

Résumé: Les interrogations sur le déclin de la puissance nationale sont un fait récurrent aux Etats-Unis. Le débat actuel mobilise les sujets traditionnels que sont le concurrent – aujourd’hui la Chine-, et l’*imperial overstretch*, épuisement de l’empire face à plus de dix ans d’opérations extérieures bien peu satisfaisantes. S’y ajoute cette fois-ci la crise économique et politique à l’intérieur même du pays. Le déclin est-il cette fois-ci réellement enclenché ou ne s’agit-il que d’une dépression passagère ?

Summary: Interrogations on a possible decline of U.S. leadership are a regular occurrence in the country. The current debate mobilizes the traditional issues of the competitor (today, China), and of “imperial overstretch,” after over ten years of unsatisfactory military operations. However, this time, domestic concerns are of equal prevalence, with strong economic difficulties remaining and a seemingly unresolvable political polarization. Is the United States undergoing a real decline today, or is this just another episode from which the country will emerge with its usual resilience?

A city upon a crumbling hill ? Le débat décliniste aux Etats-Unis

by Martin Michelot

Pas un discours de la récente campagne présidentielle ne s’est déroulé sans que l’un des candidats ne rappelle à son auditoire la place centrale de l’Amérique dans le monde et ne fasse référence à l’exceptionnalisme américain. Ce constant rappel, qui a fait l’objet d’une surenchère entre le Président Obama et le candidat Romney, est symbolique du doute profond qui s’est installé dans les esprits de la classe politique américaine : que reste-t-il de l’exceptionnalisme américain ?

Le débat actuel ne surprendra personne, puisque les Etats-Unis sont coutumiers des théories déclinistes. Comme le rappelait Josef Joffe dans *Foreign Affairs* en 2009 : « tous les dix ans, les Etats-Unis se mettent à l’heure du déclin »¹. Depuis les années 1950 au lendemain du lancement du satellite soviétique Spoutnik, les Etats-Unis voient régulièrement resurgir une poussée de déclinisme : avec le *missile gap* mis en avant par John F. Kennedy ; la fin du monde bipolaire prédite par Richard Nixon et Henry Kissinger ; la « crise de confiance » dénoncée par Jimmy Carter en juillet 1979 ; ou encore la théorie de l’*imperial overstretch* (« l’épuisement de l’empire ») développée par Paul

Kennedy dans *The Rise and Fall of the Great Powers* (1987). La prospérité économique des années 1990 et le déclin du Japon ont eu pour mérite de mettre ces théories de côté, jusqu’à l’actuelle Grande Récession dont essaient toujours de se sortir les Etats-Unis. Les périodes de crise sont donc l’occasion pour les Américains de remettre en cause leur place sur l’échiquier mondial. Mais qu’en est-il cette fois-ci ? Y-a-t-il une différence entre les théories déclinistes apparues depuis les années 1950 et celles auxquelles la dernière crise économique a donné naissance ?

Le déclin, arme favorite des politiciens américains

En première analyse, il apparaît que l’ensemble de ces crises sont concomitantes, premièrement, de l’identification d’un concurrent : avant les années 1990, l’URSS et la menace militaire qu’elle représentait, aujourd’hui, la Chine via tous les aspects de sa montée en puissance économique et les incertitudes nées du développement de son programme d’équipement militaire ; et deuxièmement, de l’existence d’une sensation d’« épuisement de l’empire », à la suite de longues périodes d’utilisation de la force militaire américaine, telles qu’hier les guerres en Corée ou au

¹ Josef Joffe, *The Default Power*. *Foreign Affairs*, sept./oct. 2009. <http://www.foreignaffairs.com/articles/65225/josef-joffe/the-default-power>.

Policy Brief

Vietnam et aujourd'hui les interventions en Irak et en Afghanistan.

Aujourd'hui, s'ajoutent à ces deux constantes le danger de la déliquescence interne des Etats-Unis. Une importante majorité des publications relatant le déclin américain se fondent sur des aspects économiques et sociétaux internes au pays et rejettent l'idée que les questions de projection de puissance sont le seul déterminant du déclin (ou non) américain. Fareed Zakaria met justement en avant le fait que la puissance américaine telle qu'elle existe aujourd'hui résulte principalement de grands projets décidés dans les années 1950 et 1960. Or, aujourd'hui, ces projets se trouvent être à bout de souffle, comme l'illustrent l'échec du système d'éducation secondaire américain ou les difficultés rencontrées par l'administration Obama pour mettre en place sa réforme de l'assurance-santé. Selon Zakaria, ce seraient les Etats-Unis eux-mêmes qui s'imposeraient ce déclin. Zbigniew Brzezinski, pour sa part, accuse les Etats-Unis d'être « sclérosés du succès » et d'exercer leur leadership avec complaisance, alors que d'autres nations adoptent une attitude plus combative. Mais la lecture du déclin américain sur la scène internationale n'est pas la même que l'interprétation qui en a été faite par les deux candidats à l'élection présidentielle.

Lors de son discours sur l'état de l'Union prononcé au Congrès en janvier 2012, Barack Obama s'est saisi du débat sur le déclin, en faisant sienne la thèse développée par le néo-conservateur Robert Kagan dans *The World America Made*². C'est ainsi que le président a affirmé que « les Etats-Unis sont de retour » et que « tous ceux qui vous disent que les Etats-Unis sont en déclin ou que leur influence a diminué ne savent pas de quoi ils parlent ». Cette association contre-nature d'un néo-conservateur, grand défenseur de l'intervention en Irak, et de l'un des ses pourfendeurs au Sénat, montre à quel point la classe politique américaine a identifié cette thématique décliniste comme l'un des enjeux des échéances électorales de l'année 2012.

La droite n'a pas hésité à contre-attaquer sur ce sujet, identifiant Obama comme la raison principale du déclin américain, lui reprochant de demander pardon au nom des Etats-Unis pour ses actions passées (Obama a même été qualifié de *apologizer-in-chief*, « repentant-en-chef ») auprès de ses partenaires tels que la France, le Royaume-

Une importante majorité des publications relatant le déclin américain se fondent sur des aspects économiques et sociétaux internes au pays et rejettent l'idée que les questions de projection de puissance sont le seul déterminant du déclin (ou non) américain.

Uni, l'Amérique latine et le monde arabe³. Kagan, dans son livre, explique que les politiciens font courir aux Etats-Unis « le risque de commettre un suicide préventif de sa superpuissance, à cause d'une peur déplacée du déclin de la puissance américaine ». Mitt Romney, lui, a été tout aussi clair en accusant Obama de croire que « le rôle de leadership des Américains appartient au passé », et en le qualifiant de « président du déclin », tout comme l'éditorialiste conservateur Charles Krauthammer qui souligne « la tentation profonde du déclin »⁴ qui anime le Président.

Cette rhétorique, qui s'approche dangereusement de la prophétie auto-réalisatrice, est nourrie en grande partie par la réduction du budget du Pentagone amorcée pour l'année fiscale 2013 – une réduction de 8% échelonnée sur dix ans, et du spectre à la fois proche et lointain du mécanisme de « séquestration », au terme duquel le budget du Pentagone se verrait amputé de 500 milliards de dollars sur les dix prochaines années. Au moment où une majorité d'Américains identifie les dépenses de défense comme le premier poste budgétaire à diminuer en temps de crise, le choix par Barack Obama de nommer le républicain Chuck Hagel au poste de Secrétaire à la Défense – sous réserve de confirmation par le Sénat – va dans le sens de la recherche

³ Karl Rove, The President's Apology Tour. *Wall Street Journal*, 23 avr. 2009. <http://online.wsj.com/article/SB124044156269345357.html>

⁴ Charles Krauthammer, Decline is a Choice – The New Liberalism and the end of American ascendancy. *The Weekly Standard*, 19 oct. 2009, vol. 15, n°5. <http://www.weeklystandard.com/Content/Public/Articles/000/000/017/0561fnpr.asp?page=1>

² Robert Kagan. *The World America Made*, 2012; New York, NY; Knopf Doubleday.

Policy Brief

d'un consensus bipartisan sur la baisse des dépenses militaires. Ex-sénateur du Nebraska (1996-2008), Hagel s'est signalé en 2011 en critiquant le fonctionnement du Département de la Défense, accusant le Pentagone d'être « ballonné », et sera chargé de faire le lien entre l'exécutif et le législatif pour mener à bien la promesse de campagne de Barack Obama de réduire le budget du Pentagone.

Réalité de la concurrence chinoise et déclin relatif des Etats-Unis

On doit ajouter à cet argument la profondeur de l'interdépendance économique entre la Chine et les Etats-Unis, qui rend très improbable tout conflit entre les deux Etats. Enfin, on peut aussi remettre en question l'argument selon lequel la Chine souhaite ardemment exercer un leadership mondial, tel que le laisse entendre le camp républicain. On constate en effet que les dirigeants chinois ne tentent pas de saisir le pouvoir dans les instances internationales, car ils n'ont pas les armes pour l'exercer. En matière militaire, la Chine est également dans une position fragile : une trop grande agressivité de sa part dans la région entraînerait rapidement le déclenchement d'une coalition qui s'opposerait à ses actions, chose rendue plus aisée encore par le rééquilibrage stratégique des forces américaines vers l'Asie. Ces éléments rendent une suprématie chinoise tout à fait improbable, mais reflètent aussi la difficulté pour les Américains de maintenir la perception de leur propre suprématie. En effet, la situation de paix (relative) que connaissent les Etats-Unis ne fait que rendre plus visibles les faiblesses intérieures du pays. En effet, la situation de paix (relative) que connaissent les Etats-Unis ne fait que rendre plus visibles les faiblesses intérieures du pays.

Toutefois, comme le souligne Walter Russell Mead, les Etats-Unis ne sont pas le seul pays à connaître des difficultés économiques, puisque l'Europe et le Japon se trouvent eux aussi dans une situation complexe. A terme, il faudra accepter que le rôle de ces zones dans le système économique mondial soit réduit, tout en essayant de percevoir cet état de fait comme une nouvelle opportunité pour ces acteurs de forger de nouvelles alliances stratégiques avec les puissances montantes. Kagan ne met pas en avant cette recommandation dans son ouvrage. Il insiste au contraire sur la continuité du système unipolaire où les Etats-Unis sont en position dominante et ne fait pas mention de la préservation du système libéral mondial, cheval de bataille des anti-déclinistes. De son côté,

A terme, il faudra accepter que le rôle de ces zones dans le système économique mondial soit réduit, tout en essayant de percevoir cet état de fait comme une nouvelle opportunité pour ces acteurs de forger de nouvelles alliances stratégiques avec les puissances montantes.

L'administration Obama semble avoir perçu cette nécessité, comme le montre la réorientation des efforts vers la zone Asie-Pacifique au détriment de l'Europe, au grand dam des Européens ; tandis que Brzezinski appelle à une « adaptation stratégique » des Etats-Unis, qu'il urge d'être plus flexibles afin de s'adapter au monde extérieur, comme a su le faire l'Europe.

On perçoit ainsi, au sein des cercles politiques américains, une lecture très dichotomique du déclin : soit les Etats-Unis restent les leaders du monde libre, soit le pays est destiné à une dégringolade similaire à celle des empires byzantin ou romain. Toutefois, dans ce dernier scénario, aucun auteur ne parvient à articuler quel serait le nouveau système politique mondial, ni à déterminer quel serait le successeur des Etats-Unis. Comme le souligne Zbigniew Brzezinski, l'absence du leadership américain « laisserait place à une phase prolongée d'alignements régionaux et mondiaux non-concluants ».

A ce compte, on peut tout à fait voir dans la rhétorique décliniste du moment une peur de ce qui serait en fait une sorte de rééquilibrage. Les indicateurs de puissance, tels que la dépense militaire ou la démographie – notamment comparée à la Chine où les politiques antinatalistes mettent le pays en péril à moyen terme - montrent que le leadership américain et sa capacité de projection de puissance resteront incontestés à l'horizon 2030. A l'inverse,

Policy Brief

On peut tout à fait voir dans la rhétorique décliniste du moment une peur de ce qui serait en fait une sorte de rééquilibrage.

les Etats-Unis se retrouvent pour la première fois de leur histoire confrontés à un déclin relatif d'autres pans de leur puissance, tels que dans les domaines économiques ou scientifiques. En effet, la Chine apparaît là comme un concurrent sérieux, y compris dans le domaine de la recherche, puisque les Chinois déposent maintenant plus de brevets que les Américains, ou encore dans le domaine universitaire, dans lequel le gouvernement chinois investit une quantité croissante d'argent afin d'améliorer sa compétitivité et d'empêcher la fuite des cerveaux.

La classe politique américaine, peu habituée à être concurrencée de manière si agressive dans des domaines qu'elle estime faire partie de l'exception américaine, réagit donc à cette concurrence de manière véhémement, voire extrême, en rappelant régulièrement que les dirigeants chinois manipulent le Remnibi, et que de ce fait, ne concourent pas sur la scène économique internationale avec les mêmes règles du jeu que les autres. L'éventualité d'un déclin sélectif est donc très mal perçue dans cette classe qui n'a jamais envisagé que le leadership américain serait un jour naturellement remis en cause par les avancées économiques des autres pays - que les Américains ont eux-mêmes favorisées par leurs actions au sein des diverses institutions internationales. Mais on peut se demander si cette classe politique ne tire pas des conclusions trop générales de ces éléments, puisque la population américaine identifie cette évolution de manière très relative, seulement 50% des Américains se déclarant en accord avec l'affirmation selon laquelle « les meilleurs jours des Etats-Unis sont derrière nous »⁵. On voit aussi que la lecture de cet état de fait est éminemment partisane, et résulte d'une lecture de la situation politique, puisque 74% de Républicains sont en accord avec cette affirmation, contre seulement 28% de Démocrates, qui pensent pour 69% d'entre eux que les meilleurs jours des Etats-Unis sont encore à venir.

5 Sondage Gallup, 2 janvier 2013. <http://www.gallup.com/poll/159596/americans-unsure-best-times-past.aspx>

Ce chiffre amène à réfléchir quant à la stratégie agressive adoptée par Mitt Romney dans ses annonces de politique étrangère lors des primaires républicaines. Au cours de l'élection générale, ce dernier a été repoussé dans les cordes par un parti démocrate qui, entre l'opération ayant mené à la mort d'Oussama ben Laden, l'élimination ciblée des hauts dignitaires d'Al Qaeda, une campagne de frappes de drones derrière laquelle les Américains se rangent et l'efficacité enfin avérée des sanctions économiques contre l'Iran, n'a jamais été aussi légitime en matière de sécurité et de défense nationale, comme en atteste le fait qu'une plus grande partie des électeurs - 50% contre 40% pour Romney - fait confiance à Barack Obama pour la gestion des affaires étrangères⁶. Face à cet état de fait, l'équipe de campagne de Mitt Romney s'est refusée à prendre tout risque en matière de politique étrangère, en alignant ses positions sur celle de Barack Obama, permettant ainsi à son candidat de se focaliser sur les questions économiques, qui sont autrement plus importantes pour les électeurs américains (46% d'entre eux ont cité la situation économique comme facteur décisif de leur vote, contre 6% pour la politique étrangère⁷). La seule vraie différence entre les deux candidats s'est située au niveau des dépenses consacrées à la défense, où Romney se permettait de faire appel à l'héritage de Ronald Reagan pour promettre un budget du Pentagone d'environ 800 milliards de dollars en 2016 - soit 4% du PIB, au lieu des 3.3% prévus au titre du budget 2013⁸ - allié à une diminution drastique des dépenses sociales. Cette stratégie avait pour objectif de capter une certaine partie de l'électorat républicain : la frange conservatrice qui voit dans l'instrument militaire un élément central de la préservation de la puissance américaine, y compris dans ses aspects économiques de préservation de bassins d'emploi.

Un déclin interne à résoudre en priorité

Zbigniew Brzezinski explique avec justesse que les précédentes phases déclinistes avaient permis d'identifier ce qui n'allait pas au sein de la société américaine. La phase actuelle permet-elle une même lecture ? A priori oui, puisque

6 Question: *Regardless of who you support, which candidate do you trust to do a better job handling international affairs - (Obama) or (Romney)? (Among registered voters), Sondage Washington Post/ABC News, 15 octobre 2012. http://www.washingtonpost.com/page/2010-2019/WashingtonPost/2012/10/15/National-Politics/Polling/question_7398.xml?uuiid=uD97yhZ8EeKjRvJO_GglJQ*

7 Sondage NBC News/Wall Street Journal, 26-30 Sept. 2012.

8 Travis Sharp, Budget crunched: The facts of Romney's proposed \$2 trillion defense increase. Blog *The Best Defense*, foreignpolicy.com, http://ricks.foreignpolicy.com/posts/2012/10/08/budget_crunched_the_facts_of_romney_s_proposed_2_trillion_defense_increase

Policy Brief

ces débats sont présents sur la place politique : une stratégie cohérente de lutte contre le chômage, un plan de relance industrielle dirigé vers le futur avec une emphase toute particulière sur les énergies vertes et un projet de réduction de la dette fédérale. Toutefois, aucun de ces projets ne pourra être mis en place de manière cohérente et efficace tant que les factions partisans continueront à s'affronter au Congrès. A ce titre, les houleux débats de la fin d'année 2012 autour de la falaise fiscale, sur laquelle un accord de dernière minute très minimal a été trouvé, tout en repoussant à la fin du mois de février l'échéance du relèvement du plafond de la dette, sont un symbole évident d'un 112^{ème} Congrès dysfonctionnel jusqu'à sa toute fin. Toutefois, plusieurs analystes s'accordent à dire que le nouveau Congrès ne sera pas moins polarisé que celui auquel il a succédé, laissant ainsi présager de nouvelles batailles partisans pour un président Obama qui sera nécessairement affaibli lors de son second et dernier mandat. L'absence relative de la politique étrangère dans les débats pose donc bien la question du déclin américain sur le plan intérieur et non sur le plan de la politique étrangère.

En attendant une éventuelle dépoliarisation du discours politique, tous les scénarios de politique étrangère que déroule le département d'Etat montrent bien que le déclin relatif de la puissance américaine est un état de fait accepté. Celeste Weaver explique par exemple que « le déclin des Etats-Unis surgira bel et bien, mais que le moment auquel cela arrivera dépendra en grande partie de choix qui renforceront ou affaibliront la position américaine »⁹ sur la scène mondiale, tandis que Kristin Lord déplore « la difficulté politique » de trouver des réponses à cette série de défis intérieurs et internationaux « qui ébranlent la puissance, la stature, et la confiance américaine »¹⁰. Le véritable impératif est de préserver la place des Etats-Unis dans ce qui sera le nouvel ordre mondial, une question à laquelle les auteurs du rapport *Global Trends 2030* du National Intelligence Council s'attachent à trouver une réponse¹¹.

Tandis que les grands pays émergents peinent encore à transformer leur succès économique en succès politique, les Etats-Unis préservent encore et toujours leur place de première puissance mondiale. Ainsi, le discours décliniste du moment peut être interprété comme un nouveau cycle de questionnement, semblable à ceux que traversent

les Etats-Unis tous les dix ans en phase de retranschement. Mais le système politique américain saura-t-il cette fois-ci se montrer à la hauteur des défis que lui posent les nouveaux émergents, ainsi que sa propre situation économique ? Le pays a clairement pâti de la crise politique et ne pourra s'en sortir qu'en s'unissant derrière des objectifs communs. La nomination de Chuck Hagel, un républicain, résonne comme un premier symbole de la volonté de Barack Obama de mener une politique qui soit plus à l'écoute du parti Républicain, ce afin de mener à bien les grands projets de son second mandat, comme une réforme du droit du port d'armes et des politiques d'immigration sur la scène intérieure, mais aussi de continuer la politique de sanctions et de négociations avec l'Iran et la Corée du Nord, d'arriver à un nouvel accord avec la Russie sur la réduction des arsenaux de missiles. Barack Obama devra composer avec une Chambre des Représentants acquise au parti Républicain, ce qui signifie que son second mandat sera placé sous le signe de concessions plus importantes à faire à ses opposants, notamment en matière de politique économique et sociale. Si les relations avec le parti Républicain se normalisent, Obama aura alors une latitude plus importante en matière de politique étrangère, et pourra donc se consacrer lors de ses deux dernières années à bâtir un héritage de politique étrangère, qui sera centré sur la résolution des grands défis géopolitiques.

9 Celeste Ward Gventer, Discretionary Decline. *Global Trends 2030* blog, <http://gt2030.com/2012/07/24/discretionary-decline/>

10 Kristin M. Lord, Will America Thrive?. *Global Trends 2030* blog, <http://gt2030.com/2012/07/24/will-america-thrive/>

11 National Intelligence Council, *Global Trends 2030*. <http://gt2030.com/>

Policy Brief

A propos de l'auteur

Martin Michelot est depuis janvier 2012 Research and Program Coordinator au bureau de Paris du German Marshall Fund of the United States. Michelot est diplômé en relations internationales et affaires européennes de Sciences Po Lyon. Les opinions exprimées dans cette publication sont strictement personnelles et ne représentent pas celles du German Marshall Fund of the United States.

A propos du GMF

Le German Marshall Fund of the United States (GMF) est un centre de recherche américain sans affiliation partisane dont la mission principale est de renforcer le dialogue et la coopération transatlantiques. Les activités du GMF s'articulent autour de trois axes principaux: expertise et analyse prospective des questions économiques, sociétales et internationales, au travers de rencontres de format varié et de séries de publications spécialisées, au terme desquelles sont formulées des recommandations concrètes à destination des décideurs politiques et des acteurs économiques des deux rives de l'Atlantique ; programmes d'échanges et séjours d'études thématiques pour renforcer le dialogue transatlantique ; et soutien à plusieurs initiatives destinées à la promotion et au renforcement de la démocratie en Europe de l'Est et en Afrique du Nord. Fondé en 1972 grâce à un don du gouvernement allemand à l'occasion du 25^e anniversaire du Plan Marshall, comme mémorial permanent du Plan Marshall, le GMF a une forte présence des deux côtés de l'Atlantique. En plus du siège à Washington D.C., le GMF compte des bureaux à Berlin, à Paris, à Bruxelles, à Belgrade, à Bucarest, à Ankara, à Varsovie et à Tunis, ainsi que trois représentations à Bratislava, à Turin et à Stockholm.

A propos de l'Ifri

Créé en 1979, l'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. L'objectif des travaux de l'Ifri est d'éclairer et de mettre en perspective les événements internationaux, à destination des décideurs politiques et économiques, des universitaires, des médias et des représentants de la société civile. Les équipes de l'Ifri, réparties en 15 pôles de recherche régionaux ou transversaux, réunissent plus de trente chercheurs à plein temps, français et étrangers. L'Ifri organise chaque année d'importants débats et conférences à Paris et à Bruxelles, dans un cadre informel et non partisan propice aux échanges. Les recherches de l'Ifri trouvent écho dans deux publications de référence – Politique étrangère, la plus ancienne revue française de relations internationales, et le rapport annuel Ramsès – ainsi que dans une série de collections numériques. Parmi ces dernières, la collection des Potomac Papers porte tout particulièrement sur les questions de politique américaine. Toutes sont disponibles sur le site www.ifri.org.