

UN NOUVEL ART DE GOUVERNER

PATRICE JORLAND *

Sommes-nous enfin arrivés à l'énonciation d'une « doctrine Obama », c'est-à-dire à la formulation d'une politique extérieure des États-Unis qui, sans remettre en cause la grande stratégie suivie avec obstination d'une administration à l'autre, constituerait une ligne cohérente et adaptée aux données actuelles de notre monde sublunaire ? On pourrait le penser, à ceci près que le locuteur n'est pas le président en exercice, mais sa secrétaire d'État, Hillary Rodham Clinton. Après avoir voulu établir le leadership américain sur le trépied plus subtile de la diplomatie, de l'aide au développement et de la défense, elle prône aujourd'hui un « nouvel art de gouverner » fondé sur la « diplomatie économique », qui ressemble beaucoup à une guerre commerciale, dans le contexte des déficits de la balance des comptes courants, de la crise économique et du taux de chômage obstinément élevé que connaît le pays. Sont en ligne de mire les pays émergents, leurs réserves financières, leurs champions nationaux et leurs politiques hétérodoxes. Et, plus précisément, l'Asie-Pacifique qui est présentée tout à la fois comme la source des défis majeurs et comme la solution des problèmes structurels de la société américaine. Mais se recentrer sur cette région du monde, qui constitue le second volet du « nouvel art de gouverner », semble vouloir se réduire à l'endiguement d'une Chine en émergence.

Barack Hussein Obama parle d'un ton posé et d'une voix de baryton léger, ce qui, associé à une parfaite maîtrise de la technique du prompteur, donne à ses propos une aisance qui peut forcer la conviction. La série de discours qu'il prononça au cours du premier semestre de sa mandature présidentielle, le 5 avril 2009 d'abord, place du Hradshin à Prague, sur le désarmement nucléaire, puis le 4 juin, à l'université al-Azhar du Caire, en direction du monde musulman, et, enfin, le 12 juillet 2003 à Accra, devant le parlement ghanéen, à propos de l'Afrique et du développement, tranchait avec ceux de son prédécesseur et fit

* HISTORIEN-GÉOGRAPHE

penser que l'administration américaine suivrait un cours nouveau. Cette espérance ou, en tout cas, ces apparences suffirent au jury du parlement norvégien pour le nommer comme la personnalité « ayant le plus ou le mieux contribué au rapprochement des peuples, à la suppression ou à la réduction des armées permanentes, à la réunion et à la propagation des progrès pour la paix ». Cela permit à l'impétrant de prononcer un autre discours, le 10 décembre 2009 à Oslo, lors de la remise de son prix Nobel. Si le ton restait le même et si le timbre de la voix n'avait pas changé, le message se révéla plus ambigu, voire spécieux. Aujourd'hui, Barack Obama parle toujours autant, mais, la situation intérieure étant ce qu'elle est et la campagne électorale ayant déjà commencé, c'est surtout à Hillary Rodham Clinton qu'il revient de parler des questions internationales et de la politique extérieure des États-Unis. Dans le nombre considérable d'allocutions qu'elle prononce, d'entretiens qu'elle accorde, de conférences de presse qu'elle donne, de textes et de rapports qu'elle signe, on retiendra ceux dans lesquels est défini ce qu'elle appelle un nouvel « art de gouverner (*statecraft*) pour le XXI^e siècle ».

Le Pentateuque de Washington

Il existe désormais un corpus composé de cinq documents, dont le premier est le discours prononcé le 12 juillet 2011 devant l'USGLC, pour US Global Leadership Coalition. Fondée en 1996 par environ 400 firmes transnationales à base américaine (General Electric, Google, Microsoft, Boeing, Monsanto, etc.) et des ONG institutionnelles, cette organisation est conseillée par une série de comités comprenant le gotha des personnes d'influence, de Colin Luther Powell à Henry Alfred Kissinger, en passant par Madeleine Korbellova Albright et Condoleezza Rice. Il est difficile de trouver aréopage plus représentatif de l'*establishment*, au-delà des différences ou des clivages partisans. Son objectif est de renforcer la sécurité du pays par un financement plus important du budget des affaires internationales entrant dans le cadre du compte 150 (*150 account*), à savoir les moyens dévolus au secrétariat d'État et à ses programmes—développement, aide à Israël, gouvernance démocratique en Irak ou en Afghanistan, par exemple—et ce, comme son nom l'indique, afin de renforcer et de pérenniser le *leadership* américain à l'échelle globale, c'est-à-dire dans l'ensemble des domaines et sur la planète entière ¹. En

¹ Il semble que Chateaubriand soit responsable d'avoir introduit le vocable « *leadership* » dans la langue française, sans avoir tenté de le traduire.

choisissant l'USGLC, la raison d'être de l'exercice était clairement définie : réaffirmer/rétablir/reconstituer un *leadership* « inscrit dans l'ADN » du peuple américain. Dans les conditions actuelles, cela conduit à accorder une importance renouvelée et une attention renforcée à la « *diplomatie économique* », ce qui signifie concrètement 1. soutenir les exportateurs, 2. ouvrir les marchés étrangers, 3. élargir le champ des biens et services exportables, 4. conclure des accords bilatéraux de libre-échange, 5. articuler étroitement les instruments militaire et diplomatique à celui que constitue l'aide publique au développement.

L'étape du 16 septembre, à San Francisco, pourrait apparaître comme plus personnelle, puisque l'allocation portait sur « les femmes et l'économie », prolongeant ainsi l'un des thèmes centraux de la campagne d'Hillary Clinton pour la candidature démocrate aux élections présidentielle de 2008. Mais, d'une part, ce discours a été prononcé devant un « sommet » du forum de Coopération économique Asie-Pacifique (APEC), instance sur laquelle nous aurons à revenir, et, d'autre part, le sujet n'est en rien subalterne puisqu'il concerne « la moitié du ciel ». D'ailleurs, la secrétaire d'État a voulu élever le débat en inscrivant son propos dans le nécessaire changement de paradigme que constituerait l'entrée de l'humanité dans l'« *ère de la participation* » à laquelle devrait conduire, selon elle, la « révolution informationnelle ». Ce qui était proposé consiste simplement à permettre aux femmes d'avoir accès au capital, aux marchés et à la direction des entreprises, c'est-à-dire à en faire plus complètement des actrices du capitalisme mondialisé, but de deux programmes du secrétariat d'État, l'un pour les Amériques (*Pathways to prosperity*) et l'autre pour l'Afrique (*African Women's Entrepreneurship program*), par le biais notamment du microcrédit dans lequel Hillary Clinton voit la panacée. Se préoccuper des femmes est d'ailleurs bon pour les profits, a-t-elle tenu à préciser : dans nombre de pays en développement, ce sont elles qui tiennent les cordons de la bourse, qui épargnent et qui orientent la consommation des ménages. Ce phénomène s'amplifiera avec l'urbanisation rapide

Or, le terme est aujourd'hui si galvaudé qu'il peut recouvrir bien des choses. Dans la bouche ou sous la plume des dirigeants américains, qui en usent et en abusent, il s'entend comme la capacité d'influencer, par des moyens directs et indirects, officiels et informels le comportement d'un groupe, afin de le conduire à agir de la façon souhaitée. Dans le champ des relations internationales, c'est là la définition classique de la puissance que donnait par exemple Raymond Aron.

des pays du Sud. On peut ainsi prévoir qu'elles contrôleront en 2014 un pouvoir d'achat de 15 000 milliards de dollars et qu'en 2028, elles seront responsables des deux tiers de la consommation mondiale, si l'on suit les données d'une recherche du Boston Consulting Group ².

Les deux derniers discours ont été prononcés les 12 et 14 octobre, d'abord devant le Center for American Progress, *think-tank* démocrate fondé en 2003 par John Podesta, qui avait été chef de cabinet de la Maison Blanche auprès de William Jefferson Clinton (1993-2001), pour faire pièce aux centres de réflexion néoconservateurs, puis devant l'Economic Club de New York, organisation non partisane qui fêtera bientôt son centenaire. Le propos était similaire et peut ainsi se résumer: les peuples souhaitent le *leadership* des États-Unis, car ils y voient la possibilité d'accéder au « rêve américain » dont la réalité repose sur une invention propre à ce pays, l'existence d'une « classe moyenne » ³. C'est ce qui fonde la « puissance de l'exemple » américain, laquelle ne peut cependant s'exercer sans l'« exemple de la puissance » américaine. Mais si, au cours de la décennie écoulée, les États-Unis se sont concentrés sur les zones les plus dangereuses, il importera, au cours de la décennie qui s'ouvre, de se tourner davantage vers les zones offrant les plus grandes opportunités, à savoir les pays émergents ⁴. Ce déplacement de la loupe, qui est le premier aspect du « nouvel art de gouverner »,

² Comme bons exemples de grandes firmes favorisant l'émergence de dirigeantes, Hillary Clinton cite les campagnes « 10 000 femmes » de Goldman Sachs (pour un coût de 100 millions de dollars en cinq ans), « 5 by 20 » (5 millions de femmes entrepreneurs d'ici 2020) menée par Coca Cola, ainsi que l'intention de Wal-Mart de doubler, pour la porter à 20 milliards d'ici 2016, la valeur des produits achetés à des entreprises dirigées par des femmes. On ne saurait proposer perspectives plus exaltantes.

³ « Tous les pays ont des riches et des pauvres. Il en a été toujours ainsi. Mais l'Amérique a été la première à créer quelque chose de différent, une classe moyenne. Le succès de la classe moyenne s'enracine dans un accord de base selon lequel si vous travaillez dur et suivez les règles, vous prospérerez; si vous innovez et construisez, il n'y aura pas de limites à vos accomplissements » (discours devant le CAP). Et de donner en exemple Steve Jobs et ses débuts dans un garage.

⁴ « Les événements de cette semaine nous ont rappelé que répondre aux menaces sera toujours au centre de notre sécurité nationale. Mais cela ne peut être notre politique étrangère » (discours devant l'Economic Club).

s'accompagne d'un changement de focale en ce que la priorité doit être donnée à la dimension économique des relations internationales : liberté des flux de marchandises, de capitaux et de navigation. Pour ce faire, les États-Unis recourront à la carotte des prêts et de l'aide, ainsi qu'au bâton des sanctions. Ils se donnent pour objectif de doubler la valeur de leurs exportations d'ici 2015, en multipliant les accords bilatéraux ou régionaux de libre-échange, en combattant la contrefaçon, en protégeant la propriété intellectuelle, en ouvrant les marchés publics à l'étranger.

La puissance subtile

À travers ces allocutions, la secrétaire d'État donne un peu de chair à l'article dans lequel Barack Obama annonçait son programme de politique extérieure, en début de campagne des primaires démocrates ⁵. En une formule, le *leadership* américain, pour se pérenniser, doit se renouveler en cultivant le « *smart power* », c'est-à-dire en intégrant les deux concepts de « *soft power* », la puissance dite douce de la diplomatie, des relations économiques, des instruments légaux, de l'influence culturelle, et les moyens contondants, ou cinétiques, comme on dit au Pentagone, du « *hard power* » ⁶. Beaucoup a été fait pour ce dernier, il importe de penser aussi au premier. C'est en référence à cette dimension « douce » que la secrétaire d'État a

⁵ « Renewing American Leadership », in *Foreign Affairs*, juillet-août 2007. Le verbe utilisé peut s'entendre de deux manières, qui ne s'excluent pas ici : reprendre et renouveler.

⁶ On débat de son origine et de sa traduction possible en français : « pouvoir de l'intelligence » ou, comme nous le proposons, « puissance subtile ». Il faudrait remonter à l'article de Suzanne Nossel paru dans la revue *Foreign Affairs* (mars-avril 2004) sous le titre « *Smart power* ». Le professeur Joseph S. Nye Jr., qui avait été le chantre du « *soft power* », a repris le vocable à son compte, signant avec Richard Lee Armitage, l'ancien adjoint de Colin Powell au secrétariat d'État, un rapport de 90 p. sur ce thème : « *A smarter, more secure America, a Report of the Commission on Smart Power* » (CSIS, 2007). Suzanne Nossel, qui a travaillé à Human Rights Watch, au Center for American Progress et au sein du groupe de médias Bertelsman, se retrouve aujourd'hui au secrétariat d'État. Elle a rédigé avec David Shorr un rapport de travail intitulé « *A stake in the System: Redefining American Leadership* », Stanley Foundation, septembre 2008, 26 p.

conçu ce qu'elle considère être son principal apport intellectuel à la politique extérieure de son pays.

On le sait, toute administration américaine est contrainte par la loi à publier une stratégie nationale de sécurité (*National Security Strategy*) et une série de bilans/réexamens/engagements (*reviews*), en matière de défense (*QDR*), de sécurité du territoire (*Homeland Security*), concernant les missiles balistiques, ou encore les armes nucléaires, documents valables en principe pour les quatre années de la mandature. Or, pour la première fois, l'équipe en place a voulu rédiger une *Quadriennial Diplomacy and Development Review*, document de 242 pages qui sera publié, avec beaucoup de retard, le 21 décembre 2010. En élevant le statut de la diplomatie et de l'aide au développement au niveau d'importance acquis par la défense, on donne au *leadership* américain une plus grande stabilité dans la mesure où il reposera sur un trépied d'instruments, commençant tous par la même consonne, les « trois D » de la « puissance subtile ».

Contrairement à ce que l'on peut penser, l'administration de George Walker Bush n'avait pas négligé l'aide au développement, lançant en 2003 le Plan présidentiel d'urgence pour les soins aux victimes du sida (*President's Emergency Plan for Aids Relief* ou PEPFAR) et créant l'année suivante la Millenium Challenge Corporation, sur décision bipartisane du congrès. Cela rajoutait cependant aux problèmes – prolifération des instances, redondances, gaspillages, lourdeurs bureaucratiques, dysfonctionnements de toutes sortes, inadaptation – et contribuait au délitement de l'APD qui s'est traduit par la réduction de 38% des personnels de l'USAID entre 1990 et 2007. Aussi le Congrès avait-il obtenu en 2004 que fût constituée, sous le sigle *HELP* (*Helping to Enhance the Livelihood of People around the Globe* ou « Aider à améliorer les conditions de vie des populations à travers le monde »), une commission chargée de passer au feu de la critique l'existant et de faire des propositions précises aux différentes instances du gouvernement. Son rapport fut remis en décembre 2007 seulement, sous le titre « Au-delà de l'assistance » et il inspire en partie la *QDDR*. Le premier objectif est de rehausser le statut de l'USAID, agence indépendante mais liée au secrétariat d'État, créée en 1961 par John Fitzgerald Kennedy. Sans aller jusqu'à en faire un ministère à part entière, comme certains le proposaient, des moyens plus importants lui seraient accordés, sa structure recomposée, ses procédures rationalisées et réaffirmée sa prééminence sur les multiples autres agences publiques travaillant dans ce domaine.

Il y a peu de chances que l'efficacité et la pertinence de l'APD américaine s'accroissent. Comme c'est souvent le cas, les

programmes de l'USAID sont conduits de façon extrêmement bureaucratique, avec des experts payés à prix d'or, cependant que leurs acolytes, les grandes ONG ou fondations, celles de Bill Clinton ou de Melinda et Bill Gates par exemple, qui disposent de moyens considérables, ont souvent un double effet d'éviction. Elles attirent à elles les « naturels » formés, qui ne travaillent donc plus dans les services publics, et, en focalisant l'attention des autorités locales sur leurs propres projets, elles peuvent nuire à des actions moins voyantes mais à plus long terme. On ne saurait donc garantir le succès, quand bien même ont été gommées les mesures fondamentalistes introduites par l'administration Bush, à savoir le refus des programmes impliquant le contrôle des naissances et l'accompagnement de la lutte contre le sida par des campagnes en faveur de la virginité pré-nuptiale et de la fidélité conjugale. Les dizaines de milliards de dollars dépensés en Afghanistan au nom de l'aide au développement fournissent un magistral contre-exemple. De manière plus générale, l'aide américaine poursuit la vulgate libérale, cherche à favoriser le secteur privé quand elle ne combat pas le secteur public et conditionne son déboursement au libre-échange, comme cela a été le cas en Haïti, avec pour conséquence la chute des emplois d'assemblage industriel de 80 000 en 1984 à 17 000 en 1994. Bill Clinton, qui était à l'époque aux affaires, s'en excusera bien des années trop tard. Elle est également liée à l'adoption de produits, de méthodes et de brevets américains : la promotion des OGM est devenue par exemple une condition de l'aide agronomique au Vietnam. Elle est enfin éminemment politique, une loi de 1985 contraignant l'USAID à tenir compte des votes émis à l'ONU pour choisir les éventuels récipiendaires. La décision de geler le versement de la contribution des États-Unis au budget de l'UNESCO, annoncée à la suite de l'admission de la Palestine dans cette enceinte, en fournit la preuve la plus récente, et qui pourrait se répéter si d'autres organisations du système de l'ONU venaient à suivre la voie ainsi tracée ⁷. La répartition de cette aide se fait, et on ne saurait s'en étonner, en fonction de considérations géopolitiques et d'intérêts géoéconomiques. La signature des Accords de Camp David par Israël et l'Égypte

⁷ En 1984, les États-Unis avaient même quitté l'organisation à la suite de la publication du rapport de la commission Mac Bride « Voix multiples, un seul monde » et de l'ouverture d'un débat sur l'établissement d'un nouvel ordre international de la communication. Le Royaume-Uni et Singapour les avaient alors suivis.

fut ainsi accompagnée de l'octroi à cette dernière d'une aide de 2 milliards de dollars. En 1990, l'ensemble de l'APD reçue équivalait à 36% des dépenses de l'État égyptien; sa part est tombée aujourd'hui à 3%, soit l'équivalent du dixième des recettes touristiques et du septième des exportations de produits manufacturés. Ce n'est pas la raison principale pour laquelle les États-Unis demeurent très majoritairement impopulaires sur les rives du Nil. La carotte financière peut séduire les élites et les dirigeants locaux, le bâton et le déni des droits du peuple palestinien sont ce que retiennent les peuples, notamment au Machrek. De cette césure découlent en partie les mouvements qui animent le grand Moyen-Orient depuis un an et on ne peut assurer qu'en accordant une importance renouvelée à l'USAID, le *leadership* américain se trouve sensiblement conforté.

Pire, avec une majorité républicaine à la Chambre des représentants—l'instance du Congrès qui vote le budget—, la lutte contre les déficits publics et la dette affecte directement les ressources de l'USAID et de *Foggy Bottom*, le « fond brumeux » de Washington où loge le secrétariat d'État. Ces crédits ont été amputés de 8 milliards de dollars en 2011, par rapport au projet de budget présenté par l'administration Obama, et devraient l'être de 8,6 milliards supplémentaires, soit 18% du total des allocations, au cours de l'année 2012. Les concours au Conseil des droits de l'Homme, au FNUAP (le Fonds des Nations unies pour l'aide à la population) et aux programmes internationaux de lutte contre le réchauffement climatique sont l'objet de coupes draconiennes, tandis les personnels de l'USAID s'attendent, de nouveau, à des licenciements. L'administration Obama et les démocrates tenteront de limiter la casse, soutenus en l'occurrence par l'U.S. Chamber of Commerce qui souligne que l'ensemble des moyens accordés à la diplomatie et à l'APD ne représente que 1,5% des dépenses de l'État fédéral, mais cela leur sera difficile. Avec Ileana Ros-Lehtinen pour présidente de sa commission des affaires étrangères, la Chambre des représentants dispose d'une politicienne à la droite extrême sur toutes les questions, exception faite des droits des homosexuels, bien organisés dans la 18^e circonscription de Floride où elle est élue depuis 1989, et de la protection du parc national des Everglades, qui en fait partie.

Guerre commerciale

Le Pentateuque n'est pas qu'une redite ou qu'une explicitation. Il introduit un glissement par rapport à l'année

2010, en ce que l'aide au développement disparaît quasiment du propos, et pour cause, au profit de la « diplomatie économique ». Le département d'État entend se mobiliser afin d'atteindre l'objectif du doublement des exportations à l'horizon 2015. Les mentalités doivent donc changer au sein des représentations diplomatiques et les ambassadeurs se transformeront en directeurs généraux de conseils d'administration, prospectoront les marchés, mettront en relation les entreprises et les collectivités territoriales avec leurs homologues locales, monteront des délégations de patrons, petits et grands, etc. Par ailleurs, la structure administrative de la centrale est en train d'être modifiée afin de mieux saisir l'ensemble des données économiques. Un bureau des ressources énergétiques a été créé, la direction des affaires économiques, financières et agricoles, avec à sa tête le sous-secrétaire d'État Robert D. Hormats – un ancien vice-président de Goldman Sachs –, est renforcée et un *chief economist* ou « économiste en chef » sera recruté.

Il n'y a, à vrai dire, pas grand-chose de nouveau sous le soleil. Dès le milieu du XIX^e siècle, les États-Unis s'appliquèrent à obtenir la liberté des mers, à conquérir les marchés et ils peuvent même se targuer d'avoir été les premiers à contraindre le Japon, alors « fermé à la chaîne » (*sakoku*), à ouvrir ses ports aux navires étrangers. Cette ligne a été suivie avec constance, y compris pendant la longue période durant laquelle l'économie américaine se développait, de son côté, à l'abri de murailles protectionnistes. Au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, la prépondérance économique et maritime des États-Unis était telle, et les concurrents européens ou japonais se trouvaient si affaiblis, que la balance commerciale resta excédentaire jusqu'au début des années 1970. On s'en souvient, la remise en cause du système monétaire international par l'administration Nixon avait eu, pour objectif immédiat de rétablir l'équilibre des échanges extérieurs du pays, mais ce but reculant avec l'horizon, la lutte pour les marchés n'a jamais cessé depuis, et a pris à maintes reprises l'allure d'une guerre commerciale. L'expression n'est pas reprise par la secrétaire d'État, mais le plan de bataille qu'elle brosse recourt aux mêmes instruments que par le passé : faire prévaloir les principes et normes définis aux États-Unis, à travers des accords de libre-échange et des traités d'investissement bilatéraux (*bilateral investment treaties* ou BIT). À la répression de la contrefaçon et à la protection des droits de la propriété intellectuelle, déjà évoquées, s'ajoutent l'exigence d'une véritable ouverture à la concurrence des marchés publics et la lutte contre les « distorsions monétaires », étant entendu que seuls les États-Unis disposent d'un droit universel de seigneurage.

Toutefois, le pays est confronté à un défi plus sérieux encore, celui que représente la montée en puissance des entreprises nationales étrangère, défi que la secrétaire d'État a longuement décrit dans son discours devant la 418^e rencontre de l'Economic Club de New York :

« Il n'y a rien de nouveau à ce que des pays utilisent leur puissance économique pour contraindre les autres à se plier à leur volonté. Mais aujourd'hui les ressources en leur possession sont sans précédent et l'interconnexion des marchés mondiaux offre de nouvelles possibilités au déploiement de leur puissance. Il y a une décennie, les gouvernements des pays émergents ajoutaient chaque année 100 milliards de dollars à leurs réserves cumulées. En 2009, ce sont 1 600 milliards de dollars qu'ils ont engrangés en plus. Les fonds souverains d'investissement contrôlent aujourd'hui 12% de l'investissement mondial. Les entreprises d'État et soutenus par les États n'opèrent plus seulement dans leurs marchés nationaux, mais à travers la planète, parfois secrètement, souvent dans l'opacité et sans l'esprit de responsabilité qu'assurent les actionnaires, les systèmes et conseils de régulation. Nous voyons aussi des compagnies hybrides qui se déguisent en acteurs commerciaux, mais qui sont en réalité contrôlées par des États, ce qui fait que leurs activités ont des conséquences stratégiques. Les lignes de démarcation ne sont plus claires. La manière dont les États déploient leurs liquidités, leurs entreprises et leurs ressources naturelles, en particulier sur les marchés globaux, est du plus haut intérêt pour nous. Et j'espère qu'il en va de même pour vous. Aussi avons-nous besoin de développer des règles et normes internationales qui établiraient les frontières, réprimeraient les mauvais comportements et exigeraient de la transparence, de sorte que les entreprises publiques soient claires quant à leurs intentions et à leurs actions. »

Le texte se suffit à lui-même. Deux précisions peuvent être utiles pour comprendre l'insistance du propos. Dire que l'économie américaine est en crise n'est pas une révélation, mais il convient de souligner qu'en dépit de plans de relance successifs, de taux d'intérêt historiquement bas et d'une création monétaire sans pareille, le chômage reste aux alentours de 9%, atteint 20% chez les jeunes et 40% dans certains quartiers, taux qui ne tiennent pas compte des millions de personnes découragées et/ou en fin de droits. Les grandes entreprises, qui ont rétabli leurs bilans depuis 2008, font des gains de productivité et n'embauchent pas, alors que les PME, censées être pourvoyeuses de postes de travail, n'ont pas un accès suffisant au crédit bancaire.

Les collectivités territoriales, prises à la gorge par leurs dettes, réduisent les emplois dans les services publics. À la dimension dépressive de cette réalité s'en ajoute une de nature politique, les prochaines élections devant vraisemblablement se faire sur la question de l'emploi. De plus, et c'est le deuxième point, le redressement en ce domaine est lié à la situation du secteur manufacturier, dont l'impact sur l'innovation – il réalise 67 % des dépenses de recherche-développement du secteur privé – et l'effet multiplicateur sont par ailleurs déterminants pour l'ensemble de l'économie. Selon les estimations, ce secteur représente 15 % du PIB des États-Unis, et 25 % si l'on y ajoute la vente au détail des produits, le développement des systèmes informatiques et les services juridiques nécessaires à la production. C'est également grâce au secteur manufacturier que le déficit de la balance commerciale du pays, qui a atteint 497 milliards de dollars en 2010, pourrait se réduire, mais si la revitalisation industrielle n'est pas engagée avec vigueur, on estime que la moitié de la valeur ajoutée de l'économie américaine risquerait de disparaître dans les prochaines années, ce qui, bien évidemment, aurait de lourdes conséquences en matière de déficit commercial. Or, à suivre la société de consultants Booz & Company, c'est au cours de la décennie écoulée que le déclin du secteur manufacturier s'est marqué. Certes, durant le dernier quart du siècle précédent, des branches entières, la sidérurgie, la construction automobile et les textiles en particulier, ont connu de graves difficultés, mais la baisse de la production industrielle n'a été que de 0,5 % l'an entre 1980 et 2000 et le secteur industriel représentait encore une part du PIB national plus élevée qu'en Allemagne ou au Japon. À partir de 2000, la chute annuelle des emplois manufacturiers a été de 4,3 %, du fait de la concurrence internationale et des réimportations de la production délocalisée, mais également de la baisse des investissements en capitaux fixes, tombés au-dessous du seuil de remplacement, et de la raréfaction des savoir-faire⁸. La situation de l'emploi serait plus mauvaise encore et plus lourde serait la dégradation de la base industrielle si le département de la Défense ne salariait pas 3 045 000 personnes (715 000 civils et 2 330 000 militaires, y compris les réservistes mais pas les personnels des sociétés privées de sécurité), si le pays ne se maintenait pas au premier rang mondial pour les exportations d'armement (36,4 milliards de dollars pour un total de 96 milliards

⁸ Arvind Kaushal, Thomas Mayor and Patricia Riedl, *Manufacturing Wake-Up Call*, Booz & co, automne 2011, 16 p.

en 2008), si les États-Unis ne disposaient pas de 20 000 services de police—les effectifs du NYPD atteignent à eux seuls les 45 000 hommes—et si un Américain sur 100 ne se trouvait pas en prison. Comme le remarque une note de l’ambassade de France à Washington, les États-Unis représentent 5% de la population mondiale, mais 25% de la population carcérale de la planète, et leurs dépenses pour les prisons ont quintuplé en vingt ans. Au final, l’emploi, et la victoire aux élections, passe par l’exportation puisque la demande intérieure est atone.

Un pivotement stratégique

Le lecteur attentif aura sans doute remarqué que l’un des livres du Pentateuque n’a pas été évoqué. Ce n’est pourtant pas le moins intéressant, mais il a été complété par un essai récent de la secrétaire d’État, si bien que ces deux textes forment un ensemble qui précise et renforce ce qui précède⁹.

Le premier point du discours est l’affirmation qu’en Asie les « États-Unis sont une puissance économique en résidence » et qu’ils n’entendent pas se trouver marginalisés par les accords de libéralisation des échanges ou de libre-échange, de coopération et de développement des infrastructures physiques, au bilatéral ou au multilatéral, qui se sont multipliés à un point tel—plus d’une centaine d’accords commerciaux—que l’on parle de « bol de nouilles » régional. Cela est particulièrement frappant en Asie orientale, de l’Indonésie à la péninsule coréenne et à la Mongolie. Bien que la plupart des pays de la région cherchent à construire des économies nationales et que des États comme le Japon ou la Corée du Sud disposent de denses réseaux productifs à l’échelle régionale, c’est de plus en plus autour de la croissance, des besoins, des liquidités et des investissements de la Chine que se structurent les relations économiques du continent. Cela se vérifie en Asie centrale et, de façon plus horizontale, entre l’Inde et la Chine. L’illustration la plus nette de cette évolution a été la naissance, le 1^{er} janvier 2010, d’une zone de libre-échange entre le « pays du milieu » et les dix États de l’Association des nations de l’Asie du Sud-Est, avec une période de grâce pour

⁹ « *Remarks on Principles for Prosperity in the Asia-Pacific* », discours devant l’*Asia Society* et les chambres de commerce américaines de Hong Kong et Macao, Shangri-La Hotel, Hong Kong, 25 juillet 2011, et l’essai « *America’s Pacific Century* » paru dans *Foreign Policy* de novembre 2011.

le Vietnam, le Laos, le Cambodge et la Birmanie qui ont rejoint l'ASEAN plus récemment.

En deuxième lieu, ce qui avait été dit devant l'Economic Club à propos de l'accumulation de réserves, de la puissance des fonds souverains d'investissement, du rôle des entreprises d'État et de leurs hybrides, s'applique tout particulièrement à l'Asie. Aussi la secrétaire d'État a-t-elle présenté l'esprit d'entreprise, le goût de l'innovation, la qualité de la recherche, l'excellence universitaire—les États-Unis accueillent 350 000 étudiants asiatiques—et la puissance même de l'économie américaine comme autant de facteurs autorisant les États-Unis à s'opposer aux pratiques trop souvent malsaines que connaît le continent¹⁰. Pour que la concurrence puisse jouer, le système des relations économiques doit être ouvert, libre, transparent et impartial (*fair*), de manière à ce que les entreprises puissent lutter à armes égales ou concourir sur un pied d'égalité (*level playing field*, selon l'expression désormais officielle). Forts de ces principes, les États-Unis entendent assurer la prospérité de la région Asie-Pacifique en l'orientant vers une « croissance équilibrée, inclusive et durable », en montrant l'exemple par la conclusion d'un accord de libre-échange avec la Corée du Sud (KORUS), en animant le forum économique de l'Asie-Pacifique (APEC) dont le président Obama sera l'hôte en novembre 2011, à Hawaï, et en s'engageant dans la conception de *partenariats trans-Pacifique*, ou TPP, qui donneraient un nouvel élan à cette instance. Un premier accord de ce genre, conclu entre le Chili, la Nouvelle-Zélande, Singapour et Brunei, est entré en vigueur en mai 2006, et prévoit l'abolition de toutes les barrières tarifaires et non tarifaires à l'horizon 2015. L'Australie, la Malaisie, le Pérou, le Vietnam et les États-Unis ont dit leur intention d'y adhérer, mais les négociations traînent en longueur. Pour ce qui le concerne, le secrétariat d'État poursuit

¹⁰ Pour illustrer, devant le cénacle de Hong Kong, les éminentes qualités des entrepreneurs américains, Hillary Clinton a cité la *start-up* Solyndra qui, dans le domaine des panneaux solaires photovoltaïques, devait devenir une autre Microsoft. Elle aurait dû attendre. L'entreprise a fait faillite un mois plus tard, après avoir reçu de l'administration Obama une garantie de crédit de 535 millions de dollars. Il se peut que ce soutien ait constitué une réponse à la concurrence de la Chine, qui a dépassé la production américaine de panneaux solaires et envisage de produire aux États-Unis afin de contourner les barrières protectionnistes. En août 2009, l'administration Obama avait annoncé un crédit d'impôts de 2,3 milliards de dollars pour cette branche (*NY Times*, 25 juillet 2009).

des programmes destinés à favoriser les partenariats public-privé (*Global Partnership Initiative*), à sélectionner et à éduquer de jeunes entrepreneurs (*Global Entrepreneurship Program*), en même temps qu'il utilise les diasporas asiatiques présentes aux États-Unis, et elles sont nombreuses, pour resserrer les relations d'affaires avec l'outre-Pacifique.

Tout cela se retrouve dans l'essai de « *Foreign Policy* », mais comme un élément, parmi d'autres, du franchissement d'un seuil, au sens où il est tout simplement proposé d'effectuer « un pivotement de la grande stratégie américaine ». Pour diverses raisons, les États-Unis ont été conduits à se concentrer 1. sur la « longue guerre contre le terrorisme » et 2. sur le Grand Moyen-Orient. Il leur importe aujourd'hui 1. de se tourner vers l'Asie et 2. d'attacher une importance renouvelée à la dimension économique de leurs relations avec le continent : « Exploiter la croissance et le dynamisme de l'Asie est un objectif central pour les intérêts économiques et stratégiques des États-Unis, et une priorité pour le président Obama. Des marchés ouverts en Asie fournissent aux États-Unis des opportunités sans précédent d'investissement, de commerce et d'accès à des technologies de pointe. Le redressement de notre économie nationale dépendra des exportations et de la capacité des firmes américaines à exploiter les ressources des consommateurs asiatiques, marché vaste et en augmentation constante ». La réciproque est vraie, à croire la « *rock-star diplomat* » : « De la même manière que l'Asie revêt une importance essentielle pour les États-Unis, l'engagement américain est vital pour l'avenir de l'Asie. La région est avide de notre *leadership* et de nos entreprises, peut-être plus qu'à aucun moment de l'histoire ».

Six axes d'action sont énoncés : renforcer les alliances existantes et les actualiser, construire de nouveaux partenariats afin d'assurer une approche d'ensemble à l'engagement américain, édifier une architecture de coopération régionale plus robuste et plus cohérente, densifier les relations commerciales et accroître les flux d'investissements, consolider et adapter la présence militaire des États-Unis, et, *last but not least*, faire valoir et prévaloir les valeurs de l'Amérique. Bien qu'il y ait quelque chose d'indécemment à ce que la représentante d'un pays qui a réduit en cendres les villes japonaises et les habitants qui s'y trouvaient, utilisé à deux reprises l'arme nucléaire sans raisons militaires valables et sans que leur emploi eût été décisif dans la reddition de l'adversaire, transformé en champ de ruines le nord de la Corée, refusé de respecter des accords internationaux et rajouté deux décennies au calvaire des peuples vietnamien et laotien, renversé le

gouvernement légitime du Cambodge et ravagé ce pays, soutenu des satrapes à la Ferdinand Emmanuel Marcos, des dictateurs à la Suharto, ainsi que des générations de militaires autocrates en Thaïlande, autorisé la conquête meurtrière du Timor Leste, financé ses actions secrètes par l'opium, combattu la volonté de non-alignement de l'Inde ou de la Birmanie, et la liste des crimes en tous genres reste incomplète, viennent donner des leçons de morale, ce n'est pas le plus important car les peuples de la région, qui ont une mémoire aussi longue que leur histoire, ne sont pas dupes. On notera toutefois que parmi les mauvais élèves en matière de respect des droits de l'homme, Hillary Clinton n'a pas hésité à citer le Vietnam, qui attend toujours qu'un geste soit fait par les États-Unis pour venir en assistance aux trois millions de victimes des épandages d'agent Orange.

Plus important est le reste, l'économique bien entendu, à propos duquel Hillary Clinton se répète, mais davantage encore le diplomatique et le militaire. Tout comme la dissolution du Pacte de Varsovie et l'éclatement de l'URSS n'ont pas atténué les ambitions de l'OTAN dans une Europe désormais sans rivages militaires, elles n'ont pas conduit à redéfinir la présence américaine en Asie. On le sait, la guerre froide n'avait pas abouti à la formation durable de blocs antagoniques en Asie, ou, plus exactement, il n'y a jamais eu le pendant du Pacte de Varsovie, mais des alliances bilatérales qui se sont révélées parfois éphémères, notamment la plus importante d'entre elles qui associait l'URSS et la Chine, tandis que les États-Unis ont prolongé leur réseau de pactes, avec le CENTO (Moyen-Orient), l'OTASE (Asie du Sud-Est) et l'ANZUS (Pacifique-Sud), complétés par une série de traités bilatéraux, avec le Japon, la Corée du Sud, Taiwan, les Philippines et la Thaïlande. S'il s'est révélé impossible d'intégrer tous ces éléments en une structure unique, du fait des contraintes nationales (Japon), des méfiances héritées d'un passé souvent récent (entre le Japon et la Corée du Sud par exemple), de l'influence du non-alignement ou simplement parce qu'une telle structure aurait été par trop déséquilibrée pour être efficace, la stratégie de Nicholas John Spykman (1893-1943) selon laquelle la puissance maritime doit dominer l'« anneau des terres » (*rimland*) afin de contrôler le « pivot géographique » du monde (*heartland*), était mise en œuvre ¹¹. Les pactes régionaux n'existent plus, à

¹¹ Selon la sentence de Nicholas Spykman, « Qui contrôle l'anneau des terres gouverne l'Eurasie, qui gouverne l'Eurasie contrôle les destinées du monde ». De là, la « pactomanie » de John Foster Dulles et le collier de

l'exception de l'ANZUS, mais le réseau d'alliances bilatérales demeure, ainsi que la lourde présence militaire des États-Unis dans cette région du monde. L'USPACOM ou commandement unifié du Pacifique dont le quartier général est à Hawaï, couvre une zone de 272 millions de km², soit 50% de la superficie du globe, des rivages de la Californie à ceux de Madagascar, 36 pays et 20 territoires. À une exception près, son commandant a été constamment un amiral, ne serait-ce que parce qu'il dispose de la III^e et de la VII^e flottes, avec en temps normal six porte-avions. Il est réputé être le chef militaire le plus puissant de la planète, puisqu'il a 300 000 hommes des quatre armes sous ses ordres, y compris ceux déployés en Corée du Sud et au Japon, où se trouve la base principale de la VII^e flotte.

Comme la secrétaire d'État l'a souligné, l'administration Obama a très vite fait savoir qu'elle réaffirmerait une résidence asiatique qui ne s'était jamais démentie, mais que les mésaventures moyen-orientales avaient voilée. Le propos est clair, qui s'énonce en deux temps, éviter que l'Asie orientale ne s'organise de façon autonome sur les plans politique et sécuritaire, risque que l'évolution des relations économiques renforce, et empêcher à tout prix que cette réorganisation se fasse autour de la Chine ou en déférence à l'égard de la Chine. Rien, à vrai dire, ne laisse présager que les pays de la région cherchent à s'allier ou à s'affilier à cette dernière qui, de son côté, ne semble pas sur le point de l'obtenir, à supposer qu'elle le veuille. Toutefois, une intégration économique régionale dont le moteur tend à être la Chine ne peut pas ne pas avoir de prolongements sur les autres plans : neutralisation, « finlandisation » et autres cauchemars, comme autant de variantes contemporaines du système tributaire qui est censé avoir régi, dans le passé, les relations entre l'« Empire du centre » et ses pourtours. Cela induit un certain nombre d'initiatives que la secrétaire d'État énumère.

Primo, renforcer les alliances existantes, à savoir celles contractées avec le Japon, la Corée du Sud et l'Australie, et les actualiser. S'agissant de l'archipel, l'administration Obama est parvenue à tordre le bras du Premier ministre Hatoyama Yukio, à le faire renoncer à sa promesse de tenir compte de l'opposition de ses concitoyens à un réaménagement des bases

pactes politico-militaires qu'il avait enfilé sur le pourtour de l'Eurasie. Cette vision se retrouve chez Samuel Phillips Huntington (cf. son article « *National Policy and the Transoceanic Navy* » de mai 1954), comme chez Zbigniew Kazimierz Brzezinski.

américaines d'Okinawa, puis à le contraindre à la démission. Avec Noda Yoshihiko, l'actuel détenteur du poste, plus l'ombre d'un problème en ce domaine, tandis qu'une véritable idylle s'est nouée avec le président sud-coréen Lee Myung Bak : soutien total au durcissement des relations avec le Nord, conclusion d'un accord de libre-échange (KORUS), faveurs en tous genres pouvant rehausser le statut de la République de Corée. À certains égards, il paraît même plus sûr de s'appuyer sur elle en Asie du Nord-Est, dans la mesure où le Japon reste prisonnier de sa Constitution pacifiste et de l'attachement populaire à la préservation de son article 9. En tout état de cause, ces deux alliés financent une bonne partie des bases déployées sur leurs territoires, disposent de moyens militaires tout à fait conséquents, qu'ils confortent et modernisent en relation avec le Pentagone : défense antimissiles, renforcement des capacités au sud de l'archipel et construction d'une base aéronavale dans l'île de Cheju. S'il est impossible, eu égard à l'état des opinions publiques, de passer à l'étape d'une alliance trilatérale en Asie du Nord-Est, des relations informelles de plus en plus denses sont tissées entre les trois partenaires et, surtout, leur horizon est élargi – c'est ainsi qu'il faut comprendre le terme d'actualisation –, au-delà de la « sécurité » des protégés, pour s'étendre aux mers appelées du Japon, Jaune et de Chine orientale, ainsi qu'au contrôle du double détroit de Tsushima. Le processus est engagé avec le Japon depuis le second mandat de Bill Clinton, il touche aujourd'hui la Corée du Sud. Il en va de même avec la fidèle Australie : coopération militaire dans le Pacifique-Sud, la partie orientale de l'océan Indien, les espaces maritimes de l'Asie du Sud-Est et au sujet de la cyberguerre.

Secundo, construire de nouveaux partenariats avec les autres pays de la région, l'Inde en premier lieu. George Bush le Jeune avait innové en ce domaine puisqu'un accord de coopération nucléaire avait été conclu avec New Delhi, en contradiction d'ailleurs avec les dispositions du traité de non-prolifération nucléaire, et que la coopération en matière de lutte contre le terrorisme avait été considérablement densifiée. Cette ligne est maintenue, qui se complète par un intense démarchage pour la vente d'armements américains dans le cadre du renouvellement de l'aviation indienne. Élément supplémentaire, l'invitation pressante pour que l'Inde s'engage plus résolument dans sa « *look East policy* », c'est-à-dire qu'elle se montre plus active dans ses relations économiques, politiques et sécuritaires avec l'Asie orientale. Sans qu'il y ait une relation de cause à effet, l'autonomie de décision de New Delhi restant réelle, le Premier ministre indien, Manmohan Singh, s'est récemment rendu au Bangladesh, avec lequel un accord de

délimitation des frontières a été conclu après quarante ans de négociations compliquées, et a reçu les présidents birman puis vietnamien, visites qui ont été l'occasion de pousser plus loin les coopérations bilatérales. Le soutien que les États-Unis accordent à ces initiatives s'inscrit dans le cadre d'un net regain d'intérêt de l'administration Obama envers l'Asie du Sud-Est, qui, avec 600 millions d'habitants, est plus peuplée que l'Europe à 27. C'est bien entendu sur l'Indonésie que les attentions se portent, et pas uniquement parce que Barack Hussein Obama y a vécu une partie de son adolescence. Les transnationales occidentales y ont de puissants intérêts mais, plus encore, avec ses 245 millions d'habitants, elle est la géante de l'ASEAN (en même temps que la population musulmane la plus nombreuse au monde) et détient une incontestable importance géostratégique. Archipel le plus étendu de la planète, ses détroits sont en effet les passages obligés entre le Pacifique et ses mers auxiliaires d'une part, l'océan Indien et les ressources du Proche-Orient d'autre part ¹². À ce titre, on peut parler d'eux comme de la veine jugulaire du Japon, de la Corée du sud et de la Chine et on comprendra pourquoi, après le délai de décence qui a suivi le départ de Suharto en mai 1998, les relations de coopération et de formation ont été rétablies avec les Kopassus (pour *Komando Pasukan Khusus*), autrement dit les forces spéciales indonésiennes au sinistre passé.

Cet intérêt pour l'Indonésie tient également à son importance objective au sein de l'ASEAN, qui est devenue le moyeu des relations internationales à l'échelle de l'Asie orientale, voire de l'ensemble de l'Asie des moussons. De fait, cette organisation régionale a créé autour d'elle des forums à géométries variables : le Forum régional qui regroupe, outre les 10, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, le Canada et les États-Unis, l'Inde et le Bangladesh, la Mongolie, le Japon et les deux États coréens, la Nouvelle Guinée-Papouasie et Timor Leste, l'Union européenne et, ce qui pourrait être gênant pour les États-Unis, l'ASEAN + 3 qui adjoint la Chine, la Corée du Sud et le Japon, ainsi que le sommet de l'Asie orientale qui ajoute à ces 13 l'Inde, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Afin d'en être membre, il convient d'être

¹² Le plus fréquenté de ces détroits est celui de Malacca dont la Malaisie et l'Indonésie sont riveraines et dont l'île de Singapour constitue la balise d'entrée. Un accord a été conclu avec la cité-État qui permettra aux LCS américains d'y avoir des facilités. LCS est le sigle de *Littoral Combat Ships*, des frégates furtives modulaires conçues pour opérer dans les zones littorales.

partie du Traité d'amitié et de coopération dont les principes sont ceux de la coexistence pacifique, tels que définis, il ya des lustres, à Bandung et contre lesquels les États-Unis s'étaient dressés. Le pas a été franchi le 23 juillet 2009 et, pour la première fois, un président américain sera présent au sommet qui se tiendra en novembre 2011 à Bali, cependant qu'un ambassadeur près l'ASEAN a été nommé.

On retrouve ici le troisième axe d'action exposé par Hillary Clinton, s'inviter dans les organisations régionales, lorsque ce n'est pas déjà le cas, et surtout construire une architecture régionale plus conforme à leur vision des choses, c'est-à-dire à leurs intérêts: « En même temps que nous renforçons nos relations bilatérales, nous soulignons l'importance de la coopération multilatérale car nous pensons que pour faire face aux complexes défis transnationaux auxquels elle est confrontée, l'Asie doit disposer d'un ensemble d'institutions capables de rassembler des actions collectives. Une architecture régionale de l'Asie plus robuste et cohérente renforcerait le système de règles et de responsabilités, de la protection de la propriété intellectuelle à la garantie de la liberté de navigation, système qui forme la base effective d'un ordre international ». En clair, l'ASEAN, c'est bien, mais ses méthodes et dans une certaine mesure ses objectifs ne permettent pas au *leadership* américain de s'exercer pleinement. Ce que la secrétaire d'État omet ici de rappeler est que, si tous les pays de la région entendent entretenir de bonnes relations avec les États-Unis et, en particulier, accéder à leur marché, à leurs techniques et à leurs universités, ils ne peuvent oublier les responsabilités américaines dans l'éclatement de la crise économique qui a frappé nombre d'entre eux à partir de juillet 1997, ni l'imposition par le FMI et les puissances occidentales des règles du « consensus de Washington », ni non plus le fait que le pays qui s'en est le mieux sorti, à savoir la Malaisie, a pu le faire en refusant ce diktat. À bien des égards, la politique économique suivie depuis par les pays asiatiques tire les leçons de cette dure épreuve, en particulier à travers l'accumulation de réserves et la mise en place d'un système d'échange de devises (*currency swaps*) pouvant garantir la stabilité monétaire régionale, effort qui a débouché le 24 mars 2010 sur la création d'un fonds de 120 milliards de dollars grâce à la participation de la Chine/Hong Kong, du Japon et de la Corée du sud (« *Initiative de Chieng Mai* »).

Congagement

On l'aura compris, c'est bien de la Chine qu'il est question. Elle est perçue comme un « compétiteur pair » en puissance posant,

à certains égards, des problèmes plus complexes que n'avait pu le faire l'Union soviétique, d'une part, parce que son dynamisme, ses besoins et ses ressources financières la conduisent à être de plus en plus présente sur la plupart des marchés et dans la quasi-totalité des régions de la planète, mais d'autre part, parce qu'elle ne le fait pas au nom d'une conception révolutionnaire de l'ordre social et international. D'une part, c'est un marché pour les firmes et les investissements étrangers, ce que l'URSS n'a jamais véritablement été, marché que les groupes américains ne peuvent surtout pas ignorer, et, d'autre part, elle conserve le contrôle de son développement, aussi contradictoire celui-ci puisse-t-il être, à l'échelle nationale et internationale. Par là, elle remet en cause la hiérarchie de l'ordre économique international et peut faire valoir, en ce domaine, des normes hétérodoxes, toutes choses amplifiées, exacerbées même, par le fait que les États-Unis sont devenus les débiteurs de la Chine. Aussi la relation bilatérale ne peut-elle être que dialectique, ce qui ne convient pas très bien au mode de pensée américain. Cette dialectique se retrouve cependant dans le concept de *congame* qui reste, d'une administration à l'autre, le principe directeur de Washington à l'égard de la Chine. Inventé par le stratégame néoconservateur Zalmay Khalilzad en 1994, il entend articuler l'*engagement*, ou cooptation, notamment par l'intégration toujours plus poussée de la Chine à l'économie internationale, et le *containment* ou endiguement¹³.

Ce concept conduit à poursuivre trois axes censés être complémentaires les uns des autres. Tout d'abord, étendre et approfondir les relations économiques de manière à ouvrir davantage la Chine aux produits et aux capitaux américains, à quoi s'est ajoutée l'invitation adressée aux entreprises chinoises d'investir et de produire aux États-Unis, comme cela s'était fait avec le Japon à partir du début des années 1980. Mais des contradictions surgissent immédiatement, qui tiennent à la volonté des responsables chinois d'accéder aux technologies américaines, de développer les leurs de façon autonome, de monter en gamme, de maîtriser les flux financiers, orientations légitimes mais souvent définies comme déloyales, quand bien même elles sont également poursuivies aux États-Unis—l'exemple précité de la filière des panneaux solaires photovoltaïques le prouvant d'évidence—et quand bien même les éventuels investissements

¹³ Zalmay Khalilzad, « *Congame China* », IP-187, Rand Corporation, 1994.

chinois dans des firmes américaines sont encore souvent refusés pour des motifs de sécurité nationale. Ces contradictions se nouent autour de la sous-évaluation du yuan, d'une part, et du privilège exorbitant du dollar, d'autre part. Le deuxième axe est de nature politique et diplomatique, qui consiste à obtenir que Pékin se comporte en partie prenante responsable (*responsible stakeholder*) de l'ordre international, selon l'expression utilisée en septembre 2005 par le secrétaire d'État adjoint de l'époque, le néoconservateur Robert Bruce Zoellick, passé à la présidence de la Banque mondiale en mai 2007. Or, si la Chine ne peut rester indifférente aux questions qui agitent le monde présent, sa priorité va au développement de ses forces productives, à la mutation rapide de sa société et, depuis le déclenchement de la crise économique, au recentrage progressif de son économie. Par ailleurs, si la ligne directrice de sa politique extérieure reste de garder « profil bas », comme l'avait recommandé Deng Xiaoping en 1989, cela ne peut signifier adhérer les yeux fermés à des principes et à des normes fixés par les puissances établies¹⁴, ni d'accepter les décisions souvent unilatérales de la puissance prééminente. De là, la critique selon laquelle elle chercherait à énoncer, à diffuser et à faire triompher ses propres principes et normes qu'à des fins polémiques on regroupe sous le vocable de « consensus de Pékin ». Enfin, si la Chine est bien convaincue que, pour être durable, un ordre international doit reposer sur des principes communs, elle les trouve dans la Charte de l'ONU, en particulier dans les articles disposant l'indépendance, la souveraineté, l'égalité des États, la non-ingérence, le non-recours à la force dans le règlement des différends et des conflits internationaux.

Reste le troisième axe, qui n'a cessé d'apparaître dans les paragraphes précédents, axe qui est également composé de trois éléments. Le premier revient, comme cela a été indiqué plus haut, à renforcer et à actualiser les alliances existantes, en Asie du Nord-Est, et à trouver, en Asie du sud-est, des partenaires de taille – Inde et Indonésie –, afin de constituer, chose éminemment classique, un contrepoids, un glacis ou un « cordon sanitaire » autour de la Chine. Le deuxième consiste à exploiter l'asymétrie

¹⁴ Plus exactement, la stratégie en 28 caractères énoncée par le « Petit Timonier » se traduit ainsi : « Observer calmement la situation, assurer nos positions, affronter les changements avec confiance, éviter de se mettre en avant, privilégier le maintien du profil bas, ne jamais prendre la direction, apporter sa contribution. »

objective qui existe entre la Chine et ses voisins d'Asie orientale, les différences dans les rythmes des croissances économiques, les contradictions qu'entraîne le développement chinois pour susciter, aiguïser et/ou amplifier les préoccupations et inquiétudes des autres États. En Asie du Nord-Est, la «question coréenne», c'est-à-dire l'accès de la République populaire démocratique de Corée à l'arme nucléaire, est un prétexte en or qui pourrait cependant trouver une solution que tout le monde connaît. L'administration Obama s'est attachée à saisir les opportunités qu'elle pense pouvoir déceler dans la contradictoire situation de l'Asie du Sud-Est, à savoir les risques d'affiliation verticale des économies au sein de la zone de libre-échange créée avec la Chine, et, davantage encore, la question de la souveraineté sur la mer dite de Chine méridionale et ses archipels, Paracels et Spratleys. Déjà en juillet 2010, lors d'une rencontre de l'ASEAN à Hanoï, Hillary Clinton s'était fait le chantre et la garante du droit international de la mer, et notamment de la liberté de navigation. Enfin, c'est l'un des six axes stratégiques énoncés dans l'essai de la revue «*Foreign Policy*», préserver et actualiser les capacités militaires dont disposent les États-Unis dans cette région du monde. Plusieurs éléments de cette ligne ont été évoqués ci-dessus, mais les stratèges américains sont déjà passés à un concept opératif nouveau, l'«*air/sea battle concept*» que la *QDR 2010* retenait et auquel la structure du Pentagone a commencé à s'adapter. En un mot, la Chine, mais d'autres acteurs seraient en mesure d'en acquérir des éléments, se dote de moyens militaires qui lui permettraient de menacer ou d'interdire les positions avancées des États-Unis, c'est-à-dire les bases dont ces derniers disposent dans la région (*anti-access*), et de combattre l'utilisation de leurs moyens sur tous ses flancs maritimes, à l'est et au sud-est (*area denial*) : avions furtifs de la quatrième génération, missiles mer-mer et air-mer, missiles balistiques sol-mer, cyberguerre, recours à la tactique de l'attaque en essaim (*swarming*), etc. Outre le fait que le développement des capacités chinoises est considérablement exagéré, ce qui pourrait être démontré point par point, les questions de fond restent éludées, en particulier la première d'entre elles qui est de savoir au nom de quoi les États-Unis ont le droit de cerner la Chine par leurs forces et quelle serait leur réaction si cette dernière venait à en faire autant à leur encontre ¹⁵.

¹⁵ Particulièrement actif dans la promotion de l'*AirSea Battle concept* est le *Center for Strategic and Budgetary Assessments* (CSBA), une boîte à idées particulièrement liée au Pentagone et dirigée par Andrew

Deux contresens

Deux contresens sont à éviter. Le premier concerne le « pivotement stratégique » : en accordant une importance renouvelée à l'Asie orientale et, en particulier, à l'émergence de la Chine, l'administration Obama n'entend pas se désengager des autres régions du monde. Encore une fois, le *leadership* américain est mondial et global, au sens où il couvre la planète et tous les domaines. L'exemple de l'énergie permettra de mieux le comprendre. Les médias américains bruissent d'analyses et de rumeurs à propos d'une mutation en cours de l'approvisionnement des États-Unis qui, on le sait, consomment de façon outrancière et dépendent de l'extérieur pour les hydrocarbures. Or, de nouveaux gisements ont été découverts (Brésil, Guyane française) que le développement des techniques permet d'exploiter, dans le système actuel des prix relatifs, de façon rentable. À cela s'ajoutent des ressources non conventionnelles, les biocarburants, produits déjà en quantité, les sables bitumineux de l'Athabasca, au nord de l'État canadien de l'Alberta, dont les réserves atteignent 1 700 milliards de barils, et la « ceinture de l'Orénoque » au Venezuela, aussi prometteuse, ainsi que le gaz de schiste qui est abondant aux États-Unis mêmes et obtenu par fracturation. Cela réduirait le déficit de la balance commerciale et, en tout état de cause, conduirait le pays à se recentrer sur le Nouveau Monde, moins difficile, affirme-t-on, que l'« Orient compliqué ».

Est-ce à dire que cela en rajouterait pour inciter les États-Unis à réduire leur empreinte (*footprint*) dans le grand Moyen-Orient ? La réponse est évidemment négative, quand bien même une adaptation s'impose du fait des mésaventures militaires et des mouvements qui animent les peuples arabes. Ici aussi, un seul exemple suffira, celui de l'Afghanistan. La tendance est à la recherche extrêmement difficile d'une solution dans un cadre dit régional, c'est-à-dire engageant certains des voisins de ce pays, Pakistan, Inde, Turquie, pétromonarchies du Golfe et, si possible, tous les États d'Asie centrale, ou certains d'entre eux, tels le Turkménistan et le Tadjikistan, en tenant à l'écart l'Iran,

F. Krepinevich, qui est l'auteur de trois rapports sur ce sujet : « *Meeting the Anti-Access and Area Denial Challenge* » (2003), « *AirSea Battle, A point of Departure Operational Concept* » (2010) et « *Why AirSea Battle ?* » (2010). Ce concept ravit bien entendu l'*US Navy* et l'*US AirForce* dont les rôles dans les guerres du grand Moyen-Orient ont été limités et dont les budgets n'ont pas, selon elles, reçu le soutien nécessaire.

la Russie et la Chine, pourtant directement concernés eux aussi. Dans un sens, c'est le retour au « Grand Jeu » qui opposa jadis le Royaume-Uni et la Russie tsariste dans ces contrées du monde, mais élargi sous la forme contemporaine de la concurrence entre cette éventuelle structure et la conférence de coopération de Shanghai (SCO) qui, depuis sa création en juin 2001, s'est consolidée, étoffée, élargie, et qui pourrait dans un avenir proche intégrer l'Inde, le Pakistan, l'Afghanistan, voire la Turquie. Or, madame la secrétaire, qui aime les visions larges, est devenue une adepte du projet de « nouvelle route de la soie » que promeut un certain nombre d'instituts et de *think tanks* américains et dont le sous-secrétaire Robert D. Hormats a la charge ¹⁶. En quelques mots, construire un réseau d'infrastructures qui désenclaverait l'Afghanistan, permettrait d'exploiter ses importantes ressources minérales, déjà cartographiées par les géologues soviétiques, et ferait de ce pays un moyeu (*hub*) régional, comme cela fut le cas au temps des « routes de la soie », en particulier le lieu de passage du gaz naturel turkmène vers le Pakistan et l'Inde. Sous le sigle TAPI, pour *Trans-Afghanistan Pipeline*, ce projet avait déjà été élaboré par Unocal au temps où les Talibans étaient au pouvoir à Kaboul. On peut rêver et tout n'est pas absurde en l'occurrence, à condition que toutes les parties concernées soient réunies, et non sélectionnées d'avance, et que ce ne soit pas un prétexte de plus pour perpétuer, sous une forme ou sous une autre, la présence de l'OTAN au-delà de 2014. Pour l'heure, c'est bien de cela qu'il s'agit et de l'accès aux ressources de l'Asie centrale.

Le deuxième contresens porte sur le « nouvel art de gouverner ». Comme le démontre fort bien Philip Golub, dans l'histoire, les empires construits par les puissances occidentales ont constamment associé les différents instruments économiques, politiques, militaires, idéologiques, culturels et normatifs, en dosant leur usage en fonction du moment et des lieux ¹⁷. Il en a été ainsi de l'empire britannique et il en va ainsi de l'empire américain. La différence entre eux ne réside pas dans la hiérarchie des hommes et des valeurs qui sous-tend leurs projets impériaux,

¹⁶ Particulièrement féconds en notes et rapports sont le *Central Asia-Caucasus Institute* de l'université John Hopkins et son président, le musicologue, clarinettiste et russisant Stephen Frederick Starr, *Afghanistan Beyond the Fog of Nation Building: Giving Economic Strategy a Chance*, Silk Road Paper, janvier 2011, 28 p.)

¹⁷ Philip Golub, *Une autre histoire de la puissance américaine*, Éditions du Seuil, Paris, novembre 2011, 288 p.)

les Britanniques comme les Américains étant convaincus de la nature exceptionnelle de leur pays et de leur culture, mais dans le fait que l'empire américain se conçoit comme planétaire. Londres n'était jamais allée jusqu'à vouloir contrôler le continent européen, quand bien même elle dominait les mers, et l'on ne parlait pas alors de la puissance aérienne et de l'espace. Aujourd'hui, les six commandements intégrés du Pentagone couvrent la totalité du globe, Amérique du Nord, Amérique latine, Europe, Moyen-Orient, Afrique et Asie-Pacifique, terres émergées et espaces maritimes, cependant que la suprématie américaine entend s'exercer sur l'ensemble du spectre des moyens et des conflits possibles, armes nucléaires, missiles, transport, forces spéciales, cyberguerre, etc. Mieux, il existe des *commons* ou biens communs de l'humanité—l'océan mondial et ses mers, les airs, l'espace et le cyberspace—, qui se définissent ainsi : 1. ils ne sont ni appropriés ni contrôlés par une entité unique, 2. leur utilité en tant qu'ensembles communs est plus grande que si chacun d'entre eux était éclaté en petites parties appropriées, 3. les États et acteurs non étatiques disposant des capacités technologiques peuvent y avoir accès et en faire usage, 4. les États et acteurs non étatiques disposant des capacités technologiques peuvent chercher à les utiliser comme espaces de manœuvre militaire et de théâtres de conflit. Les États-Unis disposent des moyens et ont reçu la mission quasi divine d'assurer la liberté et le bon ordre dans ces espaces, bref d'y exercer leur hégémonie¹⁸. Par exemple sur l'océan mondial, quand bien même ils ont refusé d'être partie à la convention des Nations unies sur le droit de la mer qui, justement, constitue la vision et la régulation communes de ce bien commun.

La contradiction est manifeste. On pourrait se demander si l'on n'est pas de retour à l'époque de Frédéric III du Saint-Empire (1452-1493) et de la devise qu'il avait choisie pour sa maison des Habsbourg : *AEIOU*, pour *Austriae Est Imperare Orbi Universo*, « il revient à l'Autriche de gouverner le monde ». Son règne s'était mal terminé. Plus tard, Charles Quint reprendra le projet de monarchie universelle, pour être conduit à abdiquer et à se retirer dans le monastère de Yuste. Devise pour devise, et devant le mouvement

¹⁸ Barry R. Posen : « Command of the Commons, the Military foundation of U.S. Hegemony », in *International Security*, vol. 28, n° 1, summer 2003, p. 5-46 et Abraham M. Denmark et James Mulvenon : « *Contested Commons: the Future of American Power in a Multipolar World* », Center for a New American Security (CNAS).

du monde, la phrase prêtée à Galilée, contraint d'abdiquer sa théorie sur la révolution de l'astre terrestre, «*Eppur si muove!*» paraît plus pertinente. Et pourtant elle tourne!

Dossier

88