

États-Unis :
L'avenir de la puissance américaine selon Robert Kagan

Michael C. BEHRENT

Face aux revers subis par l'armée américaine au Moyen-Orient, la droite cherche à redéfinir la politique étrangère des États-Unis. Robert Kagan, un des ténors du mouvement néoconservateur et conseiller du candidat républicain John McCain, propose de former une « ligue des démocraties » pour contrer l'essor des régimes autoritaires.

Recensé : *Robert Kagan, The Return of History and the End of Dreams*, Knopf, avril 2008. 128 p.

En 2000, les néoconservateurs américains cherchaient leur candidat à la présidentielle. Comme le rappelle Gary Dorrien dans *Imperial Designs : Neoconservatism and the New Pax Americana*¹, beaucoup d'entre eux préféraient le principal rival de George W. Bush dans les primaires républicaines, un certain sénateur John McCain, aujourd'hui l'adversaire de Barack Obama. Dans *The Weekly Standard*, l'organe quasi-officiel du mouvement, William Kristol et David Brooks saluaient à l'époque « ce candidat capable d'ébranler un establishment républicain ossifié », tandis que d'autres voyaient chez lui un patriote capable de rompre avec la politique étrangère de Clinton.

Ainsi, bien que McCain ne mâche pas ses mots en critiquant la manière dont Bush a conduit la guerre en Irak, il ne faut pas oublier qu'à bien des égards, ses propres quartiers de noblesse néoconservateurs sont encore plus authentiques que ceux de Bush. Bien avant le 11 septembre 2001, McCain avait épousé l'unilatéralisme dans les relations internationales, soutenu le recours à la force contre l'Irak et la Corée du Nord, et développé une vision de la politique étrangère axée sur l'exportation du modèle politique américain. Aujourd'hui, on s'aperçoit de cette affinité néoconservatrice en examinant la liste de ses principaux conseillers : on y découvre notamment le lobbyiste Randy Scheunemann (membre clé des organisations « *néocons* » que sont le Project for the New American Century (PNAC) et le Committee for the Liberation of Iraq, CLI) et William Kristol, fils du « père fondateur » du mouvement néoconservateur (Irving Kristol), fondateur du *Weekly Standard* et du PNAC).

Bien sûr, McCain consulte aussi des voix issues d'autres horizons². Mais celui qui brille le plus parmi ses conseillers en politique étrangère, c'est bien Robert Kagan, est un des ténors du mouvement néoconservateur, aspirant aujourd'hui au rôle de son rénovateur. Car les revers subis par la politique américaine au Moyen-Orient appellent à une « mise à jour » de l'agenda néoconservateur : c'est la tâche que Kagan s'est assigné à lui-même et qui est le sujet d'un petit livre qu'il a récemment publié : *The Return of History and the End of Dreams* (Knopf, 2008 ; à prochainement paraître en français sous le titre de *Le retour de l'histoire et la fin des rêves*) Son mot d'ordre : les États-Unis doivent construire « une ligue [voire un concert] de démocraties ». Son message implicite : McCain, via Kagan, sera le candidat du néoconservatisme tempéré.

Diplômé de Yale et de Harvard, Kagan a travaillé pour l'administration Reagan dans les années 1980. Dans les années 1990, il se rapproche de William Kristol et l'aide à fonder les deux principales « boîtes à idées » néoconservatrices que sont le *Weekly Standard* et le PNAC. Les deux signent un manifeste, paru en 1996 dans la revue *Foreign Affairs*, où ils appellent les États-Unis à poursuivre une politique d'« hégémonie globale bienveillante ». Récemment, Kagan a soutenu une thèse de doctorat en histoire américaine à l'American

¹ Gary Dorrien, *Imperial Designs : Neoconservatism and the New Pax Americana*, New York, Routledge, 2004, 71-72.

² Par exemple, celles de Stephen E. Biegun, vice-président du Ford Motor Company et ancien conseiller de Condoleezza Rice, de Richard S. Williamson (ancien conseiller de plusieurs présidents républicains, spécialisé dans les organisations internationales) ou de Peter W. Rodman, ancien adjoint d'Henry Kissinger.

University à Washington³, où il soutient que la politique étrangère des États-Unis n'a jamais été foncièrement isolationniste, mais toujours « expansionniste ».

Kagan a acquis une certaine notoriété grâce à son essai *La puissance et la faiblesse* (Plon 2003 pour la version française), qui fournissait en quelque sorte les soubassements théoriques à la doctrine de la guerre préemptive proclamée par Bush. Selon Kagan, le comportement des « puissants » (en l'occurrence, des États-Unis) sur la scène internationale est forcément différent de celui des « faibles » (notamment des Européens) : les premiers évaluent différemment les menaces (étant plus à même de répliquer, ils les tolèrent moins...), mais surtout ils sont plus exposés que les seconds, précisément parce qu'ils sont plus forts. Il est donc tout à fait normal que les « faibles » se plaignent lorsque les puissants cassent un peu la boutique ; mais il est tout aussi normal, explique-t-il, que les puissants ne fassent pas trop d'attention à leurs plaintes.

L'essor des autocraties

Étant donné que Kagan a bâti sa réputation sur ces arguments, son nouveau livre peut, au premier regard, surprendre. L'euphorie qu'a pu autrefois susciter l'émergence des États-Unis comme l'unique superpuissance s'efface, laissant la place à une vision nettement plus dégrisée. Pourquoi ? Parce que le monde, prétend Kagan, est redevenu « normal ». Alors que, dans les années qui ont suivi la fin de la Guerre froide, certains entretenaient le rêve d'un « nouvel ordre mondial » marqué par la fin des conflits idéologiques et l'affaiblissement des rivalités entre États-nations, on assiste actuellement à un retour à la bonne vieille diplomatie. La Russie et la Chine s'imposent, l'Inde et l'Iran montent, le Japon et l'Union européenne ne se laissent pas oublier... et les États-Unis, cette « superpuissance ambitieuse », est toujours là. Rien de nouveau sous le soleil, insiste Kagan : ce nouveau parti d'échecs n'est qu'un retour, à l'échelle planétaire, de la politique des « grandes puissances » du XIXe siècle européen.

Ce plaidoyer contre les « illusions » des années 1990 vise évidemment la thèse de Francis Fukuyama concernant la « fin de l'histoire ». Il serait donc tentant d'y voir la reconnaissance d'un monde multipolaire où l'ordre international est maintenu par des puissances régionales. Or Kagan reste fidèle à l'héritage néoconservateur : toutes les puissances ne s'équivalent pas : la distinction entre « démocratie » et « autocratie » garde

³ Intitulée « Les sources de la conduite américaine dans les relations internationales : de l'ère coloniale à la Guerre de sécession ».

pour lui toute sa pertinence. « L'autocratie, observe-t-il, est en train de faire un *come-back* » — dans la Russie, la Chine, et l'Iran, en particulier. Les conséquences de ce retour vont au-delà de la politique intérieure des pays concernés, car « dans le monde contemporain, c'est le régime d'un pays, plutôt que sa « civilisation » ou sa situation géographique, qui détermine son alignement géopolitique. Ainsi, les démocraties asiatiques tendent à s'allier avec les démocraties européens contre les autocraties avoisinantes.

Cette situation s'explique en partie par le fait que l'autocratie est en train de devenir une véritable idéologie : l'autocratie russe ou chinoise, c'est la contre-démocratie – c'est-à-dire, la conviction sincère qu'un régime autoritaire est plus à même de garantir la stabilité et le niveau de vie auxquels aspire sa population. « La compétition globale entre les gouvernements démocratiques et autocratiques deviendra la caractéristique dominante du monde du XXI^e siècle ».

Ainsi, le « retour à la normalité » n'invalide pas, à en croire Kagan, une conception idéaliste de la politique étrangère américaine, loin s'en faut. Avec ses déboires en Irak, l'unilatéralisme américain s'est certes essoufflé, mais cela ne change pas les données fondamentales de la scène internationale. Dans un monde « suspendu de manière précaire au-dessus d'un précipice », une superpuissance démocratique, même défaillante, reste indispensable.

Une « ligue des démocraties »

Si le devoir de la puissance américaine de façonner le monde demeure tout entier, il faut corriger le tir. D'abord, en n'agissant plus de manière purement unilatérale, mais en coordonnant de telles interventions avec les autres démocraties : Kagan envisage une « ligue des démocraties » qui compterait, outre les États-Unis, les pays de l'Union européenne et de l'Otan, ainsi que le Japon, l'Australie, et l'Inde, voir le Brésil. Plutôt que de les remplacer, la « ligue » compléterait les instances internationales en place (l'ONU, le G8...), son but étant moins de créer un nouveau bloc qu'un forum capable d'agir sur certains dossiers de manière plus efficace que l'ONU, et de conférer à certaines décisions une légitimité que leur refusent les autocraties (Kagan évoque notamment le cas de l'intervention de l'OTAN au Kosovo). Mais cette ligue, sans les isoler, continuera à promouvoir la démocratie, y compris en Russie et en Chine.

L'autre correction du néoconservatisme, c'est l'abandon de sa vision irénique de l'histoire. « L'erreur des années 1990, écrit Kagan, fut de croire que la démocratie s'imposera de façon inévitable ». Mais le fait qu'elle ne soit pas inévitable ne veut en aucune façon dire qu'elle ne soit ni désirable, ni nécessaire. La démocratie a triomphé du fascisme et du totalitarisme soviétique au cours du XXe siècle ; mais ces victoires furent scellées par la lutte et la détermination des combattants, non par une « marche de l'histoire » mythique. Les mêmes vertus sont tout aussi essentielles à l'époque actuelle. Kagan en conclut : « L'ordre international futur sera façonné par ceux qui ont le pouvoir et la volonté collective de le façonner. La question qui se pose est celle de savoir si les démocraties de notre monde relèveront de nouveau ce défi ».

On retrouve ces arguments dans les interventions publiques de John McCain. Droit dans la ligne de son conseiller, il cible la « tyrannie » comme le grand défi international du présent. Il cite aussi, naturellement, le terrorisme ; mais le terrorisme est désormais presque rabattu sur la tyrannie. McCain insiste surtout sur le problème posé par les deux principales autocraties que sont la Chine et la Russie, déplorant non seulement la répression des mouvements démocratiques, mais aussi le fait que les deux pays soutiennent le despotisme et menacent la démocratie au delà de leurs frontières, que ce soit dans le Soudan, le Zimbabwe, ou la Birmanie (dans le cas de la Chine), en l'Ukraine, la Géorgie, ou la Moldavie (dans le cas de la Russie), ou dans l'Iran (dans les deux cas). McCain fait ainsi sienne la thèse de Kagan selon laquelle la nature du régime d'un pays est l'indice le plus fiable de ses alliés ; il ne s'agit évidemment pas de chercher un affrontement avec ces pays, mais plutôt de faire en sorte qu'ils ne puissent empêcher le développement de la démocratie là où elle apparaît, que ce soit à l'intérieur de leurs frontières ou ailleurs. Cette politique doit s'accompagner de changements importants dans la conduite de la diplomatie américaine. Lorsqu'une action internationale est requise, l'Amérique doit commencer par « persuader [ses] amis et alliés démocratiques que nous avons raison » — mais en revanche, elle doit être « prête à ce qu'ils nous persuadent » en retour. C'est sur une telle base qu'une « ligue de démocraties » pourrait se former.

Certes, il s'agit en partie d'une rhétorique électorale : les deux candidats doivent esquisser leur vision de la politique étrangère américaine, et la « ligue des démocraties » paraît une solution commode du point de vue de McCain. Mais il est frappant de voir que huit ans après l'élection de George W. Bush, la pensée néoconservatrice reste puissante dès qu'il s'agit de définir le rôle des États-Unis dans le monde.

Pour aller plus loin :

- Discours de McCain au Hoover Institution du 1^{er} mai :

<http://www.johnmccain.com/informing/news/Speeches/43e821a2-ad70-495a-83b2-098638e67aeb.htm>

- Éditorial de McCain pour le Financial Times (touchant sur les mêmes thèmes) :

<http://www.ft.com/cms/s/0/c7e219e2-f4ea-11dc-a21b-000077b07658.html>

- Site de Robert Kagan :

http://www.carnegieendowment.org/about/staff/index.cfm?fa=expert_view&expert_id=16

- Article du *Council on Foreign Relations* sur les conseillers de John McCain :

<http://www.cfr.org/publication/16194/>

Publié dans **lavedesidees.fr**, le 14 juillet 2008

© **lavedesidees.fr**