

L'HÉGÉMONIE AMÉRICAINE EN QUESTION

PAR

SERGE SUR (*)

Le XX^e siècle s'est passé à attendre les Américains. Il a cependant fallu qu'il s'achève pour que leur omniprésence s'impose. Jusqu'alors ils ne venaient que par morceaux, ou par saccades. Ou alors ils repartaient mission accomplie. Leur influence, leurs images, leurs produits, leurs combats, l'attraction ou le rejet qu'ils suscitaient ne les en avaient pas moins placés depuis longtemps au cœur des relations internationales. Chacun s'accorde pour considérer que leur triomphe face au défi soviétique – dix ans déjà – a ouvert une nouvelle phase. Le XXI^e siècle s'ouvre quant à lui, avec le 11 septembre 2001, par une contestation radicale et asymétrique de leur domination. Ce n'est pas seulement un Etat, mais un modèle de civilisation et même un type de relations internationales, la prédominance des rapports inter-étatiques, qui sont remis en cause. Mais l'événement est-il de nature à affecter en profondeur la domination américaine, ou à l'inverse à la renforcer encore, tant il est vrai que les crises se résolvent au profit des tendances les plus fortes ?

La question doit en toute hypothèse être replacée dans un contexte politique et historique plus large. Elle est à ce point immense qu'on ne peut envisager d'en traiter ici que sous forme d'essai. Tout celui qui réfléchit sur les relations internationales se trouve cependant confronté au problème de la prépondérance américaine et doit, ne serait-ce que pour lui-même, définir sa position. Les quelques remarques qui suivent ne sauraient l'analyser dans toutes ses dimensions, mais simplement tenter d'en prendre la mesure. Cette question est en effet au cœur des relations internationales d'une part, de la conception que l'on s'en fait d'autre part. Considérer qu'il existe une hégémonie américaine – si pour l'instant on utilise ce terme sans autre précision – est devenu une banalité, mais cette simple formulation triviale, qui est en même temps souvent confuse, soulève immédiatement nombre de questions complexes.

Trois d'entre elles apparaissent aussitôt. D'abord, l'hégémonie est une forme de domination parmi d'autres, et cette forme doit être distinguée d'autres formes, comme définie en elle-même. Ensuite, cette domination est celle d'un Etat, ce qui suppose que les Etats conservent un rôle central dans

(*) Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris 2), Directeur du *Centre Thucydide – Analyse et recherche en relations internationales*.

les relations internationales, analyse qui se heurte aujourd'hui à de puissants courants intellectuels ou idéologiques contraires. Enfin, cette domination est celle d'un Etat singulier, les États-Unis, et c'est ce qu'il faut confirmer ou démentir. Si le cœur du sujet est bien là, il implique toutefois que les questions précédentes ne soient pas ignorées ou résolues par préterition. De façon plus mineure, il faut également tenir compte du contenu polémique et critique que peut comporter le terme d'hégémonie, ainsi que de la dynamique immédiate des rapports internationaux. Le 11 septembre 2001 et ses prolongements leur donnent à l'évidence une apparence nouvelle; il est moins assuré qu'ils en bouleversent en profondeur la structure. Peut-être relèvent-ils de la technique de l'éclairagiste plus que de l'art de l'architecte.

Trois thèmes entrelacés doivent ainsi être noués et dénoués : les formes de la domination, et la place de l'hégémonie dans ces formes; la pertinence d'une analyse statocentriste de la société internationale, face aux phénomènes aussi multiples que prégnants et contradictoires de la transnationalisation des rapports internationaux; la qualification de la situation et de la politique extérieure américaines comme correspondant à une posture hégémonique. On tentera donc de jeter quelque lumière sur ces différents aspects sans perdre de vue la question centrale, c'est-à-dire la validité de la thèse d'une hégémonie américaine comme principe organisateur des relations internationales contemporaines. Pour ce faire, on examinera dans un premier temps, de façon plus abstraite, les bases et les formes de la domination étatique (I); ensuite, de façon plus analytique, les composantes de ce que l'on peut appeler l'hégémonie américaine (II); enfin, l'évaluation de cette thèse face aux contestations qui visent à la remettre en cause (III).

LA DOMINATION ÉTATIQUE ET SES FORMES

Toute domination de ce type suppose pour être sinon stable du moins durable une supériorité à la fois objective et perçue comme telle par les partenaires. Elle ouvre un choix entre diverses options, dont plusieurs ont été historiquement pratiquées avec des succès variables, l'hégémonie n'étant que l'une de ces options.

La supériorité américaine

Est-il besoin de s'y appesantir, tant sa perception est aussi écrasante que sa réalité? La constater ne comporte aucun jugement de valeur, ni au profit des États-Unis, ni au détriment des autres États, tant il est clair qu'aucun d'eux, individuellement ou collectivement, ne la conteste dans l'immédiat. C'est beaucoup plus l'usage qui en est fait – ou pas fait – qui suscite inquiétudes ou contestations plutôt que le fait lui-même. Elle est bien une supériorité

rité étatique, quoiqu'elle ne se limite pas à l'appareil d'Etat proprement dit, par opposition à la société civile, mais concerne l'Etat envisagé sur le plan international, comme enveloppe, expression et synthèse de l'ensemble. Le terme de supériorité implique en revanche une comparaison, puisque par définition il a un sens relatif et résulte de la confrontation entre entités du même ordre. A cet égard, si l'on veut combiner sa situation actuelle et sa dynamique, c'est la comparaison avec l'Europe qui est la plus instructive. Elle nous montre l'universalité de la domination américaine.

Europe – Etats-Unis, une évolution contrastée

En prenant quelque recul, et par une vue cavalière de l'histoire, on constate un vif contraste entre l'évolution de l'Europe et celle des Etats-Unis au cours de ces trois derniers siècles.

(a) *L'Europe* connaît convulsions ou déclin, et au minimum doute d'elle-même et de son avenir. A la fin du XVIII^e siècle, qui s'achève en réalité en 1815, la Révolution française puis les guerres de l'Empire la plongent dans une période convulsionnaire dont elle ressort globalement affaiblie. A la fin du XIX^e siècle, qui prend politiquement fin en 1914, elle se précipite pour trente ans dans une sorte de guerre civile qui la laisse divisée et ruinée. A la fin du XX^e siècle, elle s'interroge sur ses dimensions, son identité, son rôle, son avenir; en toute hypothèse, elle n'est plus qu'une région, au mieux un ensemble régional, sans prise décisive sur les affaires du monde.

(b) Les *Etats-Unis* à l'inverse vivent des fins de siècle triomphantes, et les deux évolutions contrastées ne sont pas sans lien, même si le contraste ne correspond pas nécessairement à une entreprise organisée. La montée en puissance des Etats-Unis a été extraordinairement rapide, puisque moins de deux siècles se sont écoulés entre leur naissance absolue, à partir pratiquement de rien, et leur ascension vers un rôle mondial que personne ne semble actuellement en mesure de disputer ou de concurrencer. On peut parler de trois révolutions américaines successives, sur le plan politique, sur le plan économique, sur le plan technologique.

– *La révolution politique*, la première, annonce les transformations propres de l'Europe. Elle résulte de la révolte puis de l'indépendance des colonies américaines et donc de la naissance des Etats-Unis. Ce nouveau pays amorce son propre avenir, prend d'abord la maîtrise de lui-même avant de devenir progressivement un modèle pour nombre d'Etats. Dans l'immédiat cependant, cette révolution ferme le continent américain à l'Europe, le continent nord-américain d'abord, sud-américain ensuite, alors qu'il était pour elle un champ d'expansion en quelque sorte naturel, qui lui paraissait promis par l'histoire. On va voir par la suite les pays européens en proie à de multiples convulsions, internes ou internationales, en quelque sorte dépossédés de leur avenir universel. Les conquêtes coloniales du XIX^e siècle traduisent plutôt un retour vers le passé, un mouvement archaïque tant

dans son objet que dans ses méthodes, une sorte d'orientalisation de l'Europe dont les conséquences négatives marqueront le XX^e siècle.

Les Etats-Unis apparaissent comme le chef-d'œuvre de la philosophie des Lumières et de la pensée politique européenne du XVIII^e siècle : l'individualisme, l'idée de progrès, la confiance en l'homme et en sa perfectibilité, le déisme, une certaine forme de cosmopolitisme qui conduit à accueillir les apports les plus divers avec la certitude que l'on pourra les intégrer, le principe d'un pacte social librement et volontairement consenti, ces thèmes fondateurs connaissent une remarquable stabilité et une fécondité exceptionnelle. Ils y sont restés fidèles alors que l'Europe s'en détournait ou prétendait les dépasser : tout se passe comme si les Etats-Unis avaient sauté à pieds joints au-dessus des doctrines du XIX^e siècle, spécialement sur les diverses variantes du socialisme, du nationalisme et des autres avatars de la pensée collectiviste, dont la mise en œuvre a en définitive détruit l'Europe au XX^e siècle.

– La *révolution économique* est celle qui résulte du succès considérable de la révolution industrielle aux Etats-Unis, qui fait de ce pays la première puissance industrielle mondiale dès la fin du XIX^e siècle. Cette période a également correspondu, avec l'éviction des pays européens de la quasi-totalité du continent, à la conquête par les Etats-Unis de leur espace national, à un développement démographique accéléré ainsi qu'aux premiers signes, dès la fin du siècle, d'une ambition universelle voire d'une tentation impérialiste.

- La *révolution technologique* caractérise la fin du XX^e siècle, révolution initiée par les Etats-Unis et au bénéfice de laquelle ils entendent maintenir de façon durable une avance sur tous les autres pays et d'abord sur l'Europe. Le mouvement a été amorcé au cours des décennies précédentes et très vite analysé (par exemple en 1966 dans *Le Défi américain*, de Jean-Jacques Servan-Schreiber). Cette supériorité a également été renforcée par les faiblesses propres de l'Europe, mais elle traduit une capacité historiquement sans précédent d'adaptation et d'innovation, tout en conservant des principes d'organisation stables et une cohésion nationale remarquable, surtout si on la compare à celle de nombreux autres pays pourtant plus anciens et sociologiquement ou culturellement plus homogènes.

– Ces trois révolutions successives ont produit des *effets cumulatifs*. Elles ont fait des Etats-Unis la véritable puissance révolutionnaire, y compris dans les relations internationales. Non seulement ce pays est à la base des évolutions majeures de la puissance, mais encore il a pu mettre en œuvre et tenter d'universaliser de nouveaux concepts dans les rapports internationaux. Ces révolutions ont également fait des Etats-Unis une *success history* et un modèle universel. Universel en un double sens : pour tous les Etats et toutes les sociétés, sans aucune limite géographique ou culturelle ; dans tous

les domaines, technologique, économique, politique, militaire, culturel, artistique, intellectuel. Ce n'est pas seulement un pays, c'est un continent; pas seulement un continent, mais une civilisation; pas seulement une civilisation mais *la* civilisation. Pour le dire en termes triviaux, tout ce qui aujourd'hui n'est pas américain ou ne correspond pas à des normes américaines apparaît ringard ou menaçant.

Une supériorité universelle

Historiquement, les relations internationales ont toujours paru dominées par la figure du duel ou de l'affrontement entre groupes, forces, principes, intérêts, pays opposés, lutte tendant à se réduire et à s'incarner en un couple d'adversaires : Athènes et Sparte, Rome et Carthage, Louis XI et Charles le Téméraire, le Roi et l'Empereur, la France et l'Angleterre, l'Angleterre et la Russie, la France et l'Allemagne, les Etats-Unis et l'URSS. L'existence d'un ennemi serait même l'élément constitutif du politique si l'on suit Carl Schmitt, que semblait démarquer Georgi Arbatov, conseiller du Président Gorbatchev, lorsqu'il voyait une ironique et amère compensation de la chute de l'URSS par la disparition pour les Etats-Unis d'un ennemi qui en définitive avait assuré leur suprématie. Seul l'Empire romain à son apogée aurait pu connaître semblable position, voire brièvement l'Empire britannique, mais il s'en est toujours fallu de beaucoup que leur domination soit réellement universelle et incontestée.

(a) Dans le domaine des relations internationales désormais, les Etats-Unis – leurs représentants, leurs hommes d'affaires, leurs citoyens – paraissent en passe de détenir *un triple monopole*.

– A eux seuls *le monde est pleinement accessible*, en termes de communication, d'information mais aussi de capacité d'intervention militaire. Seuls ou presque, ils ont accès partout, et s'ils ne sont pas partout chez eux ni même partout les bienvenus, ils ont la capacité de s'introduire partout, dans un univers où ils retrouvent au minimum leur image universellement répandue et leur langue universellement pratiquée. Ils sont aussi les seuls qui disposent des moyens humains et technologiques requis pour acquérir une connaissance suffisamment rapide et complète de l'ensemble des questions et situations, où qu'elles se produisent, capables d'intéresser les relations internationales. Une autre dimension de cette accessibilité est l'attraction universelle qu'exerce la civilisation américaine, non seulement sur de larges secteurs de l'opinion dans la plupart des Etats, mais aussi sur les élites du monde entier. Le temps n'est pas loin où l'ensemble des cadres dirigeants dans le monde, dans l'ordre politique, économique ou intellectuel aura été formé par les universités américaines et intériorisé leurs valeurs.

– Seuls ils peuvent *rêver le monde*, tant ils ont conquis l'imaginaire des relations internationales, et sont en mesure d'y projeter leurs ambitions et leurs aspirations, avec ce sentiment de liberté, de fluidité, de facilité et de

familiarité que donne la puissance, même virtuelle. Un Jules Verne contemporain pourrait-il être autre chose qu'Américain, ou alors pleinement américanisé ? L'ambition des autres semble se limiter à des problèmes régionaux, voire simplement à infléchir sur tel ou tel point la politique américaine, alors que celle-ci peut non seulement envisager de front les questions universelles mais aussi mettre un grand pied dans toutes les questions régionales.

– Seuls également ils peuvent *penser le monde*, de façon désintéressée ou académique, mais aussi de façon active ou politique. Les débats théoriques en matière de relations internationales sont non seulement initiés par leurs universités ou centres de recherche, mais souvent intériorisés par leur débat intellectuel propre, dont les autres deviennent témoins ou disciples. Politiquement, seuls ils peuvent définir une large gamme d'options et disposer des moyens d'opérer les choix correspondants et de les mettre en œuvre. Au surplus, passerelles et échanges entre les deux approches sont multiples, de sorte que le débat n'est pas gratuit et que les politiques définies correspondent fréquemment à des analyses préalables, à la fois rationnelles et pluralistes, sans tabou ni orthodoxie. Ainsi le débat sur l'avenir de la politique extérieure américaine se confond souvent avec celui sur l'avenir des relations internationales dans leur ensemble et tend à devenir un débat américano-américain. On connaît et commente partout les thèses opposées de Francis Fukuyama, Samuel Huntington, Christopher Layne ou Zbigniew Brzezinski. Ce débat est public, mais les Etats-Unis savent également conserver si nécessaire le secret sur leurs intentions et leurs décisions.

(b) A cet ensemble correspond un *sentiment de supériorité*, spontané d'un côté, élaboré de l'autre. Spontané parce que l'opinion publique américaine est consciente et fière de la puissance du pays, élaboré parce que les milieux académiques autant que politiques donnent à ce sentiment des raisons de prospérer, en soulignant que la puissance américaine s'exerce légitimement dans toutes ses dimensions – capacité de faire, de faire faire, d'empêcher de faire, et aussi de refuser de faire. Elle s'exerce aussi sur des objets multiples – puissance sur les choses, puissance sur les esprits, puissance sur les valeurs – il n'est que sur ce dernier point que l'Europe tente parfois de lui faire pièce, en promouvant une conception différente des droits de l'Homme par exemple. Cette supériorité est vécue comme celle d'un Etat-nation, qui se retrouve autour de son drapeau, qui a su conserver depuis les origines la même Constitution, les mêmes principes, et qui sait tirer d'eux, et non de leur altération, les adaptations nécessaires. Elle est également ressentie comme libérant le pays de toute contrainte en matière internationale, et comme lui laissant une liberté de choix aussi large que possible.

Cette supériorité est en même temps une singularité, puisque les Etats-Unis n'ont pas d'égal. Ne pourrait-elle entraîner une politique isolationniste, le pays pouvant prospérer sur son propre fonds et se proposant simplement comme modèle que les autres seraient libres d'imiter ou non ? Il y a là une

tentation récurrente de l'opinion publique, en même temps qu'une expérience historique. Mais la pratique de l'entre-deux-guerres a plutôt conduit à fermer l'option. Elle était d'une part politiquement et moralement contestable – après avoir largement contribué à la paix de Versailles et à la création de la SDN, les Etats-Unis l'ont rejetée, sont restés neutres face à la montée des régimes totalitaires de l'Italie et de l'Allemagne et ne sont entrés en guerre en 1941 qu'à corps défendant. Elle était d'autre part intenable, puisque précisément l'isolationnisme n'a pas empêché les Etats-Unis d'être précipités dans une guerre, qu'il avait même en partie provoquée. Que la supériorité américaine se traduise désormais par une domination sur le plan international paraît relever de l'ordre des choses et ne pouvoir être remis en cause que par des esprits égarés ou criminels. La puissance globale, l'unique puissance mondiale, l'hyperpuissance sont une réalité là où le thème de la « gouvernance globale », multipolaire, décentralisée et diffuse n'exprime qu'une virtualité.

L'hégémonie comme forme de domination

En tant que concept, l'hégémonie est une variante ou l'une des formes de la domination. Elle s'inscrit donc dans une logique de la puissance, qui conduit à articuler des capacités inégales, et peut-être au préalable à réaliser cette inégalité à son profit. On peut entendre le terme de différentes manières, et il convient donc de préciser le sens ici retenu. Il faut d'abord le distinguer d'autres formes avec lesquelles l'hégémonie ne doit pas être confondue, telles que l'impérialisme et le *leadership*, ensuite le caractériser en lui-même.

(a) On entendra ici *l'impérialisme* de façon plus politique que marxiste. Il s'agit d'un type de domination directe, lourde, totale, territoriale, politique, éventuellement coercitive, agglomérant des groupes disparates sans réellement les fusionner, et maintenant à l'inverse une discrimination plus ou moins accusée entre eux, au profit d'un groupe bénéficiaire qui tend à universaliser ses valeurs mais non ses intérêts. Le modèle historique, du moins dans notre mémoire collective, en a été l'Empire romain, du moins dans sa phase ascensionnelle, auquel on est souvent tenté de comparer les Etats-Unis d'aujourd'hui et de demain. Cette forme impériale a connu au long des temps d'autres avatars, et l'on a déjà mentionné les empires coloniaux qui ont marqué l'apogée collective de l'Europe. L'échec historique répété et de plus en plus rapide de cette forme de domination – les Empires coloniaux n'ont guère duré plus d'un siècle, l'URSS encore moins, en dépit de la constitution d'un bloc reposant sur une idéologie commune et géographiquement continu – ne la condamne pas pour autant de façon définitive. Après tout, des formes politiques dépassées ou rejetées peuvent resurgir en fonction de circonstances nouvelles, et l'idée impériale a déjà connu des reviviscences soudaines après de longs oublis.

Dans l'immédiat et à terme prévisible cependant, aucune domination ne paraît pouvoir prospérer sur ces bases. Celles-ci méconnaissent en effet le désir d'identité et d'autonomie des groupes qui s'y trouvent assujettis. Elles sont contraires aux valeurs dominantes de la société internationale, dont l'expansion au XX^e siècle a accompagné un mouvement d'émancipation irrésistible qui a conduit à une prolifération de nouveaux Etats (près de deux cents aujourd'hui contre une cinquantaine à l'issue de la Seconde Guerre mondiale. Au surplus, la domination territoriale directe est de peu d'intérêt. Elle expose son détenteur à de multiples contraintes – assurer la maîtrise de l'ordre public, la paix civile, s'impliquer dans de multiples contentieux et conflits, assumer la charge de l'administration, de l'éducation, du logement, de l'emploi, du développement de populations disparates, et ceci dans un climat de sourde hostilité, voire de résistance.

Bref, comme l'ont démontré les revers des puissances coloniales, le coût d'une telle entreprise devient rapidement très supérieur aux bénéfices que l'on peut en escompter. Certes, certains groupes au sein de la puissance dominante peuvent en tirer profit, mais ils se heurtent à terme à l'intérêt collectif de cette puissance. Il est ainsi clair que les pays européens ont davantage bénéficié de la construction européenne que des aventures ou mésaventures coloniales. Il est également clair que la construction européenne ne peut quant à elle obéir à un processus de type impérial : si elle relève bien de l'agglomération, il s'agit d'une agglomération qui repose sur une base volontaire et dont chaque étape suppose le consentement des gouvernements et aussi, quoique dans une moindre mesure, des populations intéressées.

(b) Le *leadership* est d'un tout autre caractère. Il paraît même s'opposer terme à terme à l'impérialisme. Il repose en effet sur la diversité légitime des groupes simplement et volontairement unis autour d'intérêts et de projets collectifs, mais réunis par une puissance dominante, apte à synthétiser ces intérêts, à initier ces projets et à en assurer la direction dans un but commun. Une telle formule suppose de la part de la puissance dominante une capacité de mobilisation et d'entraînement d'un ensemble ou d'une coalition au nom d'objectifs de caractère général qui dépassent les intérêts étroitement entendus de chacun de ses membres. Le Conseil de sécurité, avec le *leadership* collectif de ses cinq membres permanents, en est une variante institutionnelle ; le rôle du « couple franco-allemand » aux diverses étapes de la construction communautaire une variante diplomatique. Ainsi le *leadership* ne s'identifie pas nécessairement avec un seul Etat.

En toute hypothèse, il implique certaines conditions : que le ou les *leaders* sachent dépasser une vision étroite ou à court terme de leurs intérêts nationaux et les transcender dans une vision plus large, qui ne les contredit pas mais les inscrit dans un contexte plus global et à plus longue portée ; qu'ils acceptent de s'engager de façon active et de manifester par l'utilisa-

tion de leurs propres moyens leur solidarité avec le groupe ; qu'ils donnent à cet engagement une forme stable sinon institutionnelle ; qu'ils agissent dans le cadre d'un partenariat qui laisse aux autres membres du groupe une participation équitable à la définition des objectifs et à la prise des décisions ; qu'ainsi cette forme de domination, en quelque sorte altruiste, laisse à chacun une place conforme à sa puissance propre et par-là soit acceptée par ceux qui s'y soumettent sur la base d'un calcul rationnel et de valeurs partagées.

Cette formule paraît bien correspondre à la politique américaine des décennies quarante et cinquante – en quelque sorte et schématiquement, les présidences Roosevelt, Truman, voire Eisenhower. C'est la grande alliance contre le nazisme ; c'est la création des Nations Unies, dans laquelle les Etats-Unis ont joué un rôle décisif, avec les principes de la Charte, les mécanismes de sécurité collective et la recherche d'une coopération politique universelle. C'est aussi, sur un plan plus restreint et une fois qu'a été constaté l'échec au moins provisoire de cette entreprise universelle, le Plan Marshall et l'Alliance atlantique, puis la « pactomanie » qui l'a prolongée. La période a connu, sous des formes différentes, un engagement puissant des Etats-Unis dans le cadre de coalitions qu'ils dirigeaient, avec le consentement voire à la demande de leurs partenaires, souvent même tentés de leur demander davantage. Ces coalitions ont été juridiquement ou même institutionnellement organisées, avec un souci de permanence et de délibération collégiale. Le souvenir en est demeuré très présent jusqu'à aujourd'hui, de sorte que beaucoup tendent spontanément à voir dans le *leadership* l'essence de la domination américaine, domination altruiste et bienveillante, alors que, comme on le verra, elle a beaucoup changé.

(c) *L'hégémonie* comme forme particulière de domination à vocation universelle doit trouver sa place et son originalité parmi les formules précédentes. Elle est l'une des options ouvertes par la supériorité, comme l'impérialisme ou le *leadership*. La supériorité ou la singularité pures sont en effet difficiles à maintenir, même si l'on éprouve parfois le soupçon que les Etats-Unis mènent pour leur compte et dans leur intérêt exclusif une guerre économique prédatrice, avec l'ouverture forcée des marchés et la mondialisation.

– Il est clair que *l'hégémonie s'éloigne de l'impérialisme*, parce qu'elle récusé toute maîtrise territoriale et politique directe comme impraticable, inutile, trop coûteuse et contraire à ses objectifs voire à ses valeurs. Elle suppose à l'inverse une domination indirecte, qui met en œuvre les moyens des assujettis eux-mêmes, lesquels doivent trouver certains avantages à une telle situation – par exemple une contribution nécessaire à leur sécurité, ou certaines formes de coopération utiles. Elle repose ainsi sur une culture de la soumission, sur la reconnaissance d'une supériorité que l'on accepte. L'hégémonie se distingue également du *leadership*, en ce que celui-ci comporte

une certaine part d'altruisme, et à tout le moins l'organisation d'un projet collectif impliquant un certain partenariat, la puissance *leader* étant en quelque sorte un *primus inter pares*. Un bon *leadership* devrait même tendre à s'abolir lui-même, puisqu'il peut permettre aux partenaires de combler leur retard. Rien de tel avec une puissance hégémonique, qui entend maintenir une singularité irréductible, ne pas avoir des partenaires mais des obligés ou des clients, et être autant que faire se peut soustraite à une règle commune.

L'hégémonie est certes fondée sur la supériorité, comme le sont au demeurant toutes les formes de domination, mais une supériorité orientée vers sa propre stabilité, cherchant dès lors à obtenir le consentement des assujettis et si possible à l'enraciner. Dans cette mesure elle aime à se présenter comme une forme relativement douce, et même bienveillante, de domination. Ce serait un peu la domination adaptée à la supériorité du père de famille ou du maître d'école. La réalité est cependant différente. Les autres puissances sont traitées, sinon comme des incapables, du moins comme des mineurs qu'il faut encadrer, guider, surveiller et le cas échéant protéger, y compris contre eux-mêmes. Le maître d'école n'est plus celui qui forme les meilleurs. Il a plutôt fondé un établissement d'éducation surveillée, pour des élèves indociles ou peu doués, et la férule n'est jamais loin. Elle ne comporte pas nécessairement une vision d'ensemble ou globale de la société internationale, mais au minimum une analyse hiérarchique, suivant laquelle une place est assignée à chacun, et une place subalterne, avec des marges de variabilité restreintes et sous contrôle.

Elle cherche toutefois à limiter ses engagements extérieurs et vise à se conserver par l'économie de moyens, car elle n'a de sens que si elle est durablement profitable à celui qui l'exerce. Au fond elle représente la forme de domination qui est la plus proche de l'isolationnisme, ou sa seule variante désormais praticable. Elle repose en effet sur une combinaison entre l'indifférence pour le monde extérieur, voire son ignorance, et la prédominance des approches militaires de la sécurité, qui peuvent impliquer l'exercice d'une coercition armée déterminée par des seuls intérêts nationaux des Etats-Unis tels qu'ils les conçoivent. L'engagement que l'hégémonie peut impliquer a au fond pour objet de protéger le désengagement. Sa stabilité demande toutefois, on l'a dit, une certaine forme d'acceptation et même de coopération de la part des intéressés, qui doivent trouver un bénéfice et des satisfactions au moins négatives dans la situation diminuée qui leur est faite. L'hégémonie conduit ainsi à accepter ou à rechercher le soutien des petites puissances, parce que la puissance hégémonique ne peut tolérer l'ascension d'un rival, ou d'une coalition qui lui soit contraire, et que les petites puissances préfèrent une domination lointaine et générale à la suprématie de voisins plus puissants.

Dans sa dimension universelle, cette forme de domination est entièrement nouvelle. Les autres ont plus volontiers revêtu, précisément à l'imitation plus ou moins lointaine de l'Empire romain, une forme impériale, qui passait par une domination territoriale, politique, assurant la maîtrise directe des espaces soumis et la sujétion des populations concernées, avec une centralisation économique autour et dans l'intérêt d'une métropole ainsi qu'un effort d'unification au moins culturelle. Les illustrations historiques en sont nombreuses, et au XX^e siècle encore avec les empires coloniaux ou l'URSS. Il a été amplement démontré tant par l'expérience que par l'analyse que, en dépit de son apparence impressionnante, ce type de domination était voué à la précarité et à l'échec, pour un ensemble de raisons : impossibilité d'unir en profondeur des populations trop disparates pour avoir une solidarité autre que celle, artificielle, qui résulte de la coercition ; coût trop élevé pour la métropole de l'administration et plus généralement des missions étatiques au profit de possessions plus ou moins exotiques et plus ou moins lointaines. Les Etats-Unis ont, au moins jusqu'à présent, éludé ce piège, et sont en passe de définir, même de façon empirique ou non préméditée, un type de domination nouvelle, qui est précisément l'hégémonie.

– On peut certes estimer que *la différence entre hégémonie et leadership* est subtile, voire artificielle. L'hégémonie serait le *leadership* vu par ceux qui en ont une approche négative, et le *leadership* à l'inverse l'hégémonie vue du côté de ceux qui l'approuvent : respectivement le discours des assujettis et le discours des maîtres en quelque sorte. Nombre d'auteurs américains analysent la position actuelle de leur pays comme celle d'un *leadership* bienveillant et fécond qui se heurterait à l'ingratitude du monde. On peut cependant observer une différence objective entre les deux formules. Le *leadership* se maintient par une politique de rétribution et d'avantages consentis aux partenaires, dont le Plan Marshall puis l'Alliance atlantique des débuts, ou plus récemment l'ALENA sont de bonnes illustrations. L'hégémonie se marque davantage par une politique de « sanctions » – même si ce terme usuel n'est guère rigoureux en raison de la connotation disciplinaire ou pénale qu'il comporte – et l'on sait que la politique américaine de ces dernières années y a eu largement recours, quoique avec des succès inégaux. On peut également dire, généralisant le propos, que là où le *leadership* cherche à regrouper et à unir, l'hégémonie cherche à diviser et à séparer, ce qui demande, mais aussi suppose une puissance moindre. Le *leadership* suppose enfin une puissance solidaire, alors que l'hégémonie implique une puissance solitaire.

– Faut-il aller jusqu'à formuler une *définition* abstraite et intemporelle, tenter de fixer le concept au risque de le figer ? A la réflexion, cela ne paraît pas nécessaire. D'abord parce que, comme toute forme de domination, elle comporte nécessairement une dimension historique ou existentielle, de sorte qu'on doit tenter de la cerner à partir d'un ensemble de composantes et de

comportements concrets; ensuite parce que certaines de ces composantes peuvent apparaître contradictoires, de sorte que l'hégémonie est une forme à certains égards intermédiaire de domination – notamment entre interventionnisme et isolationnisme ; ensuite encore parce qu'elle est rarement revendiquée comme telle et qu'il faut parfois lever les masques pour l'identifier; enfin parce qu'une définition *a priori* risquerait de l'enfermer dans une approche scolaire ou dogmatique qui manquerait l'essentiel. Il est donc préférable de tenter de la saisir par construction progressive, à partir de ses composantes.

LES COMPOSANTES DE L'HÉGÉMONIE AMÉRICAINE

On peut partir d'une proposition, souvent entendue aux Etats-Unis mêmes : Le monde a plus besoin des Etats-Unis que les Etats-Unis n'ont besoin du monde. Ce n'est pas une définition, mais une caractéristique de l'hégémonie. Il en résulte d'abord une dissymétrie fondamentale dans les relations que ce pays entretient avec les autres, dissymétrie à ce point substantielle que jamais elle ne se résorbe dans la fameuse relation inversée du maître et de l'esclave. Il en résulte ensuite que les Etats-Unis disposent dans leurs relations extérieures d'une liberté de conception, de décision et d'action sans aucune mesure avec celle de tout autre Etat ou groupe organisé. Dans ce cadre, quels moyens et méthodes mettent-ils en œuvre? Mais, sur un autre plan, le souci constant de maintenir cette liberté ne témoigne-t-il pas d'une relative indétermination, d'une économie de moyens, d'un attentisme voire d'une indécision politique qui traduisent les ambiguïtés de l'hégémonie, et peut-être les limites de la puissance qu'elles expriment en réalité?

Moyens et méthodes

On peut se situer, à titre illustratif, sur plusieurs plans différents, sans prétendre ni les classer ni les épuiser. Sur le plan diplomatique, c'est l'opportunisme qui semble prévaloir, ce qui ne manque pas de déconcerter leurs partenaires habituels; sur le plan stratégique, c'est la volonté de s'assurer une supériorité militaire considérable au service d'un équilibre universel en passant par une régionalisation de la sécurité, garants de leur hégémonie individuelle; sur le plan économique, c'est le souci de maintenir une prédominance qui passe plutôt par la liberté des acteurs privés que par l'investissement des autorités publiques.

Opportunisme diplomatique

(a) On met souvent l'accent, particulièrement en France, sur l'*unilatéralisme* américain, généralement de façon critique. Il est indéniable que l'uni-

latéralisme est pour les Etats-Unis un instrument de choix, et ceci depuis longtemps. On ne saurait le réduire à une option de l'après-Guerre froide. On en trouve en effet des manifestations déjà anciennes : ainsi la décision de l'Administration Nixon en 1971 de mettre fin à la convertibilité du Dollar en or, ou la dérégulation des transports aériens amorcée par l'Administration Carter après 1977. Mais il a connu une extension considérable depuis une dizaine d'années, avec le recours à des « sanctions », ou contre-mesures, contre toute une série d'Etats fort différents et pour des raisons très variées, d'ordre économique, politique, stratégique ou militaire.

A cela s'ajoute, de façon très spectaculaire, le rejet d'instruments internationaux et des régulations à vocation universelle qu'ils contiennent, alors même que les Etats-Unis avaient participé à leur négociation et pesé sur leur contenu : les conventions sur l'élimination des mines anti-personnel (1997), sur la Cour internationale pénale (1998), sur l'interdiction complète des essais nucléaires (1996, rejeté en 1999), sur l'environnement avec le Protocole de Kyoto (2000), sur la corruption et le blanchiment (2001) ont particulièrement retenu l'attention. Auparavant déjà, en 1982, les Etats-Unis avaient refusé de signer la Convention de Montego-Bay sur le droit de la mer, qui n'a pu entrer en vigueur qu'en 1994 après avoir été substantiellement amendée dans le sens qui leur convenait, et sans qu'ils y participent pour autant.

On observe dans cet unilatéralisme une double logique. D'un côté un unilatéralisme de projection, qui tend à imposer à l'extérieur des normes ou valeurs américaines ou soutenues par les Etats-Unis, en appliquant des mesures qui visent à pénaliser les récalcitrants ; de l'autre un unilatéralisme de protection, qui a pour objet de soustraire les Etats-Unis à des normes qu'ils jugent être défavorables à leurs intérêts, sur les plans économiques et stratégiques spécialement. Dans la seconde hypothèse toutefois, ils ne leur déplaît pas nécessairement que les contraintes qu'ils récusent pour leur compte soient appliquées aux autres, de sorte qu'ils ne rejettent pas tant l'idée de normes internationales communes que l'idée d'y être soumis. Ils estiment ainsi que la loi commune n'est pas pour eux, et qu'ils doivent conserver un statut à part, en raison de leur situation singulière – et supérieure. Une telle politique est aux antipodes du *leadership*. Il conduirait les Etats-Unis à prendre la tête de ces régulations universelles et en être l'âme, comme ils le furent en son temps des Nations Unies. Elle caractérise bien à l'inverse l'hégémonie, avec ce mélange de repli et d'interventionnisme sélectif qu'elle implique.

(b) Le *bilatéralisme* a été durablement pratiqué par les Etats-Unis à l'époque de la confrontation Est-Ouest. Il constituait la principale composante de la bipolarité – ou du condominium, suivant les analyses ou suivant les cas – américano-soviétique. Il n'a plus de raison d'être aujourd'hui, et l'on voit les Etats-Unis chercher à s'en affranchir, non de façon systématique

mais en fonction de l'évolution de la perception de leurs intérêts. C'est ainsi qu'ils tentent d'échapper aux contraintes du Traité ABM, traité conclu en 1972 avec l'URSS et jusqu'à présent clef de voûte de la forme actuelle de dissuasion nucléaire. Il interdit le déploiement de systèmes de défense anti-missiles et paralyse donc le projet de (National) Missile Defence. Il est toutefois à noter qu'en l'occurrence, les Etats-Unis cherchent à éviter une pure et simple dénonciation, juridiquement possible, pour une issue négociée, et négociée non seulement avec la Russie mais aussi avec d'autres partenaires, notamment européens, alors même que ceux-ci ne sont pas partie au traité et n'ont aucun droit à faire valoir, mais simplement d'évidents intérêts de sécurité.

(c) Quant au *régionalisme*, il appartient également à la gamme des options qui peuvent être utilisées suivant les cas. Il s'agit d'un régionalisme ouvert, tant pour les espaces concernés que dans ses objets, ses objectifs ou ses méthodes. Ainsi la survie, l'évolution et l'élargissement de l'OTAN, qui n'a plus grand-chose à voir avec la machine de guerre anti-soviétique de la Guerre froide, et dont les finalités renouvelées sont très ambiguës : maintien sous sujétion de l'Europe occidentale ou matrice pour son émancipation militaire, mise à l'écart de l'Europe de la Russie ou à l'inverse moyen de l'intégrer dans un système de sécurité paneuropéen, simple instance de concertation politique ou instrument d'action militaire? Autre exemple, l'ALENA, sur le plan économique et panaméricain : réponse aux besoins de développement du continent latino-américain dans son ensemble, technique de division de ce continent entre zone à domination nord-américaine et pays du cône ou d'Amérique du Sud, ou encore nouvel instrument de négociation pour une libération des échanges avec d'autres ensembles régionaux et notamment l'Union européenne, ou à l'inverse base d'un regroupement pouvant alimenter une compétition avec ces ensembles? Il n'est pas nécessaire de choisir, car ces virtualités participent des ambiguïtés qui caractérisent l'hégémonie, par opposition là encore au *leadership*.

(d) Le *multilatéralisme* n'est en réalité nullement exclu de cette panoplie. On est certes loin de l'époque où le *leadership* américain était le grand inventeur et le grand promoteur de ces mécanismes, de la Charte de l'ONU au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires par exemple. Mais d'une part l'héritage de cette période n'est pas entièrement récusé si la conception en est beaucoup moins militante, et d'autre part des formes contemporaines n'en sont pas exclues. Il faut ainsi corriger l'impression d'un changement radical et d'une volonté d'exclusion de tout nouvel engagement multilatéral de la part des Etats-Unis. Il ne s'agit pas non plus d'un multilatéralisme résiduel, qui ne conserverait qu'une part restreinte et précaire de l'acquis. C'est ainsi que les Etats-Unis mettent largement à profit l'influence dominante qu'ils exercent dans les institutions financières universelles, FMI et Banque mondiale. Simplement, ce multilatéralisme, qualifié d'« à la carte »

par la nouvelle Administration, est à la fois négatif, volontiers coercitif et conditionnel.

– Il est *négatif* en ce sens que les Etats-Unis préfèrent les instruments qui accroissent la liberté plutôt que celui qui établit des obligations positives – ainsi avec les Accords de Marrakech et l'OMC il s'agit d'éliminer progressivement et de façon aussi universelle que possible les obstacles aux échanges ; avec une utilisation opportuniste du Conseil de sécurité il s'agit de consacrer la liberté d'action des Etats-Unis par la légitimation d'une intervention sous commandement national, comme lors de la guerre du Golfe (Rés. 678 du 29 novembre 1990), des suites de l'intervention au Kosovo (Rés. 1244 du 10 juin 1999 autorisant la création de la KFOR), ou des conséquences des attaques du 11 septembre 2001 (Rés. 1368 du 12 septembre 2001 reconnaissant le droit des Etats-Unis d'exercer leur légitime défense).

– Il est *coercitif* en trois sens complémentaires : d'abord dans la mesure où les Etats-Unis n'hésitent pas à utiliser pressions diplomatiques ou économiques pour conduire certains Etats à accepter les contraintes qui leur conviennent – par exemple en 1995, lors de la prorogation indéfinie du TNP, initialement conclu pour une durée de vingt-cinq ans. Ensuite parce qu'ils tendent à considérer que les normes ainsi créées définissent un code de conduite universel qui les autorise à prendre des mesures de pression même à l'encontre des pays qui ne les ont pas acceptées – ainsi l'Inde et le Pakistan après leurs essais nucléaires en 1998, alors que ces Etats ne sont parties ni au TNP ni au Traité interdisant totalement les essais nucléaires, traité que les Etats-Unis ont eux-mêmes refusé de ratifier. Enfin parce qu'ils estiment possible de faire respecter par leurs propres moyens ces traités lorsque certaines parties sont en passe de les violer – ainsi contre la Corée du Nord qui tentait de s'affranchir des obligations du TNP au début de la décennie 1990, ou par des contre-mesures sélectives contre les Etats qui ne respectent pas l'interprétation américaine des Accords de Marrakech.

– Cette capacité que s'attribuent les Etats-Unis conduit au caractère *conditionnel* du multilatéralisme qu'ils acceptent. Il signifie qu'ils sont toujours prêts à s'affranchir des limitations qu'il devrait comporter s'ils estiment de leur intérêt de le faire. Ils conservent ainsi toujours ouverte l'action unilatérale : ainsi ils interviennent depuis 1991 contre l'Iraq bien au-delà de ce que, dans l'opinion commune, autorisent les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité ; si celui-ci ne paraît pas disposé à leur laisser carte blanche, ils n'hésitent pas à intervenir sans autorisation, comme au Kosovo en 1999. De façon plus générale, on y reviendra, ils cherchent systématiquement à s'affranchir des limitations du recours à la force qu'impose la Charte des Nations Unies. Tout se passe comme s'ils entendaient conserver deux fers au feu : un cadre multilatéral si possible, mais une action individuelle si nécessaire. Cette politique est au demeurant ancienne, puisque dès 1945 les Etats-Unis mettaient sur pied un système de sécurité collective avec la

Charte tout en développant l'arme nucléaire, fondement d'une doctrine de dissuasion qui repose sur le primat de la sécurité individuelle, aux antipodes de la sécurité collective. Il est juste d'ajouter, on y reviendra, qu'ils préfèrent agir dans le cadre de coalitions, mais de coalitions *ad hoc*, non préétablies, non institutionnelles et dont ils conservent la maîtrise, comme dans l'affaire du Kosovo et plus encore après le 11 septembre 2001.

Supériorité militaire, régionalisation de la sécurité, équilibre stratégique

(a) L'élément le plus visible de la politique américaine en termes de sécurité est la volonté de conserver une *supériorité militaire* sur tout adversaire potentiel, voire sur toute coalition éventuelle. Cet impératif ne dicte pas à lui seul une politique d'armement déterminée, mais il les commande toutes. Il suppose que, tant qualitativement que quantitativement, les Etats-Unis soient en mesure de dissuader tout Etat qui serait tenté de s'opposer à eux, et de mener à bien les actions coercitives que les transgressions pourraient imposer. Une large prépondérance dans l'utilisation militaire de l'espace extra-atmosphérique en est un instrument, les projets de (*National*) *Missile Defence* ou de Révolution dans les affaires militaires (RMA) en sont des avatars. Les mesures préventives et dissuasives sont privilégiées, parce qu'elles permettent de développer une avance technologique et de maîtriser toute course aux armements, mais aussi parce que la culture américaine répugne aux engagements lointains comme aux pertes militaires nationales. Le concept de « zéro mort » est bien connu, qui tend à épargner les vies américaines, et ainsi les engagements au sol, mais du même coup à faire porter presque sans limites le poids des pertes, y compris civiles, sur l'adversaire (les fameux « dégâts collatéraux »). Il leur faut également assurer l'ubiquité de cette supériorité, en termes d'aires géographiques comme de réponses à des menaces très variées – armes de destruction massive, armements classiques, guérillas, et désormais terrorisme. Les Etats-Unis sont le seul pays qui entende être prêt à intervenir partout, pour faire face à tout type de menace militaire. Cette tâche absorbe des ressources considérables, en termes humains et financiers, et ils sont clairement le seul Etat en mesure de les assumer.

Ils conservent une capacité militaire qu'ils préfèrent certes ne pas employer mais qui leur permet d'utiliser contre l'adversaire éventuel une force écrasante (*Overwhelming Force*). Elle est en toute hypothèse un instrument politique essentiel, ce qui relativise les analyses qui ont tendu à considérer que, en raison de la disparition de l'URSS, l'importance de la capacité militaire comme critère de la puissance avait décliné, voire purement et simplement disparu. Les Etats-Unis sont au surplus aidés dans leur politique de supériorité par les conduites des autres pays, qui pour nombre d'entre eux, en Europe notamment, ont réduit considérablement leurs budgets et leurs ambitions militaires, ou qui n'ont plus que des moyens restreints. L'ar-

mée américaine forme et entraîne un nombre croissant d'armées étrangères. Les Etats-Unis bénéficient également de l'ensemble des instruments juridiques qui limitent la course aux armements ou interdisent complètement certaines catégories d'armes. Tous n'acceptent pas ces contraintes, mais ceux qui les refusent en totalité ou en partie – l'Inde, Israël, le Pakistan, certains pays arabes – ou qui peuvent les contourner – la Chine notamment, la Corée du Nord, l'Iran – ne sont pas en mesure de rivaliser militairement avec les Etats-Unis, ou sont leurs alliés, comme Israël. Le sort réservé à l'Iraq témoigne d'une vigilance constante à cet égard, et plus généralement l'effort de mise à l'index d'Etats désignés comme *Rogue States*. Il ne faut pour autant pas se dissimuler que toute intervention militaire est au départ un échec politique, parce qu'elle signifie que la dissuasion n'a pas fonctionné et que la crise ou le conflit n'ont pu être prévenus. Aussi bien la répugnance des Etats-Unis à engager des actions militaires est-elle aussi remarquable que leur capacité est impressionnante.

(b) Cette supériorité universelle ne se traduit pas pour autant par une approche universelle, mais à l'inverse à une *vision régionalisée de la sécurité internationale*. En d'autres termes, la « mondialisation » n'a guère de sens en matière de sécurité. Il en résulte que les mécanismes universels, ceux de l'ONU et du Conseil de sécurité, même revus par l'*Agenda pour la Paix* et le *Supplément à l'Agenda pour la Paix*, se trouvent dévalorisés au profit de coalitions régionales. Pour des raisons qui ne tiennent au demeurant pas qu'à la politique américaine, les compétences indéfinies du Conseil de sécurité, y compris en matière militaire, et même surtout en matière militaire, ont été réduites à une fonction de légitimation d'actions entreprises par des Etats et sous leur responsabilité, au premier chef à l'instigation et au bénéfice des Etats-Unis. La dimension pacifique de l'action de l'ONU en matière de soutien de la paix tend elle-même à faire largement appel à des instances ou coalitions régionales, voire à des Etats de la région en cause, sans qu'il s'agisse d'une mise en œuvre du Chap. VIII de la Charte, qui impliquerait une maîtrise plus forte du Conseil de sécurité. De façon permanente au surplus, les commandements militaires régionaux des Etats-Unis exercent une surveillance stratégique et jouent même parfois un rôle quasi diplomatique.

– La régionalisation n'est *nullement contradictoire avec l'hégémonie américaine*. Elle en est au contraire un instrument, d'abord parce qu'elle permet aux Etats-Unis de contourner le cas échéant le veto des autres membres permanents, ensuite parce qu'elle empêche la formation d'une coalition de nature à remettre en cause leur domination universelle, enfin parce qu'ils savent se placer au centre des ensembles régionaux concernés et se rendre indispensables à leur efficacité. Les Etats-Unis peuvent ainsi jouer un rôle démultiplié mais toujours central, et qu'ils sont seuls à pouvoir remplir. On n'est plus dans le cadre de la politique des puissances régionales chères à Henry Kissinger. Du point de vue américain, il ne devrait plus exister que

de petites puissances en termes de sécurité, dépendantes à des degrés divers du concours ou du contrôle des Etats-Unis. A cet égard il importe peu qu'existent au préalable des alliances institutionnalisées, comme l'OTAN. Elles offrent certes des cadres de discussion et de décision prédéterminés, mais ils peuvent précisément devenir une contrainte pour la puissance hégémonique, parce qu'ils impliquent un certain contrôle de l'action par les alliés. Bien préférable apparaît la constitution de coalitions spéciales, *ad hoc*, adaptées à un problème, à un terrain et qui ne comportent pas d'engagement durable. Tel a été le cas lors de la guerre du Golfe, qui au passage a démontré que l'Europe occidentale reste tributaire des Etats-Unis pour la sécurité de son approvisionnement pétrolier. Tel est le cas après le 11 septembre, puisque la solidarité de l'OTAN aussitôt proclamée est restée sans conséquences, tel il en a été en réalité lors de l'intervention au Kosovo, même si alors l'OTAN a été mise en valeur.

– L'approche régionalisée comporte toutefois des *contreparties*. On en indiquera ici trois. D'un côté, les coalitions constituées par la diplomatie américaine ont un coût, qui peut entraîner des changements politiques brutaux voire des contradictions : ainsi lorsqu'il faut s'appuyer sur les adversaires de la veille, au risque de mécontenter d'autres partenaires, et payer un prix pour cela – lever des sanctions précédemment établies, tolérer des conduites contraires aux principes que l'on promet par ailleurs. On retrouve ici l'opportunisme diplomatique. D'un autre côté, ces coalitions sont fragiles, et si les Etats-Unis sont très habiles à les construire, ils se soucient peu de leur maintien, et contribuent même à les détruire rapidement – par exemple après la guerre du Golfe, en demeurant dans une sorte d'entre-deux où le régime iraquien n'est pas renversé mais où le pays reste une cible permanente. Enfin, les crises et conflits ne sont pas fondamentalement résolus, mais seulement provisoirement désamorçés, comme si le souci primordial était de réduire leur intensité, de les modérer mais non de les régler. Il en est notamment ainsi pour le Golfe, pour le conflit israélo-palestinien, pour une série de conflits rampants en Afrique, et même pour l'Europe balkanique. Ce rôle de modérateur est certes irremplaçable, et la sécurité internationale souffrirait cruellement de son absence, mais il implique là encore une gestion plutôt qu'une solution des contradictions.

On peut y voir un signe d'impuissance, montrant l'incapacité des Etats-Unis à concevoir ou à faire accepter par les intéressés un règlement au fond. On peut aussi, de façon plus cynique, considérer que l'absence d'une solution durable ne leur déplaît pas nécessairement, parce qu'elle maintient des foyers de tension qui ne les menacent pas mais qui constituent une menace pour la région et conduisent les Etats concernés à une certaine modestie, puisque le maintien de l'implication américaine reste toujours nécessaire. Une telle persistance est toutefois virtuellement dangereuse pour les Etats-Unis eux-mêmes, puisque la violence peut resurgir de façon inattendue et

incontrôlée et les frapper à leur tour. Le 11 septembre, semble-t-il préparé au sein de bases terroristes en Afghanistan, avec au minimum la tolérance et peut-être la complicité des autorités de Kaboul, témoigne d'une mauvaise évaluation des risques et menaces que faisait peser le pourrissement du conflit interne. La tolérance ou la sous-estimation prolongée des Etats-Unis à l'égard de mouvements qui ne faisaient pourtant pas mystère de leur hostilité pouvaient s'expliquer par le souci de ménager certains Etats de la région comme par un désintérêt objectif pour un conflit des confins, ou par un prix trop lourd pour y mettre fin. Cette région reprend soudainement un caractère central, dans une logique mackinderienne. Le coût d'un certain attentisme est en définitive très élevé.

(c) Pour chaque région considérée, et pour la situation stratégique d'ensemble, cette régionalisation, si elle est maîtrisée, conduit à l'équilibre puisque aucun Etat ou groupe d'Etats ne peut acquérir, même régionalement, une position dominante. L'équilibre, on le sait, ne s'établit pas et ne se maintient pas spontanément. Il suppose un gardien, dont l'implication peut le rétablir si nécessaire et reste en toute hypothèse la garantie ultime. L'équilibre est donc en l'occurrence une technique de l'hégémonie. Equilibre et hégémonie se conjuguent, et plus exactement l'équilibre assure l'hégémonie à un coût optimal puisqu'elle met à profit les forces régionales en les divisant, en les opposant si besoin est, ou alors en étant leur seul fédérateur. L'équilibre permet donc une gestion de l'hégémonie avec une grande économie de moyens. L'approche analytique et démultipliée de la sécurité correspond certes à la spécificité de chaque conflit ou situation, mais elle exclut, on y reviendra, un grand dessein et un enracinement de la paix et de la sécurité. Elle est en même temps sélective, et l'implication de la puissance hégémonique ne se produit que lorsque l'intérêt national américain est en cause. On est là encore aux antipodes de la dimension altruiste que comporte un *leadership* bien compris.

Prépondérance économique

(a) Il faut d'abord s'entendre sur le *contenu* de cette prépondérance. En termes purement quantitatifs, et sans même tenir compte des tribulations récentes, elle a fortement décliné depuis 1945, époque où les Etats-Unis produisaient une partie importante du PNB mondial. Depuis lors, l'économie européenne, les économies asiatiques, celle du Japon et des puissances industrielles émergentes ont rattrapé une large partie de leur retard et les niveaux de vie par habitant se sont progressivement rapprochés. C'est là le résultat le plus brillant et le plus incontestable de la construction européenne. Au surplus, l'économie américaine vit largement sur son propre fonds et est moins tributaire que les autres des exportations. Sur le plan monétaire, le rôle du Dollar a également relativement régressé, et n'occupe plus la position d'unique monnaie de réserve internationale qui fut longtemps la sienne.

Les débuts de l'Euro ont été moins convaincants que promis. Il n'en constitue pas moins une zone de stabilité monétaire qui devrait tendre à être de moins en moins tributaire des variations propres du Dollar. Enfin, le modèle économique américain, pas davantage que les autres, n'a été jusqu'à présent capable de fournir une recette pour le développement des économies sous-développées, alors que la pauvreté croissante d'une large partie de l'humanité constitue l'un des problèmes de fond les plus taraudants de l'époque.

S'ajoute à cela que l'économie, dans la conception américaine, est largement l'affaire d'acteurs privés, composantes de la société civile, et non de l'Etat puissance publique. Or les firmes transnationales n'ont pas pour vocation de poursuivre des objectifs nationaux, mais simplement de développer leurs activités, leurs profits, voire leur puissance propre. Elles tendent spontanément, en développant une économie en réseaux, à mondialiser les relations économiques, par l'ouverture générale des marchés, la démultiplication des activités, la délocalisation des emplois et la définition de conditions homogènes d'une compétition universelle. Dans le contexte de l'économie mondialisée qui est l'un des thèmes dominants de la dernière décennie, ces firmes cherchent à échapper à toute réglementation publique, qu'elle soit étatique, inter-étatique ou institutionnelle pour développer leurs objectifs propres, ce qui passe par une privatisation des relations internationales. N'est-il pas dès lors illusoire de parler de la prépondérance économique d'un Etat-nation, si la maîtrise des instruments principaux lui échappe au profit d'acteurs privés devenus apatrides, qui évoluent dans un marché mondial sans se soucier des priorités et des contraintes étatiques ? Les Etats-Unis ne sont-ils pas même à la pointe de cette dépossession, qui est conforme à leur philosophie économique et qu'ils cherchent à faire triompher hors de leurs frontières ?

(b) Cette dernière observation marque aussitôt les *limites de la privatisation et de la transnationalisation* des économies. Elles n'ont rien de spontané, même si elles s'appuient sur la dynamique des acteurs privés. Elles doivent être initiées et soutenues par des autorités publiques, et par-là relèvent d'une politique économique volontairement poursuivie. De façon générale, l'Etat reste responsable de la sécurité, intérieure comme internationale, qui conditionne toujours l'activité économique. Il garde également, soit individuellement, soit par des mécanismes internationaux comme pour l'Euro, la maîtrise de la monnaie, mais aussi des règles qui gouvernent les échanges – investissements, fiscalité, crédit... De ce point de vue, la puissance économique dominante dispose d'outils très efficaces pour réguler sa propre économie d'une part, et négocier internationalement les régulations inter-étatiques indispensables y compris à la libéralisation des échanges, d'autre part. Ainsi l'économie, et surtout l'économie internationale, ne saurait être dissociée des politiques publiques. Elle relève bien d'une économie politique, internationale en l'occurrence. Plus profondément encore, s'y ajoute une

dimension culturelle, qui renvoie à la conception nationale d'un modèle économique. Or il existe un modèle américain, reposant certes sur le capitalisme, la libre entreprise et le marché, mais qui possède une originalité marquée par rapport au capitalisme européen ou japonais, traditionnellement plus encadré par l'interventionnisme des autorités publiques ou par des préoccupations sociales. C'est ce modèle que les Etats-Unis sont désormais en mesure de faire prévaloir, au moins au sein du monde développé.

(c) Le *modèle américain* peut être ramené à quelques éléments. Le premier est celui de la marchandisation des échanges, qui signifie que tous les échanges internationaux doivent être analysés en termes économiques, et même en termes de rentabilité, alors que certains sont ailleurs considérés comme devant échapper à cette logique réductrice – ainsi pour le sport, les échanges culturels traités comme des produits, ou le secteur militaire. Il en résulte également que la valeur d'une entreprise se réduit à sa rentabilité, ce qui nourrit un capitalisme d'actionnaires. Pour paraphraser Oscar Wilde, la conception américaine ramène la valeur de toute chose à son prix, ce qui peut heurter notamment les sensibilités européennes. C'est là un élément proprement économique. Le deuxième est la tendance à internaliser la monnaie internationale, c'est-à-dire à considérer que le Dollar américain est avant tout une monnaie nationale, quel que soit par ailleurs son rôle international, et que sa gestion doit donc se fonder exclusivement sur les intérêts de l'économie américaine. C'est une composante plus directement politique, puisqu'elle conduit à rendre l'économie internationale tributaire de décisions nationales. Le monétarisme américain a ainsi été progressivement universalisé, *volens nolens*. Le troisième élément, en quelque sorte culturel, parce que porté non seulement par les autorités publiques mais aussi par la société civile, est l'idée que ce modèle américain possède une valeur universelle et que, suivant le formule classique, ce qui est bon pour les Etats-Unis est bon pour le monde entier. On trouve ici la base d'une politique volontariste promouvant la mondialisation, largement conçue comme la généralisation des valeurs américaines.

– Cette mondialisation résultant de la libération des échanges est un *objectif constant de la politique extérieure des Etats-Unis* depuis longtemps, qui ne rencontre plus désormais d'opposition idéologique ou doctrinale en raison de l'effondrement des économies collectivistes comme de l'épuisement de la dynamique du droit du développement. Seuls les pays développés à économie de marché sont en mesure d'organiser la régulation des échanges économiques internationaux, et l'universalisme américain s'oppose en la matière au régionalisme européen, avec des succès divers – réussite avec l'OMC, mais échec du sommet de Seattle en 1999, ou du projet d'Accord multilatéral sur les investissements (AMI). Les Etats-Unis disposent cependant d'une politique économique plus puissante que leur économie elle-même, et tirent en la matière profit de leur hégémonie. Ils utilisent l'en-

semble de la gamme des techniques diplomatiques que l'on a mentionnées : multilatéralisme, régionalisme notamment sur le plan interaméricain, mais aussi unilatéralisme avec une vigoureuse politique de contre-mesures contre les Etats qui ne se plient pas à leurs interprétations. Les oppositions entre Etats ne sont plus d'ordre idéologique, mais fondées sur une étroite logique d'intérêts. Une limite objective de la mondialisation demeure cependant que les problèmes propres des pays en développement sont ignorés ou minorés, parce que leur capacité de se faire entendre a dans le nouveau contexte international considérablement diminué. Mais la contestation émanant d'une nébuleuse d'ONG appartenant à la société civile internationale en a dans une certaine mesure pris le relais.

– Ceci conduit à une dernière observation, relative aux rapports entre cette *prépondérance économique*, en toute hypothèse moins prégnante que la supériorité militaire américaine, et ce qu'il est convenu d'appeler la *société civile*. Pour ce qui est des entreprises, il est clair que leur transnationalisation n'empêche pas le maintien de leur appartenance à des espaces économiques nationaux. Il existe ainsi une symbiose entre les intérêts des firmes américaines et les autorités publiques. La mondialisation ne débouche par exemple pas sur un droit social international, mais va de pair avec le souci de ne pas laisser les pays en développement tirer trop d'avantages d'un faible niveau de salaires et de protection sociale. En revanche, la croissance spectaculaire et rapide d'un mouvement transnational contestataire, qui s'est manifesté à Seattle, ou à Gênes en 2001 à l'occasion de la réunion du G8 tend à déplacer les relations internationales vers de nouveaux acteurs. Il est vrai que ce mouvement ne concerne pas que les Etats-Unis, mais l'ensemble du monde développé. Dans la mesure toutefois où les Etats-Unis en sont l'élément moteur, ils se trouvent en première ligne de cette contestation, la mondialisation étant largement assimilée à une américanisation économique et par contrecoup culturelle. On reviendra sur la portée de cette contestation (*infra*, III), mais il faut auparavant souligner les ambiguïtés de l'hégémonie américaine.

Ambiguïtés

Ces ambiguïtés sont d'abord constitutives de l'hégémonie elle-même, dans la mesure par exemple où elle s'avoue rarement comme telle et repose sur un mélange aléatoire d'interventionnisme et de désengagement. Elles s'attachent ensuite à ses origines, à sa finalité, à sa stabilité.

Une ambiguïté constitutive

(a) *L'hégémonie ne repose pas sur un « Grand Dessein »*, sur un projet organisateur rationnellement conçu. Il est symptomatique de ce point de vue qu'alors qu'au moment de la guerre du Golfe le Président George Bush avait

annoncé un « Nouvel ordre international » qui est resté lettre morte, le Président George W. Bush n'a rien annoncé de tel après le 11 septembre. Il s'agit en quelque sorte de gérer la puissance à l'économie, sans changements majeurs, surtout dans l'ordre institutionnel. On utilise certes de façon opportuniste les institutions existantes, ONU, OTAN, institutions financières, mais comme outils plus que cadre de réformes, et outils *a minima*. Le temps n'est plus où l'Assemblée générale était la matrice de projets ambitieux – Nouvel ordre économique international, Nouvel ordre alimentaire, Nouvel ordre de l'information et de la communication. On est encore plus éloignés de l'esprit de la décennie fondatrice, celle de l'après-guerre, qui vit apparaître l'ONU, le Plan Marshall, l'OTAN, les principes de la construction communautaire, héritage institutionnel et programmatique sur lequel la société internationale vit encore. Or la fin de la confrontation Est-Ouest, la disparition du camp socialiste puis de l'URSS étaient à certains égards une nouvelle après-guerre, propice à d'ambitieuses réorganisations. On a plutôt prolongé et développé les anciennes formules, même si c'est dans un nouvel esprit – élargissement de l'OTAN, de l'Union européenne, transformation du GATT en OMC, esprit peu favorable au demeurant à un renforcement des organisations internationales.

De ce point de vue on peut considérer la dernière décennie du XX^e siècle, celle de la Présidence Clinton, comme une décennie perdue. Le bricolage, le coup par coup, l'attentisme et l'opportunisme ont prévalu sur les grands concepts et les grands projets. On peut certes y voir une consécration doctrinale du néo-réalisme, qui mélange le souci traditionnel de l'intérêt national avec la promotion de régimes multilatéraux et la gestion commune de problèmes d'intérêt général. On peut aussi y voir un glissement de l'attention aux problèmes de sécurité – et le 11 septembre vient en tirer cruellement les conséquences – vers les questions économiques et l'ouverture des échanges, qui par définition sont moins spectaculaires et, dans la conception américaine, reposent sur un effacement apparent des institutions publiques. Mais les Etats-Unis n'ont rien fait de décisif à partir de ce qu'un auteur américain appelait *The Unipolar Moment*, qui leur laissait une marge importante pour développer de nouveaux principes organisateurs des relations internationales. Les autres n'ont pas fait mieux, mais la puissance américaine et le rôle dominant que revendiquait ce pays – « nation indispensable » – lui donnait seul la capacité de le faire. Cette retenue caractérise aussi l'hégémonie, et son ambiguïté entre le *leadership*, qui lui sert parfois de masque, et la nostalgie d'un isolationnisme impossible – *leadership* parce qu'il faut répondre à des demandes, maintenir des solidarités ou former des coalitions, isolationnisme qui se réduit à maintenir la position singulière et unique du pays et la liberté d'action maximale.

(b) Une conséquence de cette ambiguïté est que l'hégémonie se traduit souvent par une addition de refus, ou par une *puissance par déni*. Il s'agit

de prévenir la montée de puissances adverses ou simplement indépendantes. Dans cet esprit, on peut citer pêle-mêle les politiques de restriction aux exportations de technologies sensibles, qui pourraient nourrir des ambitions militaires voire des rivalités économiques, comme de « sanctions » à l'encontre des pays qui contournent ces régimes ; le souci de contrôler l'évolution de la Chine, qu'elle soit qualifiée de rival ou de partenaire stratégique, et de mener à son égard une nouvelle forme de *Containment* ; de limiter les velléités d'autonomie de l'Union européenne en termes de politique de sécurité et de défense ; de réduire le rôle que les Européens auraient vocation à jouer au Proche et Moyen-Orient, et de ne leur permettre de contribuer que financièrement, bref de maintenir partout et par des moyens adaptés les évolutions extérieures sous contrôle. En termes économiques, c'est la méfiance à l'égard de tout regroupement régional organisant des échanges préférentiels entre ses membres et pouvant accroître leur puissance économique collective. En termes de stratégie nucléaire, on peut soutenir qu'un objectif constant des Etats-Unis est de redevenir la seule puissance nucléaire, en rendant impossible l'utilisation éventuelle de l'arme nucléaire sans leur aval.

Il s'agit également, de façon complémentaire, de limiter ses engagements extérieurs. Les responsabilités au sein du Conseil de sécurité sont exercées de façon discrétionnaire ; l'OTAN ne comporte pas d'assistance automatique, pas davantage qu'elle ne comporte un droit de regard des membres européens sur la politique de défense américaine ; les actions militaires accordent la préférence aux bombardements aériens à altitude élevée par rapport aux engagements terrestres ; ceux-ci sont toujours conditionnels et ne se réalisent que lorsque la possibilité du retrait est assurée ; des pertes significatives conduisent au désengagement, comme au Liban ou en Somalie, et le souvenir du Vietnam est toujours présent ; les Etats-Unis répugnent également à entrer dans une politique de *Nation Building*, aléatoire et trop coûteuse. Il résulte de tout ceci que l'hégémonie est une politique fondamentalement conservatrice, à la différence du *leadership*, qui cherche à unir autour d'un projet. Elle est ainsi dans une certaine mesure une politique défensive, ce qui témoigne peut-être d'une incertitude sur la puissance du pays, que l'on souhaite ménager plutôt que de l'affirmer par des initiatives et des politiques volontaristes. Ne serait-elle pas alors un signe d'un déclin relatif de la puissance, et d'une gestion de la domination, comme des intérêts nationaux, avec des moyens réduits ? La guerre du Golfe n'a-t-elle pas été financée en partie par l'Allemagne et le Japon ? Déclin relatif en toute hypothèse, car la puissance américaine est aujourd'hui plus grande que dans les décennies soixante-dix ou quatre-vingt, époque durant laquelle le pays subissait le contrecoup économique et diplomatique de la guerre du Vietnam et une active contestation de l'URSS comme de quelques pays du Tiers-Monde.

Origines, finalités, stabilité

(a) S'agissant des *origines*, il convient de distinguer entre la domination comme situation objective et l'hégémonie comme politique ou comme attitude. On ne traitera ici que de la seconde. Plusieurs questions peuvent être soulevées à cet égard. S'agit-il d'un choix ou d'une contrainte? S'agit-il d'une hégémonie d'offre ou d'une hégémonie de demande? Une manière concrète d'y répondre est peut-être de distinguer entre les origines extérieures et les origines internes de l'hégémonie.

– Pour l'*extérieur*, certains estiment que ce pays est par sa puissance objective *Bound to Lead*, pour citer Joseph Nye. On a également évoqué avec Ghassan Salamé « *l'appel d'Empire* », la demande de domination extérieure par des pays ou régions en proie au désordre et désespérant de résoudre seuls leurs propres problèmes. Cette dernière explication a le mérite de souligner que rares en réalité sont les peuples – comme les individus – qui aspirent à la liberté. Une domination, si possible bienveillante, et celle des Etats-Unis se présente volontiers comme telle, paraît à beaucoup préférable, parce qu'elle libère du souci de sa sécurité. La tentation du grand frère est souvent forte. Nombreux et divers sont les Etats qui aspirent à être ou devenir les meilleurs alliés des Etats-Unis. Le point commun aux deux explications est la référence à la capacité américaine et la confiance dans son rôle positif.

Mais *leadership* ou Empire renvoient, on l'a vu, à des politiques différentes qui se distinguent l'une et l'autre de l'hégémonie. Quant à celle-ci, du point de vue de beaucoup, elle est une réponse inadéquate parce qu'elle leur propose de devenir des clients là où ils souhaiteraient être partenaires, et que les Etats-Unis récusent toute idée de relations égalitaires. Ils aspirent le cas échéant à un *leadership* américain lorsque ce pays n'entend pas s'engager, ou alors à ses propres conditions unilatéralement définies. L'hégémonie peut en revanche être supportée par des puissances qui y voient le moyen d'échapper à une domination plus proche d'eux, et opposent ainsi la protection de la puissance mondiale au *leadership* de puissances régionales. On expliquera ainsi l'enthousiasme de nombreux pays d'Europe centrale à l'égard de l'OTAN et leur froideur envers une politique européenne de sécurité et de défense commune.

– Quant aux origines *intérieures*, les explications peuvent être démultipliées. Certains ont soutenu que la montée en puissance des Etats-Unis avait correspondu à un dessein américain concerté, et que la Guerre froide avait par exemple été sciemment provoquée pour utiliser l'URSS comme adversaire, facilitant le regroupement de clients et obligés autour de la grande démocratie. L'hégémonie serait ainsi la variante d'un dessein impérial, un prolongement de la *Manifest Destiny*. D'autres, mais c'est là plutôt rhétorique, un discours de légitimation, voudraient y voir une sorte de grâce messianique couronnant la vertu et le désintéressement américains rempla-

çant la corruption et la violence de la vieille Europe. En toute hypothèse ces explications, une fois encore, visent plutôt la domination en général que l'hégémonie en particulier.

Plus réaliste, même si la dimension idéologique ne peut être négligée, est le rôle des *lobbies* internes, et notamment des communautés, des diasporas attachées à défendre les intérêts spécifiques de leurs pays d'origine respectifs, ou de ceux qui appellent un soutien préférentiel – Israël, allié indéfectible et parfois à sens unique, ce qui est une situation tout à fait exceptionnelle, les pays d'Europe centrale ou de la Baltique notamment, candidats à l'OTAN, ou dont le régime doit à l'inverse être combattu – Cuba. Certains expliquent ainsi la faible audience que connaît la France aux Etats-Unis par l'absence d'une minorité d'origine française en leur sein. Mais cette composante de l'origine interne n'est pas propre aux Etats-Unis, et Tocqueville observait déjà que les démocraties avaient par nature tendance à régler les questions du dehors par les raisons du dedans. Au surplus, il est classique que la puissance dominante intériorise les problèmes internationaux. Leur solution devient une question de politique intérieure pour la puissance hégémonique, ne serait-ce que parce que c'est elle qui dispose du plus grand nombre d'options et de la plus grande liberté pour l'apporter.

Une telle origine n'est en l'occurrence que partielle, car elle méconnaît le génie intégrateur américain. Si le peuple américain est composé pour l'essentiel de proches descendants d'immigrants, sa loyauté nationale est très forte, comme on l'a vu après le 11 septembre. Au surplus, nombre d'immigrants ont quitté leur pays parce qu'ils ne voulaient plus y rester et n'y ont plus de solidarité autre qu'éventuellement familiale. Il est possible que le *Melting Pot* sous sa forme traditionnelle ne fonctionne plus. Cela n'empêche pas le pays d'intégrer des apports très divers sans intérioriser les conflits qui les ont parfois provoqués – avec probablement l'exception du soutien à l'égard d'Israël. Ce serait également minimiser la capacité de l'appareil institutionnel à définir et à faire prévaloir sa conception d'un intérêt national supérieur au poids de chaque *lobby* particulier. On reproche plutôt aux Etats-Unis d'ignorer le monde extérieur et les situations propres à chaque région ou pays que d'y être trop attachés. La coïncidence éventuelle des intérêts ne subordonne pas les premiers aux seconds.

Sur ce plan, celui de la définition de l'intérêt national, une origine importante de l'hégémonie se trouve dans la compétition ouverte ou larvée que se livrent la Présidence et le Congrès, et donc dans la dualité des pôles du pouvoir fédéral aux Etats-Unis. Par la nature même de la répartition des rôles, le Président dispose de l'initiative, est mieux à même de connaître, de comprendre et de synthétiser les relations internationales que le Congrès, et moins tributaire de contraintes internes. La montée en puissance de la Présidence a historiquement reposé sur la conduite des relations extérieures, et il n'est pas rare que son influence extérieure soit plus grande que sa liberté

d'action intérieure. Or, les compétences que le Congrès peut exercer en la matière sont davantage des facultés d'empêcher qu'une possibilité de définir une politique positive. Mais l'exercice des pouvoirs de la Présidence et l'efficacité de sa politique dépendent largement du soutien du Congrès. C'est ainsi que, avant la guerre du Golfe en 1991, l'autorisation donnée par le Congrès d'employer la force fut à la fois plus difficile à obtenir et plus décisive que celle qui émanait du Conseil de sécurité.

Le Congrès est en outre davantage soumis aux *lobbies* internes et à des préoccupations électorales aussi multiples que fréquentes. Sa tendance est donc de préserver la spécificité des Etats-Unis, de minorer les intérêts des autres Etats, de limiter les engagements extérieurs et leurs implications militaires, financières ou économiques, bref de mettre l'accent sur tous les aspects négatifs de la domination qui coïncident précisément avec une politique hégémonique. C'est ainsi que l'hostilité à l'égard des Nations Unies, le rejet de divers traités multilatéraux, y compris de ceux dont les Etats-Unis avaient pris l'initiative, proviennent du Congrès, et le précédent du refus du Traité de Versailles et de la SDN a pesé très lourd dans les catastrophes du XX^e siècle. Au fond, dans cet oxymore de *leadership* et d'isolationnisme que constitue l'hégémonie, la part d'isolationnisme incombe plutôt au Congrès et la part de *leadership* à la Présidence.

(b) Pour ce qui est de la ou des *finalités*, elles ont nécessairement un caractère supposé puisqu'elles ne se présentent pas comme un projet défini et construit qui résulterait d'une volonté collective. A supposer même qu'il en soit ainsi, il ne faudrait pas l'accepter pour argent comptant, car la finalité invoquée pourrait relever d'un simple discours de justification. Poser qu'une politique d'hégémonie poursuit l'intérêt national est d'ordre tautologique : dans la mesure où une nation existe, elle ne peut poursuivre que son intérêt ; l'existence d'un intérêt propre, distinct de ceux du conglomerat d'individus et de groupes qui la composent, est même un critère de l'identité d'une collectivité organisée et autonome. On peut ainsi se demander s'il existe un intérêt de l'Union européenne distinct de ceux de ces Etats membres. Il n'est en revanche pas douteux, on l'a dit, que l'intérêt national américain existe bien, et il est au demeurant très régulièrement invoqué par les autorités publiques à l'appui de leurs décisions dans l'ordre international.

Simplement, il existe de multiples manières de concevoir et de promouvoir cet intérêt. L'hégémonie correspond plutôt à une vision à court terme, dans la mesure où elle ne correspond à aucun grand dessein ou à aucune vision d'ensemble de la société internationale, de ses problèmes généraux et des solutions qu'ils appellent. Cela correspond à ses caractères conservateur et défensif : son unique affaire est au fond de se conserver elle-même et d'assurer sa pérennité, notamment en cherchant à prévenir l'apparition de puissances ou de coalitions rivales. L'hégémonie aspire donc à maintenir sa propre stabilité, à la différence d'objectifs réformateurs qui tendent à orga-

niser leur propre dépassement par leur réalisation même, comme c'est le cas par exemple pour la construction européenne. Une telle stabilité est-elle cependant possible à plus long terme ?

(c) La *stabilité* de l'hégémonie obéit à nouveau à des conditions internes et à des conditions internationales. Pour les premières, elles sont d'abord fonction de l'autorité des pouvoirs publics centraux et de leur capacité à définir une politique unique et continue. Pour les Etats-Unis, on sait que les instances fédérales ont récemment tendu à se voir concurrencer par des autorités locales, les Etats fédérés notamment tentant de développer leurs propres relations internationales, parfois au nom de considérations éthiques qui ont moins d'écho sur le plan fédéral. La Cour suprême en a marqué les limites juridiques, et le 11 septembre a conduit l'Administration George W. Bush, *a priori* plus favorable au renforcement des compétences des Etats fédérés, à une conception plus classique de la suprématie de l'Etat fédéral en la matière.

Elles reposent également sur la formation et l'information de la classe politique en matière de relations extérieures. On souligne fréquemment sur ce point les lacunes des responsables américains, dont l'ignorance du monde extérieur n'aurait de pair que leur indifférence, à quelques exceptions près. D'où une tendance à considérer les relations internationales avant tout sous l'angle de la sécurité des Etats-Unis et sous celui de leur prospérité, à être plus réactif qu'actif, à ne considérer le monde extérieur que du point de vue de l'emprise que l'on peut avoir sur lui, à recourir volontiers à la coercition, à criminaliser les comportements qui leur déplaisent, à appliquer un double standard entre des conduites internes soucieuses de respecter le droit et un comportement international qui se préoccupe modérément du droit international. Tendances qui conduisent aux conditions internationales : il n'est pas surprenant que l'hégémonie donne lieu à des contestations ; il est probablement même de la nature de l'hégémonie d'être contestée. La question est alors plutôt celle de la nature et de l'efficacité de ces contestations.

LES CONTESTATIONS DE L'HÉGÉMONIE

La théorie et la réalité de l'hégémonie font l'objet de contestations de type différent, qu'il faut au préalable distinguer. On doit d'abord les considérer sur un plan intellectuel ou doctrinal. Elles ont en commun d'estimer que le concept d'hégémonie n'est pas approprié, qu'il ne saurait rendre compte des rapports internationaux contemporains. Cette contestation intellectuelle est donc négatrice de la pertinence de l'hégémonie comme analyse. Un premier courant, traditionnel dans la mesure où il ne remet pas en cause l'idée d'une société internationale dominée par les Etats et par les relations inter-étatiques, estime que l'hégémonie américaine ne saurait être le principe organisateur des relations internationales contemporaines, puis-

qu'en réalité leur principe organisateur est la résistance à cette hégémonie. Un second courant, plus radical, comporte une contestation structurelle des analyses statocentriques classiques. La mondialisation, la globalisation, l'explosion du rôle et de l'influence des acteurs privés dans les relations internationales – firmes transnationales, ONG, minorités et diasporas, mais aussi criminalité organisée ou mouvements terroristes – transformeraient la structure même des rapports internationaux, de sorte que toute hégémonie étatique serait dépassée. Le 11 septembre en serait un signe, mais aussi les mouvements et manifestations anti-mondialisation ou militant pour la promotion du droit humanitaire, le désarmement, l'environnement. Les Etats seraient ainsi dépassés et submergés, et une nouvelle société internationale plus complexe, plus composite, une société civile internationale, serait en voie d'apparition. Ce sont ces analyses et ces thèses qu'il faut ici évaluer.

Contestation traditionnelle : les résistances à l'hégémonie

Résistance qui proviendrait d'Etats ou groupes d'Etats, qui, dans une logique traditionnelle, plus ou moins inspirée par l'équilibre, s'opposeraient à la reconnaissance et à la stabilisation de l'hégémonie telle qu'elle vient d'être décrite. On peut en distinguer trois variantes. La première se réfère à une contestation diffuse, parce que spontanément l'ensemble des Etats ne pourraient accepter de vivre dans une sujétion durable, qu'en outre les Etats-Unis n'auraient ni les moyens ni l'intention de maintenir. La seconde vise une hostilité plus précise, provenant d'Etats qui non seulement n'acceptent pas cette forme de domination, mais encore rejettent les valeurs, les principes au nom desquels elle se déploie, comme les méthodes sur lesquelles elle s'appuie. La troisième est plutôt le fait d'Etats qui sont les alliés des Etats-Unis, ses partenaires, mais qui ne peuvent souffrir qu'impatiemment le joug et souhaiteraient le faire évoluer vers des relations plus équilibrées, vers un *leadership* qui comporterait pour eux un rôle plus étendu et plus autonome. Les trois variantes peuvent s'enchevêtrer et s'additionner. Chacune d'elles a cependant sa logique propre, de sorte qu'elles sont plutôt émiettées voire contradictoires, ce qui ne manque pas de les affaiblir.

Contestation diffuse

La première variante s'appuie sur les limites de la puissance américaine. Elle caractérise non pas une école ou une doctrine clairement organisée, mais on peut la synthétiser autour d'une thèse décliniste, qui estime que la puissance des Etats-Unis connaît en réalité un déclin relatif. La tentation hégémoniste elle-même en serait un symptôme, parce qu'elle implique une domination au moindre coût pour la puissance en cause, sans projet organisateur, fondamentalement défensive et appelant à terme sa propre négation. La puissance économique des Etats-Unis est relativement moins forte qu'il y a un demi-siècle, tout comme leur capacité d'imposer les règles qui leur

conviennent. Leur avance technologique est souvent surestimée. Leur suprématie culturelle ne crée pas d'avantage particulier pour l'Etat, sans oublier qu'historiquement la phase de la domination culturelle d'un Etat a souvent préludé à son déclin politique. Leur suprématie militaire n'est pas nécessairement bon signe, car elle comporte des charges lourdes dont d'autres peuvent s'affranchir ou bénéficier ; au surplus la prépondérance soviétique en Europe n'a pas empêché l'effondrement de l'URSS. Le modèle politique américain n'est pas nécessairement une valeur d'exportation. Nombre d'Etats résistent à l'universalisation des droits de l'Homme, et ceux qui l'acceptent ne partagent pas nécessairement la conception américaine : que l'on songe par exemple à la peine de mort, au droit pour les individus de porter des armes ou à la liberté religieuse lorsqu'elle protège les sectes.

On observe également que les Etats-Unis ont de plus en plus de difficultés à faire prévaloir leur point de vue dans les instances internationales. Leur unilatéralisme peut être interprété comme une technique de protection contre l'extérieur, lorsqu'il se traduit par le refus de réglementations internationales communes – ainsi la non-ratification du TICE, le rejet du Traité interdisant les mines anti-personnel, l'opposition à la Cour pénale internationale, le rejet du Protocole de Kyoto. Tout cela n'a pas empêché que ces traités soient adoptés par des conférences internationales où leur point de vue n'a pas prévalu. Le contrôle des Etats-Unis sur les Nations Unies s'est également affaibli, et l'échec américain lors d'une récente élection à la Commission des droits de l'Homme en est un signe, comme au fond la volonté américaine de s'affranchir au maximum des contraintes des processus multilatéraux, même au sein du Conseil de sécurité. La conception dominante de l'intérêt national américain, de plus en plus étroite, limite leur audience et crée à leur encontre un climat de méfiance. Les coalitions qu'ils peuvent constituer sont fragiles et temporaires. Il demeure exact que nombre d'Etats aspirent à être considérés comme amis et alliés des Etats-Unis, puissance agglomératrice, mais c'est aussi en fonction d'un égoïsme national qui appelle une rétribution appropriée. Celle-ci peut rendre l'hégémonie trop lourde pour les Etats-Unis, et ne plus répondre à leur recherche d'une forme de domination au moindre coût.

Rien d'organisé, de construit ou même de concerté dans cette contestation diffuse et parfois latente, mais l'hégémonie est davantage supportée qu'acceptée par de nombreux Etats. On ne peut pas non plus les identifier ou les dénombrer clairement. Le Tiers-Monde a politiquement disparu, comme l'influence d'un Mouvement des non-alignés qui n'a désormais plus d'objet véritable. Mais les réalités politiques, économiques, sociales et culturelles que traduisaient ces expressions ou ces instances sont toujours là. Très peu attendent à proprement parler la chute des Etats-Unis. Mais il ne faut pas se dissimuler, quitte à le regretter, que, derrière l'horreur et la répulsion qu'ont provoquées les attentats du 11 septembre, existe dans beaucoup de

pays un sentiment de satisfaction secrète devant la vulnérabilité révélée de la puissance américaine, ainsi soumise aux risques et aux menaces que subissent les autres. En même temps, la capacité des Etats-Unis à riposter efficacement est scrutée avec la plus grande attention, et un certain attentisme prévaut. On observe qu'aucun conflit n'est réglé au fond, que l'insécurité internationale se développe dans de vastes régions du monde, sans même évoquer la question du développement, et que les Etats-Unis ne peuvent y répondre à eux seuls ou n'ont pas d'intérêt suffisant pour s'y impliquer. Si l'on cumule les limites de la puissance américaine avec cette contestation diffuse et multiforme, l'hégémonie n'apparaît ni certaine, ni stable, ni positive.

Contestation adverse

La seconde variante est plus ouvertement hostile, en tout cas à certaines prétentions ou méthodes, et se traduit pas des comportements plus individualisables et plus identifiables. Elle peut provenir de grands Etats, attachés à conserver, outre leur liberté d'action, une zone d'influence propre, comme de ces petits Etats que les Etats-Unis eux-mêmes qualifient de *Rogue States*.

(a) La contestation des *grands Etats* est essentiellement d'origine asiatique, et concerne ces géants démographiques, en voie de développement rapide et aux ambitions militaires affirmées, que sont spécialement la Chine et l'Inde. Leur situation est très différente, et on ne peut ici qu'esquisser une comparaison dans leurs rapports avec les Etats-Unis. Ils n'acceptent pas de devenir des subordonnés sur le plan politique, ils entendent accroître librement leur capacité militaire, ignorer le Traité sur la non-prolifération pour l'Inde, les contraintes que les Etats-Unis aimeraient voir respecter en matière de transferts de technologies sensibles pour la Chine. Il leur est difficile de défier frontalement les Etats-Unis, et leur attitude est ambiguë, puisqu'ils peuvent aussi bien rechercher un partenariat privilégié, sur le plan économique notamment que le défi sur le plan militaire et stratégique. Il est au surplus possible aux Etats-Unis de les opposer l'un à l'autre et de jouer de leur rivalité, dans une logique d'équilibre. Mais cela même rappelle que la puissance américaine s'est toujours heurtée à l'Asie, qui représente pour elle un défi non surmonté, à la différence de l'Europe ou de l'ex-espace soviétique. Cet ensemble si disparate, si divisé et si peuplé est au surplus le plus imperméable en profondeur à l'expansion des valeurs et des modes de vie américains. Il a fallu utiliser l'arme nucléaire pour venir à bout du Japon, la guerre de Corée n'a connu qu'une demi-victoire, et celle du Vietnam la seule défaite militaire que les Etats-Unis ont subi de leur histoire. Nombre d'observateurs considèrent que l'avenir de la puissance américaine se joue en Asie.

(b) Pour les *Rogue States*, ils ne se définissent pas eux-mêmes comme tels, et cette qualification infamante leur est attribuée par les Etats-Unis. Ils sont donc un sous-produit d'une politique hégémonique, puisqu'ils sont en quelque sorte désignés comme les mauvais élèves, les délinquants qui relèvent d'une approche quasi pénale des relations internationales. Ils sont très hétérogènes et peuvent être hostiles les uns aux autres. Ils ont en commun d'être objectivement faibles mais de disposer d'une capacité de nuire ou d'être perçus comme tels – Cuba, Libye, Iraq, Syrie, Corée du Nord, Serbie, Iran, Soudan, Afghanistan désormais. Mais le contenu de la catégorie est ouvert, fluctuant et dans une certaine mesure arbitraire. On pourrait ajouter le Pakistan, dans une situation un peu intermédiaire entre grande puissance asiatique et *Rogue State* virtuel, au-delà d'un rapprochement conjoncturel avec les Etats-Unis après le 11 septembre. Le plus souvent régimes dictatoriaux et en toute hypothèse non démocratiques, ils sont soupçonnés ou convaincus de rejeter clandestinement ou ouvertement les prohibitions en matière d'armes de destruction massive, d'encourager ou de soutenir le terrorisme international, de tolérer ou d'organiser de multiples trafics criminels. La politique américaine consiste à les identifier comme tels et à les tenir à l'écart des échanges internationaux ordinaires, et le cas échéant à recourir contre eux à une coercition, collective si possible, unilatérale si nécessaire. La pression s'exerce ainsi indirectement sur les autres Etats, qui sont invités à adopter le même comportement, et à subir les conséquences négatives de leur refus éventuel.

Ce type de contestation est à la fois le sous-produit et la contre-épreuve de l'hégémonie. Dans le contexte actuel, elle est de peu d'efficacité et ne correspond pas à une coalition hostile organisée. On n'y trouve pas ainsi de résurgence des vaincus de la Guerre froide, et les virtualités de constitution d'un triangle stratégique Chine-Inde-Russie sont très aléatoires. Ces pays n'ont qu'un soutien très relatif dans chacune de leurs régions respectives, ou la méfiance que suscite leurs ambitions renforce à l'inverse l'attrait des Etats-Unis. Si leur contestation ne permet pas de conclure que la résistance à l'hégémonie américaine est le principe organisateur des relations internationales elle contribue à marquer ses limites, comme la difficulté de l'enraciner dans une sorte d'acceptation générale par le renoncement, à défaut d'un ralliement.

Contestation partenariale

La troisième variante est plus ambiguë, parce qu'elle émane parfois d'Etats qui ont des liens d'alliance avec les Etats-Unis, et qui n'envisagent pas de les dénouer, parfois d'Etats qui souhaiteraient en nouer. Il s'agit de pays européens, Europe occidentale d'un côté, Russie de l'autre.

(a) Pour les *pays d'Europe occidentale*, membres de l'OTAN, de l'Union européenne ou des deux, le lien transatlantique plus que cinquantenaire est

important et personne n'envisage de le rompre. Sa signification a cependant profondément changé sans qu'une nouvelle finalité ne se soit clairement dégagée. L'Europe occidentale a vécu sous un protectorat militaire américain durant toute la période de l'affrontement Est-Ouest. Sa disparition a fait disparaître son utilité, mais pas sa réalité. Il se fonde aujourd'hui non pas sur une menace extérieure mais sur l'impuissance des pays membres de l'Union européenne à dégager entre eux les principes et les instruments d'une politique extérieure et de sécurité commune, comme l'instrument militaire qui en serait le support. L'hégémonie américaine peut dès lors se déployer par défaut. Il n'est pas douteux que les États-Unis ne font rien pour faciliter leur développement, quand ils ne l'entravent pas directement. Mais on ne saurait utiliser cette excuse pour justifier la carence des pays européens, démontrée notamment lors des conflits en ex-Yougoslavie ou au Proche et Moyen-Orient. L'OTAN sous impulsion américaine a compensé ces carences en Europe, et les États-Unis ont pu avoir les mains libres au Proche et Moyen-Orient du fait de cet effacement.

Certains pays européens, et notamment la France, souhaiteraient voir transformer cette relation de subordination en un partenariat réel, reconnaissant davantage de substance et d'autonomie à l'entité européenne. « *La première et souveraine loi de nature* », écrivait déjà Plutarque, « *veut que celui qui de soi-même ne se peut garder et défendre se soumette à celui qui peut et a moyen de ce faire.* » On a pu un moment penser que le Royaume-Uni faisait un pas dans la même direction, avec la Déclaration de Saint-Malo (décembre 1998) qui laissait présager la constitution d'un pôle militaire animé par les grands pays de l'Union. Rapidement toutefois, tant les conditions de l'intervention de pays membres de l'OTAN au Kosovo (printemps 1999) que l'alignement complet du Royaume-Uni sur les États-Unis dans les opérations militaires entreprises en l'Afghanistan (automne 2001) ont fait reculer cette perspective. Il importe peu que la formation d'un pôle militaire européen se développe au sein de l'OTAN ou au-dehors, dès lors que les États-Unis utilisent de préférence des coalitions *ad hoc*, laissant l'OTAN de côté quand cela leur convient. L'admission de nouveaux membres européens, également candidats à l'Union européenne, complique encore la situation, puisqu'ils préfèrent clairement la dépendance à l'égard des États-Unis en termes de sécurité à l'autonomie européenne. Cumuler la sécurité apportée par les États-Unis avec la prospérité induite par la solidarité économique de l'Union semble être leur unique souci.

On peut estimer que l'intérêt de l'Europe et de chacun des pays européens est pourtant de créer les conditions et les instruments de leur propre sécurité commune. La distanciation d'avec les États-Unis est en outre dans l'ordre des choses. La vulnérabilité de leur territoire, brutalement révélée le 11 septembre, concentre les moyens et les efforts américains sur leur sécurité nationale, y compris intérieure, de sorte que leur capacité de garantir celle

de pays séparés par un océan et ne subissant pas nécessairement les mêmes menaces est objectivement conduite à diminuer. L'instabilité et l'insécurité balkaniques sont aux frontières mêmes de l'Union. Celle-ci n'a pu exporter sur ses marges la paix structurelle qu'elle a enracinée entre ses membres. Si l'Europe ne peut faire que les Balkans deviennent européens, le risque est grand que l'Europe, surtout élargie et distendue, ne se mette à ressembler aux Balkans. Il est dangereux dans cette perspective de compter sur un surplus d'engagement américain et de vouloir s'en remettre à eux de la sécurité de l'ensemble, surtout dès lors que l'Europe est un compétiteur de plus en plus affirmé en matière économique. Considérer que l'Europe dans son ensemble pourrait devenir une sorte de grande Confédération helvétique, à l'abri des tensions et des conflits extérieurs, est une chimère. Le désarmement ne peut non plus être une réponse appropriée dès lors que la sécurité, extérieure comme intérieure, n'est pas assurée.

On touche là à l'une des contradictions de l'hégémonie : son maintien la met au défi parce qu'elle paralyse l'Europe et la fait vivre dans une fausse sécurité. Son évolution vers un partenariat suppose un certain dépassement de cette forme de domination, auquel les Etats-Unis doivent consentir et que même ils doivent encourager. Cette évolution suppose l'invention d'une modalité nouvelle de *leadership*, qui demanderait une vision, une conception à plus long terme de l'intérêt national, et davantage d'altruisme. Le « partage du fardeau » ne saurait être conçu uniquement en termes financiers. Du côté des Européens, elle demande également la prise de conscience d'un intérêt commun qui fait encore largement défaut, même si le besoin en est confusément ressenti. Ou donc l'on risque de sortir de l'hégémonie par le bas, avec une insécurité et une perte de maîtrise croissantes, ou l'on en sort par le haut, avec un partenariat plus équilibré qui s'organise par l'entremise d'un *leadership* américain plus éclairé.

(b) Pour la *Russie*, elle vit dans la nostalgie du partenariat stratégique qui a caractérisé la gestion commune de la dissuasion nucléaire à travers les grandes négociations bilatérales et les traités relatifs à la maîtrise des armements. Il n'est désormais plus de mise, et après avoir consenti à sa propre abdication, l'ex-URSS souhaite manifestement renouveler un tel partenariat qui lui conserve un rôle dans les affaires du monde et une place en Europe. L'entrée dans l'OTAN pourrait être une formule, ou un renforcement de l'OSCE. La rapidité avec laquelle la Russie s'est rapprochée des Etats-Unis après le 11 septembre et les avantages qu'elle en escompte en Asie centrale montrent toutefois qu'elle privilégie les rapports bilatéraux. Il est de l'intérêt de l'Europe de considérer que la sécurité de l'ensemble du continent ne peut être assurée qu'avec une Russie forte et stable, et qu'un partenariat entre ces deux pôles que constituent l'Union européenne et la Russie serait très profitable. Le rôle de l'Allemagne est important à cet égard. Mais un tel partenariat, plus complexe et plus équilibré, entre Etats-Unis, Union

européenne et Russie demande lui aussi une vision plus large et à plus long terme de la part de tous. Il comporterait également une évolution de l'hégémonie, mais dans un contexte non conflictuel. On en trouve peut-être les prémisses dans l'après-Kosovo et l'effort de reconstruction de la paix dans l'espace ex-yougoslave. Mais il serait dangereux d'escompter que de nouveaux conflits puissent le renforcer.

En définitive, ces contestations étatiques ne font pas de la résistance à l'hégémonie un principe organisateur des relations internationales, et surtout un principe qui serait commun aux divers États qui, à un titre ou à un autre, contestent cette forme de domination. À l'inverse, elles sont un signe, une confirmation de l'hégémonie, dans la mesure où il est de sa nature d'être contestée mais non surmontée tant que la puissance qui la porte n'a pas été réduite ou métamorphosée. Une telle métamorphose, qui la transcenderait ou la dissoudrait, peut-elle provenir d'une mutation de la société internationale ? N'est-elle pas en germe dans la cristallisation et la montée en puissance de la société civile internationale, qui reposerait sur d'autres acteurs, d'autres principes, d'autres valeurs, d'autres objectifs, d'autres méthodes que les États, dinosaures appelés à disparaître face à un environnement auxquels ils seraient structurellement inadaptés ?

Contestation structurelle : le dépassement de l'hégémonie

On doit dès l'abord distinguer deux formes différentes et même opposées de contestation. D'un côté une thèse militante, qui relève de la pensée anti-étatique et cherche à justifier le dépassement de l'État. Elle comporte ainsi un projet politique, que l'on a synthétisé autour du thème de la *Global Governance*, ou d'une autogestion planétaire par de multiples réseaux d'experts, de visionnaires, de moralistes regroupés au sein d'ONG, et de responsables d'institutions publiques nationales ou internationales conscients des évolutions nécessaires. Elle peut être récupérée par les États, mais en des sens variés. Elle exerce ainsi beaucoup de séduction auprès des petits États développés, parce qu'ils y trouvent un moyen d'instruire le procès des plus grands États, qui disposent d'une puissance traditionnelle plus importante. Elle peut servir aussi les desseins de la puissance dominante, parce que la critique de l'État-nation ne peut évidemment concerner les États-Unis, dont on mesure bien l'homogénéité nationale à l'occasion des crises qui mettent en cause sa prépondérance et l'attachement à sa souveraineté. Cette pensée anti-étatique développe donc sournoisement une culture de la soumission, qui ne laisserait subsister face à un État-nation dominant qu'un univers amorphe et décomposé. Ce projet, pacifiste, humanitaire, éthique, altruiste, est en quelque sorte le discours d'Antigone. D'un autre côté, le 11 septembre a mis spectaculairement au premier plan une autre forme de contestation, cette fois frontalement dirigée contre la puissance dominante, mais avec des moyens asymétriques, ceux du terrorisme, de la clandestinité, d'une violence

échappant à toutes règles – en quelque sorte la violence de Spartacus. Loin de se rejoindre, ces deux formes se contrarient mutuellement.

Le discours d'Antigone

Discours parce que l'influence réelle qu'exercent les ONG la nébuleuse intellectuelle qui les appuie ou s'en nourrit est d'ordre idéologique, éventuellement normative, et que la méthode qui la fonde relève de la persuasion et de l'action sur les esprits. Il s'agit d'abord de définir de nouvelles priorités de la société internationale, puis de montrer que les conduites traditionnelles des Etats ne sont pas en mesure d'y répondre, et ainsi de favoriser une restructuration des rapports internationaux autour de nouveaux projets et de nouveaux acteurs. Les nouvelles priorités sont par essence globales – ainsi, respect universel des droits de l'Homme, du droit humanitaire, préservation de l'environnement et du milieu naturel, désarmement, développement, en conséquence renforcement des normes universelles et répression par une justice internationale pénale des manquements graves. Les méthodes impliquent une pression exercée au sein des Etats comme des institutions ou conférences internationales pour l'adoption des instruments juridiques correspondants. Conférence de Rio sur l'environnement et le développement, Protocole de Kyoto sur l'environnement, Convention de Montréal sur l'élimination des mines anti-personnel, Convention de Rome instituant une Cour internationale pénale sont des exemples significatifs d'instruments conclus sous la pression, parfois décisive, des ONG. Celles-ci voient du même coup reconnaître leur légitimité et se posent en partenaires, voire en mentors des gouvernements. Elles substituent leur influence à celle des parlement nationaux, influence qui serait *a priori* plus recommandable dans des régimes démocratiques.

Ce discours n'est pas nouveau. Il est la récurrence de la pensée idéaliste, utopiste, internationaliste, pacifiste, qui a régulièrement marqué la société internationale lors des périodes suivant les grands bouleversements. Il a parfois été fécond et il est respectable. Outre les petits pays déjà mentionnés, il bénéficie d'une audience particulière dans les pays de l'Union européenne, pour un ensemble de raisons : sentiment de culpabilité vague à l'égard du monde sous-développé et défavorisé ; repentance généralisée pour les excès et les dévoiements d'une puissance passée ; impuissance à résoudre les problèmes de fond et donc repli sur l'assistance humanitaire pour laquelle les ONG sont des outils adaptés ; doute sur les formes traditionnelles de l'Etat et de sa souveraineté, que la construction européenne entreprend précisément de dépasser ; valeurs promues par l'Union européenne – paix, prospérité, justice, qu'il s'agit d'universaliser. Les ONG au demeurant prennent l'Europe comme leur cible ou leur relais principaux. C'est que les pays européens agissent de préférence conformément à des principes et par voie de normes, et qu'ils sont ainsi particulièrement réceptifs à ce type de discours.

Il conduit à valoriser les postures normatives par rapport aux comportements concrets, à compenser un certain désengagement de la puissance par l'affirmation de bons sentiments et d'une compassion pour toutes les détreesses. Il s'arrête cependant là : si l'action coercitive devient nécessaire pour sauvegarder ces valeurs bafouées, il faut attendre et soutenir l'action militaire de la puissance dominante, comme au Kosovo. Il risque alors de devenir subrepticement une forme de justification de l'hégémonie, l'infirmité ouvrant la voie à la canonnière. Mais il risque aussi de souligner l'impuissance concrète de ces Etats à projeter eux-mêmes leurs propres valeurs.

Or les ONG – si on les utilise comme métaphore pour l'ensemble de ce discours – ne sont pas en mesure de le transformer en acte par leurs propres moyens. Il leur faut tenter d'utiliser le levier des autorités publiques, mener au sens propre du terme une action subversive, qui capte, détourne et éventuellement détruit les instruments de la puissance étatique. Cela souligne que leur thématique est de l'ordre de la demande, des cahiers de doléance, mais que l'action des Etats est nécessaire à sa mise en œuvre. Si la demande permet de fixer un ordre du jour, elle appelle des réponses étatiques. Cet ordre du jour ne permet pas de dépasser la domination étatique, il peut au mieux la transformer en *leadership* bienveillant, mais alors collectif plus qu'unipolaire. Tel peut être plus particulièrement le rôle des ONG américaines, qui visent à moraliser la puissance et à renforcer l'influence directe de la société civile américaine sur la conduite des relations extérieures. Leur poids est cependant plus limité qu'au sein d'autres Etats, et est en définitive plus efficace à l'égard des pays européens que des Etats-Unis eux-mêmes. Pour les ONG elles-mêmes en outre, elles sont confrontées à un dilemme. Ou elles sont récupérées par les Etats, sans le concours matériel, financier et politique desquels elles ne peuvent fonctionner; ou elles deviennent un instrument de contestation plus radical, qui se heurte directement à eux. L'évolution récente, de Seattle à Gênes puis à Durban, a souligné cette possibilité. La lutte contre la mondialisation capitaliste, renouvelant une contestation tiers-mondiste essoufflée et recyclant ses thèmes, retourne contre les pays occidentaux leurs propres valeurs. Mais le 11 septembre crée à cet égard une rupture qui affecte autant, sinon davantage, cette société civile que les Etats.

La violence de Spartacus

La référence antique n'implique aucune appréciation favorable à l'égard des méthodes ou des objectifs des groupes qui pratiquent le terrorisme, le meurtre de masse, l'utilisation d'armes universellement prohibées et le mépris de la vie humaine comme des droits fondamentaux des individus. Elle souligne simplement la résolution jusqu'au-boutiste de ces mouvements et le caractère irréconciliable de l'affrontement, du défi qu'ils lancent à la puissance dominante. Cette violence, subversive dans son principe, vise

avant tout les Etats-Unis, parce que ce pays agit pas coercion, et sous cet angle l'asymétrie se réduit. Le défi est cependant plus large, ce qui justifie pleinement la solidarité des pays qui ne sont pas directement touchés, mais dont les systèmes politiques et sociaux reposent sur les mêmes valeurs que celles qui gouvernent les Etats-Unis sur le plan interne. Les deux contestations utilisent donc des méthodes opposées, dont chacune est adaptée à une cible particulière – action de type normatif vers l'Europe, qui y est particulièrement réceptive, violence guerrière à l'encontre des Etats-Unis, mis au défi de démontrer et ainsi d'exposer la réalité de leur puissance militaire.

Ce défi peut-il réussir? Observons qu'il provient, de manière inattendue, non pas d'une grande puissance asiatique, mais du monde arabo-musulman et qu'il ne s'incarne pas dans un groupe d'Etats ou dans un ensemble géopolitique. Les régimes de ces pays sont à l'inverse affectés à des degrés divers par le soutien que la violence terroriste peut rencontrer au sein de leur propre population, sans que l'on puisse prévoir lequel ou lesquels d'entre eux en sera ou en seront victimes. Le terrorisme émane d'un ensemble diffus, de réseaux dispersés et par-là insaisissables et mobiles. On peut l'interpréter comme l'ultime combat, désespéré, suicidaire, crépusculaire, de mouvements en déclin, considérer que, comme le guévarisme en son temps, il est voué à l'échec. Après tout l'islamisme politique a échoué partout et se heurte au rejet de la grande majorité des pays musulmans eux-mêmes. Il ne serait alors qu'une parenthèse plus ou moins vite refermée et dont la défaite renforcerait en définitive l'hégémonie américaine.

On peut aussi y voir, si la lutte devait se prolonger et s'élargir, un signe de l'impuissance de cette hégémonie à rétablir la sécurité intérieure, la sienne d'abord, et internationale, ce qui conduirait à son affaiblissement réel, mais sans alternative perceptible. La résolution américaine n'est pas douteuse, y compris dans la durée, et les moyens à sa disposition, diplomatiques et militaires, considérables. Mais la stratégie est en partie à inventer. L'entrée dans la guerre est toujours un saut dans l'inconnu et personne ne peut savoir ce qui en résultera. Elle est en même temps toujours un échec, car elle signifie que l'on n'a pas su la prévenir comme événement, ni résoudre en temps utile les problèmes qui l'on fait surgir, et donc définir un mode de changement pacifique approprié. La guerre, on le sait, élargit le champ des possibles et accroît les incertitudes. Il est en toute hypothèse clair qu'elle replace les Etats et leurs appareils coercitifs au cœur des relations internationales, ou plus exactement qu'elle remet en pleine lumière une place qu'ils n'avaient jamais perdue.

– Cette observation conduit d'abord à constater que *la première victime du 11 septembre est la société civile* dans son ensemble. Elle est ponctuellement frappée, mais au-delà ceux qui parlent ou agissent en son nom et souhaitent la promouvoir. Dans sa dimension économique : les firmes transnationales, qui en sont une composante, voient leur activité menacée, par les

risques d'un ralentissement économique général comme par l'accroissement des risques-pays. Dans sa dimension politique, puisque l'ordre du jour de la société internationale se concentre à nouveau sur les questions de sécurité et sur le recours aux armes. Personne n'envisage ainsi sérieusement de traquer Ben Laden devant une juridiction internationale pénale, mais ordre est donné de le tuer sans que cela suscite de controverse. Dans sa domination éthique, et le discours des ONG se trouve dans une certaine mesure disqualifié, même si c'est à tort. On peut ainsi évoquer le recours à la torture contre des terroristes supposés sans que les ONG humanitaires ne manifestent. Symboliquement, même si c'est injuste, en surimpression du visage pacifique de José Bové se dessine la face belliqueuse de Ben Laden. Un discours pacifiste en provenance des manifestants de Gênes n'a que peu d'écho. Face à une violence résolue et totalitaire, le pacifisme conduit à la compromission puis à la soumission. Ce sont aussi les contradictions de la société civile internationale qui apparaissent au premier plan, puisqu'elle comporte aussi bien le désintéressement et l'altruisme des ONG que les organisations criminelles, mafieuses et trafiquantes, d'armes, de drogue, et les mouvements terroristes.

– On est ensuite conduit à remarquer que la contestation radicale que traduit le terrorisme est beaucoup *moins asymétrique qu'il n'y paraît*. Derrière elle, on voit en effet surgir des Etats complices voire coauteurs, et l'asymétrie des méthodes résulte surtout de la différence de puissance des protagonistes. Le terrorisme a toujours été l'arme de la faiblesse, et ne peut prospérer que grâce au soutien d'Etats. La réplique des Etats-Unis à l'encontre de l'Afghanistan, la menace qu'ils font peser contre d'autres, comme l'Iraq, leurs efforts pour constituer une coalition contre les Talibans et les réseaux supposés de Ben Laden rétablissent la prépondérance des rapports inter-étatiques. La lutte contre l'insécurité intérieure au sein de tous les Etats menacés passe par un renforcement de la puissance publique. L'hyperterrorisme répondant à l'hyperpuissance conduit à un retour du monopole étatique.

On a parfois comparé le 11 septembre à Pearl Harbor. La comparaison avec l'attentat de Sarajevo en 1914 paraît plus éclairante. L'assassinat par un mouvement terroriste d'un couple princier, promis à la succession en Autriche-Hongrie, était un défi aussi symbolique qu'apparemment asymétrique. L'Allemagne et l'Autriche-Hongrie ont estimé que l'occasion était bonne de châtier la Serbie, *Rogue State* de l'époque, ce qui a conduit de proche en proche à une guerre inter-étatique, européenne puis mondiale. Pourtant, dans les années qui précédaient, on évoquait également le développement de la société civile internationale, les projets utopistes se multipliaient, les échanges transnationaux, les idéologies internationalistes étaient en vogue. Cette guerre a rétabli la prépondérance des Etats tout au long du XX^e siècle. La destruction des *Twin Towers* par des attentats terro-

ristes reproduit un peu, de façon adaptée aux formes actuelles de la puissance, ce défi symbolique, régression historique ou retour du principe de réalité. Dans l'immédiat, et sans préjuger de la suite, le 11 septembre remet également au premier plan les responsabilités et l'action des États sous la forme de leur appareil politico-militaire, et d'abord du premier d'entre eux.

*

* *

Faut-il conclure ? On l'a dit, l'hégémonie est existentielle et il est de sa nature d'être contestée. Les attentats du 11 septembre n'ont, tout au moins dans un premier temps, rien changé au mode de domination américaine et à ses instruments. On peut y voir la réponse mécanique, presque automatique, que l'on apporte spontanément à un problème inconnu, comme un organisme réagit par une poussée de fièvre à toute agression extérieure. On peut aussi y voir la validité persistante de techniques qui jusqu'à présent ont fait leurs preuves, même si ces techniques sont imparfaites. Il apparaît cependant que dans les circonstances actuelles aucune contestation ne semble en mesure de surmonter l'hégémonie américaine, au moins sur le plan universel. Elle est largement une hégémonie par défaut, parce que l'on ne voit pas se dessiner d'alternative autre qu'une désorganisation généralisée. Seule l'Union européenne pourrait former un autre dessein, et d'abord pour elle-même. Elle en a la capacité, mais elle ne paraît pas en état de se doter du projet. L'avenir de l'hégémonie américaine dépend donc avant tout d'elle-même, de sa capacité à se maintenir sur le plan économique et militaire d'une part, du bilan coût-avantage qui peut en être fait aux États-Unis d'autre part, des forces politiques intérieures de ce pays ensuite encore, et enfin de l'évolution des concepts en matière de relations internationales que les *think tanks* américains sont habiles à produire.