANT CONTESTÉ

La volonté américaine de forger un ordre international unipolaire par l'universalisation des valeurs démocratiques et libérales et la régulation des rapports de puissance fut progressivement remise en cause par les tensions persistantes ou émergentes avec les autres acteurs, aux niveaux global comme régional. Attribuées dans un premier temps à l'inertie structurelle du système international, ces tensions furent assimilées petit à petit à de nouvelles formes de concurrence pouvant à nouveau déstabiliser la scène internationale. Si les relations diplomatiques avec le Japon connurent encore des aléas au niveau économique (32), ce fut la construction européenne qui inquiéta le plus Washington dans ce domaine durant la seconde moitié des années 1990 et au début des années 2000. Alors que

(28) Cf. Boris LE CHAFFOTEC, « La politique régionale des Etats-Unis depuis la fin de la Guerre froide : une nouvelle *Frontier* pour l'hémisphère occidental ? », *Histoire, Economie et Société*, 2014/1, pp. 104-116.

(29) Cet objectif fut énoncé par George Bush lors du sommet de l'OTAN à Londres en juillet 1990.

(30) Cf. Bill CLINTON, Remarks to the North Atlantic Council in Brussels, Weekly Compilation of Presidential Documents, vol. XXX, 10 janv. 1994.

(31) Adhésions de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque.

(32) Alors que la rivalité économique américano-japonaise connut son apogée durant les années 1990, Bill Clinton dut menacer le Japon de sanctions économiques en 1995 pour obtenir un accord – sur la question de l'ouverture du marché automobile nippon notamment. Cf. Bill CLINTON, Remarks on the Japan-United States Trade Agreement, Weekly Compilation of Presidential Documents, vol. XXXI, 28 juin 1995.

le dernier cycle de négociation du GATT (Uruguay Round) de 1986 à 1994 fut concomitant du renforcement des institutions européennes (33), les Etats-Unis semblaient avoir réussi à obtenir des garanties suffisantes – en matière agricole notamment – à travers la création de l'OMC. Pourtant, l'Union européenne (UE) changeait la nature du rapport de l'Amérique à l'Europe : désormais, les Etats-Unis faisaient face à un acteur politique unifié ayant pour objectif de défendre les intérêts de ses membres de manière collective. Le différend entre les Etats-Unis et l'UE au sein de l'OMC autour du LIBERTAD Act symbolisa les risques liés à la naissance d'un tel acteur régional : forte de son poids économique, l'UE contestait et délégitimait la stratégie américaine à l'égard du régime castriste au nom d'intérêts économiques divergents.

L'émergence d'une voix européenne sur la scène internationale provoquait ainsi une désunion des Etats occidentaux, affaiblissant la capacité des Etats-Unis à appliquer leur stratégie institutionnelle. Au-delà du domaine économique, ces divergences s'accrochèrent à travers la question sécuritaire. Alors que l'UE développait une Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) devant garantir la sécurité et l'indépendance politique de ses membres par la définition d'une Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), les Etats-Unis dénoncèrent rapidement toute concurrence à l'égard de l'OTAN (34). Bien que les accords dits « Berlin plus » de 1999 limitèrent les craintes américaines vis-à-vis de la PSDC, l'opposition de la France et de l'Allemagne au projet américain de résolution du Conseil de sécurité de l'ONU en faveur d'une intervention militaire contre l'Iraq au début de l'année 2003 illustre de manière plus vive encore les dangers liés à l'émergence d'un pôle européen concurrent. Non seulement le camp occidental en ressortait affaibli mais la rivalité entre ces deux pôles atlantiques créait de nouveaux espaces de contestation du *leadership* international des Etats-Unis. La question iraquienne l'illustre parfaitement puisque la menace de veto brandie par la France permit à la Russie et à la Chine de s'opposer à la puissance américaine à moindre coût diplomatique et de légitimer leurs stratégies en faveur de l'émergence d'un ordre international multipolaire, contestant ouvertement l'« *Empire bienveillant* » (35) américain.

Deux événements successifs ravivèrent les tensions entre les Etats-Unis et la Russie durant l'année 1999 : d'un côté, l'intervention de l'OTAN au Kosovo fut dénoncée par Moscou comme une forme d'ingérence occidentale dans les affaires d'un Etat souverain et allié ; de l'autre, la forte répression russe lors de la seconde guerre de Tchétchénie fut la cible des critiques

(33) L'Acte unique européen ouvrant la voie au marché unique fut signé en 1986, tandis que le Traité de Maastricht de 1992 créait l'Union européenne le 1^{er} novembre 1993.

(34) Cf. Donald RUMSFELD, « NATO North Atlantic Council (NAC-D) », 7 juin 2001.

(35) Conceptualisé par Robert Kagan (« The benevolent empire », *Foreign Policy*, n°111, été 1998, pp. 24-35), l'Empire bienveillant est le pendant néo-conservateur de la nation indispensable des internationalistes libéraux.

occidentales. La consolidation du pouvoir de Vladimir Poutine entre août 1999 et mars 2000 confirmait alors la fin du rapprochement américano-russe initié dans le sillage de la fin de la Guerre froide. La Russie était désormais résolue à limiter l'influence américaine dans son étranger proche et à freiner l'extension géographique de l'OTAN. Si la coopération russe en matière de lutte antiterroriste à la suite des attentats du 11 septembre 2001 apaisa pour un temps les critiques américaines, le dossier iraquien réamorça les condamnations à l'égard du régime et de la conduite internationale de la Russie. l'opération militaire qu'elle mena en Géorgie à l'été 2008 marquait l'aboutissement de la rupture entre les deux Etats, comme l'illustre les propos de Condoleezza Rice : « *Ce qui est encore plus troublant dans les actions de la Russie, c'est qu'elles s'aggravent depuis plusieurs années. Je fais référence, entre autres, à l'intimidation de ses voisins souverains, à son utilisation du pétrole et du gaz comme arme politique, à sa suspension unilatérale du Traité sur les [forces conventionnelles en Europe], à sa menace de cibler des nations pacifiques avec des armes nucléaires, à sa vente d'armes à des Etats et des groupes qui menacent la sécurité internationale et à sa persécution [...] de journalistes et de dissidents russes [...]. Il en ressort l'image d'une Russie de plus en plus autoritaire chez elle et agressive à l'étranger* » (36).

Cette agressivité internationale était d'autant plus préoccupante aux yeux de nombreux décideurs américains que la Russie semblait profiter de l'émergence économique de la Chine pour s'attaquer indirectement aux intérêts des Etats-Unis. Le Congrès s'inquiétait ainsi dès 2000 de la vente d'armes russes – notamment antinavire – à la Chine et soulevait la « *question d'une possible coopération stratégique russo-chinoise pour l'émergence d'un monde 'multipolaire'* » (37).

Alors que la croissance économique de la Chine fut initialement perçue comme une étape vers la libéralisation et la démocratisation du pays, la stratégie économique de Pékin durant les années 2000 fut dénoncée avec vigueur par Washington : non seulement la Chine sous-évaluait sa monnaie afin d'être plus compétitive sur le marché mondial mais en outre elle ne suivait pas les préconisations de l'OMC en matière de droits de douane ou de propriété intellectuelle. Plus encore, cela rendait les risques sécuritaires d'une telle ascension économique de plus en plus crédibles. Si la *Quadrennial Defense Review* de 1997 identifiait ce potentiel après la crise du détroit de Taiwan de 1995-1996, la montée en puissance de l'outil militaire chinois fut clairement dénoncée comme vecteur de déstabilisation régionale et internationale au sein de la *National Security Strategy* de 2002 : « *En recherchant des capacités militaires avancées pouvant menacer ses voisins de la région Asie-Pacifique, la Chine suit un chemin désuet qui*

(36) Condoleezza RICE, Secretary Rice Addresses US-Russia Relations at The German Marshall Fund, 18 sept. 2008.

(37) Benjamin GILMAN, « Russian Anti-Ship missile Nonproliferation act of 2000 », H. Rpt. 106-667, 12 juin 2000.

finira par entraver sa propre quête de grandeur nationale. » (38) Alors qu'une telle évolution allait à l'encontre des intérêts américains dans la région, les Etats-Unis identifiaient désormais la Chine comme un « *compétiteur* » (39) qu'il convenait d'engager plus activement, afin d'éviter toute « *confrontation* » (40).

L'OPTIMISME HOBBSIEN (41)

FACE AUX COMPÉTITEURS STRATÉGIQUES DE L'AMÉRIQUE

L'engagement de la Russie et de la Chine posait néanmoins question car les stratégies mises en œuvre en ce sens par les différentes administrations américaines depuis la fin de la Guerre froide ne semblaient pas avoir été efficaces pour empêcher la réémergence de compétiteurs étatiques. D'un côté, la stratégie institutionnelle des années 1990 portée par les internationalistes libéraux n'avait pas conduit ces Etats à rejoindre le camp idéalisé des démocraties libérales. De l'autre, la focalisation de la première administration de George W. Bush sur « *la guerre contre la terreur* » (42), sous l'impulsion des néo-conservateurs, n'avait pas plus permis de fédérer ces compétiteurs autour des intérêts américains. Associée au primat de la mission sur la coalition (43), cette obsession à l'égard de la menace terroriste créa même des impensés et des vides stratégiques exploités par les rivaux des Etats-Unis. La problématique posée par ces Etats nécessitait donc de sortir d'une stratégie internationale tournée vers la lutte antiterroriste pour se focaliser sur les « *nouveaux défis* » internationaux, posés par « *l'émergence de la Chine* » et « *la résurgence de la Russie* » (44) notamment. Ce constat conduisit les réalistes de la seconde administration de George W. Bush – Condoleezza Rice et Robert Gates en tête – puis Barack Obama (45) à chercher une solution de sortie de conflits en Iraq et en Afghanistan afin de mieux positionner les Etats-Unis

(38) *National Security Strategy*, 17 sept. 2002, p. 27.

(39) Dès 2001, James Kelly (Assistant Secretary of State pour l'Asie) qualifiait la Chine de la sorte devant le Sénat. Cf. James KELLY, « Where are US-China relations headed? », S. Hrg. 107-45, 1^{er} mai 2001.

(40) Propos de Joe Biden (président de la commission des Affaires étrangères du Sénat) au Sénat. Cf. Joe BIDEN, « United States-China relations in the era of globalization », S. Hrg. 110-763, 15 mai 2008.

(41) Alors que le Président lui exprima sa proximité intellectuelle avec l'auteur de *Léviathan*, Jeffrey Goldberg a qualifié Barack Obama d'« *optimiste hobbesien* » dans son article « La doctrine Obama », *The Atlantic*, avr. 2016.

(42) Cf. Boris LE CHAFFOTEC, « Chercher, construire et combattre l'ennemi. Pour une nouvelle historicité de la guerre contre la terreur », *Relations internationales*, n°167, 2016/3, pp. 127-152.

(43) Au nom de ce principe, les Etats-Unis affirmaient la supériorité morale de la mission sur la coalition et redonnaient à la coopération internationale le statut de moyen. Dès lors, ils souhaitaient voir les Etats rejoindre progressivement les Etats-Unis dans leur combat contre « la terreur », y compris la Russie et la Chine. Paul Wolfowitz exposa ce principe en 2002 à la 38^e Conférence de Munich.

(44) Propos de Joe Biden (président de la commission des affaires étrangères du Sénat) au Sénat. Cf. Joe BIDEN, « *Implementing smart power: setting an agenda for national security reform* », S. Hrg. 110-687, 24 avr. 2008.

(45) Profitant du succès du *surge* initié par l'administration précédente, Barack Obama débuta immédiatement le retrait des troupes américaines d'Iraq – retrait achevé en décembre 2011. Cela permit de suivre une logique similaire en Afghanistan afin de réduire la présence militaire américaine à partir de 2012.

dans un monde multipolaire, dont il convenait d'accepter la réalité. Ce tournant réaliste (46) de la grande stratégie américaine abandonnait dès lors l'approche universaliste des wilsoniens – internationalistes libéraux comme néo-conservateurs – au profit de celle du « *well-wisher* » – non pas défenseur mais sympathisant de la liberté – de John Quincy Adams.

Les Etats-Unis devaient ainsi redéfinir leur stratégie internationale autour de la compétition stratégique interétatique naissante. Aussi Hillary Clinton l'affirma-t-elle sans détour : « *L'avenir de la politique sera décidé en Asie, pas en Afghanistan ou en Iraq, et les Etats-Unis seront au centre de l'action.* » (47) Le « pivot » vers l'Asie alors opéré par Washington était une réponse directe à la transformation et à la diversification de la puissance chinoise au cours des années 2000. Il s'agissait désormais d'enrayer cette évolution et la constitution d'une sphère d'influence chinoise dans la zone Asie-Pacifique qui pourrait – à l'image de la sphère d'influence russe aux portes de l'OTAN – limiter les capacités d'action américaines. Pendant réaliste du *soft power*, les Etats-Unis mobilisèrent alors l'ensemble des leviers de leur puissance de manière « intelligente ». Ce *smart power* (48) s'appliqua ainsi aussi bien dans les domaines économique – avec les négociations du Trans-Pacific Partnership (TPP) signé en 2016 avec onze partenaires (49) – que diplomatique – à travers la consolidation des relations avec l'Inde ou le Vietnam – et militaire – par le renforcement des moyens placés sous l'autorité du commandement militaire régional américain, USPACOM. La mise en œuvre de cette stratégie s'inscrivait dès lors dans le temps long et visait des résultats systémiques permettant de maintenir un équilibre international favorable à la puissance américaine.

Cette stratégie nécessitait une focalisation et une mobilisation majeure des leviers de la puissance américaine sur la zone Asie-Pacifique et entraînait le risque de voir les intérêts américains remis en cause dans d'autres régions du monde. Aussi est-ce l'une des raisons du « *reset* » (50) proposé par Barack Obama à la Russie. En lui reconnaissant sa place de grande nation et sa sphère d'influence régionale, les Etats-Unis souhaitaient réduire les tensions avec la Russie pour se concentrer sur le défi asiatique. C'est cette approche qui prévalut notamment dans les négociations du traité New START de réduction conjointe des arsenaux nucléaires signé en 2010. Malgré quelques succès initiaux, cette stratégie ne permit toutefois

(46) Pour une étude des rapports de force entre réalistes et internationalistes libéraux au sein de l'administration de Barack Obama, cf. James MANN, *The Obamians: the Struggle Inside the White House to Redefine American Power*, Penguin Books, 2013. Jeffrey GOLDBERG, « La doctrine Obama », *op. cit.*

(47) Hillary CLINTON, « America's Pacific century », *Foreign Policy*, oct. 2011.

(48) Le concept de *smart power* défini par Joseph Nye (*Soft Power: the Means to Success in World Politics*, Public Affairs, New York, 2005) a été au cœur de la première *Quadrennial Diplomacy and Development Review* en 2010.

(49) Australie, Brunei, Canada, Chili, Japon, Malaisie, Mexique, Nouvelle Zélande, Pérou, Singapour et Vietnam.

(50) Dans le sillage de l'intervention militaire russe en Géorgie, la nouvelle administration américaine proposa dès le mois de mars 2009 à la Russie de réinitialiser (*reset*) les relations américano-russes.

pas de contenir la puissance russe, qui profita des divisions nationales ukrainiennes pour annexer la Crimée en 2014 et étendre son influence sur une large partie du territoire de ce pays en pleine négociation d'un accord d'association avec l'UE. Plus encore, l'immixtion de la Russie dans la guerre civile syrienne à partir de 2015 venait s'opposer aux efforts américains et européens de trouver une solution diplomatique de sortie de crise. Ces dossiers exposaient dès lors les limites du *reset* face à la stratégie de puissance mise en œuvre par la Russie dans le voisinage européen et au Proche-Orient. Ils venaient en outre affaiblir la vision initiale de la compétition stratégique de l'administration de Barack Obama résumée par le « pivot » vers l'Asie. Il s'agissait désormais de poursuivre une stratégie globale permettant de défendre les intérêts des Etats-Unis face à la Chine, tout en évitant d'affaiblir la posture américaine et, donc, de favoriser des actions d'opportunités contraires à leurs intérêts dans d'autres régions du monde.

UNE NOUVELLE GRANDE STRATÉGIE POUR LA PAIX ARMÉE

Les difficultés du « *reset* » se conjuguèrent aux problèmes rencontrés face à la Chine, en mer de Chine méridionale notamment, et questionnaient la viabilité des politiques d'engagement de ces compétiteurs étatiques. Barack Obama redéfinissait ainsi le poids donné à chacun des leviers de la puissance américaine au cours de son second mandat. Les outils coercitifs prirent désormais une place plus importante, qu'il s'agisse des sanctions à l'égard de la Russie pour son annexion de la Crimée, du lancement de la European Reassurance Initiative visant à renforcer la présence militaire américaine à l'est de l'Europe ou encore de la multiplication des Freedom of Navigation Operations (FONOPs) pour s'opposer à la politique d'accaparement territorial et maritime menée par Pékin en mer de Chine méridionale. De manière plus générale, les Etats-Unis redonnèrent à leur puissance militaire un rôle prépondérant. Suivant les méthodes éprouvées de la Guerre froide, ils annonçaient une « *troisième stratégie de compensation* » (*Third Offset Strategy*) (51) en 2014, visant à accentuer l'avantage militaire comparatif des Etats-Unis face à leurs compétiteurs stratégiques pour mieux les dissuader d'agir contre les intérêts américains en Asie, en Europe ou ailleurs dans le monde. Ces évolutions de la fin de la présidence de Barack Obama étaient soutenues de manière bipartite et étaient révélatrices d'une inquiétude grandissante de la classe politique américaine à l'égard de ces puissances rivales.

Aussi préfiguraient-elles un recentrage plus fort encore de la grande stratégie des Etats-Unis sur les éléments coercitifs de leur puissance.

(51) La *Third Offset Strategy* fait référence aux deux autres stratégies de compensation ayant été mises en œuvre face à l'Union soviétique durant la Guerre froide. La *Second Offset Strategy* initiée à la fin des années 1970 est perçue outre-Atlantique comme un facteur important de la victoire sur l'Union soviétique, en s'appuyant sur les limites économiques du modèle soviétique.

Affichant une vision jacksonienne (52) plus restreinte des intérêts nationaux, Donald Trump articule ainsi sa stratégie internationale pour faire face au « *retour de la compétition entre grandes puissances* » (53) autour de deux piliers. D'un côté, les Etats-Unis doivent accentuer la remontée en puissance débutée par la *Third Offset Strategy* afin d'imposer une « *paix armée* » (*Peace Through Strength*) (54). Dans ce cadre, ils doivent « *construire une force armée plus létale* » (55) et disposer d'un arsenal nucléaire élargi et modernisé (56). Le Président voit en effet dans l'atome un vecteur puissant de pacification des rapports avec la Russie et la Chine : c'est parce que les Etats-Unis disposeront d'une capacité de destruction inégalée qu'ils pourront établir des relations apaisées et constructives avec ces Etats. Ainsi préservés de toute menace à l'égard de leur sécurité, les Etats-Unis peuvent, d'un autre côté, utiliser leur puissance économique pour protéger leurs intérêts des pratiques diplomatiques et commerciales agressives. Les sanctions économiques, les droits de douanes ou la remise en cause des accords commerciaux passés (57) sont ainsi considérés comme autant d'outils pour « *répondre aux compétitions [...] auxquelles [font face les Etats-Unis] de par le monde* ». Et si la Chine reste perçue comme la menace la plus structurante pour les années à venir, l'ingérence dénoncée de la Russie dans les élections américaines de 2016 a montré que cette dernière était encore un compétiteur incontournable pour les Etats-Unis.

* *
*

Objet central de la *Grand Strategy* américaine au cours de la Guerre froide, la compétition stratégique interétatique a disparu pour un temps de la vision internationale des Etats-Unis alors que la victoire sur le bloc de l'Est semblait aboutir à la fin de l'histoire. La cooptation des anciennes puissances rivales à travers des institutions internationales et régionales rénovées devait en effet conduire à la pérennisation d'un système unipolaire pacifié et normé. L'émergence de voix dissonantes entraîna néanmoins une prise de conscience progressive de la multipolarisation du monde. Celle-ci fut dès lors interprétée outre-Atlantique comme le retour de la compétition entre grandes puissances, nécessitant une nouvelle orientation de la stratégie internationale américaine. Aussi la vision américano-centrée de Donald Trump parachève-t-elle une période de transition, mettant fin au moment post-Guerre froide de la politique étrangère américaine marqué par une aspiration universaliste.

(52) Cf. Walter MEAD, *Sous le signe de la providence. Comment la diplomatie américaine a changé le monde*, Odile Jacob, Paris, 2003.

(53) *National Security Strategy*, 18 déc. 2017, p. 27.

(54) *Rebuilding the U.S. Armed Forces*, NSPM-1, 27 janv. 2017.

(55) *Summary of the 2018 National Defense Strategy*, 19 janvier 2018, p. 5.

(56) Cf. *Nuclear Posture Review*, 5 fév. 2018.

(57) Il convient de noter que Donald Trump a immédiatement mis fin à la participation des Etats-Unis au Partenariat trans-pacifique (TPP), préférant une confrontation économique et commerciale plus directe avec la Chine par une hausse des barrières douanières.