



analyse

Par **Tanguy Struye**
de Swielande, professeur
en relations internationales
à l'UCLouvain et
Dorothee Vandamme,
chargée de cours en relations
internationales à l'UCLouvain.

2003-2050 : L'odyssée américaine

Depuis la fin de la guerre froide, les États-Unis ont dominé les relations internationales. Peuvent-ils encore garantir leur leadership dans les prochaines décennies, face à la montée de puissances telles que la Chine, aux nombreux défis dont le changement climatique, aux technologies disruptives et à la démographie ?

Photo ci-dessus :
Le 14 novembre 2022, le président américain Joe Biden rencontre son homologue chinois Xi Jinping, à la veille du G20 organisé à Bali, en Indonésie. En février 2021, peu de temps après son arrivée dans le bureau Ovale, Joe Biden annonçait que la rivalité entre Washington et Pékin allait prendre la forme d'une « compétition extrême », la Chine étant considérée unanimement à Washington comme « le seul pays qui a à la fois l'intention de remodeler l'ordre international et de plus en plus les moyens de le faire sur le plan économique, diplomatique, militaire et technologique » (Anthony Blinken). (© AFP/Saul Loeb)

L' article qui suit propose une analyse prospective en deux temps. En premier lieu, quel bilan tirer de deux décennies de leadership américain depuis *Iraqi Freedom* ? Puis, quels sont les scénarios possibles qui se profilent à l'aune de 2050 en s'arrêtant plus spécifiquement sur le scénario souhaitable pour Washington ?

2003-2022 : de l'hubris à la realpolitik ?

C'est à l'occasion de la crise du Golfe (août 1990-janvier 1991) qu'une conception globale sur le nouveau rôle des États-Unis fait son apparition. Durant la crise, le président Bush affirme très vite en des termes wilsoniens son espoir que se mette en place un nouvel ordre mondial : « *Nous avons la vision d'un*

nouveau partenariat des nations qui transcendera la guerre froide. Un partenariat fondé sur la consultation, la coopération et l'action collective, s'exerçant en particulier par l'entremise des organisations internationales et régionales... Un partenariat qui aura pour but plus de démocratie, plus de prospérité, plus de paix et moins d'armements. » Friands de concepts-clés pour définir leur politique étrangère, les États-Unis vont très rapidement en développer un nouveau, celui de « nouvel ordre mondial ». Pour la troisième fois au cours du XX^e siècle, Washington affirme son intention de remodeler la scène internationale. En effet, Wilson en avait été empêché par le refus de ses concitoyens, encore favorables à l'isolationnisme traditionnel, tandis que Truman s'était heurté à l'expansionnisme communiste.

La traduction politique de ce nouveau concept-clé trouvera son terrain d'application dans la suprématie totale dont les États-Unis bénéficient à la fin de la guerre froide. D'aucuns parleront même de moment unipolaire (Charles Krauthammer) et d'hyperpuissance (Hubert Védrine). La guerre du Golfe (1990-1991) sera l'expression parfaite de cette omnipotence, qui se traduit par une domination économique, militaire et politique. S'ensuivra une volonté, sous l'administration Clinton, de défendre un agenda promouvant la démocratie et les droits de l'homme selon une logique wilsonienne. Les États-Unis seront toutefois rattrapés par la réalité de terrain, avec l'échec somalien, la non-intervention au Rwanda et les hésitations concernant l'ex-Yougoslavie, qui pousseront l'administration Clinton vers plus de pragmatisme lors de son second mandat. Après l'élection de George W. Bush à la présidence, les États-Unis se dirigent vers une certaine continuité par rapport à la précédente administration. Les attentats du 11-Septembre 2001

“ Les États-Unis, ayant surestimé la menace de l'islamisme radical tout en sous-estimant trop longtemps d'autres menaces, dont l'émergence de la Chine et le retour de la Russie, sortent affaiblis de vingt ans de lutte contre le terrorisme. ”

modifieront toutefois complètement la donne. En effet, suite aux attentats, l'administration Bush intervient en Afghanistan afin de défaire Al-Qaïda et les talibans, puis elle se lance dans une politique ambitieuse de démocratisation du Grand Moyen-Orient, dont la première étape est l'Irak. Pourtant, les difficultés rencontrées en Irak empêchent Washington d'aller plus loin dans ses desseins. L'enlèvement irakien suivi de la crise économique de 2008 empêchent les États-Unis de prendre en outre conscience de l'émergence de la Chine et du retour de la Russie sur la scène internationale. L'arrivée d'Obama marque un nouveau tournant dans la politique américaine. Il ne s'agit plus de promouvoir la destinée manifeste, mais plutôt de la défendre, de se retirer des théâtres d'opération secondaires (Irak, Afghanistan), de gérer la relation entre les grandes puissances et de reconstruire la nation (*Nation-building at home*). On retrouve ces mêmes logiques et priorités sous l'administration Trump (*Make America great again*), mais dans un style très différent, et un recours exclusif au coercitif et à l'unilatéralisme, ce qui affaiblira la position des États-Unis. L'arrivée de l'administration Biden se caractérise par une continuité de fond avec les administrations Obama et Trump, à savoir une politique étrangère plus pragmatique et se concentrant sur le défi central de gérer la relation entre grandes puissances, en particulier la relation Washington-Pékin.

Malgré leurs nombreux échecs en matière de politique étrangère (Irak, Afghanistan, Libye, Syrie...), les États-Unis ont

jusqu'à présent su se maintenir comme la seule et unique puissance dominante. Nous sommes pourtant loin de la mise en œuvre du « nouvel ordre mondial » pensé et désiré par l'administration Bush. En effet, en dépit de leur suprématie, les États-Unis donnent l'impression de stagner et de tergiverser. Alors qu'ils avaient l'opportunité de gérer l'après-guerre froide, en calibrant leurs capacités et moyens sur leurs intérêts nationaux vitaux, une certaine *hubris* a pris le dessus, en particulier pendant la période 1993-2005. Washington a cru pouvoir enfin faire bouger les frontières idéologiques et réaliser sa destinée manifeste. Les *high politics* ont cédé la place aux *low politics*. Ce faisant, ils ont commis l'erreur dénoncée par Paul Kennedy dans son fameux ouvrage *Naissance et déclin des grandes puissances* (1987), à savoir cette tendance qu'ont les hégémons à la surextension (*overstretch*). La guerre contre le terrorisme a consommé de nombreuses ressources économiques, militaires et diplomatiques américaines. Parti sabre au clair dans



une politique ambitieuse de transformation démocratique du Moyen-Orient, Washington a vite déchanté. Les États-Unis, ayant surestimé la menace de l'islamisme radical tout en sous-estimant trop longtemps d'autres menaces, dont l'émergence de la Chine et le retour de la Russie, sortent affaiblis de vingt ans de lutte contre le terrorisme. Ainsi, vingt ans après, les conséquences de la gestion des attentats ont entraîné un coup — et un coût — bien plus sérieux que celui infligé par Al-Qaïda le 11-Septembre 2001, marquant le point de départ du déclin relatif des États-Unis. L'exécution de la grande stratégie a été marquée par de nombreuses incohérences, un manque de priorités et des logiques court-termistes. Les États-Unis ont trop souvent perdu de vue le principe fondamental de toute politique étrangère, jadis défini par Richelieu, qui veut que « la chose qui doit être soutenue et la force qui doit la soutenir doivent être géométriquement proportionnelles » (1). Dans la conjoncture de l'après-guerre froide, les États-Unis ont été confrontés au problème de penser une nouvelle stratégie « intégrale » sans réellement identifier leur nouvel adver-

saire : terrorisme, États parias, puissances émergentes... ? L'émergence de la Chine et le retour de la Russie offrent toutefois une opportunité à Washington de développer une stratégie plus cohérente avec un soutien bipartisan possible. La période actuelle constitue donc à la fois un défi et une opportunité pour la principale puissance mondiale, confrontée à la nécessaire redéfinition de ses propres objectifs, rôles et ambitions.



2022-2050 : engagement sélectif et leader du système

Face à ce bilan mitigé, que pourrions-nous attendre des États-Unis dans les décennies à venir ? Si le déclin américain a été annoncé à de nombreuses reprises (*Sputnik*, 1957, guerre du Vietnam, 1955-1975, crise économique de 2008-2009), à chaque fois les pronostics ont été déjoués, les atouts américains restant nombreux. Leur puissance militaire demeure inégalée et Washington peut compter sur ses alliés et partenaires comme multiplicateurs de sa puissance. Au niveau économique, les États-Unis se maintiennent au premier rang mondial, malgré de nombreux défis : dette publique de plus de 31 000 milliards de dollars en 2022, inégalités sociales de plus en plus importantes, manque d'investissements dans les infrastructures, risque de perte de leur avance en matière de technologies disruptives. La situation démographique américaine reste plus avantageuse comparée à la situation en Europe, en Russie, au Japon ou en Chine. Les États-Unis restent également une puissance normative et institutionnelle. Les événements du 6 janvier 2021 ont toutefois révélé des divisions sociopolitiques importantes dont les conséquences vont encore se faire ressentir pendant de nombreuses années.

Face à ces réalités, mais fort de son ambition politique, Washington n'a nullement la volonté d'abandonner son objectif de maintien de sa suprématie dans les prochaines décennies. La volonté affichée est plutôt celle d'une adaptation de sa grande stratégie. En s'appuyant sur la discipline académique de

la prospective, on peut analyser plusieurs scénarios possibles de l'évolution du système international et y étudier la place des États-Unis dans le monde à venir (2). Dans le cadre de cet article, il nous a semblé intéressant de mobiliser la méthode du *backcasting* : il s'agit de partir du scénario futur souhaité comme point de départ à la réflexion, pour revenir vers le présent.

• Scénario n°1 : En suivant les lignes politiques actuelles, nous pouvons identifier le scénario désiré par les États-Unis à l'horizon 2050 comme celui du maintien de la puissance américaine comme leader mondial dans un système d'équilibre des puissances qui serait mené par Washington. Un tel système,

“ Là où ils pouvaient se permettre largesses et erreurs par le passé, les Américains devront être précis et efficaces s'ils veulent continuer à diriger et à influencer le système international. ”

dans lequel les États-Unis seraient légèrement plus puissants que les autres États, permettrait d'assurer la coexistence, la stabilité et la régulation des relations entre les grandes puissances. La compétition, encadrée par des règles communes, ne déboucherait pas sur des conflits violents. En position de leader, les États-Unis structureraient le système et assureraient sa stabilité de manière pragmatique, afin d'assurer des relations interétatiques rationnelles et équilibrées. La défense de la démocratie et des droits de l'homme prendrait le pas sur leur promotion, permettant ainsi la coexistence des États. La réalisation de ce scénario d'ici 2050 implique l'adoption d'une grande stratégie d'engagement sélectif. L'engagement sélectif permet de poser les priorités et intérêts fondamentaux de la politique américaine et de s'appuyer sur un réseau d'alliés et partenaires participant au maintien du système et du leadership américain. Selon cette stratégie, la priorité pour l'Indo-pacifique se confirmera et se renforcera, sous-entendant un théâtre européen devenu secondaire et devant être géré par les Européens eux-mêmes. Le corollaire de cette stratégie d'engagement sélectif est un leadership systémique, mis en œuvre pour assurer l'équilibre global du système. Impartial et capable d'infléchir de manière décisive le rapport de forces au sein du système, le leader systémique ne se préoccupe pas des intérêts nationaux particuliers et adopte une vision globale. Il reconnaît le caractère multiforme, interconnecté et évolutif de la scène internationale, et s'assure donc une capacité d'action et de mouvements pour s'adapter aux circonstances. En somme, les États-Unis doivent se doter de la capacité de dépasser les intérêts et compétitions idéologiques pour se concentrer sur les caractéristiques structurelles du système.

Cette double logique d'engagement sélectif et de leadership systémique présente l'avantage de s'intégrer à d'autres scénarios d'avenir que l'on peut prédire pour l'évolution du système international.

- Scénario n°2 : Si le scénario du rétablissement d'une unipolarité hégémonique américaine se dessinait, la politique américaine serait davantage affirmée, interventionniste et normative. La puissance américaine, très largement supérieure aux autres États, donnerait à Washington la possibilité d'étendre son leadership de manière incontestée, ou avec des contestations minoritaires. Ce scénario, du fait des ressources limitées et de la volonté politique américaine de ne pas s'y engager, est assez peu probable.

- Scénario n°3 : Nous pourrions également envisager la structuration d'un système bipolaire sino-américain. Ce scénario serait celui d'une forme de paix froide, dans lequel le maintien de sphères d'influence exclusives mettrait en concurrence deux systèmes politiques se maintenant mutuellement en équilibre. En l'absence de guerre ouverte, à tout prix évitée en raison de sa dimension nucléaire, le système serait souple et permettrait un certain basculement des *swing states* de l'une à l'autre des sphères d'influence.

Ces deux scénarios supposent que Chine et/ou États-Unis restent ou deviennent la ou les puissance(s) dominante(s) du système international.

- Scénario n°4 : Un autre scénario envisagerait la structuration de la politique mondiale sous forme de blocs régionaux dominés par des puissances hégémoniques régionales qui s'équilibrent plus ou moins entre elles. Dans ce système régionaliste, les régions développeraient des sous-systèmes très structurés en interne, avec peu de lien et d'interconnexion entre les blocs régionaux. Les États-Unis seraient alors leaders d'un sous-système occidental ou d'Amérique du Nord, avec peu d'influence sur les autres sous-systèmes régionaux, tout en veillant à garantir la stabilité entre blocs régionaux (*primus inter pares*).

- Scénario n°5 : Un dernier scénario, généralement mis de côté par *wishful thinking* plutôt que par réalisme, est celui de la guerre hégémonique qui, d'ici 2050, verrait s'affronter Chine et États-Unis à l'échelle globale. La double logique stratégique pertinente dans le cadre des autres scénarios s'appliquerait, puisque ce scénario nécessiterait de la part des États-Unis une sélection stratégique de leurs engagements, accompagnée d'un leadership systémique. La question d'évaluer la dimension nucléaire d'un tel conflit reste sujette à débat, raison pour laquelle nombreux sont ceux qui ignorent la possibilité de ce scénario.

Ces scénarios — unipolarité américaine, bipolarité, régionalisme, guerre hégémonique — peuvent chacun être partiellement gérés par les logiques d'engagement sélectif et de leader systémique. Bien qu'aucun ne corresponde au scénario souhaité par les États-Unis, à savoir le scénario du leadership dans un équilibre des puissances, Washington doit adopter une politique suffisamment souple et flexible pour faire face à l'avenir, quel qu'il soit.

Relevons, enfin, deux autres scénarios qui, s'ils se réalisaient, verraient l'effondrement de la présence et de l'implication américaine dans le monde. Ces deux scénarios rendraient caduque la double logique précédemment citée.

- Scénario n°6 : La possibilité d'une unipolarité hégémonique chinoise doit être prise en compte : dans un tel scénario, Pékin, leader global incontesté, établirait les règles à suivre au niveau international. Chaque État serait libre de ses politiques internes, tant que les règles chinoises au niveau externe sont respectées et que la Chine, en charge de l'assimilation des autres membres



du système et détentrice de la seule autorité légitime, reste au centre de la politique mondiale (système du « *tianxia* » (3)).

- Scénario n°7 : Face à la situation aux États-Unis, nous ne pouvons exclure la possibilité d'un accroissement des tensions internes voire, en cas de déstabilisation complète, l'éclatement d'une guerre civile. Les États-Unis disparaîtraient alors en tant qu'acteur de la scène politique internationale, laissant la place à ses concurrents, Chine en tête, d'occuper l'espace laissé vacant.

Si la politique des États-Unis dans l'après-guerre froide s'est caractérisée par un manque de cohérence, de vision à long terme et un gaspillage des ressources, Washington est parvenu à se maintenir comme la puissance indispensable. Là où ils pouvaient se permettre largesses et erreurs par le passé, les Américains devront toutefois être précis et efficaces s'ils veulent continuer à diriger et à influencer le système international. Détenant de nombreux atouts en comparaison de leurs concurrents potentiels, ils sont en situation avantageuse vis-à-vis de la plupart des scénarios futurs. Finalement, le pire ennemi des États-Unis pourrait bien être les maux internes de la société américaine. En effet, ainsi que le notait Will Durant : « Une grande civilisation n'est conquise de l'extérieur que si elle s'est détruite de l'intérieur. » (4)

Tangy Struye de Swielande et Dorothee Vandamme

Notes

(1) Cité dans H. Kissinger, *Diplomatie*, Fayard, 1996.

(2) Voir Tangy Struye de Swielande, *Duel entre l'Aigle et le Dragon pour le leadership mondial*, Bruxelles, Peter Lang, 2015 [1997].

(3) Système tributaire chinois mis en place de 1368 à 1841 (dynasties Ming et Qing).

(4) *Histoire de la civilisation*, New York, Simon and Schuster, 1944.