

États-Unis : autopsie d'un emballement de la puissance

Justin Vaïsse*

ACCULÉ par les nécessités des temps modernes, un critique de cinéma décide d'abandonner sa plume et d'acquérir un ordinateur pour faire du traitement de texte, se révoltant intérieurement contre les marchands qui l'obligent à acheter un outil capable de recalculer en un temps record la distance de la terre au soleil alors que lui-même ne compte l'utiliser que comme une vulgaire machine à écrire.

Mais une fois l'engin acquis, notre homme se rend compte qu'il serait bien plus simple d'envoyer ses articles par courrier électronique plutôt que par disquette, et s'abonne, puisque son ordinateur est pourvu d'un modem, à un fournisseur d'accès à Internet. Ne pouvant souscrire moins de cinq heures, il finit, malgré ses préventions, par découvrir des sites de cinéphiles. De là, il en vient à télécharger des copies de films rares, à tel point qu'il souscrit un abonnement haut débit puis change d'ordinateur pour avoir une plus grande capacité de stockage, un graveur de disques, ainsi qu'un grand écran plat...

La moralité de cette fable est d'une grande simplicité et peut s'énoncer de multiples manières. Les moyens transforment les fins. Nos perspectives sur le monde changent avec les ressources dont nous disposons. L'appétit vient en mangeant. La dialectique entre ses intentions et ses capacités se joue bien souvent de l'homme.

Ce schéma offre une part d'explication à l'évolution de la politique étrangère américaine des dernières décennies, et particulièrement la

* Historien spécialiste des États-Unis, Justin Vaïsse est actuellement chargé de mission au Centre d'analyse et de prévision du ministère des Affaires étrangères (il s'exprime ici à titre personnel). Il est notamment l'auteur, avec Pierre Hassner, de *Washington et le monde. Dilemmes d'une superpuissance*, Paris, Autrement, 2003.

période comprise entre la guerre d'Afghanistan (fin 2001 pour les phases de combat décisives) et la retombée de l'enthousiasme au sujet de la guerre d'Irak (qu'on peut dater d'août 2003 environ), cette période pour laquelle le qualificatif d'*hubris* – à défaut de trouver un mot plus courant sans être familier – a été employé avec justesse.

Les origines de la démesure

Pourquoi et comment une puissance internationale dominante plutôt conservatrice, et dont la majorité des observateurs qualifiés estime qu'elle a intérêt à le rester, devient-elle révolutionnaire ou, pour reprendre une expression des théoriciens des relations internationales, « révisionniste » de l'ordre mondial ? Par quelles étapes intellectuelles les États-Unis sont-ils passés pour entreprendre une guerre de choix telle que l'intervention en Irak ? Pourquoi ont-ils sous-estimé les résistances qui leur ont été opposées, et pensé pouvoir échapper aux dilemmes de leur statut de superpuissance ? C'est à ces questions sur l'origine de l'*hubris* américaine que je voudrais apporter une part de réponse, avant de proposer un bilan provisoire – puisque dépourvu du recul historique nécessaire – des conséquences de la démesure de 2002-2003.

Revenons, pour le plaisir de l'ironie, au débat qui a opposé, dans les années 1970, un certain nombre d'intellectuels faucons au diplomate George Kennan à l'occasion de la sortie de son livre *The Cloud of Danger*¹. Dans leurs critiques à Kennan, ces faucons – et notamment les néoconservateurs – lui reprochent de ne s'intéresser qu'aux intentions affichées de l'URSS, au lieu de faire fond sur ce qui compte vraiment et constitue l'unique critère politique prudent : ses capacités militaires. Parmi ces faucons, Charles Burton Marshall, un membre du Committee on the Present Danger, lui écrit :

La partition conceptuelle entre les capacités et les intentions est un faux-semblant. [...] Les intentions ne se forment pas une à une singulièrement, mais en groupe ou en séquence. La fin d'une intention peut devenir moyen dans l'intention qui lui succède. [...]

Loin d'être figées, les intentions tendent par nature à muter. Ce thème se retrouve dans plusieurs pièces de Shakespeare. De même, l'histoire diplomatique – et qui le sait mieux que vous ? – en est pleine d'exemples. Vous ne pouvez pas avoir oublié les hauts et les bas de la guerre de Corée. Au départ, le but était de repousser l'invasion au nord du 38^e parallèle. Plus tard, à cause du *stimulus* offert par une victoire tactique passagère, notre politique visa rien moins que la

1. George F. Kennan, *The Cloud of Danger: Current Realities of American Foreign Policy*, Little, Brown, 1977.

réunification complète de la péninsule coréenne. Après l'intervention chinoise et la débâcle sur le Chonchon, nos objectifs revinrent à leur dimension initiale beaucoup plus modeste. Pour exprimer les choses sous la forme d'un théorème, l'impulsion de toute entité cognitive à convertir des désirs latents en désir actifs tend à varier de façon extensive ou restrictive selon les opportunités, les tentations et les capacités relatives.

Telles sont, en matière d'intentions, les subtilités qu'il faut garder à l'esprit pour évaluer correctement la relation soviéto-américaine. Les intentions – quel qu'en soit l'auteur – ne se contentent pas d'être. Elles *deviennent*².

L'ironie, c'est bien sûr que ces remarques logiques opposées par Charles Burton Marshall à George Kennan ont fini par s'appliquer bien mieux aux États-Unis qu'à l'URSS, si l'on observe les dernières décennies. L'élément décisif ici est le *build-up* reaganien, c'est-à-dire la rapide montée en puissance militaire des États-Unis au début des années 1980, au moment de la nouvelle guerre froide : les dépenses militaires passent, en dollars courants, de 116 milliards de dollars (4,6 % du PIB) en 1979 à 273 (6,2 % du PIB) en 1986. C'est cet élément singulier – la brutale augmentation de puissance absolue et relative de l'Amérique, accélérée bien sûr par la disparition de l'URSS – qui a modifié la perspective américaine sur le monde et où l'on peut trouver l'une des origines les plus décisives de l'*hubris* de 2002-2003. Certes, il ne saurait être question d'oublier le rôle du 11 septembre comme facteur de mobilisation et comme catalyseur, ni l'importance des préférences idéologiques de l'équipe Bush – une administration Gore n'aurait sans doute pas fait les mêmes choix. Mais des trois facteurs, c'est à coup sûr le moins reconnu.

Autrement dit, par une ruse de l'histoire, l'accélération des dépenses d'armement commencée sous l'impulsion de Carter en 1980 mais surtout menée à bien par Ronald Reagan, qui visait à faire pièce à Moscou et – de manière explicite dans le cas de la « guerre des étoiles » – à pousser à bout le système soviétique, a abouti, vingt ans plus tard, à une confiance excessive dans les capacités américaines. Ou, pour reprendre les termes de la lettre citée plus haut, « la fin d'une intention peut devenir moyen dans l'intention qui lui succède ».

Un autre texte néoconservateur de la fin des années 1970 permet d'approfondir les effets de l'acquisition d'un outil militaire sans égal sur l'Amérique, en particulier sur ses rapports avec les alliés. En 1979, Irving Kristol écrit un article prophétique au titre provoca-

2. Lettre de Charles Burton Marshall à George Kennan du 25 février 1978 au sujet du livre de Kennan, trouvée dans les archives du Committee on the Present Danger, carton 267, The Hoover Institution. C'est l'auteur qui souligne.

teur³ : “Does NATO Exist?” (« L'Otan existe-t-elle ? »), question à laquelle il répond par la négative, estimant notamment qu'après Suez, l'idée d'une politique étrangère de l'Otan, qui pourrait s'inquiéter des zones troublées de la planète en plus de la défense de l'Europe occidentale, a disparu du spectre des possibles. Tandis que l'Amérique doit se préoccuper seule de l'ordre du monde, les Européens ont fait retraite derrière le bouclier de l'Alliance pour ce qui est de l'URSS, et préfèrent apaiser leurs autres ennemis.

Les nations de l'Otan et d'Europe de l'Ouest – autant de social-démocraties, chacune à sa manière – sont sur le point de prendre conscience qu'elles vont devoir basculer soit à droite, soit à gauche. [...] Cette prise de conscience est déjà tellement répandue aux États-Unis que même l'administration actuelle qui, lorsqu'elle a été élue voici deux ans, s'attendait à gouverner en terrain social-démocrate connu, se trouve déphasée par rapport à une opinion populaire qui évolue massivement vers la droite. Elle essaie désespérément (même à contrecœur et sans efficacité aucune) de rattraper le train en marche.

Pour ce qui est de la politique étrangère, je dirais que ce changement de cap de l'opinion américaine représente les premières phases du bourgeonnement d'un nouveau nationalisme américain. Il est nouveau sur un point crucial : il est en voie de transcender l'ancienne polarisation entre isolationnistes et internationalistes qui fournissait jusqu'à présent les paramètres de tout débat de politique étrangère. Assez étrangement – en tout cas vu d'Europe – c'est le courant isolationniste qui a toujours été nationaliste par tempérament, alors que les internationalistes ont toujours adopté un point de vue planétaire. Le nouveau nationalisme, en revanche, est fondé sur l'idée que les États-Unis doivent être *la* plus grande, *la* plus influente puissance mondiale, et à mesure qu'il prend un élan idéologique croissant – certains diraient « si », je risque le « à mesure que » – il va exercer sur l'Otan une force de dislocation que cette structure pourra difficilement supporter⁴.

C'est ainsi que les États-Unis sont en train non seulement d'augmenter leur budget militaire [...], mais aussi de constituer, à l'instance du Congrès et des militaires, quelque chose appelé « force unilatérale⁵ » – une petite armée de 100 000 hommes, rigoureusement entraînés, possédant leur propre soutien logistique qui leur permet d'agir n'importe où dans le monde sans dépendre de l'appui d'aucun allié. [...]

3. Irving Kristol, “Does NATO Exist?”, *The Washington Quarterly*, automne 1979, repris dans Irving Kristol, *Reflections of a Neoconservative. Looking Back, Looking Ahead*, Basic Books, 1983, traduction française *Réflexions d'un néoconservateur*, Paris, PUF, 1987.

4. C'est l'auteur qui souligne.

5. Irving Kristol fait référence aux efforts de l'Amérique de se doter, notamment dans l'éventualité d'opérations dans la région du Golfe persique, d'une *Rapid Deployment Force* mobile et facilement projetable.

Le message adressé à l'Europe est clair : *il faut choisir*⁶. Si les interventions militaires extérieures des États-Unis sont exécutées entièrement par une force unilatérale, une politique étrangère unilatérale en découlera. [...] Non pas que l'Amérique répudiera l'intérêt très vif qu'elle porte à la défense de l'Europe de l'Ouest. Mais les partenaires de l'Otan découvriront que le partenariat s'est dissous, et qu'ils sont désormais des alliés de pure convenance. Et à moins qu'ils n'augmentent rapidement leur budget militaire, ils pourraient finir par être des alliés à inconvénients.

Certes, Irving Kristol n'est pas tout à fait aussi prophétique qu'il y paraît : il n'envisage pas d'autre cadre conceptuel que celui de la guerre froide et ne prévoit pas la mobilisation énorme, d'ailleurs en compagnie des alliés européens, qui sera jugée nécessaire pour la guerre du Golfe. Mais il évoque trois éléments cruciaux pour la suite des événements : le tournant nationaliste de l'opinion (qu'il sent donc dès la mi-1979), qu'on retrouvera après le 11 septembre ; le découplage transatlantique accru qui va survenir en raison de l'augmentation du budget militaire américain ; et surtout les effets systémiques délétères de ce découplage sur la relation Europe-États-Unis et la tendance américaine à agir unilatéralement.

Ce raisonnement qui veut que chaque pays fasse strictement la politique de ses moyens se retrouve bien sûr chez un autre néoconservateur, Robert Kagan. Dans *la Puissance et la faiblesse*⁷, Kagan avance l'idée que la vision du monde qu'ont les Européens, en particulier leur attachement au multilatéralisme, est déterminée non seulement par l'expérience de la construction européenne, mais surtout par leur faiblesse militaire. Kagan, toutefois, oublie de tirer les conséquences de son théorème pour les États-Unis, alors que celui-ci s'applique au cas américain au moins aussi bien qu'au cas européen.

Autrement dit, la formidable croissance absolue et relative de l'outil militaire des États-Unis depuis Reagan a créé un nouveau point de vue chez certains Américains, une nouvelle perspective, une nouvelle approche du monde selon laquelle il est possible de modeler (ou remodeler) l'environnement international plutôt que de se contenter de le « gérer », de s'en accommoder, à l'européenne – c'est tout le principe de l'approche par le « changement de régime » plutôt que par la négociation et les pressions diplomatiques. Ce sentiment de toute-puissance militaire a été encouragé d'un côté par les progrès de la RMA⁸, de l'autre par la conviction, devenue une véritable *doxa* chez les faucons américains, que c'est bien la politique de force, de mou-

6. En français dans le texte.

7. Robert Kagan, *la Puissance et la faiblesse*, Paris, Plon, 2003.

8. Révolution dans les affaires militaires, c'est-à-dire les progrès qualitatifs de l'outil militaire dus à la haute technologie, notamment la précision des bombardements. Peu avant l'intervention contre l'Irak de 2003, on entendait des faucons très confiants rappeler à juste titre que non seulement l'Irak était affaibli, mais l'Amérique était « bien plus performante » qu'en 1991.

vement, de refus du *statu quo* face à l'URSS (doctrine Reagan de harcèlement de l'empire soviétique par soutien aux « combattants de la liberté », projet « guerre des étoiles », etc.) qui a permis de remporter la guerre froide. Cette vision de l'histoire est très partielle, mais elle correspond à une part de la vérité ; surtout, elle constitue chez les néoconservateurs un credo d'autant plus important que ces options politiques leur ont été vivement reprochées par les réalistes et les colombes au cours des années 1980. D'où le sentiment d'avoir eu raison contre l'opinion dominante qui, si elle avait prévalu, aurait abouti, selon eux, à prolonger la guerre froide indéfiniment⁹. Ce schéma, bien sûr, a été appliqué à la guerre contre l'Irak, avec l'idée que pousser l'avantage américain, bouleverser le *statu quo* au Moyen-Orient pouvait pareillement aboutir à changer la donne, à rebattre les cartes en faveur de l'Amérique.

Plus généralement, ce sentiment d'avoir la capacité d'agir sur le monde que procure une puissance militaire hors du commun a largement coloré la vision générale des affaires du monde, jusqu'à déformer les perspectives des décideurs américains. De sorte que lorsqu'est arrivé le 11 septembre, condition de l'indispensable mobilisation de l'opinion publique américaine, ceux-ci ont agi dans une certaine illusion quant aux capacités de l'Amérique à mener à bien ses projets dans le monde. On se souvient des mots d'ordre qui reflétaient cette illusion : *Lead and they will follow* – l'idée selon laquelle il suffisait de faire preuve de détermination pour que les alliés suivent l'Amérique, puisqu'ils n'auraient pas d'autre choix ; la conviction que montrer la force de l'Amérique imposerait le respect et garantirait l'ordre ; la croyance naïve que la légitimité pouvait venir des intentions pures de l'Amérique, qui finiraient par être reconnues comme telles par tous ; etc. C'est aussi l'époque où la notion d'empire, certes dans une acception positive (l'empire bienveillant, l'empire de la liberté), est employée au sujet de l'Amérique par de nombreux observateurs, signe d'un confort nouveau avec l'exercice de la puissance militaire.

C'est donc une sorte de bulle spéculative fondée sur la très haute valeur de la ressource militaire et créant l'illusion d'omnipotence qui a incité l'administration Bush, ou du moins les faucons dans ses rangs, à miser sur un changement du *statu quo* au Moyen-Orient, à relancer les dés, et, ce faisant, à minimiser ou ignorer les autres domaines de la réalité politique : le nationalisme, la complexité du terrain, l'épaisseur anthropologique des sociétés étrangères, la préva-

9. Ce débat sur les causes de la fin de la guerre froide fait l'objet d'ouvrages et d'articles multiples ; mentionnons simplement la perspective néoconservatrice présentée de manière caricaturale par Jay Winik, *On the Brink. The Dramatic, Behind-the-Scenes Saga of the Reagan Era and the Men and Women Who Won the Cold War*, New York, Simon and Schuster, 1996.

lence de l'antiaméricanisme dans le monde arabe, la nécessité d'une légitimité large, etc. Cette bulle spéculative, cette *hubris* a fait rechuter les États-Unis dans les pièges de l'ethnocentrisme si bien décrits par Stanley Hoffmann au moment du Vietnam dans *Gulliver empêtré*¹⁰. Ou, comme l'écrit Robert Kagan lui-même dans une variation métaphorique sur les effets dialectiques des moyens sur les fins, possédant un marteau, l'Amérique de Bush a tendu à voir les problèmes du monde comme autant de clous à planter, oubliant que « puissance » n'était pas synonyme de « puissance militaire ».

La parution du second ouvrage de Robert Kagan¹¹, qui porte sur le problème de la légitimité qui a manqué à l'Amérique, ne sonne-t-elle pas comme l'aveu que la vision caricaturale du monde présentée dans *la Puissance et la faiblesse* ratait au moins une dimension essentielle de la réalité contemporaine ? Et la cause n'est-elle pas à rechercher dans un certain emballement de la puissance, précisément là où Kagan n'a pas voulu appliquer son schéma à l'Amérique, c'est-à-dire dans la dialectique entre les capacités et les intentions, et dans les excès auxquels elle peut parfois conduire ?

Revers et contrecoups

Mais la bulle spéculative de 2002-2003 s'est dégonflée ; l'emballlement a fait place au réalisme et au constat des limites de la puissance militaire, voire aux *mea culpa*, comme celui de l'universitaire Fouad Ajami, caution intellectuelle des néoconservateurs avant la guerre :

L'hubris s'est évanouie. Regardons les choses en face : l'Irak ne va pas devenir la vitrine de l'Amérique dans le monde arabo-musulman. [...] Si certains des concepteurs de la guerre avaient imaginé que l'Irak serait une base idéale pour l'hégémonie américaine dans le Golfe persique, un phare pour diffuser la démocratie et la raison à travers le monde arabe, cette idée a été clairement remiseée. Nous sommes des étrangers en Irak, et nous ignorions tout de cet endroit¹².

Quel bilan dresser de cette phase d'*hubris* de 2002-2003, qui a transformé les États-Unis, pour quelques mois, en puissance révolutionnaire ? Dans l'intervention en Irak, l'objectif des néoconservateurs, profitant de la fenêtre d'opportunité ouverte, du côté de l'opinion publique, par le 11 septembre, était triple : détruire les supposées armes de destruction massive et faire cesser le soutien de Saddam Hussein au terrorisme ; mettre à bas un régime tyrannique

10. Stanley Hoffmann, *Gulliver empêtré. Essai sur la politique étrangère des États-Unis*, Paris, PUF, 1968.

11. Robert Kagan, *le Revers de la puissance. Les États-Unis en quête de légitimité*, Paris, Plon, 2004.

12. Fouad Ajami, "Iraq may Survive, but the Dream is Dead", *New York Times*, 26 mai 2004.

odieux pour libérer le peuple irakien et instaurer, si possible, une démocratie ; enfin transformer un *statu quo* régional coûteux (stationnement de troupes américaines en Arabie saoudite, présence d'un foyer d'instabilité au cœur du Moyen-Orient, nécessité de soutenir des régimes autoritaires pour endiguer Saddam Hussein...) en une situation nouvelle qui pourrait ouvrir la voie à une pression sur les régimes autoritaires voire une diffusion de la démocratie, à un règlement du conflit israélo-palestinien, etc. Il s'agissait, en somme, de mener une quatrième guerre mondiale en rééditant l'exploit de la fin de la guerre froide (qui est donc la troisième) : pousser l'adversaire à bout afin de déclencher une nouvelle vague de démocratisation, comme après chaque guerre mondiale. Dans ce processus, l'Amérique allait faire une démonstration de sa force militaire, ce qui constituait un autre but de guerre, notamment pour les faucons nationalistes peu préoccupés par la vague de démocratisation censée balayer la région, ou sceptiques quant à ses chances de réalisation (Dick Cheney, Donald Rumsfeld...), mais qui accordaient un grand prix à la réaffirmation de l'hégémonie américaine après une décennie de démonstrations de faiblesse.

Il est trop tôt pour tirer un bilan de l'action de l'Amérique en Irak, compte tenu de la magnitude de l'événement – à l'instar de cette remarque de Chou Enlai qui jugeait encore prématuré de prétendre analyser toutes les conséquences de la Révolution française après seulement deux cents ans d'histoire. On peut néanmoins dresser un bilan provisoire de la situation et tenter d'analyser les conséquences de la guerre d'Irak pour la position internationale des États-Unis.

Globalement, l'*hubris* de 2002-2003 a abouti à une dégradation de cette position, et à une exacerbation des dilemmes propres à la superpuissance. En d'autres termes, la relance des dés semble avoir abouti, pour le moment du moins, à des situations moins optimales qu'auparavant dans les principaux arbitrages de politique étrangère. J'évoquerai quatre débats majeurs dont les termes ont évolué défavorablement : celui entre la loi et l'ordre ; celui entre le long terme et le court terme ; celui entre la liberté d'action et le partage du fardeau ; enfin celui entre la clarté politique et l'efficacité.

La loi et l'ordre dans les relations internationales

En politique intérieure il n'existe pas, du moins dans les sociétés modernes, de contradiction manifeste entre la loi et l'ordre puisque l'État peut assurer l'ordre avec des outils légaux qui limitent son arbitraire. Mais dans la sphère internationale, les choses sont moins claires, surtout pour la puissance dominante. D'un côté, celle-ci a bien sûr intérêt à promouvoir le respect de normes et de règles par

tous les acteurs du système international, plutôt que de s'en remettre à sa domination – c'est la fameuse phrase de Jean-Jacques Rousseau dans le *Contrat social* : « Le plus fort n'est jamais assez fort pour être toujours le maître, s'il ne transforme sa force en droit et l'obéissance en devoir. » La conséquence qui en découle naturellement pour cette superpuissance, c'est qu'elle doit observer elle-même ces normes qui consolident sa position, et donc limiter volontairement sa liberté d'action. Mais d'un autre côté, cette superpuissance doit garantir l'ordre mondial, d'une part pour éviter la remise en cause de sa position prééminente et de sa crédibilité, d'autre part pour renforcer sa légitimité aux yeux des autres acteurs qui bénéficient tous de l'ordre qu'elle assure, véritable bien public fourni par la superpuissance.

Mais que se passe-t-il quand cette superpuissance doit outrepasser les normes internationales pour éviter qu'un désordre ne s'étende, comme ce fut le cas au Kosovo en 1999 lorsque les États-Unis (sous couvert de l'Otan) intervinrent sans l'aval explicite du Conseil de sécurité de l'ONU ? Dans ce cas précis, la perte de légitimité fut compensée par un large consensus qui reconnaissait la nécessité d'agir pour éviter la poursuite du nettoyage ethnique plutôt que de s'en tenir à la stricte légalité, tant il est vrai que si « la force sans justice est tyrannique, la justice sans force est impuissante », selon la formule de Pascal.

Mais on voit bien, à travers cet exemple, qu'il existe un dilemme entre la loi et l'ordre, dilemme incarné dans les années 1990 par l'antagonisme entre le département d'État, défenseur des progrès du droit international, et le Pentagone, garant des capacités américaines à maintenir l'ordre ; d'où les luttes bureaucratiques sur le traité interdisant les mines antipersonnelles (nécessité opérationnelle notamment en Corée, selon le Pentagone qui était contre ; progrès du droit pour lequel l'Amérique doit montrer la voie, selon le Département d'État qui était pour) ou encore sur la Cour pénale internationale (qui va faire peser une lourde menace sur les opérations extérieures de l'Amérique selon le Pentagone qui était contre ; qui va faire avancer la stabilité internationale et le respect des normes contemporaines selon le Département d'État qui était pour).

Avec la guerre d'Irak, les États-Unis n'ont gagné ni du côté de la loi, ni du côté de l'ordre, du moins au moment présent. Les autres acteurs voient bien ce qui a été perdu : Washington est intervenu sans l'aval du Conseil de sécurité de l'ONU. Mais les gains en termes d'ordre et de stabilité restent difficiles à cerner : l'invasion de l'Irak a dynamisé le recrutement terroriste, nourri la perception d'une guerre de civilisations, renforcé l'antiaméricanisme ; elle n'a pas détruit une seule arme de destruction massive et, de ce fait, elle a en partie délégitimé la lutte contre la prolifération ; elle n'a pas conduit à une amé-

lioration du dossier israélo-palestinien ; elle a permis de retirer 10 000 à 15 000 soldats américains d'Arabie saoudite, mais au prix du stationnement d'une force dix fois plus importante dans le pays voisin.

Bref, pour la superpuissance, ce dilemme entre la loi et l'ordre a été exacerbé par l'emballement de la puissance de 2002-2003, et l'Amérique se retrouve dans une position moins optimale qu'avant l'intervention en Irak. C'est tout aussi vrai pour le dilemme entre la démonstration de force – nécessaire pour « rappeler qui est le chef » – et la retenue stratégique – pour ne pas paraître menacer les petites puissances et accroître leur sentiment d'insécurité et donc leur quête d'armements. Immédiatement après la démonstration de force en Irak, la position américaine s'est renforcée pour quelques mois, mais au bout d'un an, des régimes comme l'Iran ou la Syrie savent qu'ils n'ont plus à craindre une invasion américaine. Au contraire, l'Iran – qui paraît, à première vue, menacée sur ses deux flancs par la présence américaine – a plutôt renforcé sa position, car elle peut semer le trouble en Irak si les Américains se montrent trop provocateurs, notamment sur la question de son programme nucléaire. En d'autres termes, le pouvoir d'intimidation américain a plutôt décré. Quant au seul produit dérivé possible qu'on peut mettre au crédit de la démonstration de force irakienne, le désarmement libyen, il semble être beaucoup plus le résultat des sanctions de l'ONU et des négociations conduites depuis l'administration Clinton que de l'invasion de l'Irak¹³.

Deux échecs à court et long terme

Pour la superpuissance, le second dilemme se joue entre le court terme et le long terme. Sur le court terme, les nécessités de maintien de l'ordre l'amènent, par exemple, à coopérer avec des régimes autoritaires du Moyen-Orient et de l'Asie centrale afin de lutter contre le terrorisme islamiste, et donc de renforcer ces régimes. Mais cette stratégie, efficace au jour le jour, a un coût de long terme : elle alimente le ressentiment des populations concernées contre les États-Unis et nourrit au bout du compte l'aliénation politique et les injustices dont se nourrit le terrorisme. Une autre stratégie consiste donc à ne plus soutenir les régimes autoritaires qui font davantage partie du problème que de la solution, afin de favoriser l'éclosion de démocraties, seuls régimes qui assureront sur le long terme la sécurité des États-Unis : c'est précisément le programme néoconservateur dont la

13. Voir notamment Martin S. Indyk, "The Iraq War did not Force Gadaffi's Hand", *The Financial Times*, 9 mars 2004.

guerre d'Irak était la première pierre. Le président Bush a ainsi déclaré, lors de la célébration du 20^e anniversaire du National Endowment for Democracy (une organisation bipartisane mise en place par Ronald Reagan pour promouvoir la démocratie dans le monde) le 6 novembre 2003 :

Soixante années d'excuse et d'acceptation du manque de liberté au Moyen-Orient ne nous ont pas apporté plus de sécurité – parce que sur le long terme, on ne peut acheter la stabilité au prix de la liberté. Aussi longtemps que le Moyen-Orient restera une région où la liberté ne peut fleurir, il restera aussi une région marquée par la stagnation, le ressentiment et la violence prête à l'exportation. Et avec la dissémination d'armes qui peuvent infliger des dégâts catastrophiques à notre pays et nos alliés, nous serions inconscients d'accepter le *statu quo*. [...] L'établissement d'un Irak libre au cœur du Moyen-Orient constituera un événement décisif dans la révolution démocratique globale.

Seulement, il y a loin de la coupe aux lèvres, et il ne suffit pas de décréter la démocratie et de tenter de l'implanter dans un pays pour que survienne la révolution démocratique dans toute la région. C'est pourtant bien cette illusion qui a été nourrie par l'*hubris* de 2002-2003. Mais le résultat actuel, en attendant d'éventuelles améliorations à l'avenir, est peu encourageant : les régimes voisins de l'Irak ne semblent pas bouleversés par les évolutions, d'ailleurs encore incertaines, dans ce pays, et sur le court terme les difficultés américaines ont rendu plus nécessaires que jamais les compromis avec des régimes autoritaires (Tunisie, Ouzbékistan, etc.). Là encore, Washington a pour l'instant perdu sur les deux tableaux.

Contraintes des alliances

Troisième dilemme exacerbé par la guerre d'Irak : celui qui oppose la liberté d'action au partage du fardeau. En effet, d'un côté la superpuissance a intérêt à agir sans se préoccuper de l'opinion des autres pays, ce qui permet une plus grande marge de manœuvre et souvent une plus grande efficacité. D'un autre côté, elle a également intérêt à s'entourer d'alliés pour au moins trois raisons : partager les coûts des interventions ; leur donner une voix au chapitre afin qu'ils ne puissent critiquer les décisions, puisqu'ils les ont approuvées, et ont également, de ce fait, un intérêt à les voir porter des fruits ; enfin ces alliés confèrent de la légitimité à la superpuissance aux yeux d'autres pays et des opinions publiques. Seulement, bien sûr, cela suppose de partager la décision et de prendre en compte les avis des alliés.

Avec l'emballement de la puissance qui a caractérisé les années 2002-2003 (« la mission définit la coalition »), l'Amérique a clairement privilégié la liberté d'action. Mais le résultat, à ce jour, n'est

guère convaincant : les États-Unis doivent assumer la quasi-totalité des coûts de stabilisation et de reconstruction de l'Irak (en soldats et en dollars) ; la bonne volonté de la plupart des alliés est inexistante ; la légitimité américaine a été érodée ; et plus important encore, la capacité de l'Amérique à agir seule a diminué, du fait de l'immobilisation de 100 000 à 150 000 hommes en Irak et de la résistance plus grande aux initiatives américaines dans la région.

Affichage moral et efficacité pratique

Le dernier dilemme exacerbé par l'emballement de 2002-2003 est celui qui oppose les intérêts que présente la clarté politique – le fait de dire ce que l'on fait et faire ce que l'on dit – à l'efficacité discrète – le fait de conduire une politique sans l'afficher pour éviter son rejet. L'administration Bush, portée par l'*hubris* décrite plus haut, a privilégié l'affichage, espérant en récolter les fruits légitimes : les autres acteurs connaissent votre position, ils tendent à s'y adapter par anticipation, vous injectez une dose de prévisibilité dans le système international, vous modifiez la perception des problèmes du monde qu'ont les autres pays et leurs opinions publiques, etc. Elle l'a fait au détriment de la discrétion, qui présente une autre série d'intérêts : éviter de contrarier les autres acteurs sur des questions de principe, paraître les associer à la décision ou avoir leur assentiment (Coral Bell, dans un article fameux, loue le leadership à la Clinton qui donne « l'illusion d'un concert des puissances¹⁴ »), éviter de perdre la face si l'on ne fait pas ce que l'on a annoncé, et donc conserver de la souplesse, s'autoriser des contradictions qui sont moins voyantes quand elles n'ont pas fait l'objet de déclarations générales et définitives, etc.

Ainsi, cette administration a souvent codifié ses choix politiques par avance, comme ce fut le cas avec la doctrine de la préemption inscrite dans le marbre de la stratégie de Sécurité nationale de 2002, aboutissant à déclencher des critiques de toutes parts, notamment des alliés, et de justifier d'autres conduites de ce type sans rien gagner en légitimité pour le seul véritable cas d'application de cette doctrine présentée comme universellement valable, l'Irak. Plus généralement, portée par le sentiment de puissance, l'administration Bush a souvent clarifié des choix politiques dont les raisons auraient dû rester plus ambiguës, comme ce fut le cas avec le rejet du protocole de Kyoto (justifié par le refus de toucher au mode de consommation américain), ou encore le thème de la « clarté morale » contre le terro-

14. Coral Bell, "American Hegemony and the Pretense of Concert", *The National Interest*, automne 1999.

risme (consistant à assimiler toutes les formes de terrorisme) qui aboutit à priver de nuance une politique qui en a pourtant besoin.



Au lieu d'exalter la puissance américaine, l'*hubris* de 2002-2003, nourrie par le sentiment d'une supériorité militaire d'ailleurs réelle, et héritée d'efforts anciens, a donc abouti, si l'on se place à l'été 2004, à une dégradation de la position internationale des États-Unis. L'emballement de la puissance et surtout les illusions qui l'ont accompagné ont exacerbé les dilemmes de la superpuissance et créé, pour elle, des situations moins optimales qu'auparavant. Peut-être n'est-ce qu'un bilan transitoire, avant que les fruits de l'intervention en Irak ne viennent à mûrir, auquel cas le pari néoconservateur apparaîtra aussi audacieux et réussi que celui des années 1981-1984 – même si tout aussi ambigu. Mais les coûts induits par l'intervention sont déjà très élevés, et l'optimisme trouve encore peu de raisons de briller. Il reste que dans un monde qui demeure unipolaire du point de vue de la sécurité, personne n'a intérêt à un affaiblissement de la superpuissance. Si les coûts de l'*hubris* nous paraissent élevés, ceux d'une retraite ou d'un affaiblissement prolongé de l'Amérique pourraient nous paraître démesurés.

Justin Vaïsse