

Amérique, tu es un leader, assume ton rôle

TANGUY STRUYE DE SWIELANDE, PhD*

DOROTHÉE VANDAMME**

La question de savoir si le monde est ou non en transition n'est pas pertinente. Dans les relations internationales, la transition est un processus continu ; le système international est en mutation permanente et évolue au rythme des relations interétatiques. Toute caractérisation du monde actuel se révèle extrêmement discutable et les points de vue des experts diffèrent quant aux caractéristiques applicables. Pourtant, la véritable question qui sous-tend ce débat est de savoir à quoi ressemblera le système international de demain. Et peut-être plus important encore, quels types de stratégies les états doivent-ils adopter pour contribuer à le structurer de la manière la plus avantageuse pour eux ?

Il est évident que les grandes puissances qui dominent le système international actuel sont les États-Unis et la Chine ; c'est la raison pour laquelle les relations de ces deux pays font l'objet de nombreuses études. L'analyse bibliographique révèle que la plupart des études cherchant à prédire l'avenir des relations sino-américaines proposent divers scénarios envisageables, y compris une guerre hégémonique et une gouvernance mondiale. Implicitement, ces scénarios présupposent une redistribution des pouvoirs au sein du système. Néanmoins, seules quelques rares analyses se sont penchées sur la possibilité pour les États-Unis de préserver leur position dominante. Ce scénario mérite cependant d'être examiné, notamment à la lumière de « l'écart entre les attentes et les moyens » de la Chine et du paradoxe de la puissance non-réalisée. En outre, le débat sur le déclin de l'Amérique n'est pas nouveau. En effet, les premières discussions sur la question re-

*Tanguy Struye de Swielande est professeur de relations internationales à l'Université catholique de Louvain, en Belgique. Il est chargé de recherche principal au Centre d'étude des crises et des conflits internationaux (CECRI). Son dernier ouvrage en date est intitulé *Duel entre l'Aigle et le Dragon pour la suprématie mondiale*, Bruxelles, novembre 2015.

**Dorothee Vandamme prépare un doctorat à l'Université catholique de Louvain, en Belgique. Elle est assistante de recherche au Centre d'étude des crises et des conflits internationaux et au Genesys Network, et effectue des recherches sur la politique étrangère du Pakistan et sur la théorie des rôles.

montent aux années 1950. Au cours de leur histoire, les États-Unis ont dû faire face à une concurrence récurrente (comme celle de l'Union soviétique et du Japon), mais toutes les tentatives visant à supplanter l'hégémonie américaine se sont soldées par un échec. Il va sans dire que Beijing est en mesure de rivaliser avec Washington dans certains domaines, telle l'économie, mais les États-Unis continuent néanmoins de dominer le système international. Cette hégémonie leur permet d'adapter leur leadership afin d'intégrer la Chine dans le système hiérarchique mondial structuré par Washington depuis 1945. Pour préserver sa réussite et, à terme, éviter le scénario de guerre hégémonique à la Thucydide, l'Amérique doit impérativement redéfinir son rôle sur la scène internationale et gérer les conflits inter-rôle avec la Chine.

En substance, pour conserver leur position dominante, les États-Unis doivent réformer le système international actuel pour le renforcer. Autrement dit, le leader se doit de développer une stratégie qui entraîne un changement organisationnel du système international au moment où celui-ci opère sa transition. Si les relations leader-partisan-opposant n'ont pas été amplement étudiées dans le domaine des relations internationales, les théories du management abordent cette question en détail. Par conséquent, la théorie des rôles et la théorie du leadership sont toutes deux à même de fournir des éléments permettant d'élaborer une telle stratégie. Deux aspects sont essentiels dans la redéfinition des stratégies de Washington : l'identification d'un processus progressif d'une part, et l'évolution de son style de leadership d'autre part. Le présent article s'efforce de comprendre les implications des rôles et perceptions dans l'évolution de l'ordre international ainsi que les types de leadership que devraient adopter les États-Unis pour conserver leur position de leader mondial.

Le leadership américain dans le système international

En tant que superpuissance mondiale, les États-Unis dominent le système international au moins depuis 1945, certains affirment même que cette domination s'exerce depuis 1914. En structurant le monde autour de ses valeurs, normes et intérêts, Washington est parvenu à établir un vaste réseau d'alliances et de partenariats sur lequel repose son leadership. Leur auto-perception de démocratisateur du monde et d'exécuteur des normes « internationales », amènent les États-Unis à se considérer comme un leader dont les intérêts nationaux correspondent généralement aux intérêts mondiaux. Cette conception du rôle national, telle qu'elle a été définie par Kal Holsti en 1970, correspond à une vision pragmatique de l'internationalisme, en opposition au supranationalisme¹. En fin de compte, si les États-Unis sont l'image d'une telle maximisation égocentrique, c'est qu'ils

servent avant tout leurs propres intérêts. On peut bien sûr argumenter que tous les états s'appliquent à défendre leurs propres intérêts et conduisent leurs relations internationales de sorte à atteindre les objectifs de leur politique étrangère. Il n'en reste pas moins que les objectifs de politique étrangère qui ont une influence comparable à ceux des États-Unis sur le système international sont rares. À cet égard, la théorie des rôles insiste sur la nature co-constitutive de l'action et de la structure : si le système détermine la politique étrangère d'un état, le comportement de ce dernier influence également le système, dans une certaine mesure. La combinaison fluctuante d'internationalisme pragmatique et d'engagement sélectif pratiquée alternativement par Washington au cours des quelque 60 dernières années a largement façonné la construction du système tel que nous le connaissons aujourd'hui. Les états se définissent en fonction de leur perception, de leur comportement et de leur soutien à l'égard des États-Unis. Mais surtout, la Chine est apparue au cours des dix dernières années comme un rival du leader mondial, soulevant le débat sur le déclin relatif des États-Unis et la réelle capacité de Beijing à succéder à Washington dans le rôle de superpuissance mondiale. Par conséquent, si l'on tente d'anticiper l'évolution du système international, il convient de replacer les choses dans leur contexte et de se pencher sur le développement de la relation et de la confrontation entre les États-Unis et la Chine, ainsi que sur ses effets sur le système international. Quelle est, par ailleurs, pour Washington la stratégie à mettre en œuvre face à l'essor de la Chine pour tenter de préserver sa position de leader mondial ?

Globalement, il existe actuellement dans le monde trois groupes de pays : les partisans des États-Unis, leurs opposants, qui sont en général les partisans potentiels de la Chine, et les états indécis. Dans le premier groupe, celui des partisans, on distingue 1) les alliés, qui alignent leur politique étrangère sur celle du leader et du système ; 2) les partenaires, dont l'orientation politique est alignée sur le système et le soutien ; et 3) les cohabitants, qui accordent au système un soutien utilitaire et limité qui n'implique pas de soutenir le leader *per se*. À l'opposé, on trouve les challengers des États-Unis qui s'alignent par conséquent sur le rival (la Chine), car ils ne peuvent s'opposer seuls aux États-Unis. Les challengers incluent 1) les opposants, qui accordent au rival un soutien utilitaire et limité, et 2) les adversaires, qui rejettent totalement le leadership de Washington et s'alignent entièrement sur la Chine². Ainsi, nous observons actuellement, au sein du système international régi par Washington, l'apparition d'un système réformiste centré sur Beijing et dominé par la Chine visant à contrebalancer la puissance américaine pour la remplacer, à terme, par un leadership mondial chinois. Par conséquent, l'équilibre entre la Chine et les États-Unis pourrait bien dépendre de l'orientation adoptée par les états indécis. Cette catégorie de pays, qui ne prennent pas position

en matière d'alignement, ont des politiques étrangères incertaines dont l'orientation jouera soit en faveur, soit contre le leader, faisant ainsi pencher la balance pour ou contre les États-Unis. Ces états indécis sont soit 1) neutres et leurs objectifs de politiques étrangères explicitement neutres à l'égard de la Chine et des États-Unis, soit 2) hésitants, leurs objectifs de politique étrangère étant incertains, parfois même pour eux-mêmes. Les états indécis utilisent leur indécision en termes d'orientation politique comme un multiplicateur de puissance pour étendre leur influence mondiale. Leur position offre à ces pays un éventail plus vaste d'options de sortie (c'est-à-dire la possibilité de mener la politique étrangère qui leur convient) sans avoir à s'aligner sur l'une des deux grandes puissances. À l'heure actuelle, les principaux États indécis sont l'Inde, le Brésil, l'Indonésie, l'Afrique du Sud, le Mexique et la Turquie³.

La classification des pays selon ces catégories suppose de pouvoir analyser le système sur la base de leurs réactions à l'hégémonie. Comme le souligne Robert Lieber, les limites du leadership américain sont d'ordre conceptuel plutôt que matériel⁴. Les États-Unis sont incontestablement la première puissance militaire et sont capables de mobiliser un vaste éventail d'alliances et de partenariats. Leur économie demeure forte et le système économique international étant fondé sur les principes et normes américains, leur puissance structurelle et normative s'en trouve renforcée⁵. Cette puissance s'étend également au domaine social et conceptuel et s'appuie sur un puissant réseau⁶. On peut à cet égard qualifier les États-Unis de leader transformationnel, en particulier à la lumière de leurs relations avec leurs partisans⁷. En intégrant les idées et motivations de ces partisans, le leader peut les amener à modifier leur réflexion et par conséquent à redéfinir leur comportement, voire la conception de leur rôle. Toutefois, le leadership de Washington est également transactionnel, notamment vis-à-vis de ses challengers. Les leaders transactionnels ont tendance à exercer un leadership coercitif centré sur la récompense et la punition, s'appuyant sur la force plutôt que sur le droit⁸. Ainsi, la position du leader apparaît comme justifiée et légitime aux yeux de ses partisans, mais comme illégitime et basée sur la contrainte et la force aux yeux de ces challengers. Ces réactions sont donc déterminées par la perception que ces pays ont de leur propre rôle sur scène politique internationale, elle-même influencée par leur conception de leurs rôles nationaux. Si ces conceptions et celles des États-Unis sont soit compatibles soit complémentaires, les pays en question sont généralement des partisans. En échange de leur soutien, ils ont la possibilité d'atteindre leurs propres objectifs. En revanche, si la conception du rôle national d'un pays est incompatible avec celle de Washington, il tend à s'opposer au leadership américain.

La source du problème auquel fait face le leadership américain est la suivante : la conception du rôle national de la Chine est intrinsèquement incompatible avec celle des États-Unis, entraînant un conflit inter rôle, c'est-à-dire « un conflit entre des attentes de rôle incompatibles, concurrentes ou antagonistes vis-à-vis de soi et des autres », dans ce cas « d'une importance systémique⁹ ». Dès lors, deux parties opposées émergent. D'une part, les États-Unis avec leur propre conception de leader mondial dont la politique étrangère est guidée par la Destinée manifeste. La Chine, d'autre part, dont l'objectif de politique étrangère consiste à effacer un « siècle d'humiliations », un récit historique qui sous-tend sa perception internationale, ancrée dans la compétition et la dominance pernicieuse de l'Occident, notamment en Asie. Comme l'explique Richard Haass, « La Chine n'est pas encore prête à devenir un partenaire dans l'établissement et la gestion d'institutions régionales et mondiales, en partie parce que ses leaders restent centrés sur le besoin interne perçu, et en partie parce que cette puissance émergente est occupée à asseoir sa position dans la région¹⁰ ». Les récentes déclarations du président chinois le confirment. Qu'il s'exprime dans la volonté de créer un rêve chinois, l'idée de rajeunissement, ou dans le discours de mai 2014 prônant « l'Asie pour les Asiatiques », l'objectif de la Chine consiste au minimum à contrôler la région et à devenir son chef de file. Cette ambition n'a rien de nouveau (voir le système tributaire en place de 1368 à 1841). Ces éléments viennent alimenter un nationalisme déjà exacerbé qui émane de plus en plus de la base (c'est-à-dire du peuple). En conséquence, la Chine entend réformer le système international, soit pour le rendre plus équitable (perspective numéro un) soit pour s'imposer comme le nouveau leader (perspective numéro deux)¹¹. Cette incompatibilité intrinsèque des conceptions de rôle des États-Unis et de la Chine paraît évidente : chacun se considère comme le seul leader possible, rendant ainsi impossible la mise en place d'un système international fondé sur un leadership partagé, l'instauration d'une gouvernance mondiale, ou un transfert de pouvoir pacifique¹².

Washington fait ainsi face à un rival dont le pouvoir d'attraction, qui découle essentiellement de son opposition au leader, gagne continuellement en force et en crédibilité auprès d'autres pays. Nous avons vu que les partisans soutiennent le système parce qu'ils en tirent un certain bénéfice (sans oublier que sur la scène politique internationale, il n'y a ni alliés ni ennemis permanents, mais uniquement des intérêts permanents). Cependant, les challengers soutiennent d'ores et déjà la Chine et il est impossible de les intégrer à court terme au réseau d'alliances et d'influences américain en les mobilisant directement. Pour maintenir son leadership mondial, Washington doit donc faire entrer les états indécis majeurs, « l'autre significatif » des États-Unis, dans sa sphère d'influence. Ce rapprochement vis-à-vis des États-Unis isolerait la Chine, en évitant qu'elle n'établisse un partenariat

renforcé avec ces pays indécis et en prévenant la réaction en chaîne qui entraînerait les états indécis mineurs dans la sphère d'influence de la Chine. Toutefois, si les états indécis majeurs se tournent vers la Chine, les États-Unis devront soutenir les états indécis mineurs, et en particulier les numéros deux régionaux, et s'allier à eux pour compenser le poids des états indécis majeurs¹³.

Les phases préliminaires

Pour atteindre cet objectif, les États-Unis doivent revoir leur politique étrangère actuelle, et en particulier leur comportement de rôle. Comme le souligne Harald Müller, les acteurs doivent adapter le script de leur rôle à leur nouvel environnement. Sans quoi ils augmentent leur probabilité d'échec dans ce nouvel environnement¹⁴. Dans le modèle de « conduite du changement » de Kurt Lewin, le processus de changement comprend trois étapes : dégel, changement et regel. Selon l'auteur, ce modèle permet de planifier la transition à venir et évite de s'y engager simplement les yeux fermés¹⁵. Le modèle de changement en huit étapes de John Kotter, qui permet de mieux comprendre « l'anatomie du changement organisationnel » le complète¹⁶. Il peut, en effet, être intégré comme sous-étapes à la théorie de Lewin. Ensemble, ils permettent d'établir un processus par étapes du changement systémique des relations internationales.

La première étape : le dégel ; comprendre le système et consolider les alliances

La puissance relative des États-Unis est en déclin. Si ce constat est largement admis, il n'en est pas pour autant sans appel. Comme nous l'avons expliqué plus haut, une stratégie planifiée avec soin et une utilisation intelligente de leur puissance pourraient permettre aux États-Unis de préserver durablement leur leadership. Reste que pour changer une situation, encore faut-il être conscient de tous ses tenants et aboutissements. Washington doit cesser de se contenter d'observer la Chine et se pencher sur les changements que requiert l'émergence de cette nation. La Chine n'est pas une menace en soi, elle le devient parce qu'elle a les moyens et le pouvoir de mobiliser les pays insatisfaits pour affronter et contrecarrer le leadership américain, en leur offrant un « système de narration » différent¹⁷. Pour Washington, la première étape consiste donc à prendre pleinement conscience de ce phénomène qui entraîne la mise en place d'un système opposé à son leadership au sein du système international. Des institutions telles que la Conférence pour l'interaction et les mesures de confiance en Asie, la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures ou l'Organisation de coopération de Shanghai sont l'incarnation de cette opposition¹⁸. Aussi difficile soit-il pour un leader de

faire évoluer sa vision, il est essentiel que les leaders américains prennent non seulement acte de ce fait, mais acceptent également l'existence au sein du système international d'un sous-système visant à réformer le système et à réorganiser la hiérarchie des puissances.

L'exploration de ces deux premières sous-phases fait naître « la motivation au changement », qui permettra aux États-Unis de se préparer au changement. Cette phase préparatoire implique l'examen des conflits intra-rôle inhérents à la politique étrangère. Ces conflits résultent de la multitude et de la complexité des conceptions de rôle qui « comportent inévitablement plusieurs préceptes et principes, normes et valeurs majeurs, ainsi qu'un vaste éventail d'éléments de rôle individuels¹⁹ ». Ce type de conflit de rôle découle donc de l'écart entre conception et performance dans le *role set* (l'agrégation des rôles remplis par l'acteur) ou de la multiplicité des acteurs impliqués dans un processus décisionnel en matière de politique étrangère²⁰. Les conflits intra-rôle sont la cause de l'incohérence interne qui entraîne une faiblesse externe. Il est, par conséquent, extrêmement important que les leaders américains à Washington se rassemblent autour d'un projet de politique étrangère et d'une conception du rôle national des États-Unis, afin de définir leur grande stratégie sur la base d'un *role set* solide.

Le passage de l'acceptation du changement à l'adaptation de l'organisation permet d'entrer pleinement dans la phase de dégel. À ce stade, les alliés, partenaires et cohabitants doivent connaître le processus, soutenir la réforme du système et comprendre la nouvelle orientation qu'adoptera la politique étrangère américaine. Une fois prêt au changement, Washington doit veiller à intégrer son réseau rapproché d'alliances et de partenaires à l'évolution de sa stratégie afin de gagner leur soutien. Pour ce faire, il conviendra d'être à l'écoute de leurs réflexions et visions et de prendre en compte leurs avis et leurs intérêts. En effet, comme le montrent les ouvrages consacrés à la relation leader-partisan, les partisans sont partie intégrante du système car ils apportent au leader la légitimation nécessaire à sa position²¹.

La phase de dégel est une période de réflexion, d'auto-analyse et de consultation, au cours de laquelle les leaders américains doivent prêter attention aux propos des autres pays concernant le système. L'objectif de la stratégie américaine consiste probablement à renforcer l'intégration des états indécis au système international en procédant à une intégration fonctionnelle plus poussée. Il y a quelques années, par exemple, certaines voix se sont élevées contre la structure actuelle, exigeant une réforme de la composition des Nations Unies, l'organisation la plus internationalisée au monde. Il est largement admis que le Conseil de sécurité de l'ONU, qui est le reflet de l'ordre mondial issu de la Seconde Guerre mondiale, requiert une révision, tout comme d'autres institutions telles que le Fond moné-

taire international et la Banque mondiale. Un tel changement exige une fenêtre d'opportunité politique optimale (c'est-à-dire le moment le plus opportun pour suggérer ce changement et le mettre en œuvre). Si la stratégie vise à donner une plus grande légitimité à certains pays, le meilleur moyen d'y parvenir consiste à les impliquer progressivement dans le traitement de certaines questions en leur déléguant une partie du leadership²².

Le deuxième étape : changement ; l'adaptation du rôle et la délégation du leadership

Tel qu'indiqué plus haut, pour élaborer une vision de l'évolution du système international, il est indispensable que les États-Unis mettent en place une coalition forte et cohésive de partisans disposés à soutenir cette réforme. Washington doit donc modifier son comportement de rôle actuel pour appliquer progressivement une nouvelle forme de leadership. Encore une fois, la théorie des rôles apporte un éclairage intéressant sur ce processus avec la stratégie de changement de rôle (c'est-à-dire « un changement dans la conception partagée et l'exécution d'un rôle typique et des délimitations de rôle²³ »). L'adaptation du rôle, premier degré du changement de rôle, est la transformation requise par les États-Unis : les objectifs de politique étrangère demeurent stables, mais les instruments et stratégies visant la mise en œuvre de ces objectifs évoluent. Ce processus n'implique toutefois pas un changement inhérent à la conception du rôle des États-Unis, qui est ancrée dans la narration historique du pays et fait partie de l'identité nationale américaine. Washington devrait plutôt adopter une stratégie « d'*altercasting* », définie comme « la manipulation consciente de son propre comportement de prise de rôle pour (re)former le rôle d'un autre acteur, probablement un contre rôle ou un rôle égal²⁴ ». Selon la définition de Cameron Thies, la notion « d'*altercasting* » fait référence à « des situations dans lesquelles l'autre pertinent donne un rôle à un acteur social et fournit les répliques afin de provoquer le comportement approprié correspondant » du point de vue de l'entité ciblée²⁵. Pour Stephen Walker et Sheldon Simon l'*altercasting* est l'une des cinq stratégies de gestion des conflits de rôle, qui permet à une entité (les États-Unis) de répondre aux « répliques et attentes par un comportement entraînant la réorientation des attentes de rôle ciblées²⁶ ». Le processus de socialisation qui en découle conduit à l'internalisation des comportements et règles par un étranger à la communauté. Comme l'explique Sebastian Harnisch, « pour parer... à l'indétermination, [un pays] agit comme s'il exécutait un nouveau rôle, ce qui permet l'émergence d'une nouvelle interprétation commune²⁷ ». Cette action est le résultat d'un mécanisme d'apprentissage complexe qui entraîne des « changements dans la propre performance de l'acteur ou une

transformation de la conception sous-jacente de la nature du système politique dans lequel l'acteur évolue²⁸ ». Hanns Maull affirme par conséquent que, pour faire face aux évolutions de l'environnement international, Washington doit adopter une approche interactionniste de ce processus d'apprentissage complexe qui lui permettra d'adapter son comportement en observant le comportement et la position de l'autre, et en particulier « l'autre significatif » qui déterminera la manière dont Washington doit adapter son rôle²⁹.

En substance, cette approche suggère aux États-Unis d'adopter un comportement de rôle plus assuré, limitant les restrictions sur les délimitations, les instruments et le périmètre de responsabilités que le leadership américain a définis pour lui-même³⁰. Cette suggestion n'implique pas une présence renforcée et plus visible sur la scène politique internationale. Elle suppose au contraire de revendiquer et d'établir le nouveau type de leadership requis pour influencer les comportements souhaités des autres, dans ce cas, celui des états indécis. Au vu du pouvoir relatif de ces pays, une attribution autoritaire des rôles a toutes les chances de produire un effet contre-productif et de susciter l'hostilité des pays ciblés. Washington devrait, au contraire, s'engager dans un processus d'échange et, dans une seconde phase, dans un processus de renforcement des institutions³¹. Ce processus d'échange couvre « les réelles allocations de valeurs dans les processus politiques » dans lesquels les relations d'échange internationales sont considérées comme un moyen de résoudre les problèmes nationaux ; un processus de renforcement des institutions permet de formaliser à long terme les conditions d'allocation et un ensemble d'attentes partagées³². La distribution relative du pouvoir a évolué et les états indécis exigent davantage d'espace sur la scène politique internationale. Les États-Unis n'ayant ni le pouvoir, ni aucun intérêt à imposer leur leadership par la contrainte, ils devraient faire de la délégation du leadership la pierre angulaire de leur nouveau comportement de rôle. Si l'on étudie la période d'hégémonie américaine depuis son origine, on note que l'évolution des intérêts et des objectifs de politique étrangère des pays suit globalement la hiérarchie des besoins d'Abraham Maslow³³. Les pays cherchent en premier lieu à satisfaire leurs besoins fondamentaux (survie, sécurité intérieure et extérieure). Quand le premier tiers des besoins est satisfait, les besoins sociaux et psychologiques prennent le relais. Ce second tiers correspond à la reconnaissance et à la considération internationales, ainsi qu'à la satisfaction des conceptions de rôle et objectifs nationaux. En accordant une place plus importante aux états indécis dans la gestion des enjeux, Washington reconnaîtra leur position et leur rôle sur la scène internationale, et prendra ainsi leurs besoins en considération. La doctrine « *leading from behind* » (diriger en arrière-plan) du président Barack Obama représente, en réalité, une application tangible de cette approche, le problème résidant dans le fait que les alliés doivent

connaître et accepter entièrement cette stratégie, d'où l'importance de l'étape de « dégel ».

Plusieurs tactiques sont susceptibles d'être appliquées pour répondre à la hiérarchie des besoins des états indécis. Ces tactiques se retrouvent dans les stratégies décrites dans les ouvrages de management consacrés à la transformation des organisations et à leur transition. Le leadership accru dans une région ou un domaine en sont deux exemples. Le leadership régional permettrait de transférer la gestion des enjeux régionaux aux principaux états indécis qui assument habituellement un rôle de leader régional. Cette approche, qui n'est pas nouvelle, est exposée par Thomas Barnett dans son article intitulé « *The Pentagon's New Map*³⁴ ». Dans cette étude, Barnett identifie trois grandes régions : le noyau fonctionnant, la poche non-intégrée et les états-charnières. Selon l'auteur, le noyau fonctionnant devrait déléguer responsabilité et leadership aux états-charnières afin de réintégrer la poche déconnectée à la mondialisation. Ce processus contribuerait non seulement à accroître le sentiment national d'accomplissement et de satisfaction, mais faciliterait également la gestion des enjeux par des acteurs qui sont des parties prenantes de la région, en laissant Washington « diriger en arrière-plan ». Par ailleurs, combiner cette stratégie de diversification avec une stratégie de spécialisation est susceptible d'améliorer l'efficacité du leadership américain. La stratégie de spécialisation est liée au leadership de domaine. Comme l'explique David Ricardo dans sa théorie des avantages comparatifs, l'efficacité est en général accrue quand la gestion d'un problème spécifique est confiée aux acteurs qui la maîtrisent le mieux³⁵. La littérature consacrée aux puissances moyennes s'intéresse largement à la diplomatie de niche, citant par exemple le Canada et le maintien de la paix ou Singapour et la diplomatie de l'eau³⁶. Dans la sphère de la politique internationale, il est généralement admis que certains pays ont des domaines de compétence spécifiques en matière de relations internationales. Les États-Unis devraient porter une attention accrue à ces domaines qui gagnent en visibilité pour trouver le moyen de les porter sur le devant de la scène. Certains considéreront cette pratique comme une application moderne de la devise « diviser pour régner ». Si ce n'est pas tout à fait faux, une telle stratégie de spécialisation améliorerait avant tout l'efficacité de la gestion des enjeux spécifiques.

Une troisième tactique visant à favoriser le leadership participatif et la délégation du pouvoir repose sur la mise en œuvre de l'institutionnalisme dans le cadre d'une stratégie d'intégration verticale et fonctionnelle. Comme le montrent les théories de l'institutionnalisme stratégique européen, plus le degré d'institutionnalisation est élevé, plus le coût de la non-conformité ou du non-respect des normes et règlements institutionnels est élevé³⁷. Les États-Unis étant une puissance normative, cette stratégie supposerait, en substance, de renforcer cet aspect

de sa puissance en liant les pays dans des institutions, arrachant ainsi implicitement un soutien plus conceptuel à ses partisans et aux états indécis. L'institutionnalisme s'accompagnerait d'une évolution et d'une réforme des organisations internationales (et régionales). En outre, « plus le nombre d'acteurs ainsi que le nombre et la 'complexité' des enjeux augmentent, plus la probabilité que certains acteurs s'imposent comme chef de file et d'autres comme partisans augmente³⁸ ». Par conséquent, tout en déléguant son leadership aux états indécis dans le cadre de stratégies de diversification et de spécialisation, la stratégie d'institutionnalisme permettrait parallèlement aux États-Unis de s'imposer comme le leader ultime en temps de crises ou dans la gestion des problèmes ne pouvant être résolus par les autres pays.

Dans ce système international, Washington apparaîtrait comme le *primus inter pares*. Cette structure correspond au système de Bismarck, dans lequel les autres significatifs entretiennent des relations interétatiques, mais la relation bilatérale que chacun d'entre eux entretient avec le leader est plus forte que toutes les autres relations existant au sein du système³⁹. La nature et l'ampleur de cette relation prédominante varieront en fonction du pays en question et détermineront l'ajustement du rôle des États-Unis⁴⁰. Washington doit donc admettre que chaque relation bilatérale avec les états indécis exige d'être planifiée et entretenue avec soin afin d'éviter toute option de sortie éventuelle de ces pays. Cette approche nécessite d'influer sur le rôle perçu par ces pays pour eux-mêmes en influençant la définition de leurs propres scénarios (c'est-à-dire la manière dont ils perçoivent le comportement qu'ils doivent adopter pour atteindre leurs objectifs de politique étrangère). Comme l'affirme Bruce Jones dans sa discussion sur l'importance des coalitions multinationales dans la politique étrangère américaine, ceci « n'implique pas d'engager l'essentiel de la puissance américaine dans des institutions internationales formelles⁴¹ ». L'institutionnalisme n'est qu'un élément parmi d'autres visant à renforcer et à approfondir les relations bilatérales dans le modèle bismarckien du système international. Nous sommes d'accord avec le modèle du système international sous forme de cercles concentriques proposé par Jones, mais différons sur la nature des cercles : nous représentons le système international comme une série de cercles concentriques autour des États-Unis (le noyau). Ces cercles sont composés de groupes de pays rassemblés en fonction de leur soutien et de leur alignement sur le leadership américain. Plus les cercles sont éloignés du noyau, moins les pays soutiennent le leadership américain et le système international. Ce modèle est lui-même intégré dans un cercle plus large représentant le système international. Schématiquement, nous assistons aujourd'hui à l'apparition d'un second modèle en cercles concentriques gravitant autour de la Chine qui en représente le noyau, les partisans directs de la Chine (les challengers des États-

Unis) étant situés dans le premier cercle. Plus nous nous éloignons des deux noyaux, plus nous nous rapprochons des états indécis. Ces derniers forment un cercle mobile et à aucun moment figé qui n'est pas certain de vouloir graviter définitivement autour des États-Unis ou autour de la Chine.

Pour instaurer ces changements au sein du système international, que ce soit par le biais de relations bilatérales ou d'organisations internationales, Washington doit s'appuyer sur la persuasion normative découlant de l'action communicative. Cette théorie formulée pour la première fois par Jürgen Habermas, trouve sa source dans la linguistique et présuppose la rationalité de la nature humaine⁴². Selon elle, « les résultats coordinateurs du processus d'interaction sont liés à une connaissance qui tend à être fondée sur la communication linguistique⁴³ ». Autrement dit, elle affirme qu'il est possible de trouver une base commune à l'action coopérative grâce à l'utilisation d'outils linguistiques, tels que la persuasion, l'argumentation, la négociation, etc., plutôt que par la seule action stratégique. Comme le souligne Harald Müller, l'action communicative revêt une triple dimension : premièrement, il est essentiel de comprendre le problème débattu ; deuxièmement, les acteurs doivent s'accorder sur la distinction entre le vrai et le faux dans les propos tenus ; et troisièmement, il faut « un accord sur l'authenticité de ce qui est dit », c'est-à-dire sur la crédibilité et la légitimité de l'orateur⁴⁴. Il convient d'insister sur les aspects touchant à la morale et à la légitimité, qui requièrent un minimum de normes et attentes partagées aptes à servir de système de références pour l'ensemble des acteurs. Associer action communicative et action stratégique favorise l'inclusion consensuelle de tous les pays cibles dans le processus. Ainsi, en mettant l'accent sur la coopération plutôt que sur l'action unilatérale, Washington reconnaîtrait le rôle des états indécis tout en les intégrant dans le processus de réforme du système. À cet égard, les États-Unis jouissent d'une position favorable pour initier des changements dans le système international : on peut également argumenter qu'en tant que puissance normative à l'origine du système, ils sont également le dépositaire suprême des normes, des valeurs et des interrelations qui le structurent. La persuasion normative permet ainsi d'évaluer « l'adéquation des rôles dans une situation incertaine ». Il s'agit foncièrement de trouver une base commune convenant à toutes les parties impliquées afin de parvenir à un « consensus raisonné⁴⁵ ». Cependant, ce processus ne fonctionnera pas en période de crise majeure car les crises appellent généralement des changements plus radicaux, et dans une telle situation, les autres pays pourraient être tentés d'ignorer le rôle des États-Unis dans la construction du système international pour instaurer leurs propres normes et valeurs. Dans ce contexte, la fenêtre d'opportunité politique ne peut être une crise internationale mais une après-crise, car il est alors plus aisé de considérer le changement comme une solution à long terme visant à éviter une

nouvelle crise. L'emploi de l'action communicative permet de former une coalition forte tout en communiquant la vision américaine de la transition systémique. Ce processus générera également des résultats à court terme qui représentent un atout considérable pour inciter les entités à poursuivre la transition⁴⁶. Ceci s'applique sans doute également au système international : si la délégation du leadership donne aux états indécis un sentiment d'accomplissement et de satisfaction à l'égard du système, leur comportement de rôle s'avérera alors de plus en plus compatible avec celui des États-Unis. En conséquence, ces pays feront pencher la balance en faveur de Washington.

Le troisième étape : regel ; ancrer les changements sur le long terme

Il est évident que le processus de délégation du leadership risque de valoriser ces pays au point de voir leurs objectifs de politique étrangère se mondialiser. En outre, les résultats obtenus et le soutien à court terme des états indécis ne peuvent être considérés comme une modification structurelle de leur politique étrangère. C'est pourquoi la mise en place d'un leadership délégué et participatif doit s'appuyer sur les stratégies de diversification *et* de spécialisation, associées à une stratégie d'institutionnalisme. La dernière phase vise donc à ancrer les changements sur le long terme. Au cours de cette phase de *regel*, les États-Unis doivent s'appuyer sur les résultats obtenus durant la phase de transformation et les consolider, tout en tirant les enseignements des résultats négatifs afin d'identifier les causes d'échec et d'améliorer le processus.

Si le leadership est la combinaison des styles transactionnel et transformationnel, la phase de « *regel* » doit privilégier le leadership transformationnel en usant occasionnellement du leadership transactionnel comme d'un outil. En endossant le rôle du leader transformationnel, les États-Unis commenceront à modifier les perceptions des autres nations. Les autres puissances, et notamment les états indécis, commenceront à considérer la conception de rôle des États-Unis, de même que ses objectifs ultimes de politique étrangère et la Destinée manifeste, comme légitimes et bénéfiques pour le système international. L'application à long terme des stratégies de diversification et de spécialisation donnera naissance à une multitude de leaderships régionaux axés sur les problèmes/tâches, tandis que les États-Unis superviseront le fonctionnement global du système pour n'intervenir qu'en dernier recours. Au regard des objectifs structureux de la transition évoqués dans le présent article, il apparaît que l'outil le plus approprié dont disposent les États-Unis pour instaurer les changements passe par une institutionnalisation à la fois formelle et informelle. L'institutionnalisation formelle établit des règles, des normes et des valeurs accompagnées de sanctions en cas de non-respect. Elle lie les autres pays à un modèle de comportement et de relations régi par une organi-

sation pratiquement considérée comme une autorité (morale) supérieure. L'institutionnalisation informelle « fait référence à l'élaboration de règles 'créées, communiquées et appliquées en dehors des canaux officiellement reconnus'⁴⁷ ». Ce processus de socialisation crée ainsi des modèles d'interaction entraînant une dépendance au chemin emprunté (*path dependance*) pour finalement renforcer la structure du système, ici, le leadership américain. Dans l'idéal, les partisans et les états indécis, qui ont à ce stade entièrement intégré le système américain, percevront les intérêts américains comme complémentaires à leurs propres intérêts et poursuivront les deux dans le cadre de leur politique étrangère.

De nombreux scénarios, allant de la guerre hégémonique à la gouvernance mondiale, tentent de prédire l'avenir de la relation entre les États-Unis et la Chine. Le présent article adopte toutefois une approche différente. Il analyse le scénario peu étudié du maintien de la domination américaine et décrit le processus à suivre pour atteindre cet objectif en s'appuyant sur la théorie des rôles et les théories du management. En effet, la théorie des rôles souligne les rôles conflictuels de Beijing et Washington, mettant l'accent sur leurs conceptions de rôle national de leader du système international. À la lumière de cette rivalité, le risque d'une guerre hégémonique est bien réel. L'adaptation de la stratégie américaine se révèle donc indispensable. Elle suppose de renforcer le poids des pays émergents, et en particulier des états indécis, tout en isolant la Chine et en l'enfermant dans la structure internationale. Pour ce faire, Washington devra transformer son style de leadership tout en conservant la conception clé de son rôle national.

Notes

1. Dans la définition que donne Kal Holsti, le concept de rôle national « inclut les propres définitions du législateur concernant les types de décisions, engagements, règlements et actions convenant à son état et, le cas échéant, les types de fonctions que son état est tenu d'exécuter de façon continue dans le système international ou dans les systèmes régionaux qui lui sont subordonnés ». HOLSTI, Kal, « National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy », *International Studies Quarterly* 14, no 3, 1970, p. 246.

2. Cette classification est dérivée de la théorie du management de Gerard Egan sur le côté obscur des organisations, qui identifie et classe les différents acteurs de l'entreprise en fonction de leur soutien ou absence de soutien à un projet de transformation de l'entreprise. MCGRATH, James, et BATES, Bob, *Le petit livre des grandes théories du management : Et comment les mettre en pratique*, Paris : ESF éditeur, 2014, pp. 142-143.

3. Cette liste n'est pas exhaustive. Elle identifie uniquement les pays que nous qualifions d'états indécis majeurs, excluant ainsi les états mineurs tels que le Pakistan, l'Ukraine, l'Égypte, l'Algérie, l'Argentine, le Nigeria et le Vietnam. Pour d'autres références, voir SWEIJS, Tim, et al., *Why Are Pivot States So Pivotal? The Role of Pivot States in Regional and Global Security*, La Hague : Hague Centre for Strategic Studies, 2014, pp. 1-57.

4. LIEBER, Robert, *Power and Willpower in the American Future: Why the United States Is Not Destined to Decline*, Cambridge, Royaume-Uni : Cambridge University Press, 2012.

5. STRANGE, Susan, *States and Markets*, Londres : Pinter, 1994 ; et BATTISTELLA, Dario, *Un monde unidimensionnel*, Paris : Presses de Sciences Po, 2011.

6. FLEMES, Daniel, et WOJCZEWSKI, Thorsten, « Contested Leadership in International Relations: Power Politics in South America, South Asia and Sub-Saharan Africa », *German Institute of Global and Area Studies*, Working Papers, no 121, 2010, pp. 1–35 ; et HYUNG, Min K., « Comparing Measures of National Power », *International Political Science Review* 31, no 4, 2010, pp. 405–427.

7. BURNS, James MacGregor, *Leadership*, New York : HarperCollins, 1978 ; et GOETHALS, George R., SORENSON, Georgia J. et BURNS, James MacGregor, *Encyclopedia of Leadership*, vol. 4, Thousand Oaks, Californie : Sage Publications, 2004.

8. HOLLANDER, Edwin, « The Essential Interdependence of Leadership and Followership », *Current Directions in Psychological Science* 1, no 2, 1992, pp. 71–75 ; et LUNENBURG, Fred, « Leader-Member Exchange Theory: Another Perspective on the Leadership Process », *International Journal Management, Business and Administration* 13, no 1, 2010, pp. 1–5.

9. HARNISCH, Sebastian, FRANK, Cornelia, MAULL, Hanns W., « Conclusion: Role Theory, Role Change, and the International Social Order », in *Role Theory in International Relations: Approaches and Analyses*, ed. HARNISCH, Sebastian, FRANK, Cornelia, et MAULL, Hanns W., New York : Routledge, 2011, p. 256.

10. HAASS, Richard N., *Foreign Policy Begins at Home: The Case for Putting America's House in Order*, New York : Basic Books, 2013, p. 102.

11. L'objectif ultime de la Chine en matière de politique étrangère est controversé. Adoptant un point de vue réaliste offensif, les auteurs considèrent que l'objectif de la Chine est d'évincer les États-Unis pour devenir le leader mondial.

12. Sans parler de l'affrontement direct de leurs intérêts respectifs dans le Pacifique où leurs lignes de défense et de projection se télescopent. Pour de plus amples informations, voir STRUYE de SWIELANDE, Tanguy, « The Reassertion of the United States in the Asia-Pacific Region », *Parameters*, printemps 2012, pp. 75–89.

13. CHASE, Robert, HILL, Emily, et KENNEDY, Paul, « Pivotal States and US Strategy », *Foreign Affairs* 75, no 1, 1996, pp. 33–50.

14. MÜLLER, Harald, « Habermas Meets Role Theory: Communicative Action as Role Playing? », in HARNISCH, FRANK et MAULL, *Role Theory in International Relations*, pp. 55–73.

15. LEWIN, Kurt, cité dans MCGRATH et BATES, *Grandes théories du management*, p. 132.

16. KOTTER, John, « Leading Change: Why Transformation Efforts Fail », *Harvard Business Review* 73, no 2, 1995, pp. 59–67.

17. NABERS, Dirk, « Identity and Role Change in International Politics », in HARNISCH, FRANK, et MAULL, *Role Theory in International Relations*, p. 87.

18. Le président Xi a ainsi déclaré lors du sommet de la Conférence pour l'interaction et les mesures de confiance en Asie, en mai 2014 : « Les pays d'Asie devraient tous collaborer à la résolution des problèmes de sécurité de la région... Une tierce partie visant à améliorer les alliances militaires de la région ne sert pas nos intérêts ». La Chine défend par ailleurs le nouveau concept *Asia for Asians* (l'Asie pour les Asiatiques) : « Il incombe aux peuples d'Asie de gérer les affaires de l'Asie, de résoudre les problèmes de l'Asie et de garantir la sécurité de l'Asie ».

19. HARNISCH, FRANK, et MAULL, « Conclusion », p. 258.

20. L'écart conception-attente naît de la divergence entre la conception de rôle et le comportement de rôle. ELGSTRÖM, Ole, et SMITH, Michael, eds., *The European Union's Roles in International Politics: Concepts and Analysis*, Londres : Routledge, 2006.

21. CHALEFF, Ira, *The Courageous Follower: Standing Up to and for Our Leaders*, San Francisco : Berrett-Koehler Publishers, 1995 ; et KELLERMAN, Barbara, *Followership: How Followers Are Creating Change and Changing Leaders*, Boston : Harvard Business School Press, 2008.

22. Curieusement, le Congrès américain n'a pas ratifié le projet de loi proposant de donner davantage voix au chapitre à ces pays au sein du Fonds monétaire international, ce qui illustre bien l'écart entre la position actuelle des États-Unis et les attentes des autres pays. Cet échec ne peut qu'affaiblir le leadership américain.

23. TURNER, Ralph H., « Role Change », *Annual Review of Sociology* 16, 1990, p. 88.

24. HARNISCH, Sebastian, « Role Theory: Operationalization of Key Concepts », in HARNISCH, FRANK, et MAULL, *Role Theory in International Relations*, p. 55.

25. THIES, Cameron G., *The United States, Israel, and the Search for International Order: Socializing States*, New York : Routledge, 2013, p. 32.

26. WALKER, Stephen G., et SIMON, Sheldon W., « Role Sets and Foreign Policy Analysis in Southeast Asia », in *Role Theory and Foreign Policy Analysis*, éd. Stephen G. Walker, Durham, NC : Duke University Press, 1987, p. 142.

27. HARNISCH, Sebastian, « 'Dialogue and Emergence': George Herbert Mead's Contribution to Role Theory and His Reconstruction of International Politics », in HARNISCH, FRANK, et MAULL, *Role Theory in International Relations*, p. 43.

28. *Id.*

29. MAULL, Hanns, « Hegemony Reconstructed? America's Role Conception and Its 'Leadership' within Core Alliances », in HARNISCH, FRANK, et MAULL, *Role Theory in International Relations*, p. 191.

30. HARNISCH, FRANK, et MAULL, *Role Theory in International Relations*

31. WALKER, Stephen G, *Role Theory and Foreign Policy Analysis*, pp. 144-145.

32. *Id.*

33. Hayden a adapté la hiérarchie de Maslow aux besoins des relations internationales. HAYDEN, Casey, « *A Hierarchy of Needs in International Relations* » (thèse de doctorat, Naval Postgraduate School, Monterey, Californie, 2009).

34. BARNETT, Thomas P. M., « The Pentagon's New Map », *Esquire*, 29 janvier 2007, www.esquire.com/news-politics/a1546/esq0303-mar-warprimer/.

35. RICARDO, David, cité in KRUGMAN, Paul, et OBSTFELD, Maurice, *Economie internationale*, 8^e éd., Paris : Pearson Education France, 2009.

36. COOPER, Andrew F., éd., *Niche Diplomacy: Middle Powers after the Cold War*, Londres : Macmillan, 1997.

37. JOHNSON, Chalmers A., *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford, Californie : Stanford University Press, 1982 ; et HALL, Peter et TAYLOR, Rosemary, « Political Science and the Three New Institutionalisms », *Political Studies* 44, 1996, pp. 936-958.

38. NABERS, « *Identity and Role Change* », p. 84.

39. STRUYE de SWIELANDE, Tanguy, *La politique étrangère américaine après la guerre froide et les défis asymétriques*, Louvain-la-Neuve : Presses Universitaires de Louvain, 2003.

40. HARNISCH, « *Dialogue and Emergence* », p. 40.

41. JONES, Bruce, *Still Ours to Lead: America, Rising Powers, and the Tension between Rivalry and Restraint*, Washington, DC : Brookings Institution Press, 2014, p. 205.

42. HABERMAS, Jürgen, *The Theory of Communicative Action*, vol. 1, *Reason and the Rationalization of Society*, Boston, Massachusetts : Beacon Press, 1984.

43. HONNETH, Axel et JOAS, Hans, éd., *Communicative Action: Essays on Jürgen Habermas's "The Theory of Communicative Action"*, Cambridge, Massachusetts : MIT Press, 1991, p. 95.

44. MÜLLER, « *Habermas Meets Role Theory* », p. 63.

45. HARNISCH, « *Role Theory* », p. 13.

46. KOTTER, « *Leading Change* », pp. 59-67.

47. HARDT, Heidi, *Time to React: The Efficiency of International Organizations in Crisis Response*, New York : Oxford University Press, 2014, p. 75.