

Charles-Philippe DAVID,  
Louis BALTHAZAR et Justin VAÏSSE

(2003)

# La politique étrangère des États-Unis

*Fondements, acteurs, formulation*

LES CLASSIQUES DES SCIENCES SOCIALES  
CHICOUTIMI, QUÉBEC  
<http://classiques.uqac.ca/>



<http://classiques.uqac.ca/>

*Les Classiques des sciences sociales* est une bibliothèque numérique en libre accès, fondée au Cégep de Chicoutimi en 1993 et développée en partenariat avec l'Université du Québec à Chicoutimi (UQÀC) depuis 2000.

UQAC

<http://bibliotheque.uqac.ca/>

En 2018, Les Classiques des sciences sociales fêteront leur 25<sup>e</sup> anniversaire de fondation. Une belle initiative citoyenne.

## Politique d'utilisation de la bibliothèque des Classiques

Toute reproduction et rediffusion de nos fichiers est interdite, même avec la mention de leur provenance, sans l'autorisation formelle, écrite, du fondateur des Classiques des sciences sociales, Jean-Marie Tremblay, sociologue.

Les fichiers des Classiques des sciences sociales ne peuvent sans autorisation formelle:

- être hébergés (en fichier ou page web, en totalité ou en partie) sur un serveur autre que celui des Classiques.
- servir de base de travail à un autre fichier modifié ensuite par tout autre moyen (couleur, police, mise en page, extraits, support, etc...),

Les fichiers (.html, .doc, .pdf, .rtf, .jpg, .gif) disponibles sur le site Les Classiques des sciences sociales sont la propriété des **Classiques des sciences sociales**, un organisme à but non lucratif composé exclusivement de bénévoles.

Ils sont disponibles pour une utilisation intellectuelle et personnelle et, en aucun cas, commerciale. Toute utilisation à des fins commerciales des fichiers sur ce site est strictement interdite et toute rediffusion est également strictement interdite.

**L'accès à notre travail est libre et gratuit à tous les utilisateurs.  
C'est notre mission.**

Jean-Marie Tremblay, sociologue  
Fondateur et Président-directeur général,  
**LES CLASSIQUES DES SCIENCES SOCIALES.**

Cette édition électronique a été réalisée par *Elvis Noël IRAMBONA*, bénévole, étudiant en informatique au Burundi. [Page web dans Les Classiques des sciences sociales](http://classiques.uqac.ca/inter/benevoles_equipe/liste_irambona_elvis-noel.html) :  
[http://classiques.uqac.ca/inter/benevoles\\_equipe/liste\\_irambona\\_elvis-noel.html](http://classiques.uqac.ca/inter/benevoles_equipe/liste_irambona_elvis-noel.html)

à partir du texte de :

Charles-Philippe David, Louis Balthazar, Justin Vaïsse

***La politique étrangère des «États-Unis. Fondements, acteurs, formulation***

Paris : Les Presses de Sciences Po, octobre 2003, 382 pp.

Le 9 octobre 2004, M. Louis Balthazar nous a autorisé à diffuser en libre accès à tous de toutes ses publications dans Les Classiques des sciences sociales.



Courriel : Louis Balthazar : [louis.balthazar@videotron.ca](mailto:louis.balthazar@videotron.ca)

Police de caractères utilisés :

Pour le texte: Times New Roman, 14 points.

Pour les notes de bas de page : Times New Roman, 12 points.

Édition électronique réalisée avec le traitement de textes Microsoft Word 2008 pour Macintosh.

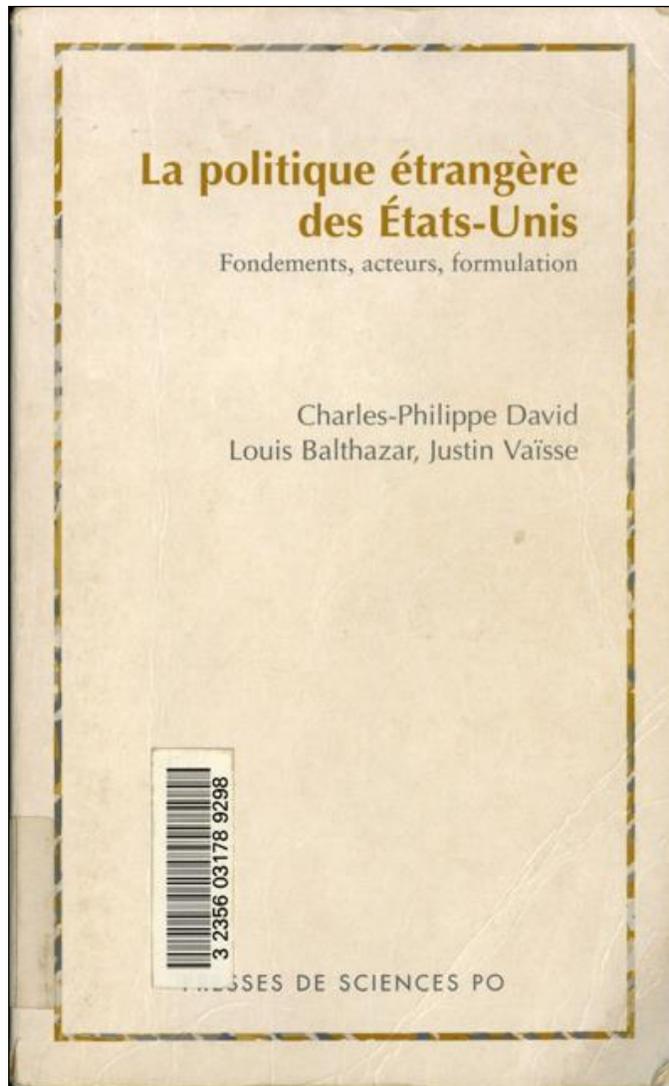
Mise en page sur papier format : LETTRE US, 8.5'' x 11''.

Édition numérique réalisée le 5 décembre 2022 à Chicoutimi, Québec.



Charles-Philippe DAVID,  
Louis BALTHAZAR et Justin VAISSE

La politique étrangère des «États-Unis.  
*Fondements, acteurs, formulation*



Paris : Les Presses de Sciences Po, octobre 2003, 382 pp.

**La politique étrangère des «États-Unis.**  
*Fondements, acteurs, formulation*

## Quatrième de couverture

[Retour à la table des matières](#)

Aux États-Unis plus qu'ailleurs, sans doute, le processus d'élaboration de la politique étrangère implique une grande diversité d'acteurs, génère d'intenses débats et suppose de longs arbitrages. Les États-Unis ne forment pas un bloc monolithique et les principes d'élaboration de la politique extérieure ne sont pas intangibles. Sa formulation est d'ailleurs d'une telle complexité qu'elle est devenue, à elle seule, un champ d'études très développé des sciences sociales anglo-saxonnes, notamment de la science politique.

L'actualité a relancé l'intérêt du monde francophone pour l'étude du système politique américain. Au-delà des circonstances, cet ouvrage offre un panorama complet du processus de formulation de la politique étrangère américaine.

Prenant en compte le droit constitutionnel ou encore la science administrative, les auteurs intègrent les différentes approches de la science politique américaine et des relations internationales pour proposer ici une véritable analyse de la politique extérieure des États-Unis : ils en établissent les fondements, en décrivent les mécanismes et en identifient les acteurs.

*CHARLES-PHILIPPE DAVID, professeur de science politique, est titulaire de la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques et directeur de l'Observatoire sur les États-Unis de l'Université du Québec à Montréal.*

*LOUIS BALTHAZAR, professeur émérite au Département de science politique de l'Université Laval (Québec), est président de l'Observatoire sur les États-Unis de l'Université du Québec à Montréal.*

*JUSTIN VAÏSSE, agrégé d'histoire, est chercheur affilié à la Brookings Institution (Washington) et enseignant à l'Institut d'études politiques de Paris.*

[www.sciences-po.fr/edition/](http://www.sciences-po.fr/edition/)

**Note pour la version numérique :** La numérotation entre crochets [] correspond à la pagination, en début de page, de l'édition d'origine numérisée. JMT.

Par exemple, [1] correspond au début de la page 1 de l'édition papier numérisée.

[3]

Charles-Philippe David  
Louis Balthazar,  
Justin Vaïsse

# **La politique étrangère des États-Unis**

*Fondements, acteurs, formulation*

PRESSES DE SCIENCES PO

[4]

[5]

**La politique étrangère des «États-Unis.**  
*Fondements, acteurs, formulation*

## Table des matières

[Quatrième de couverture](#)

[Introduction](#) [9]

**Première partie**

[Le contexte de la formulation  
de la politique étrangère](#) [13]

*Chapitre 1. [LE CADRE CONSTITUTIONNEL](#)* [15]

[L'héritage des Pères fondateurs](#) [16]

Les fondements de l'Union [17]

Les compromis de la Convention de Philadelphie [20]

[Les institutions constitutionnelles de la politique étrangère](#) [23]

[Les débats constitutionnels](#) [27]

Les débats des Pères fondateurs [27]

La thèse de l'autorité constitutionnelle du Congrès [29]

La thèse de la suprématie du président [34]

*Chapitre 2. [LE CADRE CULTUREL : LE STYLE NATIONAL](#)* [41]

[Les éléments fondateurs du style national](#) [43]

Des éléments historiques [43]

Des éléments politiques [50]

[Les tendances profondes du style national](#) [56]

La destinée manifeste [56]

La pensée experte [61]

[L'évolution du style national](#) [66]

*Chapitre 3. [LE CADRE CONCEPTUEL : LES GRANDS COURANTS DE PENSÉE POLITIQUES](#)* [71]

[L'histoire des grands courants de pensée politiques](#) [73]

Le débat originel entre Hamilton et Jefferson [73]

L'évolution des courants de pensée politiques de Washington à Truman [76]

La typologie historique de W. Russell Mead [78]

[Les grands courants de pensée contemporains](#) [80]

L'isolationnisme [81]

L'idéalisme [84]

Le réalisme [90]

L'internationalisme libéral [94]

*Chapitre 4.* [LE CADRE THÉORIQUE : LES APPROCHES ACADÉMIQUES](#)  
[101]

[L'unilatéralisme par le contrôle du système international](#) [102]

[Le multilatéralisme par la direction du système international](#) [109]

L'école institutionnaliste [110]

L'école équilibriste [114]

L'école idéaliste [123]

[Le minimalisme par l'abstention au niveau international](#) [128]

L'école souverainiste [128]

L'école mondialiste [131]

L'école isolationniste antimondialiste [136]

### *Deuxième partie*

[Le pouvoir exécutif](#)

[au cœur de l'action internationale](#) [141]

*Chapitre 5.* [UNE PRÉSIDENTE TOUJOURS IMPÉRIALE](#) [143]

[L'autorité du président en politique étrangère](#) [146]

Les pouvoirs formels du président [147]

La Loi sur les pouvoirs de guerre [152]

Les pouvoirs informels du président [157]

[L'approche décisionnelle du président en politique étrangère](#) [163]

Le style présidentiel [164]

Les systèmes de gestion [171]

*Chapitre 6.* [LES ACTEURS DU JEU BUREAUCRATIQUE](#) [177]

[Le rôle classique de la diplomatie et de la défense](#) [178]

Le Département d'État [178]

[7]

Le département de la Défense [185]

[Le rôle repensé des services de renseignement et de la sécurité intérieure](#) [193]

La communauté du renseignement [193]

Le département de la Sécurité intérieure [201]

[Le rôle accru des ministères traditionnels](#) [203]

[L'impact du jeu bureaucratique sur la prise de décision](#) [206]

*Chapitre 7. [L'INFLUENCE DU CONSEIL DE SÉCURITÉ NATIONALE](#)* [211]

[La mise en place du NSC](#) [212]

Le contexte de la création du NSC [212]

La structure du NSC [215]

[Le processus décisionnel au sein du NSC](#) [219]

Le déclin de la procédure formelle du Forum décisionnel [219]

Les étapes du processus décisionnel [222]

Le rôle central du conseiller pour la Sécurité nationale [224]

L'influence de l'administration du NSC [229]

[L'évolution du NSC dans le jeu de la politique étrangère](#) [232]

L'institutionnalisation du NSC [233]

La présidentialisation du NSC [235]

L'expansion du NSC [237]

Le repositionnement du NSC [242]

*Troisième partie*

[Le pouvoir législatif et le poids de la société civile](#) [247]

*Chapitre 8. [LE CONGRÈS](#)* [249]

[Les pouvoirs du Congrès](#) [249]

Les variations historiques des pouvoirs du Congrès [250]

Les pouvoirs invisibles du Congrès [253]

Les pouvoirs de politique extérieure du Congrès [255]

Le pouvoir législatif du Congrès [263]

[L'organisation du Congrès](#) [270]

L'influence du processus de désignation des parlementaires [270]

L'incidence de l'organisation du travail au Congrès [274]

L'incidence de la structure partisane sur la politique étrangère [279]

*Chapitre 9. [LE RÔLE DE L'OPINION PUBLIQUE](#)* [285]

[La perception du monde par l'opinion publique américaine](#) [286]

L'apparent isolationnisme de l'opinion publique [287]

[8]

Les clivages de l'opinion publique américaine [295]

[Un triangle d'influence réciproque : le président, l'opinion publique et les médias](#) [303]

La couverture médiatique contrastée des affaires internationales [304]

Le rôle des médias dans la gestion présidentielle de la politique étrangère [306]

La mobilisation médiatique de l'opinion publique par le président en période de guerre [312]

*Chapitre 10. [LA SOCIÉTÉ CIVILE ORGANISÉE](#) [317]*

[Une société civile dynamique en politique étrangère](#) [318]

La vitalité du débat d'idées en politique étrangère [319]

L'expression des intérêts particuliers [322]

[Les moyens d'influence sur la politique étrangère](#) [328]

L'influence par le vote [329]

L'influence par l'argent [332]

L'influence par le lobbying contractualisé [335]

La nécessaire cohérence organisationnelle [336]

[Conclusion](#) [345]

[Bibliographie](#) [353]

[Index des noms cités](#) [365]

[Index thématique](#) [371]

[9]

**La politique étrangère des «États-Unis.**  
*Fondements, acteurs, formulation*

## INTRODUCTION

[Retour à la table des matières](#)

La politique étrangère des États-Unis est le produit d'une pluralité de mécanismes, d'acteurs et de facteurs. Le principe selon lequel les Américains ne parlent que d'une seule voix — celle du Président - ne saurait occulter le fait, qu'aux États-Unis, le processus d'élaboration de la politique étrangère implique une grande diversité d'acteurs, génère d'intenses débats contradictoires et suppose de longs arbitrages. Il faut en ce sens se défier de certaines critiques qui laisseraient parfois penser que la collusion entre le pouvoir politique et la société civile aux États-Unis est telle qu'il n'y a pas de débat interne voire que la politique étrangère résulte de sombres complots. Les États-Unis ne forment pas un bloc monolithique. Simplement, les mécanismes de prise de décision sont tels que l'ensemble des termes du débat finit par converger vers la présidence, point focal du processus.

La formulation de la politique extérieure américaine est d'une telle complexité, qu'elle est devenue, en tant que telle, un champ d'études très développé des sciences sociales anglo-saxonnes, particulièrement de la science politique.

Tout d'abord, des manuels classiques en systématisent les mécanismes pour dresser un panorama complet des fondements, des acteurs de l'élaboration de la politique étrangère des États-Unis : on ne peut ainsi manquer, dans les années récentes, les écrits de Howard Wiarda, Bruce Jentleson, Jerel Rosati, de John Rourke, Ralph Carter et Mark

Boyer et de Charles Kegley et [2] Eugene Wittkopf <sup>1</sup>. Dans cette perspective, la recherche francophone n'offre pas d'équivalent.

Ensuite, des ouvrages vont aborder des aspects particuliers de la formulation de la politique extérieure. Ici encore, il existe des manuels qu'on ne peut éviter, en droit constitutionnel (Louis Henkin et Louis Fischer), sur l'histoire et la culture (Michael Hunt, Gabriel Kolko et Robert Dallek), sur les courants de pensée politique (Louis Hartz et Walter Russell Mead), sur la présidence (Richard Neustadt, Alexander George et Fred Greenstein), sur les acteurs bureaucratiques (Hedrick Smith et Irving Destler), sur le Conseil de sécurité nationale (John Prados et Amy Zegart), sur le Congrès (Thomas Mann et Thomas Franck), sur l'opinion publique (Bernard Cohen et Eugene Wittkopf) et sur la société civile (Norman Ornstein). <sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Voir en particulier les manuels de Howard Wiarda, *American Foreign Policy : Actors and Processes*, New York, Harper Collins, 1996 ; Bruce Jentleson, *American Foreign Policy. The Dynamics of Choice in the 21st Century*, New York, Norton, 2000 ; Jerel Rosati, *The Politics of United States Foreign Policy*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1993 ; John Rourke et al., *Making American Foreign Policy*, Guilford, Brown and Benchmark, 2<sup>e</sup> éd., 1996 ; Charles Kegley et Eugene Wittkopf, *American Foreign Policy : Pattern and Process*, New York, St. Martin's Press, 5<sup>e</sup> éd., 1996.

<sup>2</sup> Louis Fischer, *The Politics of Shared Power – Congress and the Executive*, College Station, Texas A & M, 1998 et *Congressional Abdication on War and Spending*, College Station, Texas A & M University Press, 2000 ; Louis Henkin, *Foreign Affairs and the US Constitution*, Oxford, Clarendon Press, 2<sup>e</sup> éd., 1996 ; Michael Hunt, *Ideology and US Foreign Policy*, New Haven, Yale University Press, 1987 ; Gabriel Kolko, *The Roots of American Foreign Policy*, Boston, Beacon Press, 1969 ; Robert Dallek, *The American Style of Foreign Affairs : Cultural Politics and Foreign Affairs*, New York, Alfred A. Knopf, 1983 ; Louis Hartz, *The Liberal Tradition in America*, New York, Harcourt, Brace, 1955 ; Walter Russell Mead, *Special Providence : American Foreign Policy and How it Changed the World*, New York, Alfred A. Knopf, 2001 ; Richard Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents : The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, New York, Free Press, 2<sup>e</sup> éd., 1991 ; Alexander George, *Presidential Decision-Making in Foreign Policy : the Effective Use of Information and Advice*, Boulder, Westview Press, 1980 ; Fred Greenstein, *The Presidential Difference. Leadership Style from FDR to Clinton*, Princeton, Princeton University Press, 2001 ; Hedrick Smith, *The Power Game. How Washington Works*, New York, Ballantine Books, 2<sup>e</sup> éd., 1996 ; Irving Destler, *Presidents, Bureaucrats and Foreign Policy : The Politics of Organizational Reform*, Princeton, Princeton University Press,

[11]

Cela dit, il faut rendre ses mérites à la recherche francophone. Il existe des ouvrages sectoriels sur la politique extérieure américaine. L'actualité a relancé l'intérêt pour l'étude de la politique étrangère américaine. De nombreuses publications apparaissent d'ailleurs aujourd'hui pour traiter - parfois à chaud - des différentes politiques des États-Unis : le thème du retour de l'empire américain est devenu populaire<sup>3</sup>. Au-delà de cet aspect purement circonstanciel, le monde scientifique francophone s'est penché sur les caractéristiques de la politique extérieure américaine, en les étudiant toutefois de façon spécifique. Ainsi, s'agissant de l'histoire de la politique étrangère américaine, on doit signaler en particulier les belles contributions de Pierre Melandri, André Kaspi, Denise Artaud, Murielle Delaporte et Yves-Henri Nouailhat<sup>4</sup>. S'agissant de thèmes précis abordés sous l'angle spécifique de la politique extérieure, il faut relever, entre autres, les ouvrages sur l'influence de l'idéologie (Élise Marienstras<sup>5</sup>), le rôle de la présidence

---

1972, 329 p. ; John Prados, *Keepers of the Key : A History of the National Security Council from Truman to Bush*, New York, Morrow, 1991 ; Amy Zegart, *Flaw by Design : the Evolution of the CIA, JCS, and NSC*, Stanford, Stanford University Press, 1999 ; Thomas Mann, *A Question of Balance : the President, the Congress and Foreign Policy*, Washington, Brookings Institution, 1990 ; Thomas Franck, *Foreign Policy by Congress*, New York, Oxford University Press, 1979 ; Bernard Cohen, *The Public's Impact on Foreign Policy*, Boston, Little, Brown, 1973 ; Eugene Wittkopf, *Faces of Internationalism : Public Opinion and American Foreign Policy*, Durham, Duke University Press, 1990 ; Norman Ornstein et Shirley Elder, *Interest Groups, Lobbying, and Policymaking*, Washington, Congressional Quarterly Press, 1978.

<sup>3</sup> Gérard Chaliand et Arnaud Blin, *America is Back. Les nouveaux césars du Pentagone*, Paris, Bayard, 2003.

<sup>4</sup> Yves-Henri Nouailhat, *Les États-Unis et le monde au XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Armand Colin, 2000. Pierre Melandri, *La politique extérieure des États-Unis de 1943 à nos jours*, Paris, PUF, 1995 ; André Kaspi, *Les États-Unis de 1943 à nos jours*, Paris, Seuil, 1986 ; Denise Artaud, *La fin de l'innocence*, Paris, Armand Colin, 1985 ; Murielle Delaporte, *La politique étrangère américaine depuis 1943*, Bruxelles, Complexe, 1996. Enfin, la communauté scientifique dispose, dans ce domaine précis de l'étude de la politique étrangère américaine, d'un certain nombre de revues spécialisées : *Foreign Affairs*, *Foreign Policy*, *The National Interest*, *The Washington Quarterly*, *SAIS Review*, ou encore le *World Policy Journal*.

<sup>5</sup> Elise Marienstras, *Les mythes fondateurs de la nation américaine*, Paris, François Maspero, 1976.

(Marie-France Toinet <sup>6</sup>), le rôle du Conseil de sécurité nationale (Charles-Philippe David <sup>7</sup>), l'influence du style national (Stanley Hoffmann <sup>8</sup>) ou encore les [12] débats sur l'orientation de la politique extérieure (Pierre Hassner et Justin Vaïsse <sup>9</sup>).

Le présent ouvrage veut offrir une vue d'ensemble et un panorama du processus de formulation de la politique extérieure américaine. Les auteurs ont ici souhaité agréger les différentes approches pour réaliser une véritable introduction à la politique extérieure américaine, en étudiant les fondements, les mécanismes et les acteurs. Ce livre constitue donc un point de départ. L'ambition est de stimuler l'intérêt pour le sujet, et la bibliographie devrait permettre de poursuivre la réflexion. Ce livre est publié sous l'égide de l'Observatoire sur les États-Unis de la Chaire Raoul-Dandurand de l'Université du Québec à Montréal, observatoire auquel sont rattachés les auteurs. Ceux-ci ont signé individuellement les trois parties de ce livre. Ainsi, Louis Bal-tazar expose les fondements de la politique étrangère : la Constitution, le cadre culturel et les grands courants de pensée. Charles-Philippe David explique le rôle crucial que remplit le pouvoir exécutif dans la formulation des décisions, notamment le président, les acteurs bureaucratiques et le Conseil de sécurité nationale. Enfin, Justin Vaïsse étudie l'importance du pouvoir législatif ainsi que le poids de la société civile dans l'élaboration de la politique extérieure. Le chapitre 4, portant sur l'influence des approches académiques, a été écrit par David Grondin, chercheur à l'Observatoire sur les États-Unis de la Chaire Raoul-Dandurand. Charles-Philippe David a mené et supervisé la production et la coordination éditoriales de cet ouvrage.

Les auteurs tiennent à remercier celles et ceux qui ont permis la réalisation de cet ouvrage. Tout d'abord, Élisabeth Vallet, chercheure post-doctorale à l'Université de Duke et associée à la Chaire Raoul-

---

<sup>6</sup> Marie-France Toinet et H. Kempf, *La présidence américaine*, Paris, Montchrestien, 2e éd., 1997.

<sup>7</sup> Charles-Philippe David, *Au sein de la Maison-Blanche. La formulation de la politique étrangère des États-Unis de Truman à Clinton*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1994 (2<sup>e</sup> édition à paraître en 2004).

<sup>8</sup> Le classique de Stanley Hoffmann, *Gulliver empêtré. Essai sur la politique étrangère des États-Unis*, Paris, Seuil, 1971.

<sup>9</sup> Pierre Hassner et Justin Vaïsse, *Washington et le monde. Dilemmes d'une superpuissance*, Paris, Autrement, 2003.

Dandurand, pour sa collaboration éditoriale : elle a assuré la cohérence d'ensemble du manuscrit en l'adaptant aux besoins d'un manuel et elle a contribué à la présentation du cadre constitutionnel. Ils tiennent également à remercier, de la Chaire Raoul-Dandurand, Sébastien Barthe pour la confection de la bibliographie et son travail de recherche, Marie-Hélène Cremer, Céline Huyghebaert et Pierre-Louis Malfatto pour la relecture du manuscrit. Enfin, ils souhaitent témoigner leur reconnaissance à Mireille Perche des Presses de Sciences Po.

[13]

**La politique étrangère des «États-Unis.**  
*Fondements, acteurs, formulation*

# Première partie

## LE CONTEXTE DE LA FORMULATION DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE

*Louis BALTHAZAR*

[Retour à la table des matières](#)

La politique étrangère des États-Unis est une réalité fort complexe. Elle s'enracine dans plus de deux cents ans d'histoire. Aux États-Unis, le poids des traditions politiques, constitutionnelles, culturelles et idéologiques demeure très lourd. C'est là sans doute un paradoxe. Les États-Unis sont à la fois un pays jeune qui s'est bâti dans un refus de l'histoire ancienne et un pays devenu jaloux de ses propres traditions.

Il importe donc, avant d'en aborder les sources immédiates et d'identifier les lieux de l'élaboration des diverses actions politiques dirigées vers l'extérieur, de se pencher particulièrement sur le contexte général dans lequel se forme et s'élabore la politique étrangère. D'abord, le cadre constitutionnel représente en quelque sorte l'ossature institutionnelle, définissant la nature du régime politique américain,

établissant l'essence des pouvoirs et orchestrant leurs rapports. Ensuite, l'histoire et la géographie du Nouveau Monde ont conduit les Américains à concevoir une vision particulière du monde. Ce sont les traits de ce cadre culturel spécifique qui viennent influencer sur la manière de concevoir et de conduire la politique étrangère. Enfin, les orientations de cette politique donnent lieu à des débats intenses parmi les décideurs, les observateurs et l'ensemble des acteurs de la vie politique. Ce cadre conceptuel est le dernier élément déterminant du contexte dans lequel est formulée la politique étrangère et constitue le champ de débats [14] tant dans le domaine politique que dans le milieu universitaire et celui de la recherche.

C'est pour cela que l'on envisagera l'élaboration de la politique étrangère américaine dans ce contexte global que forme la conjonction des cadres constitutionnel, culturel, et conceptuel.

[15]

**La politique étrangère des «États-Unis.**  
*Fondements, acteurs, formulation*

PREMIÈRE PARTIE

**Chapitre 1**

---

**LE CADRE  
CONSTITUTIONNEL**

[Retour à la table des matières](#)

Les Américains sont particulièrement fiers de leur Constitution du 17 septembre 1787, qui est à la fois la première et la plus ancienne des constitutions écrites encore en vigueur. Le monde politique américain invoque de façon récurrente les Pères fondateurs (*Founding Fathers*) et la philosophie qui animait les constituants réunis lors de la Convention de Philadelphie. Pour autant, au cours des deux derniers siècles, le contenu du texte constitutionnel a profondément évolué. D'une part, 27 amendements sont venus modifier, parfois substantiellement, les dispositions constitutionnelles relatives à l'organisation des pouvoirs publics <sup>10</sup> et aux droits de la personne <sup>11</sup>. [16] D'autre part, la Cour

---

<sup>10</sup> La structure du fédéralisme américain est précisée notamment en termes judiciaires, en termes de droits de la personne (14<sup>e</sup> amendement) et en matière fiscale (16<sup>e</sup> amendement). Les amendements viennent déterminer les conditions d'éligibilité aux fonctions publiques (14<sup>e</sup> et 22<sup>e</sup> amendements), les conditions d'élection du président, du vice-président (12<sup>e</sup> amendement) et des sénateurs (17<sup>e</sup>), le terme du mandat des élus (20<sup>e</sup> amendement) et les indemnités des législateurs (27<sup>e</sup>). Ils régissent également les hypothèses de vacance du pouvoir (20<sup>e</sup> et 25<sup>e</sup> amendements).

<sup>11</sup> Ainsi en est-il de la constitutionnalisation de la liberté d'expression (1<sup>er</sup> amendement), de la liberté de porter des armes (2<sup>e</sup> amendement), de la protection

suprême est venue progressivement préciser, définir, parfois considérablement <sup>12</sup>, les dispositions de la Charte fondamentale <sup>13</sup>.

Tant en raison de sa longévité que de son évolution, la Constitution de 1787 représente un des déterminants de la politique étrangère américaine. L'élaboration de cette politique doit donc être entendue dans le cadre défini par les constituants de 1787. Cela dit, l'ensemble de ce dispositif constitutionnel doit être appréhendé plus largement, dans son esprit, ses institutions et sa pratique. Il importe donc de prendre en compte l'héritage des Pères fondateurs pour comprendre l'articulation des institutions du régime politique américain en matière de politique étrangère et les débats constitutionnels qui en découlent.

## L'héritage des Pères fondateurs

[Retour à la table des matières](#)

Certains constitutionnalistes se réfèrent parfois à la doctrine des intentions premières <sup>14</sup> pour définir le sens des dispositions de la Charte fondamentale. Bien que cette lecture, scrupuleusement fidèle aux intentions des Pères fondateurs, fasse l'objet d'une controverse doctrinale <sup>15</sup>,

---

de la propriété et de la vie privées (3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> amendements), des droits de la défense (5<sup>e</sup>, 6<sup>e</sup>, 7<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> amendements), de la conciliation des droits (9<sup>e</sup> amendement), de l'abolition de l'esclavage (13<sup>e</sup> amendement), de l'égalité (15<sup>e</sup>), du droit de vote (24<sup>e</sup>) sans distinction de sexe (19<sup>e</sup>) ou de couleur (25<sup>e</sup>) à 18 ans (26<sup>e</sup> amendement).

<sup>12</sup> À tel point que le concept de « gouvernement des juges » (selon l'expression consacrée d'Édouard Lambert, dans son ouvrage de 1921) fait régulièrement surface. Voir sur ce point, Dominique Turpin, *Droit constitutionnel*, Paris, PUF, 1999, p. 666.

<sup>13</sup> On se référera à l'arrêt de principe *Marbury contre Madison* de 1803 (5 US 137), étant entendu que l'étendue du pouvoir d'interprétation de la Cour suprême fait l'objet, aujourd'hui encore, d'un réel débat. Voir Ronald Kahn, *The Supreme Court and Constitutional Theory 1953-1993*, Lawrence, University Press of Kansas, 1994.

<sup>14</sup> Voir par exemple sur ce point, Leonard W. Levy, *Original Intent and the Framers' Constitution*, New York, Oxford University Press, 1988.

<sup>15</sup> Les tenants de la doctrine de la « transformation sociale » critiquent en effet cette approche trop rigide, lui préférant une interprétation plus moderne fondée sur une vision évolutive du texte constitutionnel.

elle témoigne du poids de l'Histoire : en effet, tant les fondements de l'Union que les compromis de la Convention de Philadelphie ont une incidence sur l'appréhension contemporaine du régime politique américain.

[17]

### *Les fondements de l'Union*

Les États-Unis d'Amérique émergent en deux étapes. Les colonies américaines se dotent d'un Congrès qui adopte en 1776 la Déclaration d'indépendance et, en 1777, les Articles de la Confédération.

#### *La Déclaration d'indépendance*

La fin de la guerre de Sept Ans laisse la Grande-Bretagne victorieuse financièrement exsangue. Désireuse de renflouer ses caisses et de réaffirmer son contrôle sur son empire colonial, elle accroît sa pression fiscale en mettant en place de nouveaux impôts <sup>16</sup>, d'autant plus mal perçus qu'ils sont établis sans que les colonies américaines ne soient consultées <sup>17</sup>. Dans un climat de plus en plus délétère, la Déclaration d'indépendance rédigée par Thomas Jefferson est adoptée le 4 juillet 1776 par le Congrès formé des représentants des treize colonies britanniques d'Amérique du Nord. Cette Déclaration constitue une pièce maîtresse de l'anthologie des documents politiques américains. Suscitée par les abus du droit positif anglais, elle comporte une énumération des raisons qui amènent les colonies à se séparer de l'Empire britannique et elle s'inspire des théories du droit naturel en opérant une véritable synthèse de la philosophie libérale de John Locke.

---

<sup>16</sup> Ainsi en est-il de la mise en place de droits sur les sucres (*Sugar Act*) ou sur la correspondance (*Stamp Act*).

<sup>17</sup> Non représentés au Parlement de Londres, les contribuables des colonies américaines s'approprient le vieil adage anglais du consentement à l'impôt : *no taxation without representation*.

Rassemblées dans une union de circonstance, les treize colonies définissent un embryon de politique étrangère, s'adressant à « l'opinion des hommes », c'est-à-dire à ce qu'on pourrait qualifier déjà de « communauté internationale », pour défendre le bien-fondé de leur cause <sup>18</sup>. En témoigne la formule du préambule à la Déclaration : « Lorsque, dans le cours des événements humains, un peuple se voit dans la nécessité de rompre les liens politiques qui l'unissent à un autre, et de prendre parmi les puissances de la terre le rang égal et distinct auquel les lois de la [18] nature et du Dieu de la nature lui donnent droit, un juste respect de l'opinion des hommes exige qu'il déclare les causes qui l'ont poussé à cette séparation <sup>19</sup>. »

La première partie de la Déclaration est un véritable compendium de philosophie politique libérale inspiré de John Locke. Elle proclame les droits inaliénables des hommes à l'égalité, la vie, la liberté et la recherche du bonheur, et la nécessité que le pouvoir des gouvernants n'émane que du consentement des gouvernés. Elle affirme également l'existence du droit des gouvernés à s'insurger contre un gouvernement qui ne respecterait pas ces principes <sup>20</sup>. Il importe de le souligner, la Déclaration d'indépendance américaine s'inscrit dans la tradition britannique des droits de la personne, issue de la Grande Charte de 1215 (*Magna Carta*) et de la Déclaration des droits de 1689 (*Bill of Rights*). C'est plus contre la tyrannie d'un roi que les Américains construisent leur indépendance que contre la Grande-Bretagne et sa culture politique : la révolution américaine est donc dépourvue de radicalisme et d'un véritable esprit de rupture. La Déclaration souligne d'ailleurs que l'opposition aux Britanniques est toute circonstancielle : « Nous devons, comme nous le faisons pour le reste de l'humanité, les considérer, dans la guerre comme des ennemis, dans la paix comme des amis. » Voilà qui explique que les États-Unis, une fois la guerre terminée,

<sup>18</sup> Les révolutionnaires s'adressaient surtout à la France (on notera que le document est rédigé en anglais et en français) qui s'avérera leur plus précieux allié (en 1780, Lafayette viendra leur apporter l'appui de 6 000 hommes) mais aussi à d'autres puissances européennes.

<sup>19</sup> « La Déclaration unanime des treize États-Unis d'Amérique », reproduite en annexe dans *L'Indépendance américaine 1763-1789*, textes présentés par André Kaspi, Paris, Gallimard/Julliard, coll. « Archives », 1976, p. 213.

<sup>20</sup> À condition toutefois, et conformément à l'approche prudente de Locke, qu'il ne s'agisse que d'une option envisagée en dernier recours.

rétablissent rapidement leurs relations avec l'ancienne métropole, relations qui deviendront par la suite nettement privilégiées.

Dans ce contexte de rejet de la tyrannie et de promotion du principe de « consentement des gouvernés », c'est une assemblée de représentants qui proclame l'indépendance, qui déclare la guerre à la Grande-Bretagne et qui contracte une alliance avec la France, puis avec l'Espagne. C'est enfin elle qui consacre l'union des treize États en adoptant les « Articles de la Confédération ».

[19]

### *Les articles de la Confédération*

À la suite de leur accession à l'indépendance, les treize États souverains se dotent chacun d'une constitution propre et d'un système de gouvernement élaboré. Dans le même temps, le Congrès adopte, le 15 novembre 1777, les « Articles de la Confédération » établissant une union confédérale entre les États <sup>21</sup>. Puisque, par définition, une confédération est une association d'États, les treize États signataires demeurent « souverains, libres et indépendants » et conservent les pouvoirs qu'ils n'ont pas expressément transférés à la structure confédérale <sup>22</sup>. Le Congrès confédéral, qui est la seule institution de la Confédération <sup>23</sup>, acquiert ainsi le pouvoir de mener la politique étrangère de

<sup>21</sup> Les « Articles » ne seront ratifiés par tous les États, ce qui était nécessaire à leur mise en vigueur, qu'en 1781.

<sup>22</sup> La confédération doit être distinguée de la structure fédérale. Tout d'abord, son fondement est un traité entre États souverains et non une constitution. Ensuite, les compétences qui lui sont dévolues sont toujours limitées et en général cantonnées aux questions de défense, de relations internationales et parfois à des compétences économiques (telle que la monnaie). Déplus, les décisions y sont prises à l'unanimité et non à la majorité. Enfin, un État peut souverainement décider de se retirer de la confédération, alors que le droit de sécession n'est pas admis dans une fédération. Le fait que certaines fédérations portent aujourd'hui le titre de Confédération (il en est ainsi de la Confédération helvétique) ne doit pas induire en erreur.

<sup>23</sup> On notera que les États-Unis ont disposé d'un commandant en chef chargé de mener les opérations militaires - en la personne de Washington, avant même de se donner un président.

l'union. C'est donc lui qui va, au besoin, conduire la guerre et ce sont ses représentants qui négocieront et signeront des traités internationaux. Pour autant, le Congrès n'obtient pas le pouvoir de lever l'impôt pour financer sa politique étrangère. Les États recourent à l'emprunt, puis à l'émission de monnaie et, tandis que le climat économique se détériore, mènent des politiques indépendantes et parfois contradictoires que le Congrès n'a pas le pouvoir d'arbitrer. Faisant le constat d'une union en déliquescence, Washington, Hamilton, Jay et Madison - parmi les Pères fondateurs - décident de pousser plus avant l'intégration. L'assemblée constituante qui se réunit à Philadelphie au mois de mai 1787 n'est pourtant pas unanime. Elle est partagée autour de la division — horizontale et verticale - du pouvoir et ne pourra aboutir qu'en concédant des compromis.

[20]

### *Les compromis de la Convention de Philadelphie*

Tandis que certains constituants insistent sur la nécessité d'un gouvernement central fort, pour d'autres, un tel dessein est susceptible de dévaloriser leur appartenance à un État régional qu'ils estiment primordiale : foncièrement attachés à leur État d'origine, ils n'entendent pas en sacrifier l'autonomie pour se soumettre à un gouvernement central qui ne peut que leur rappeler celui de la métropole. Il faut dire que tous, y compris les tenants d'un pouvoir central fort, sont, dans la droite ligne de la philosophie libérale lockéenne, habités par la crainte de l'autorité politique. Voilà pourquoi la Convention de Philadelphie ne pouvait réussir autrement qu'en opérant deux compromis, l'un entre un pouvoir central nécessaire et des pouvoirs locaux considérables, et l'autre entre le pouvoir exécutif et les pouvoirs législatif et judiciaire.

### *La mise en place du fédéralisme à l'américaine*

Le premier compromis réside dans la nécessité d'un gouvernement central fort et le maintien de l'autonomie des entités politiques que

constituent déjà les treize États. Si ce premier accommodement ne paraît pas déterminant du point de vue de la politique étrangère, il a tout de même deux incidences :

D'une part, il doit permettre de prendre la mesure du fédéralisme à l'américaine : il n'est guère possible d'ignorer le rôle considérable des États fédérés au sein de la fédération. Leur antériorité leur confère une légitimité particulière, fonde leurs compétences de principe et leurs aspirations à une décentralisation accrue. Le partage des pouvoirs qui en résulte explique ainsi leur poids dans les dimensions internes de la politique fédérale de défense et de diplomatie, comme par exemple la répartition des bases militaires sur le territoire. Des orientations peuvent dépendre directement de la force et de l'organisation de certains groupes locaux. C'est ainsi que la politique du gouvernement américain envers Cuba trouve des racines en Floride, tandis que la politique commerciale avec le Canada est fortement influencée par les États frontaliers, au Nord.

D'autre part, tout ce qui n'est pas attribué expressément au gouvernement fédéral relève de la compétence des États. Or, la section 10 de l'article I du texte constitutionnel établit clairement que seul l'État fédéral pourra conclure des traités, former des alliances ou des confédérations. De cette disposition, le constitutionnaliste [21] Bernard Schwartz en déduisait que le fédéralisme américain - et les affrontements qui en résultent - « s'arrête sur nos côtes. Dans les affaires internationales, il n'y a plus d'États ; il n'y subsiste qu'une seule nation <sup>24</sup> ». Dans la pratique cependant, en raison des incidences internationales croissantes de certains éléments de politique intérieure (il s'agit le plus souvent de jumelages ou de missions commerciales, et parfois de prises de position politiques à l'égard des entreprises intervenant sur leur

---

<sup>24</sup> Bernard Schwartz, *A Commentary on the Constitution of the United States*, Part I : The Powers of Government, vol. II, New York, Macmillan, 1963, p. 58.

territoire <sup>25</sup>), des questions touchant à la politique internationale <sup>26</sup> et à l'étendue des pouvoirs des États font parfois l'objet de désaccords <sup>27</sup>.

### *La mise en place d'une séparation des pouvoirs*

Le second compromis est celui qui confère un caractère tout à fait particulier et original à la politique étrangère des États-Unis. Il consiste en la mise sur pied d'un pouvoir exécutif auquel fera contrepoids, consentement des gouvernés oblige, le pouvoir primordial du Congrès.

Conformément à la philosophie que Montesquieu a développée dans *L'Esprit des lois*, les constituants ont cherché, en distinguant les pouvoirs et les compétences, à prévenir la tyrannie <sup>28</sup>. Madison résume bien la pensée des Fondateurs en ces termes : « Le maintien de la liberté exige la séparation des trois grands départements du pouvoir <sup>29</sup>. » D'ailleurs, des sept articles que comporte la Constitution, les trois premiers sont de loin les plus longs et les plus importants : ils traitent, dans l'ordre, des [22] pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Le premier d'entre eux établit donc les pouvoirs du Congrès. Il faut y voir là le poids de l'Histoire car, aux yeux des Pères fondateurs, le pouvoir fédéral est d'abord celui du Congrès avant d'être celui du président. C'est là sans doute un ordre qu'on inverse volontiers aujourd'hui. Le pouvoir du Congrès n'en demeure pas moins fondamental, en raison notamment de ses prérogatives de contrôle. En effet, les constituants ont établi une

<sup>25</sup> Ainsi, en 1990, 43 des 50 États de l'Union étaient représentés à l'étranger dans 163 missions officielles, pour la plupart en Asie ou en Europe. Earl H. Fry, « The US States and Foreign Economic Policy », dans Brian Hocking (ed.), *Foreign Relations and Federal States*, Londres, Leicester University Press, 1993, p. 124.

<sup>26</sup> Sur le rôle croissant des entités fédérées dans les affaires étrangères, voir Earl H. Fry, *The Expanding Role of State and Local Governments in Foreign Affairs*, New York, Council on Foreign Relations Press, 1998, 141 p. ; et Richard B. Bilder, « The Role of States and Cities in Foreign Relations », *American Journal of International Law*, 1989, p. 821-831.

<sup>27</sup> Voir pour une approche critique : Peter J. Spiro, « Taking Foreign Policy Away from the Feds », *Washington Quarterly*, 1, 1988, p. 202-203.

<sup>28</sup> Voir à cette fin, Madison dans Alexander Hamilton et al., *The Federalist Papers*, New York, Bantam Books, 1982, p. 302-303.

<sup>29</sup> *Op. cit.*

division horizontale du pouvoir entre le Législatif, l'Exécutif et le Judiciaire, en attribuant à chacun respectivement le pouvoir de légiférer, d'exécuter ou d'interpréter l'application de la loi.

La Constitution met en place une structure bicamérale, gage de sagesse : le Congrès comprend donc d'une part le Sénat, dont les membres sont désignés pour six ans par les assemblées des États (il faudra attendre le 17<sup>e</sup> amendement de 1913 pour que leur soit appliqué le suffrage universel direct) et d'autre part la Chambre des représentants, dont les membres sont élus tous les deux ans au suffrage universel direct. Il y a deux sénateurs par État fédéré, tandis que le nombre de représentants est fonction de la population de chaque État. C'est au Congrès qu'il appartient de légiférer.

Le pouvoir exécutif revient au président qui cumule les fonctions de chef d'État et de chef de gouvernement. Il est à la tête d'une administration dont une grande partie des postes, surtout dans la haute fonction publique, est attribuée en vertu du *Spoils System*. Des centaines de fonctionnaires arrivent donc et repartent avec le président. Il est élu, pour quatre ans, au suffrage universel indirect, par un collège de grands électeurs. Il est en principe chargé de l'exécution des lois.

La Constitution met en place un système juridictionnel fédéral qui vient se superposer en quelque sorte aux appareils juridictionnels fédérés. La Cour suprême est au sommet de ces deux systèmes. Composée de neuf membres nommés à vie, elle a su faire preuve d'une grande indépendance, orientant la politique fédérale dans un sens ou dans un autre selon que sa composition faisait d'elle une institution plus libérale ou au contraire plus conservatrice<sup>30</sup>. Depuis l'arrêt *Marbury contre Madison* de 1803, il lui appartient de veiller à la constitutionnalité des lois.

---

<sup>30</sup> La Cour suprême s'est ainsi montrée tour à tour conservatrice et libérale en matière de ségrégation raciale (*Dred Scott*, 1857 ; *Plessy contre Ferguson*, 1896 ; *Brown contre Board of Education of Topeka*, 1954) ou encore d'avortement.

[23]

À l'inverse d'un régime parlementaire (système de séparation souple des pouvoirs), le président ne peut pas dissoudre les deux chambres, qui elles-mêmes ne peuvent pas renverser le gouvernement. Il s'agit donc d'un système de séparation stricte des pouvoirs (régime dit présidentiel). Pour la rendre opérationnelle, cette séparation est assortie d'un système de poids et de contrepoids (*Checks and Balances*) : il faut, conformément à la philosophie de Montesquieu que « le pouvoir arrête le pouvoir ». Par des mécanismes de contrepoids, le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif s'empêchent mutuellement d'exercer toute forme de tyrannie.

## Les institutions constitutionnelles de la politique étrangère

[Retour à la table des matières](#)

En matière de politique étrangère, la répartition des pouvoirs prend un caractère particulier. Tandis qu'en ce qui a trait à la politique intérieure, la Constitution établit un partage assez rigoureux et conforme à une répartition « naturelle <sup>31</sup> » des pouvoirs, en matière de politique étrangère, elle impose un mécanisme plus complexe, fondé sur la complémentarité du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. Elle les a ainsi invités à lutter pour pouvoir disposer « du privilège de diriger la politique étrangère <sup>32</sup> ». Dans ce qui s'avère un partenariat obligé, c'est cependant au Congrès que le texte constitutionnel confère en principe le rôle prépondérant <sup>33</sup>. En effet, à l'inverse de la tradition diplomatique européenne, la conception d'un gouvernement fondé sur le consentement des gouvernés conduit les constituants à accorder beaucoup de

---

<sup>31</sup> Louis Henkin, *Foreign Affairs and the US Constitution*. Oxford, Clarendon Press, 1996, p. 26.

<sup>32</sup> Edward S. Corwin, *The President : Office and Powers 1787-1957. History and Analysis of Practice and Opinion*, New York, New York University Press, 1957, p. 171.

<sup>33</sup> Selon les termes d'Arthur Schlesinger Jr., « The Legislative-Executive Balance in International Affairs : the Intentions of the Framers », *Washington Quarterly*, hiver 1989, p. 102.

pouvoir aux législateurs dans la formulation de la politique extérieure : c'était là une innovation dont seule la France révolutionnaire a brièvement — [24] entre 1792 et 1795 — fait l'expérience. Il faut noter cependant, avec Louis Henkin, que la mise en place de l'institution présidentielle correspond au besoin d'un Exécutif et aux insuffisances croissantes d'une diplomatie trop dispersée<sup>34</sup>. En matière de politique étrangère, peu importe que certains pouvoirs aient une connotation plus exécutive ou plus législative. C'est indépendamment de cette perception qu'ils sont dévolus soit au président, soit au Congrès, soit encore, aux deux conjointement.

Selon la section 8 de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, le Congrès se voit conférer l'essentiel des pouvoirs en matière de politique étrangère<sup>35</sup>. C'est en effet au Congrès qu'il appartient :

- d'assurer une défense commune ;
- de régler le commerce avec les nations étrangères ;
- de définir et punir les crimes commis en haute mer et les offenses contre la loi des nations ;
- de lever et d'entretenir les armées et la marine de guerre ;
- de déclarer la guerre.

Il faut ajouter à cela les pouvoirs généraux du Congrès qui ont une incidence en matière de politique étrangère, à savoir le pouvoir de proposer et de voter les lois, le pouvoir de dépenser<sup>36</sup> et le pouvoir d'enquête<sup>37</sup>.

En vertu des sections 2 et 3 de l'article II de la Constitution, le président est investi d'un certain nombre de fonctions :

---

<sup>34</sup> Louis Henkin, *op. cit.*, p. 27.

<sup>35</sup> Bien qu'au demeurant, le terme de « politique » ou « d'affaires étrangères » ne soit pas mentionné.

<sup>36</sup> Voir Marie-France Toinet, *Le système politique des États-Unis*, Paris, PUF, coll. « Thémis », 2<sup>e</sup> éd., 1990, p. 341-353.

<sup>37</sup> Les redoutables commissions d'enquête du Congrès sont dotées de moyens considérables pour se faire communiquer des documents et convoquer des témoins.

- il est commandant en chef des armées et de la marine ;
- il a le pouvoir de conclure les traités ;
- il nomme les ambassadeurs et consuls et les ambassadeurs étrangers sont accrédités auprès de lui.

On notera cependant que l'exercice de ces pouvoirs est limité par la nécessaire intervention du Congrès. Ainsi :

- si le président négocie les traités, c'est au Sénat qu'il appartient de les ratifier, à la majorité des deux tiers ;
- les nominations sont en général subordonnées à la confirmation du Sénat, à la majorité simple.

[25]

Le déséquilibre paraît, à la seule lumière du texte constitutionnel, patent. Le président est chargé de l'application de la loi : il assume en somme le gouvernement du pays et notamment la conduite de la politique étrangère. Sa politique demeure constamment assujettie à l'avis, à l'approbation et, a posteriori, au contrôle du Congrès (notamment du Sénat) et les moyens financiers de sa politique dépendent également du bon vouloir du Congrès (vote de la loi de finances). Les Pères fondateurs entendaient créer « deux branches vigoureuses, actives et combattives en leur octroyant, dans le domaine de la politique étrangère, des rôles significatifs se chevauchant l'un l'autre <sup>38</sup> ». Cette compétition a conduit, de facto, à un rééquilibrage des pouvoirs. En fondant sa légitimité sur son rôle de commandant en chef des armées, le président a accru sa prégnance sur la politique étrangère, en « s'appuyant sur le pouvoir exécutif général que la Constitution lui confère mais qu'elle ne définit et ne limite jamais <sup>39</sup> ». Le président utilise tout d'abord des

<sup>38</sup> Norman J. Ornstein, « The Constitution and the Sharing of Foreign Policy Responsibility », cité par Thomas E. Mann dans « Making Foreign Policy ; President and Congress », Thomas E. Mann (ed.), *A Question of Balance : The President, The Congress and Foreign Policy*, Washington, The Brookings Institution, 1990, p. 5.

<sup>39</sup> Disposition qui, aux yeux des Pères fondateurs, n'avait pas, semble-t-il, la portée que les présidents lui ont par la suite accordée : voir Sabine Lavorel,

outils dont le dote la Constitution (tel que son droit de veto ou son droit de message <sup>40</sup>). Il bénéficie ensuite de l'avantage d'être un <sup>41</sup>, contrairement au Congrès qui se perd parfois dans des conjonctures partisans. En ce sens, il est devenu plus présent dans la procédure législative (la Constitution ne l'interdisant pas formellement, le président a développé un pouvoir indirect d'initiative des lois et du budget) par le biais d'une concertation permanente avec le Congrès. Il a su enfin développer des outils de contournement [26] du Congrès (les accords en forme simplifiée - *executive agreements* — qui sont des accords internationaux non subordonnés à l'approbation sénatoriale, et les débats sémantiques autour de la notion de guerre). Il a aussi fréquemment invoqué ce qu'on appelle le « privilège de l'Exécutif », c'est-à-dire la faculté de refuser de communiquer des informations liées à l'exercice de son pouvoir exécutif.

En vertu de la section 2 de l'article III, il appartient au pouvoir judiciaire de s'assurer de la constitutionnalité des actes et du respect de la séparation des pouvoirs. S'agissant de l'observance de la constitution en matière de politique extérieure, le pouvoir judiciaire n'a que rarement tranché, s'abritant bien souvent derrière la dimension politique des conflits entre le législatif et l'exécutif. La doctrine de la « question politique » a été vivement critiquée par certains qui, parce qu'elle venait le plus souvent conforter les positions présidentielles, y ont vu un acte d'allégeance du pouvoir judiciaire. Les choses sont toutefois plus complexes : c'est bien souvent <sup>42</sup> parce que le Congrès n'a pas épuisé tous les moyens en sa possession que le judiciaire refuse de trancher. S'il le faisait, il agirait dès lors en lieu et place du Congrès et renforcerait l'accusation de gouvernement des juges.

---

*La politique de sécurité nationale des États-Unis sous la présidence de George W. Bush*, Paris, L'Harmattan, coll. « Raoul-Dandurand », 2003.

<sup>40</sup> En vertu de l'article II, section 3 de la Constitution : « Le président informera le Congrès de l'État de l'Union [...], il pourra, dans des circonstances extraordinaires, convoquer l'une ou l'autre des chambres, ou les deux à la fois ».

<sup>41</sup> Contrairement au Congrès, le président siège sans interruption. Seul, il représente « les yeux et les oreilles » de la nation, selon Louis Henkin, « Foreign Affairs and the Constitution », *Foreign Affairs*, hiver 1987-1988, p. 291.

<sup>42</sup> Mais pas toujours, si l'on se réfère aux termes de l'arrêt Baker contre Carr, 369 us 186, 217 (1962).

En fait, la distribution des pouvoirs demeure floue à plusieurs égards et engendre une zone grise de pouvoirs concurrents. Le juge Robert H. Jackson écrivait en 1954 : « Il existe une zone de clair-obscur dans laquelle [le président] et le Congrès peuvent posséder une autorité partagée ou dans laquelle la distribution est incertaine <sup>43</sup>. » La Constitution ne donne guère d'indication sur des questions comme le déploiement des forces armées, l'usage des accords en forme simplifiée, le pouvoir de mettre un terme à un traité, la maîtrise du feu nucléaire, la mise en place et le contrôle des opérations secrètes, le privilège de l'Exécutif et la portée exacte du contrôle de la politique étrangère par l'intermédiaire du pouvoir de dépenser du Congrès. C'est là l'objet des débats constitutionnels sur les attributions des pouvoirs.

[27]

## Les débats constitutionnels

[Retour à la table des matières](#)

Déjà, au cours des réunions de la Convention puis durant le débat généralisé sur la ratification de la Constitution, les arguments contradictoires se multiplient. Ils expliquent les variations de l'équilibre des pouvoirs et apportent un éclairage intéressant sur les débats contemporains.

### *Les débats des Pères fondateurs*

Les *Federalist Papers* appartiennent désormais à la littérature politique classique. Ce sont là 85 articles parus notamment dans les journaux de New York et faisant état de débats et d'arguments contradictoires au moment de l'adoption puis de la ratification du texte constitutionnel. Alexander Hamilton (premier secrétaire au Trésor), James Madison (président de 1809 à 1817) et John Jay (premier juge en chef de la Cour suprême) écrivent sous le pseudonyme de Publius. La grande thématique des trente premiers articles concerne la nécessité de mettre

---

<sup>43</sup> Cité par Louis Henkin, *op. cit.*, p. 285.

en œuvre une politique étrangère unifiée et efficace tandis que les États-Unis se sentent menacés par les Britanniques au nord-ouest, par les Espagnols au sud et par les Amérindiens dans les territoires convoités de l'ouest.

Hamilton revient incessamment sur l'importance d'un pouvoir clair et décisif en matière de négociations internationales et d'interventions militaires. Il déplore que les États-Unis n'aient « ni troupes, ni Trésor, ni gouvernement <sup>44</sup> ». Consacrant un article entier au véritable pouvoir du chef de l'Exécutif <sup>45</sup>, il insiste sur la nécessité que ce pouvoir soit réel et significatif. Selon Jay, le monocéphalisme de l'Exécutif est en ce sens un atout <sup>46</sup>. Hamilton s'emploie cependant à expliquer qu'il ne s'agit en aucune façon de réinstaurer la monarchie : « le président des États sera commandant en chef [...]. À cet égard, son autorité sera nominale- ment identique à celle du roi de Grande- Bretagne ; mais, en réalité, elle est bien moindre <sup>47</sup> », notamment parce qu'il n'a pas le pouvoir de déclarer la guerre et de lever et d'entretenir les troupes. Deux amendements, particulièrement [28] révélateurs du souci d'efficacité de la politique étrangère, sont apportés avant la signature du texte constitutionnel. D'une part, Madison obtient qu'à la première formulation du pouvoir du Congrès de « faire la guerre » soit substituée la formule « déclarer la guerre ». La nuance est d'importance et confère de *facto* au président la conduite effective de la guerre <sup>48</sup>. D'autre part, dix jours avant l'ajournement de la Convention, les constituants choisissent, contrairement à ce que prévoyait la disposition originale, de confier la responsabilité de négocier un traité au président plutôt qu'au Sénat dont le pouvoir est restreint aux avis et à la ratification <sup>49</sup>. De fait, dès les premières années du gouvernement Washington, la pratique quotidienne

<sup>44</sup> Hamilton, *The Federalist*, 15, p. 69.

<sup>45</sup> *Ibid.*, 69, p. 348-354.

<sup>46</sup> *Ibid.*, 64, p. 325.

<sup>47</sup> *Ibid.*, 69, p. 350.

<sup>48</sup> Bernard Schwartz, *op. cit.*, p. 196.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 118. Washington fait très vite l'expérience de cette disposition. Résolu d'appliquer la Constitution, il se rend lui-même au Sénat au mois d'août 1789 pour recueillir l'avis des législateurs s'agissant d'un traité qu'il se propose de négocier. Devant la lenteur des procédures, il revient à la Maison- Blanche sans avis concret, jurant qu'on ne l'y prendrait plus.

de la politique étrangère s'avère comporter bien plus d'objets que ce qu'on avait prévu explicitement dans la Constitution.

Hamilton n'en apporte pas moins un bémol à son apologie du pouvoir exécutif. Il voit dans l'obligation de ratification des traités par les deux tiers du Sénat une protection contre une dérive propre à la nature humaine : il ne serait pas sage pour « une nation de remettre des intérêts d'une nature si délicate et si importante que ceux qui concernent ses rapports avec le reste du monde à la seule disposition d'un magistrat créé et entouré comme le serait un président des États-Unis <sup>50</sup> ». Même le pouvoir présidentiel de nommer les ambassadeurs est dans cette perspective réduit à son aspect le plus symbolique : pour Hamilton, c'est « beaucoup plus une affaire de dignité que d'autorité <sup>51</sup> ».

Les événements des premières années de gouvernement conduisent Madison à se prononcer très vivement sur les pouvoirs de guerre du président. Dès 1793, en effet, tandis que la population américaine est partagée sur la Révolution française, qu'Hamilton, secrétaire au Trésor, se prononce résolument en faveur de la Grande-Bretagne et que Jefferson, secrétaire d'État, soutient ouvertement l'alliance avec la France, Washington [29] prend la décision - sans consulter le Congrès et notwithstanding le traité franco-américain de 1778 - de proclamer la neutralité des États-Unis dans le conflit opposant la France à la Grande-Bretagne. Le débat qui s'ensuit est vigoureux. Selon Hamilton, le pouvoir du Congrès de déclarer la guerre et de consentir à la ratification des traités ne s'applique pas, puisqu'il ne s'agit là que d'interpréter un traité. À l'inverse, Madison, membre de la Chambre des représentants, reproche publiquement au président d'avoir outrepassé ses pouvoirs constitutionnels : selon lui, le pouvoir exécutif n'avait aucun droit de déterminer lui-même si oui ou non il devait y avoir déclaration de guerre <sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> *The Federalist*, 75, p. 382.

<sup>51</sup> *Op. cit.*, 69, p. 349.

<sup>52</sup> Voir Robert Katzmann, « War Powers : Toward a New Accommodation », dans Thomas Mann (ed.), *op. cit.*, p. 37-38 ; Michael J. Glennon, « The Gulf War and the Constitution », *Foreign Affairs*, 70 (2) 1991, p. 87 ; David Gray Adler, « The Constitution and Presidential Warmaking » dans David Gray Adler et Larry N. George (eds), *The Constitution and the Conduct of American Foreign Policy*, Lawrence, KS, University Press of Kansas, 1996, p. 198-199.

Le document de 1787 est donc sujet à des interprétations diverses : il laisse entières de nombreuses incertitudes. La période contemporaine voit perdurer ces débats vivaces entre les partisans de l'autorité constitutionnelle du Congrès et les tenants de la suprématie du pouvoir présidentiel.

### *La thèse de l'autorité constitutionnelle du Congrès*

Tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, la politique américaine, fidèle en cela aux instructions du premier président dans son message d'adieu, demeure bien loin des « vicissitudes » des relations internationales en Europe. Le pouvoir exécutif, peu confronté à des questions de politique étrangère, reste somme toute assez respectueux des prérogatives du Congrès <sup>53</sup>. Le fait que la balance des pouvoirs penche vers le Congrès a d'ailleurs pu conduire à qualifier le régime politique américain, durant cette période, de « régime congressionnel <sup>54</sup> ». Ceci vient conforter les défenseurs des pouvoirs du Congrès qui s'appuient sur l'intention évidente des Fondateurs de ne pas confier le champ des relations internationales à une seule entité, toujours tentée par l'arbitraire.

[30]

L'argument majeur : aussi complexes que soient les questions internationales, elles doivent être soumises à la délibération et à la décision des représentants du peuple <sup>55</sup> : il ne serait pas sage de confier les rapports de la République avec le reste du monde à un seul magistrat <sup>56</sup>. La personnification du pouvoir présidentiel conduit à toutes les suspensions : on reproche encore aux présidents de se servir de la politique étrangère à des fins partisans, de favoriser des intérêts particuliers

<sup>53</sup> Ce dernier déclarera d'ailleurs en tout et pour tout trois guerres (1812, 1846 et 1898).

<sup>54</sup> Par opposition à la notion classique de « régime présidentiel ».

<sup>55</sup> Voir Larry N. George, « Democratic Theory and the Conduct of American Foreign Policy » dans David Gray Adler et Larry N. George (eds), *op. cit.*, p. 65.

<sup>56</sup> Hamilton, *The Federalist*, 75, p. 382.

plutôt que l'intérêt général <sup>57</sup>. Les défenseurs de l'autorité constitutionnelle du Congrès ajoutent d'ailleurs qu'il suffit de s'en tenir à la lecture littérale de la Constitution : même si le texte fondamental est toujours sujet à interprétation, il n'en demeure pas moins très explicite, par exemple en ce qui a trait au pouvoir formel du Congrès de déclarer la guerre, de lever et d'entretenir les armées et d'autoriser toutes les dépenses publiques <sup>58</sup>.

Dans la pratique, le principe de séparation des pouvoirs, qui occasionne des lenteurs et des lourdeurs, assure des actions retardées mais réfléchies. En effet, le processus de consultation et de consentement du Sénat est long et fastidieux mais il semble bien que les Fondateurs l'aient voulu ainsi pour rendre précisément la ratification d'un traité plus difficile et plus solennelle. « Plus il y aura de difficultés à conclure des traités, disait Gouverneur Morris à Philadelphie en 1787, plus la valeur qu'on leur accordera sera grande <sup>59</sup> », [31] et plus on limitera le nombre de « conventions contraignantes <sup>60</sup> ». Le format même du Sénat, petite assemblée élue au suffrage universel indirect pour une longue période de six ans, était propice à faire de lui une sorte de comité de

---

<sup>57</sup> En témoignent les exemples de Lyndon Johnson qui induit la population et le Congrès en erreur au moment où il s'engage profondément dans le conflit vietnamien, de Richard Nixon et Henry Kissinger qui mènent l'essentiel de leurs politiques dans le secret, de Jimmy Carter qui utilise la crise iranienne dans sa lutte contre son adversaire Edward Kennedy lors des primaires présidentielles de 1980, de Ronald Reagan qui trompe le Congrès en autorisant des tractations secrètes pour armer les rebelles au Nicaragua. « Trop souvent depuis 1964, ils ont utilisé la politique étrangère pour appuyer leurs positions personnelles... », I.M. Destler, Leslie H. Gelb et Anthony Lake, *Our Own Worst Enemy : The Unmaking of American Foreign Policy*, New York, Simon & Schuster, 1984, p. 21.

<sup>58</sup> La question que pose Michael Glennon est d'ailleurs la suivante : pourquoi tous ces pouvoirs s'ils ne signifient rien ?, *op. cit.*, p. 91. Ces pouvoirs n'ont au demeurant fait l'objet d'aucun amendement constitutionnel.

<sup>59</sup> Cité par Robert Spitzer, « The President, Congress and the Fulcrum of Foreign Policy », dans David G. Adler et Larry N. George (eds), *op. cit.*, p. 85.

<sup>60</sup> Conformément au message d'adieu de Washington. *Les grands textes de l'histoire américaine*, réunis par Henry Steele Commager, Washington, Le service américain d'information, 1977, p. 29. Voir aussi Félix Gilbert, *To the Farewell Address, Ideas of Early American Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press, 1961, p. 145.

sages à même, selon Hamilton, de conseiller le président tout le long du processus de la politique étrangère. Dans cette optique, il est donc peu logique que le rôle du Sénat soit réduit à son simple consentement <sup>61</sup>. L'expertise des commissions sénatoriales, parfois auréolée d'une plus grande continuité que celle des organes du pouvoir exécutif, va dans ce sens.

À quelques reprises d'ailleurs, le Congrès a marqué son pré carré et redéfini son champ de compétences. Ainsi, pour contrer la pratique des accords internationaux en forme simplifiée (*Executive agréments*) qui permet de « court-circuiter » le Sénat, la loi Case <sup>62</sup> a été adoptée aux fins de contraindre le secrétaire d'État à transmettre les accords exécutifs dans les soixante jours suivant leur conclusion. Ce texte lui concède cependant suffisamment de souplesse puisque, d'une part, le mode de transmission est allégé si l'accord requiert le secret diplomatique et d'autre part, ces dispositions ne concernent pas les simples ententes (*understandings*) <sup>63</sup>.

Aux défenseurs d'un pouvoir présidentiel fort en cas de crise, les tenants des pouvoirs majeurs du Congrès répondent que la structure du régime politique a su laisser la latitude nécessaire au chef de l'Exécutif en périodes exceptionnelles, comme en témoigne le ralliement du Congrès lors des attaques de Pearl Harbor en 1941 et du 11 septembre 2001 <sup>64</sup>. Les exemples de limitation du pouvoir présidentiel par le Congrès — par exemple, dans le conflit vietnamien [32] sous Nixon, dans le cadre de la politique menée au Nicaragua sous Reagan — ou encore d'obstruction catégorique - comme dans les refus infligés à Carter et à Clinton — sont fondés sur une volonté de limiter l'exercice d'un pouvoir qui n'est pas en conformité avec l'opinion populaire. C'est ainsi que l'on a pu faire valoir que les restrictions imposées au président

<sup>61</sup> Voir Robert Spitzer, *op. cit.*, p. 85-86.

<sup>62</sup> Loi parrainée par le sénateur Clifford Case et le représentant Clement Zablocki, en janvier 1972 et adoptée en août de la même année.

<sup>63</sup> La différence est plutôt ténue entre une entente et un accord exécutif, ce qui ne simplifie pas les choses. L'entente, souvent purement verbale, est considérée comme moins contraignante. Voir Robert J. Spitzer, *op. cit.*, p. 96-97.

<sup>64</sup> La guerre contre le Japon est déclarée par le Congrès, le 8 décembre 1941, avec une seule voix dissidente. Le 14 septembre 2001, une résolution conjointe des deux Chambres du Congrès autorise le président à utiliser la force contre les responsables des attaques terroristes.

Bush, à l'occasion du vote sur la résolution d'octobre 2002 <sup>65</sup> autorisant une intervention militaire en Irak, visaient à prévenir un exercice exorbitant du pouvoir exécutif <sup>66</sup>. À ce titre, explique Louis Henkin, et contrairement à certaines assertions, le feu nucléaire ne rend pas les pouvoirs de guerre du Congrès obsolètes. En effet, « si nous prenons la Constitution au sérieux, écrit-il, il n'est pas déraisonnable de conclure que la raison originelle de laisser les pouvoirs de guerre au Congrès s'applique *a fortiori* à un conflit nucléaire <sup>67</sup> ».

Le borbier vietnamien suscite d'ailleurs un remarquable sursaut du Congrès, qui s'attelle à revitaliser ses pouvoirs constitutionnels en matière de politique étrangère et de défense nationale. C'est ainsi qu'en avril 1970, les sénateurs Frank Church (démocrate) et Sherman Cooper (républicain) introduisent et obtiennent le vote d'un amendement au programme de dépenses militaires pour interdire le financement de toute opération terrestre au Cambodge. La même année, la résolution du golfe de Tonkin est abrogée par le Sénat. En 1972, la loi Case est adoptée. On notera cependant que cette loi a été contestée par les présidents et n'a été que partiellement observée. Le point d'orgue est sans doute atteint lorsqu'en octobre 1973, à la suite d'intenses auditions des commissions des Affaires étrangères des deux Chambres sur les pouvoirs de guerre, le Congrès adopte une loi qui tend à limiter substantiellement les pouvoirs du président et à restaurer les pouvoirs constitutionnels du Congrès : le *War Powers Act* <sup>68</sup>. [33] En 1974, à la faveur d'un amendement au programme d'aide à l'étranger, deux démocrates,

<sup>65</sup> Résolution conjointe, le 16 octobre 2002, autorisant l'usage de la force militaire contre l'Irak. Votée à 77 voix contre 23 au Sénat et à 296 contre 133 à la Chambre.

<sup>66</sup> D'après le témoignage d'Antony Blinken, alors directeur du personnel de la Commission sénatoriale sur les Affaires étrangères, la résolution restreint l'usage de la force à un seul pays, l'Irak, conditionnellement (« si nécessaire ») et après avoir exploré les possibilités d'un désarmement pacifique par l'intermédiaire du Conseil de sécurité des Nations unies.

<sup>67</sup> Louis Henkin, « Foreign Affairs and the Constitution », *Foreign Affairs*, p. 301.

<sup>68</sup> Nixon a vigoureusement dénoncé cette loi qui, selon lui, « pouvait miner sérieusement la capacité d'agir de façon décisive et convaincante à l'occasion d'une crise internationale ». Il y oppose son veto qui est surmonté conformément aux termes de la Constitution par les deux tiers du Sénat et de la Chambre : le *War Powers Act* entre donc en vigueur.

le sénateur Harold Hughes et le représentant Léo Ryan proposent et obtiennent que toute action secrète conduite ou commanditée par l'Agence centrale du renseignement (CIA) soit rapportée aux commissions des Appropriations et des Forces armées de chaque Chambre. En 1977, à la suite du rapport de la Commission d'enquête présidée par le sénateur Frank Church <sup>69</sup>, qui contenait quelques révélations scandaleuses sur les activités de la CIA, deux commissions spéciales ont été créées, au Sénat et à la Chambre des représentants, sur les activités de renseignement. En janvier 1991, après s'être refusé à consulter le Sénat sur l'intervention militaire en Irak, le président George H. Bush présente, par courtoisie selon lui, une résolution de dernière minute au Sénat qui était placé plus ou moins devant le fait accompli. Il n'en demeure pas moins que Bush aura consulté le Sénat. Par la suite, le Congrès, dominé par les Républicains de 1995 à 2001, s'oppose directement au président démocrate, Bill Clinton dont la politique, jugée trop libérale et internationaliste, est résolument entravée.

Le pouvoir économique du Congrès est déterminant. Le président doit implorer constamment le Congrès pour faire entériner ses projets de libre-échange ou de simple libéralisation des échanges commerciaux. Il cherche le plus souvent à obtenir le *fast track* ou voie rapide, c'est-à-dire la liberté de soumettre un projet au Congrès sans qu'il puisse être amendé. On sait que des amendements successifs reviennent souvent à renvoyer un projet aux calendes grecques.

La préservation des pouvoirs constitutionnels du Congrès se fonde sur la contestation des dérives de la « présidence impériale <sup>70</sup> » qui a marqué les années 1970. Ces arguments sont [34] cependant loin de venir à bout de la thèse de la prééminence du pouvoir exécutif qui s'inscrit dans une longue tradition, sans cesse confortée par la pratique présidentielle tout au long du XX<sup>e</sup> siècle.

---

<sup>69</sup> Il s'agit d'une commission spéciale du Sénat chargée d'enquêter sur toutes les activités gouvernementales de renseignement, dont celles des forces de police internes, le *Fédéral Bureau of Investigation (FBI)*. Cette commission fut créée (parallèlement à une autre à la Chambre des représentants) en 1975 et le rapport, dit Rapport de la Commission Church, fut déposé en 1976.

<sup>70</sup> Voir Arthur Schlesinger Jr., *La Présidence impériale*, Paris, PUF, 1976, 561 p.

### *La thèse de la suprématie du président*

L'histoire politique américaine s'infléchit à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, lorsque le président acquiert petit à petit une autorité accrue et renverse le partage des pouvoirs à son profit.

Sous William McKinley (1897-1901) les États-Unis chaussent les bottes d'une grande puissance en déclarant la guerre à l'Espagne et en établissant rapidement un empire. Le Congrès joue alors un rôle nettement mineur : il entérine les décisions présidentielles. La pratique du président Théodore Roosevelt (1901-1908) accroît d'ailleurs cette perspective. C'est dans ces conditions que Woodrow Wilson (1913-1920) mène le pays durant la première guerre mondiale et promeut une politique de paix internationale sans même consulter le Sénat. Cela lui vaudra un célèbre camouflet lorsqu'il s'agira de faire ratifier le traité de Versailles et la participation à la Société des Nations qu'il avait lui-même conçue. Cela ne suffit cependant pas à modifier l'ordre des choses, car Franklin Roosevelt profite de son immense popularité pour diriger la politique étrangère sans égard pour le Congrès plutôt isolationniste. En 1936, le juge George Sutherland, rapportant pour la Cour suprême dans l'affaire *United-States v. Curtiss-Wright* viendra l'appuyer : reprenant l'expression de Marshall pour lequel le président agit comme « le seul organe de la nation dans les affaires extérieures <sup>71</sup> », Sutherland écrit : « Dans ce vaste domaine extérieur, avec ses problèmes importants, compliqués, délicats et divers, seul le président a le pouvoir de parler ou d'écouter comme [35] représentant de la nation... Le Sénat ne peut pas s'ingérer et le Congrès même demeure

---

<sup>71</sup> En 1800, John Marshall, qui allait devenir un célèbre juge en chef de la Cour suprême des États-Unis, prononça un discours souvent cité par les spécialistes de la Constitution américaine. Marshall était alors membre de la Chambre des représentants et n'en fit pas moins un plaidoyer en faveur du pouvoir présidentiel en matière de politique étrangère : « Le président, déclarait-il au cours d'un débat en Chambre, est le seul organe de la nation dans ses relations extérieures, et son seul représentant auprès des nations étrangères [...]. Il possède l'ensemble du pouvoir exécutif. Il détient et dirige la force de la nation. En conséquence, tout acte qui doit être posé par la force de la nation doit relever de lui. »

impuissant...<sup>72</sup> » En effet, c'est le président Truman, seul, qui décide d'utiliser l'arme nucléaire en 1945. En 1947, au moment de lancer sa doctrine d'intervention internationale en temps de paix qui devait donner lieu à la politique de l'endiguement, Truman consulte les chefs de partis au Congrès, et particulièrement le leader de la majorité au Sénat, le sénateur républicain Arthur Vandenberg. Ce dernier accorde son soutien au président. Cet appui d'un leader du parti opposé engendre une période de consensus *bipartisan*, assez proche du « fait majoritaire » à la française, pour tout ce qui concerne la politique étrangère, les grandes stratégies de dissuasion et de défense nationale. Ainsi, « la menace soviétique a constitué un puissant facteur de présidentialisation du régime<sup>73</sup> ». Dans ce contexte, John F. Kennedy ne croit pas bon de consulter le Sénat avant d'expédier des conseillers militaires puis des troupes au Vietnam. A la suite de cette décision, le président Johnson obtient facilement, en 1964, l'autorisation de mener une intervention qui est une véritable guerre sans en porter le nom. Richard Nixon engage par la suite des négociations tout en poursuivant des attaques aériennes en Indochine sans faire grand cas du Congrès. George W. Bush, que l'on présumait faible, se révèle, après le 11 septembre 2001, un véritable commandant en chef, que suit le Congrès. Fait intéressant, cependant, la résolution qu'adopte le Congrès en octobre 2002 pour autoriser le président à utiliser la force militaire contre l'Irak se conforme en tout point à la loi des pouvoirs de guerre de 1973<sup>74</sup>. Elle en est peut-être la seule véritable application.

Les tenants de la concentration du pouvoir en matière de politique étrangère dans la personne du président s'appuient sur deux éléments : d'un côté, ils se fondent sur la tradition constitutionnelle des régimes politiques européens, de l'autre ils affirment l'obsolescence d'un texte constitutionnel bicentenaire, [36] édicté à une époque où la politique étrangère américaine se réduisait à sa portion congrue. Ils invoquent la

---

<sup>72</sup> Cité par Bernard Schwartz, *op. cit.*, p. 101-102. Voir aussi David Gray Adler, *op. cit.*, p. 25. La Cour entérinait ainsi la constitutionnalité d'une décision du président de suspendre des livraisons d'armes au Paraguay et à la Colombie alors engagés dans un conflit.

<sup>73</sup> Sabine Lavorel, *op. cit.*

<sup>74</sup> La loi est mentionnée explicitement dans le libellé de la résolution et références sont faites à l'obligation du président de faire rapport dans les 48 heures de l'intervention militaire et de respecter le délai prévu de 60 jours.

nécessaire corrélation entre le statut de superpuissance et l'existence d'un Exécutif fort, capable de prendre des engagements et de s'assurer une grande crédibilité. La portée des décisions de politique étrangère est telle qu'il paraît irresponsable d'en laisser l'élaboration à 535 législateurs dont les intérêts locaux prévalent d'ailleurs souvent. Sans doute, le président doit-il, de temps à autre, s'adresser au Congrès et gagner l'adhésion de ses membres à ses politiques. Cela ne doit pas occulter son aptitude à mener la politique étrangère dans l'intérêt national qu'il est le seul à représenter vraiment.

Pour Bernard Schwartz, les Pères fondateurs n'entendaient pas opérer un véritable partage du pouvoir mais bien une division entre le pouvoir du président et les *responsabilités* du Congrès <sup>75</sup>. Il appartient donc aux législateurs de contrôler et de borner l'exercice du pouvoir par l'Exécutif, mais leur rôle demeure subordonné à celui du président. Ils n'exercent pas un véritable pouvoir mais assument des responsabilités en regard du pouvoir. En substance, selon Schwartz, la Maison-Blanche contrôle les instruments de la politique étrangère, le Congrès décide des fonds nécessaires à cette politique. Le pouvoir du président de recevoir les ambassadeurs ne suppose-t-il pas celui de les accréditer, de reconnaître des partenaires diplomatiques et d'établir des relations appropriées avec eux, ce qui constitue l'essentiel de la politique étrangère ? En conséquence, le président est le véritable dépositaire du pouvoir en ce domaine.

Le président est toujours autorisé, sur la base de la légitime défense, à déployer des troupes et à les engager au combat. Cette responsabilité peut aller jusqu'à nécessiter l'envoi de forces spéciales en cas d'urgence. Jefferson fondait déjà les prérogatives d'urgence sur l'approche de John Locke et non sur la Constitution. Abraham Lincoln et Franklin Roosevelt ont eu recours à cette doctrine en lui reconnaissant toutefois un caractère temporaire et exceptionnel <sup>76</sup>. Un nombre considérable d'interventions militaires américaines n'ont pas été soumises à la consultation du Congrès parce qu'elles n'ont pas été dénommées «guerres».

<sup>75</sup> Bernard Schwartz, *op. cit.*, p. 100.

<sup>76</sup> Voir Thomas E. Mann, « Making Foreign Policy : President and Congress », *op. cit.*, p. 6-7.

[37]

On a distingué entre un acte de guerre et un état de guerre, ce dernier ne pouvant survenir que lorsque deux États sont engagés l'un contre l'autre. Dans le cas d'interventions américaines contre des États faibles incapables de mener une véritable guerre contre les États-Unis, on a pu arguer qu'il ne s'agissait pas vraiment de guerre mais « d'intervention armée <sup>77</sup> ». Le nucléaire est assurément un autre facteur conséquent de la « présidentialisation » du régime <sup>78</sup>, puisque, selon un schéma identique aux autres puissances nucléaires, l'utilisation en est concentrée dans les mains de l'Exécutif. Il est évident que seul le président est en mesure de décider d'utiliser l'arme nucléaire dans le cas d'une attaque ennemie, ou d'une menace imminente justifiant une attaque dite « préemptive ». De telles conjonctures nécessitent des réactions tellement rapides qu'elles excluent tout recours légal à une autre instance que l'Exécutif. En conséquence, le pouvoir nucléaire ne peut être aisément assujéti au cadre juridique classique et de fait, « l'atome est devenu une nouvelle source du droit constitutionnel <sup>79</sup> ».

Enfin, même le pouvoir fondamental du Congrès d'autoriser les dépenses perd de son sens et de sa portée s'agissant de systèmes d'armements de plus en plus sophistiqués. La véritable teneur de ces derniers doit être tenue secrète et ils s'inscrivent dans une stratégie complexe que seul le Conseil de sécurité nationale est en mesure d'évaluer. De surcroît, il existe en matière de défense nationale une étroite connexion entre l'intérêt propre des parlementaires (par exemple dans le but de promouvoir leur circonscription électorale) et leur vote. Il en va autrement en matière d'aide à l'étranger où les retombées locales sont à peu près absentes. L'initiative de ces programmes provient invariablement

---

<sup>77</sup> Selon le président Howard Taft (1909-1913), l'usage de la force revêt un caractère variable selon le type de nations dont les relations avec les États-Unis sont affectées. Félix Frankfurter (avant d'accéder à la Cour, au moment où il était conseiller juridique au ministère de la Guerre) aurait déclaré, plutôt cyniquement, quand on lui demandait si une opération américaine contre Veracruz en 1914 constituait une guerre : « ce serait un acte de guerre contre une grande nation. Ce ne l'est pas contre une petite nation ». Bernard Schwartz, *op. cit.*, p. 197.

<sup>78</sup> Voir Sabine Lavorel, *op. cit.*, p. 52.

<sup>79</sup> Jacques Robert, « Libertés publiques et défense », *Revue du droit public*, septembre-octobre 1977, p. 941.

du président qui s'est vu refuser des fonds à plusieurs [38] reprises <sup>80</sup>. L'absence de vision d'ensemble et d'une juste perception de l'intérêt national de la part du Congrès consacre l'anachronisme des contrôles législatifs quand il s'agit de concevoir l'ordre international.

En somme, la politique étrangère n'a de sens que si le président est celui qui dirige, le Congrès étant réduit à légiférer pour le moyen ou le long terme. Il est évident que seul le président peut répondre « aux besoins d'expertise, de secret, de célérité, d'efficacité » qui sont au cœur de la pratique de la politique étrangère. Le Congrès ne peut qu'« offrir des jugements de valeur à long terme plus vastes, plus tempérés, plus délibérés, plus prudents <sup>81</sup> ». Le plus souvent, le Congrès intervient *a posteriori* pour corriger les effets non souhaitables d'une politique. La plupart des auteurs reconnaissent que le Congrès n'a guère d'autre choix que de porter ses jugements sur la politique étrangère une fois qu'ont été prises les grandes décisions. Pour Tocqueville, le primat du Congrès était affaire de circonstances : « Si la vie de l'Union était sans cesse menacée, si ces grands intérêts se trouvaient, un jour, mêlés à ceux d'autres peuples puissants, on verrait le pouvoir exécutif grandir dans l'opinion par ce qu'on attendrait de lui et par ce qu'il exécuterait <sup>82</sup>. »

---

<sup>80</sup> Par exemple, en 1973, le Congrès a adopté la loi de l'aide à l'étranger (*Foreign Assistance Act*) qui oblige le président à refuser l'aide à un pays où les droits de l'homme ne sont pas respectés. De plus, le Congrès a pris l'habitude d'imposer un nombre très élevé de critères (système du *earmarking*) portant sur la nature des régimes, sur leur conduite et même leur comportement envers les États-Unis. Ce système aboutit à restreindre considérablement l'aide. Voir Bruce W. Jentleson, « American Diplomacy : Around the World and along Pennsylvania Avenue », dans Thomas E. Mann (ed.), *A Question of Balance : The President, the Congress and Foreign Policy*, Washington, The Brookings Institution, 1990, p. 171-174. Enfin, les programmes d'aide de l'Administration Clinton ont été régulièrement soumis aux redoutables critères du très conservateur président de la Commission sénatoriale des Affaires étrangères, Jesse Helms. Par exemple, dès qu'un programme de limitation des naissances faisait partie d'un plan d'assistance à un pays en voie de développement, les fonds étaient refusés par le Congrès.

<sup>81</sup> Louis Henkin, *op. cit.*, p. 307.

<sup>82</sup> Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Paris, Gallimard, 1986, p. 200.

Ainsi, pour comprendre cette préoccupation constante et particulièrement propre au système politique américain de limiter le pouvoir et de bien mettre en œuvre des contrepoids efficaces, il est nécessaire de retourner aux origines. Il faut prendre conscience [39] du caractère profondément libéral de la Déclaration d'indépendance de 1776, de l'importance primordiale qu'elle attache au « consentement des gouvernés ». Aussi, quels que soient le prestige du président et son pouvoir réel, la Constitution l'oblige constamment à se préoccuper des membres du Congrès, voir à les courtiser quotidiennement. C'est pourquoi on a qualifié les présidents qui ont réussi, de *great persuaders*, de grands agents de persuasion. Car finalement, le poids respectif du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif dépend tout autant des relations qu'ils entretiennent que des compétences dont ils sont dotés par le texte constitutionnel <sup>83</sup>. Sans doute l'interprétation de la Constitution a-t-elle considérablement évolué depuis 1787. Du régime congressionnel, l'exercice du pouvoir a glissé vers un régime présidentiel. Le président s'est progressivement affirmé comme l'acteur central du processus de formulation de la politique étrangère. D'ailleurs, suivant les époques, les présidents ont plus ou moins tenu compte des pouvoirs du Congrès. Ils se sont peu adressés au Sénat pour lui demander son avis, mais ils se sont le plus souvent sentis obligés de s'assurer de son consentement. Il est évident que le partage des pouvoirs évolue avec les styles présidentiels et les circonstances. Il est tout aussi patent que la balance penche vers le président dont les atouts - parfois extra-juridiques — sont indéniables. Pour autant, le Congrès conserve un rôle déterminant, quoi qu'il s'agisse moins pour lui de formuler la politique étrangère que d'en contrôler rigoureusement l'application.

[40]

---

<sup>83</sup> Voir Rebecca Hersman, *Friends and Foes : How Congress and the President Really Make Foreign Policy*, Washington DC, Brookings, 2000, p. 2-8.

[41]

**La politique étrangère des «États-Unis.**  
*Fondements, acteurs, formulation*

PREMIÈRE PARTIE

**Chapitre 2**

---

**LE CADRE CULTUREL :  
LE STYLE NATIONAL**

[Retour à la table des matières](#)

Stanley Hoffmann a déjà fort bien défini et analysé le style national américain dans une perspective de relations internationales <sup>84</sup>. Il faut d'abord distinguer le « style national » de la notion plutôt statique de « caractère national <sup>85</sup> ». Le style national, de même que la personnalité d'un individu, est une notion dynamique, évolutive. Ce n'est pas une donnée immuable : il est susceptible d'être modifié par son

---

<sup>84</sup> Stanley Hoffmann, *Gulliver empêtré : Essai sur la politique étrangère des États-Unis*, Paris, Seuil, 1971, p. 135 et suiv. Voir aussi Robert Dallek, *The American Style of Foreign Policy : Cultural Politics and Foreign Affairs*, New York, Alfred A. Knopf, 1983, 313 p. ; et Michael Hunt, *Ideology and US Foreign Policy*, New Haven (CT), Yale University Press, 1987, 238 p. Hunt emploie le terme « idéologie » pour évoquer les traits qui s'apparentent au style. Il définit ainsi l'idéologie comme « un ensemble intégré de convictions ou de présupposés qui réduit les complexités d'une tranche particulière de la réalité en termes aisément intelligibles et qui propose des moyens appropriés pour faire face à cette réalité », p. xi.

<sup>85</sup> « Tandis que l'étude du caractère national s'attache à la découverte de la personnalité collective, celle du style national cherche à déterminer la façon dont cette personnalité collective réagit à son milieu et agit sur lui. » Walt W. Rostow dans Elting E. Morison (ed.), *The American Style*, New York, Harper, 1958, p. 147.

environnement social et par l'évolution des sociétés. Il n'en demeure pas moins remarquablement persistant à travers les époques dans ses aspects généraux et se transmet à travers des environnements différents. Il nous permet d'établir des liens entre les premiers Américains [42] et ceux d'aujourd'hui. Il faut ensuite rappeler qu'un tel concept est une construction de l'esprit projetée sur la réalité. Comme tout modèle explicatif, il comporte des simplifications et des généralisations commodes. Il nous permet de comprendre les actions et réactions des personnes dans le temps et l'espace, mais il ne saurait rendre compte de tous les détails. Enfin, cette notion ne se présente en aucune façon comme étant l'explication ultime et exclusive des comportements.

On peut apporter bien des objections à ce type d'analyse. D'abord, est-il légitime d'assimiler la culture des élites responsables des décisions de politique étrangère à celle de l'ensemble de la population ? On peut sans doute constater d'immenses différences entre les réflexes culturels d'un niveau de la société à l'autre. On pourrait même aller jusqu'à dire que les diplomates de pays distincts se ressemblent davantage les uns aux autres qu'ils ne s'apparentent à la culture populaire de leurs pays d'origine. Pourtant, à bien des égards, le comportement d'un diplomate américain, pour ne mentionner que le cas qui nous intéresse, demeure profondément différent de celui de ses homologues étrangers.<sup>86</sup> De plus, tout particulièrement aux États-Unis, comme d'ailleurs dans plusieurs autres démocraties, la culture populaire est celle qui donne le ton et à laquelle on cherche à se conformer pour rendre compte d'actions politiques.

Le diplomate cherche souvent à offrir à ses concitoyens, avec plus ou moins de sincérité, l'image d'un serviteur de son pays. On pourrait encore mettre en doute la continuité de ce style en soulignant les écarts

---

<sup>86</sup> Voir à cet égard la superbe pièce de théâtre de Lee Blessing, *A Walk in the Woods : a Play in Two Acts*, New York, Dramatists Play Service Inc., 1988. On y voit un diplomate russe et son collègue américain, tous deux responsables d'une pénible et complexe négociation sur les armes nucléaires, réagir tout à fait différemment quant à l'objet de leur rencontre. Le Russe fait montre d'un cynisme bien européen et de la culture déliquescence des élites soviétiques vieillissantes, tandis que l'Américain apparaît tout entier concentré sur la recherche d'une solution concrète, plutôt optimiste et peu soucieux du contexte et des perceptions de son homologue.

considérables entre les objectifs de la politique étrangère d'un siècle à l'autre, d'une génération à l'autre.

Il reste pourtant que le cadre culturel représente une conjonction de facteurs influant considérablement sur l'élaboration de la politique étrangère. On assiste d'ailleurs, depuis la fin de la guerre froide, à un renouveau des études fondées sur la culture et [43] sur l'identité dans la théorie des relations internationales <sup>87</sup>. Outre la géographie et la position géostratégique des États-Unis qui jouent un rôle déterminant <sup>88</sup>, des éléments essentiels sont venus fonder le style national et expliquent tant ses tendances profondes que son évolution.

## Les éléments fondateurs du style national

[Retour à la table des matières](#)

L'étude du style national américain impose de se pencher sur ce qui constitue les fondements de ces traits spécifiques qui vont venir s'imprimer dans le processus d'élaboration de la politique étrangère. Des éléments historiques, directement liés à la découverte du Nouveau Monde, des éléments politiques, au nombre desquels le legs de Washington, constituent les fondements du style national américain.

### *Des éléments historiques*

La colonisation de l'Amérique du Nord par les Britanniques date de 1607, avec l'établissement de Jamestown en Virginie. Tous les historiens s'accordent cependant pour conférer une grande signification, une valeur quasi mythique au voyage du *Mayflower* : en 1620, les puritains, dits aussi pèlerins, abordent le cap Cod dans le Massachusetts. En quête

---

<sup>87</sup> Voir Yosef Lapid et Friedrich Kratochwil (eds), *The Return of Culture and Identity in IR Theory*, Boulder (Col.) et Londres, Lynne Rienner, 1996, 256 p. ; David Campbell, *Writing Security : United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2<sup>e</sup>éd., 1998, 250 p.

<sup>88</sup> Voir à ce titre, l'étude très complète de Howard J. Wiarda, *American Foreign Policy. Actors and Processes*, New York, Harper Collins, 1996, p. 33-34.

de liberté, ils fuient l'intolérance et la répression religieuse en Grande-Bretagne. Ils sont animés par une grande foi, une redécouverte de la « pureté » de l'idéal évangélique chrétien et une opposition déterminée au système hiérarchique du christianisme existant en Angleterre, même après la Réforme religieuse. À observer la façon dont ils conçoivent et vivent leur religion, on distingue déjà les traits caractéristiques qui vont façonner toute l'histoire des États-Unis, voire même la politique étrangère de ce pays.

[44]

### *Le fondamentalisme*

Ils sont d'abord ce qu'on dénomme aujourd'hui des « fondamentalistes » c'est-à-dire des croyants qui se sentent autorisés à interpréter les écrits religieux tels qu'ils s'offrent à eux sans se soucier de les situer dans un contexte historique propre et de les comprendre dans une perspective évolutive. Ils se pensent directement inspirés par Dieu et prédestinés à une mission très spéciale. Ils comparent volontiers leur épopée vers le Nouveau Monde à l'exode du peuple élu. Les expressions de « Terre promise » et de « nouvelle Jérusalem » reviennent d'ailleurs souvent dans leurs récits. Les premiers éléments du style national sont donc un sentiment très profond d'être l'objet de la bénédiction divine, d'une supériorité morale qui s'appliquera à leur conception sociale, et un idéalisme profondément ancré s'apparentant à un véritable messianisme. Les pèlerins sont persuadés qu'ils vont « recommencer le Monde », refaire l'Histoire <sup>89</sup>. Aujourd'hui encore, on ne comprendra le discours américain et l'état d'esprit des élites, comme de l'ensemble de la population aux États-Unis, que si l'on tient compte de cette conscience d'un exceptionnalisme moral qui n'est plus sans doute reliée au

---

<sup>89</sup> Voir Élise Marienstras, *Les mythes fondateurs de la nation américaine*, Paris, François Maspero, 1976, 384 p. Cet ouvrage contient de multiples références aux écrits politiques américains durant la période de l'indépendance, de 1763 à 1800. L'expression « recommencer le monde » est de Thomas Paine (un écrivain anglais arrivé à Philadelphie en 1774 qui publia en janvier 1776 une brochure incendiaire intitulée *Common Sense* qui stimula grandement l'esprit révolutionnaire). Elle exprime un sentiment déjà présent chez les colons américains.

mythe de l'élection divine, mais selon laquelle le pays d'Amérique s'est vu confier une mission particulière. Sans doute y a-t-il une grande part de rhétorique dans les innombrables références religieuses des discours des présidents américains, quasiment obligées et incontournables<sup>90</sup>. D'ailleurs, les présidents américains, de quelque parti ou tendance qu'ils soient, font grand état de leur foi. Ronald Reagan, empruntant indirectement cette terminologie à l'évangile selon Saint Matthieu, évoquait fréquemment l'image de la « ville qui brille sur la montagne » (*City shirting on the Hill*) pour caractériser la civilisation [45] américaine. Jimmy Carter et George W. Bush, quoique très différents l'un de l'autre se disent tous deux « *born again christians* » (régénérés) : ils ont retrouvé la foi tardivement.

### *L'individualisme*

Le puritanisme des Pèlerins engendre également d'autres caractéristiques notamment l'individualisme. Puisque les Puritains rejettent toute autorité religieuse temporelle<sup>91</sup>, ils ne peuvent que s'en remettre à leurs rapports personnels avec la divinité et à leur conscience individuelle. Le puritanisme aura donc suscité un sens profond de l'autonomie individuelle qui prédispose déjà à la philosophie libérale. L'autonomie individuelle n'exclut pas pour autant le communautarisme mais la communauté puritaine est volontaire et choisie. En d'autres termes, si on ne peut choisir d'appartenir ou non à la communauté médiévale et d'être soumis à la loi naturelle, la communauté libérale, par contre, résulte d'un contrat auquel on adhère librement, volontairement. Les Pèlerins américains se constituent d'ailleurs solennellement en communauté à bord du *Mayflower* par un contrat en bonne et due forme, le fameux *Covenant* validé par la signature de chacun des colons. Les Américains n'ont jamais dérogé à leur foi profonde dans les vertus premières de

<sup>90</sup> Ces références religieuses vont d'ailleurs bien souvent au-delà du traditionnel « *God bless America* » (Dieu bénisse l'Amérique) qui clôt chaque discours présidentiel.

<sup>91</sup> Ils rejettent surtout l'autorité religieuse de la Couronne britannique. Voir Oscar Handlin, *The Americans : A New History of the People of the United States*, Boston, Little Brown, 1963, p. 14 et Jean-Michel Lacroix, *Histoire des États-Unis*, Paris, PUF, 1996, p. 17-24.

l'individu. Encore ici, le discours officiel, même quand il s'agit de rallier l'ensemble des citoyens à une cause de politique étrangère, est rempli de références à la grandeur de l'individu et à sa primauté. Quand des présidents comme Ronald Reagan ou George W. Bush parlent de diminuer le fardeau fiscal pour restituer l'argent aux citoyens qui le feront fructifier mieux que toute agence gouvernementale, ils ne peuvent que recevoir un accueil favorable. Les présidents ont également pris l'habitude de célébrer dans leurs discours les vertus de certains individus, souvent méconnus du public, qui ont accompli des actions héroïques. Tous répètent à l'envi : ce sont les individus qui ont fait la grandeur de la nation.

[46]

### *Un libéralisme historique*

C'est une philosophie libérale qui s'implante en sol américain et s'affirme à mesure que progresse la colonisation. Cette philosophie triomphe dans la Déclaration d'indépendance et dans la Constitution. Elle deviendra la caractéristique essentielle qui reliera les Américains entre eux. Dans un ouvrage classique, publié en 1955, Louis Hartz démontre que ce libéralisme issu des origines est tellement peu contesté aux États-Unis qu'il en devient une sorte d'idéologie nationale (ce qui expliquerait qu'on y trouve si peu de traces d'autres grandes idéologies sociales, tels l'aristocratie et le socialisme). Hartz attribue cette situation au retrait géographique et psychologique des États-Unis par rapport aux grands débats idéologiques européens, à cette dialectique européenne qui fait s'affronter ces conceptions durant des siècles. Ainsi l'Américain est devenu tellement libéral que le terme même a perdu son sens initial aux États-Unis. Ce mot doit se traduire par *loyal American* tandis que l'emploi du mot *liberal*, en ce qu'il est fréquemment utilisé par opposition à *conservative*, signifie « progressiste » ou « social-démocrate ». On peut aller jusqu'à dire que le libéralisme initial est constitutif du nationalisme américain. Ce libéralisme américain (toujours entendu dans ce sens premier qui n'est plus en vigueur aujourd'hui), soit sous sa forme conservatrice, soit sous une forme plus progressiste visant à corriger les lacunes et injustices propres au libéralisme traditionnel, se retrouve dans toutes les grandes orientations de politique

étrangère américaine. De Théodore Roosevelt à George W. Bush, en passant par Wilson, Franklin D. Roosevelt, Kennedy, Carter, Reagan et Clinton, le libéralisme, c'est-à-dire la promotion des libertés fondamentales, est toujours au cœur des grandes politiques des États-Unis. Qu'on cherche à promouvoir un ordre international fondé sur les droits de la personne et la liberté politique ou qu'on vise davantage à mettre de l'avant le libéralisme économique et les initiatives individuelles, la politique étrangère des États-Unis se veut toujours libérale, même au moment où le libéralisme est trahi par des intérêts mesquins, ce qui n'est d'ailleurs jamais avoué. Par exemple, jamais le discours officiel ne fera allusion aux grands intérêts économiques qui sous-tendent certaines politiques. Ce libéralisme traditionnel se décompose, à l'ère contemporaine, en deux formes, l'une politique et l'autre économique.

[47]

Il est clair que, dès le départ, les colons américains sont animés du désir de s'organiser eux-mêmes. Réfutant les abus du pouvoir politique européen, ils tendent à demeurer sceptiques quant aux vertus des programmes gouvernementaux. Cette tendance se renforce au cours des années qui précèdent la Révolution et se maintient au moment même où l'on éprouve la nécessité de se doter d'un gouvernement central. La Constitution repose sur un système de poids et contrepoids qui établit un frein permanent à l'hégémonie du pouvoir de l'État. Ici encore, le discours présidentiel et la formulation même des politiques nationales sont marqués par cette attitude. Les Américains appréhendent généralement l'interventionnisme étatique et les grands programmes de solidarité sociale. Cela se traduit dans le vocabulaire populaire, les mots de « politique » et de « politiciens » ayant une connotation péjorative. On en est venu à un point où un candidat à la présidence se targue d'avoir peu d'expérience politique (en faisant exception toutefois du niveau local — celui de l'État fédéré ou de la municipalité - où l'on prétend être plus près de la population) : ainsi, durant le dernier quart du XX<sup>e</sup> siècle, la plupart des présidents n'ont jamais occupé une fonction élective au niveau fédéral avant leur élection à la tête des États-Unis. Jimmy Carter, Ronald Reagan, Bill Clinton et George W. Bush sont tous d'anciens gouverneurs d'États. Paradoxalement, les dirigeants politiques se targuent le plus souvent de réduire la taille du gouvernement alors même qu'ils sont parvenus au pouvoir. Si l'ordre politique n'est guère valorisé au niveau de la nation, il n'en va pas différemment sur le plan

international. Cela se traduit naturellement par une tendance à dévaloriser les solutions diplomatiques et la pratique de la diplomatie. Sans doute ne s'agit-il pas ici d'une règle générale. On compte plusieurs diplomates américains de grand talent et, depuis George Washington, on peut parler d'une diplomatie américaine active. Il faudra cependant attendre 1924 pour que soit constitué un véritable service diplomatique aux États-Unis. La carrière diplomatique n'est pas particulièrement prisée : les postes d'ambassadeurs les plus prestigieux sont attribués à des personnes bien vues du régime et sans grande expérience politique plutôt qu'aux diplomates chevronnés et le budget du Département d'État compte pour à peine le dixième de celui du département de la Défense. Dans les milieux conservateurs surtout, la tendance la plus forte consiste à déprécier les négociations et les tractations diplomatiques qui ne donnent [48] jamais de résultats spectaculaires, et à valoriser plutôt la solution militaire décisive et radicale.

L'autre caractéristique issue du libéralisme classique est le poids des impératifs économiques. En raison du succès des entreprises économiques des colons américains et de l'économie nationale mise sur pied par Alexander Hamilton au temps de l'indépendance, les Américains acquièrent progressivement la conviction que leur puissance repose essentiellement sur leur richesse. Cette certitude contribue cependant à occulter d'autres éléments importants tels l'ordre politique, les conditionnements culturels, qui ont pu aussi concourir aux succès et, à l'occasion, aux déboires de la politique américaine. Ainsi la politique impériale de la porte ouverte<sup>92</sup>, annoncée par le secrétaire d'État John Hay sous la présidence de McKinley à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, visait surtout à favoriser la présence des investisseurs américains en Asie. Le président Howard Taft a cru bon de concentrer toute sa diplomatie sur la force du dollar américain<sup>93</sup>. Très souvent par la suite, les

<sup>92</sup> La doctrine, édictée par le secrétaire d'État John Hay dès 1899, va devenir la pierre angulaire de la politique étrangère et consacrer en fin de compte l'hégémonie économique américaine. Si elle est directement adressée à la Chine, elle proclame de manière générale le droit pour toute personne (quel que soit son pays d'origine) de voyager et commercer sans discrimination et quelle que soit la zone (et il s'agit ici précisément des zones d'influence que s'étaient arrogées les grandes puissances européennes en Chine).

<sup>93</sup> La « diplomatie du dollar » consistait à utiliser la force économique américaine à des fins de politique étrangère. Philander Knox, un avocat très lié aux milieux d'affaires, fut nommé secrétaire d'État par Taft. Il « s'efforça de

responsables américains ont voulu « acheter » la paix ou d'autres avantages<sup>94</sup>. Une telle approche a pu aboutir à de véritables succès, comme dans le cas du programme de reconstruction européenne lancé en 1947<sup>95</sup>. À l'inverse, elle a pu [49] parfois se heurter à des obstacles. Ainsi, le président Lyndon Johnson a cru, pendant un temps, régler la question du Vietnam du Sud avec un coûteux programme d'infrastructures. Quarante ans plus tard, plusieurs s'étonnent, aux États-Unis, de ce qu'on ait été si peu sensible, en Afghanistan et au Pakistan, à la récompense offerte par George W. Bush à celui qui livrerait Oussama Ben Laden<sup>96</sup>.

### *Le rejet de l'histoire*

Si l'on considère le voyage du *Mayflower* comme un modèle, comme un événement fondateur de la nation américaine, on y trouve encore une attitude bien définie et fort révélatrice : les pèlerins tournent le dos à l'Europe<sup>97</sup> et ont le regard tourné vers l'Ouest. L'Europe représente à leurs yeux la décadence, la perversité, la domination et les

---

promouvoir une politique commerciale étrangère énergique et réorganisa le Département d'État. Son slogan aurait pu être : Chaque diplomate doit être un commerçant », Yves-Henri Nouailhat, *Les États-Unis et le monde au XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Armand Colin, 2000, p. 57.

<sup>94</sup> Cela est devenu plus qu'évident au moment d'intervenir en Irak en mars 2003 : les Américains ont tenté de marchander avec la Turquie leur soutien économique et leur « non-ingérence » dans la question kurde contre un soutien logistique.

<sup>95</sup> Ce programme est un vaste plan d'assistance financière annoncé en juin 1947 par le secrétaire d'État Marshall pour venir en aide aux pays européens ravagés par la guerre et les engager à reconstruire leur économie selon des normes libérales agréées par les États-Unis.

<sup>96</sup> En novembre 2001, le Programme de récompense pour la justice du Département d'État des États-Unis offre jusqu'à 25 millions de dollars à quiconque fournira des renseignements susceptibles de mener à la capture de Ben Laden. Deux millions supplémentaires sont offerts par les associations du transport aérien et de pilotes d'avion.

<sup>97</sup> Il faut ici établir une nuance pour le cas de la Grande-Bretagne. En effet, le lien culturel avec l'ancienne métropole est demeuré profond. Il n'empêche que les Pèlerins ont fui et répudié le pays où la liberté de religion ne leur était pas assurée. Le dos tourné à l'Europe doit cependant s'entendre surtout de l'Europe continentale.

inégalités sociales, un monde sans espoir. Le fait que cette attitude se soit perpétuée, que les vagues de colonisation et d'immigration ultérieures aient répété cette expérience permet de comprendre que perdure cette vision plutôt négative de l'Europe, tant chez les dirigeants que dans l'ensemble de la population. Il faut toutefois mentionner la place privilégiée et paradoxale qu'occupe la Grande-Bretagne. Bien que les États-Unis se soient construits contre l'Empire britannique, ils en sont aujourd'hui toujours très proches. En témoignent d'ailleurs les termes de la Déclaration d'indépendance nullement dirigés contre la tradition britannique comme telle, mais bien contre la tyrannie d'un roi. La suite de l'histoire a montré que, le plus souvent, les Américains se sont trouvés plus à l'aise avec l'ancienne métropole qu'avec les pays du continent européen. Ce rejet de l'Europe s'étend évidemment à son histoire, jugée peu susceptible d'inspirer le progrès de l'Amérique et de fournir des leçons. Bien plus, c'est l'ensemble de l'Histoire [50] qu'on a tendance à rejeter, ce qui correspond bien à l'idéal messianique de « refonder le Monde », de réécrire l'Histoire. Non pas que les États-Unis aient renoncé à toute l'histoire universelle, mais les responsables américains accordent peu de crédit généralement aux « leçons de l'Histoire ». Il faut noter d'ailleurs que la futurologie est plus répandue aux États-Unis qu'ailleurs et que les sciences sociales sont nettement plus orientées vers les études empiriques et quantitatives que vers la sociologie historique. Cela est vrai de la politique étrangère qui se veut le plus souvent axée sur la « stabilité » mais qui s'inspire fort peu de précédents tirés de l'histoire universelle, à l'exception toutefois de ceux de l'histoire américaine <sup>98</sup>.

---

<sup>98</sup> Stanley Hoffmann a analysé cette attitude de rejet de l'Europe et de l'histoire. Voir *op. cit.*, p. 144-166 et « An American Social Science : International Relations », *Janus and Minerva : Essays in the Theory and Practice of International Politics*, Boulder (Col.) et Londres, Westview Press, 1987, p. 3-24. De même Elise Marienstras, *op. cit.*, p. 37-60. Même l'histoire de la politique étrangère américaine est négligée, si l'on en croit Walter Russell Mead. Voir *Special Providence : American Foreign Policy and How it Changed the World*, New York, Alfred A. Knopf, 2001, p. 3-29. Ainsi, durant la longue période de la guerre au Vietnam, aucun des nombreux spécialistes de l'histoire et de la culture de l'Asie du Sud-Est ne fut mis à contribution par les responsables de Washington. Après les attentats tragiques du 11 septembre 2001, les voix qui prônaient une meilleure compréhension du cheminement

### *Des éléments politiques*

Les Américains recourent volontiers à des événements significatifs de leur histoire devenus, à l'instar de l'épopée du *Mayflower*, des mythes fondateurs. Ils se réfèrent tout naturellement à de grands documents historiques comme la Déclaration d'indépendance et la Constitution, mais aussi à une anthologie de discours importants, comme l'adresse de Lincoln à Gettysburg<sup>99</sup>.

[51]

Parmi ces discours, il en est un qui constitue une sorte de testament du Père fondateur, le premier président, George Washington : il s'agit du message d'adieu qu'il a adressé à la nation à l'automne de 1796, après avoir annoncé qu'il ne solliciterait pas un troisième mandat (ce qui est d'ailleurs devenu une tradition, brisée une seule fois par Franklin Roosevelt et entérinée par la suite par un amendement constitutionnel). Ce message est particulièrement révélateur du style national en ce qui a trait à la politique étrangère.

---

et des motivations des terroristes inspirés par un islamisme radical furent peu entendues dans les milieux officiels.

<sup>99</sup> C'est à Gettysburg, sur un champ de bataille de la guerre civile, le 19 novembre 1863, que Lincoln prononce son célèbre discours (dont on retrouve d'ailleurs les termes dans le monument qui lui est consacré, à Washington) : « Nous sommes ici pour que les morts ne soient pas morts en vain, pour que cette nation assiste, sous la protection divine, à une nouvelle naissance de la liberté, et afin que le gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple, ne disparaisse pas de la terre. » Cité par Robert Lacour-Gayet, *Histoire des États-Unis : des origines à la fin de la guerre civile*, Paris, Fayard, 1976, p. 390.

### *L'isolationnisme*

Le second mandat présidentiel de Washington (1793-1797) avait été particulièrement dense en matière de politique étrangère. Il avait notamment donné lieu à d'intenses débats autour de la politique à suivre à l'égard des grandes puissances européennes, la France et la Grande-Bretagne. Tandis que la France demeurait un allié en raison de l'alliance conclue au moment de la Révolution, des relations avaient été maintenues avec la Grande-Bretagne. Au moment où l'évolution de la France se faisait incertaine et inquiétante, il apparaissait nécessaire pour certains, dont le secrétaire au Trésor, Alexander Hamilton, de se rapprocher de l'ancienne mère patrie et de s'éloigner de la France. Le traité de Jay (1794), portant sur les rapports entre les États-Unis et la colonie britannique du Canada, visait à rétablir de bonnes relations avec la Grande-Bretagne après les querelles territoriales du Nord-Ouest. Il sera ratifié, non sans mal : si Hamilton le croit nécessaire, Jefferson par contre s'y oppose farouchement. En effet, si la Grande-Bretagne accepte de se retirer du nord-ouest du pays et d'accorder des compensations aux armateurs américains ayant souffert du conflit anglo-français <sup>100</sup>, il reste que les concessions commerciales consenties par les États-Unis sont telles quelles sont perçues comme une véritable abdication au profit de l'ancienne puissance coloniale. Washington, toujours soucieux de préserver l'unité de la jeune République, entend alors rallier l'ensemble de ses compatriotes à une grande orientation de politique étrangère.

Selon les termes de Washington :

[52]

« La grande règle de conduite vis-à-vis des nations étrangères est, en étendant nos relations commerciales, de n'avoir avec elles qu'aussi peu de liens politiques que possible. [...]. L'Europe a toute une série d'intérêts de premier plan qui ne nous concernent pas ou qui ne nous touchent que de très loin [...]. Pourquoi, en entremêlant notre destinée à celle d'une partie quelconque de l'Europe, empêtrer notre paix et notre prospérité dans les rets de l'ambition, de la rivalité, des intérêts, des passions ou des caprices européens ? Notre véritable politique doit être d'éviter les alliances permanentes

---

<sup>100</sup> La Grande-Bretagne violant la neutralité américaine déclarée en 1793 et arraisonnant les navires américains commerçant avec la France.

avec quelque partie que ce soit du monde étranger, pour autant que nous ayons actuellement la liberté d'agir ainsi ; car qu'on ne me croit pas capable d'encourager l'infidélité aux engagements existants <sup>101</sup>. »

Ces consignes ont été souvent interprétées par les historiens et commentateurs comme un véritable programme isolationniste, une nette volonté américaine de ne pas participer à la politique internationale qui se jouait alors essentiellement en Europe. Selon cette interprétation, encore défendue aujourd'hui par une minorité <sup>102</sup>, les États-Unis ont tout à gagner à demeurer à l'écart de la diplomatie européenne et, en général, des affaires internationales. Ils doivent plutôt se concentrer sur les affaires proprement américaines, dans l'hémisphère occidental. On a vu dans la doctrine de Monroe de 1823 <sup>103</sup> un corollaire de cette politique : une mise en demeure <sup>104</sup> aux puissances européennes d'observer la réciprocité, de garder leurs distances par rapport au continent américain. Il est clair que les États-Unis ont dévié à plusieurs reprises, du moins au XX<sup>e</sup> siècle, du mot d'ordre du Père [53] fondateur : d'abord en déclarant la guerre à l'Espagne en 1898 <sup>105</sup>, ensuite en construisant un

<sup>101</sup> George Washington, « Message d'adieu », *Les grands textes de l'histoire américaine*, réunis par Henry Steele Commager, Washington, Le service américain d'information, 1977, p. 29.

<sup>102</sup> Voir Burton Ira Kaufman, *Washington's Farewell Address : The View From the 20<sup>th</sup> Century*, Chicago, Quadrangle Books, 1969, p. 6.

<sup>103</sup> Le président Monroe, dans un message au Congrès, le 2 décembre 1823, exclut toute incursion européenne sur l'ensemble du continent américain : « le continent américain ne peut être considéré comme l'objet de colonisation future par quelque puissance européenne que ce soit, [...] il est impossible d'ailleurs quelles s'étendent sur n'importe quelle portion du continent [américain] sans affecter dangereusement notre paix et notre bien-être ». En contrepartie, les États-Unis s'abstiendront d'intervenir dans les affaires européennes et particulièrement dans les colonies que les Européens possèdent encore.

<sup>104</sup> C'est bien d'une mise en demeure dont il s'agit ; les Russes et les Espagnols en sont outrés et Metternich taxera les propos de Monroe « d'indécents ». Voir Lacour-Gayet, p. 283.

<sup>105</sup> En février 1898, ancré à La Havane, le cuirassé américain *The Maine* explose : les pertes humaines sont considérables. On sait aujourd'hui que cette explosion est accidentelle. Elle aurait été pratiquement insignifiante d'ailleurs si la presse (et notamment deux journaux à fort tirage *The World* et *The Journal*) n'avait pas, au préalable, mené une véritable campagne anti-espagnole. L'Amérique « était conditionnée » : le vice-président parle d'un acte « de

véritable empire politique devant durer au moins une dizaine d'années <sup>106</sup>, puis en déclarant la guerre à l'Allemagne en 1917 et en proposant une organisation internationale en 1919, enfin en s'engageant contre le Japon et l'Allemagne en 1941 et surtout en mettant en œuvre un immense réseau d'alliances <sup>107</sup> (dont une alliance proprement européenne, l'OTAN) durant la guerre froide. Il est possible d'affiner l'analyse du message en utilisant les données du style national américain. Ainsi, Washington enjoint ses concitoyens et ses successeurs à n'avoir avec les nations étrangères « qu'aussi peu de liens *politiques* que possible. » Le premier président était assez clairvoyant pour prendre conscience de la nécessité d'une politique étrangère était nécessaire : la diplomatie, la politique étrangère, comme la politique interne, forment un mal nécessaire. On pourrait en conclure que le programme proposé consiste à éviter de s'embourber dans la politique internationale : s'il devient nécessaire d'y participer, il importe que le pays conserve sa marge de manœuvre, la plus grande liberté possible par rapport au système international, en d'autres termes sa souveraineté absolue. Ce sont là des préceptes que la diplomatie américaine a bien souvent observés.

Cela est d'autant plus remarquable que cette même phrase comporte une sorte de réserve : tout en se gardant de développer des relations politiques, il s'agit d'étendre les « relations commerciales ». Aussi l'isolationnisme, entendu comme un retrait des activités internationales, ne sera-t-il le plus souvent pas appliqué au domaine économique. En effet, tout en entretenant [54] aussi peu de relations politiques que possible avec les autres nations, les États-Unis étendront leurs relations commerciales à travers le monde. Cette dimension économique est donc un élément essentiel et récurrent de la politique étrangère américaine. Les propos de Washington sont également empreints d'une attitude plutôt négative à l'égard de l'Europe et du type de diplomatie qui

---

sordide traîtrise » et les États-Unis déclarent la guerre à l'Espagne, le 25 avril 1898. La guerre est courte : attaquée sur le front cubain mais également dans le Pacifique jusqu'aux Philippines, l'Espagne capitule en août. Ainsi naît la « République impériale ». Voir sur ce point, Gérard Chaliand, Arnaud Blin, *America is Back. Les nouveaux césars du Pentagone*, Paris, Bayard, 2003, p. 33.

<sup>106</sup> *Ibid.*, p. 35.

<sup>107</sup> Voir sur ce point, Jean-Jacques Roche, *Relations internationales*, Paris, LGDJ, 2001.

s'y pratique. Washington note d'abord sur un ton neutre que les intérêts des Européens ne concernent pas l'Amérique et ne la « touchent que de très loin ». Il se fait ensuite plus spécifique et met en garde ses concitoyens contre les travers de la diplomatie européenne : « les rets de l'ambition, de la rivalité, des intérêts, des passions ou des caprices européens ». Voilà bien le rejet de toute une tradition de politique étrangère fondée sur la puissance et sur la raison d'État. Les États-Unis d'Amérique, fondés sur une morale politique nouvelle jamais encore mise en œuvre, sur un grand idéal humaniste, sur le « recommencement du monde », s'appliqueront à transcender cette politique traditionnelle de jeux de puissance, de rivalités et de duperies. Alors même que Woodrow Wilson s'engage sur la scène internationale, au cœur même du système européen au moment de la paix de Versailles, il cherche encore, fidèle à l'idéal américain, à faire oublier une histoire européenne rejetée depuis longtemps par les Américains.

### *Le souverainisme*

On pourrait voir dans les propos de Washington une affirmation de la pureté de l'Amérique. Il enjoint ses concitoyens à ne pas se laisser « contaminer » par un monde extérieur « impur ». Il affirme d'ailleurs dans ce même message, et sur une note rousseauiste, que les vertus républicaines doivent être préservées de la menace extérieure : « Contre les artifices insidieux de l'influence étrangère, l'esprit jaloux d'un peuple libre doit être *constamment* en éveil, l'histoire et l'expérience prouvant que l'influence étrangère est un des ennemis les plus funestes du gouvernement républicain <sup>108</sup>. » C'est là un premier effet de cette conscience de constituer une humanité nouvelle. Avec le temps, cependant, un second effet tout aussi révélateur peut se traduire dans un comportement missionnaire. On pourrait dire que les « purs » Américains sont demeurés à l'écart du monde tout au [55] long du XIX<sup>e</sup> siècle, tandis qu'ils se sont donné au cours du XX<sup>e</sup> siècle (à l'exception toutefois de l'Entre-deux-guerres) la mission de convertir le monde.

En tout état de cause, les États-Unis sont demeurés fidèles à la règle de Washington en matière d'alliances. Cela est vrai, tout au moins, si

---

<sup>108</sup> *Ibid.*

on entend l'expression « alliances permanentes » au sens d'alliances contraignantes altérant la souveraineté américaine. En effet, les États-Unis n'ont jamais été membres d'une alliance qu'ils n'ont pas contrôlée.

Pour l'historien Burton Ira Kaufman, ce message d'adieu n'est autre qu'un énoncé impérial. Selon lui, Washington était demeuré un grand admirateur du système impérial britannique et n'aurait eu d'autre ambition que de créer un système semblable en Amérique. En d'autres termes, les États-Unis auraient acquis leur indépendance, pour Washington, Hamilton et les membres du Parti fédéraliste, en vue de prendre la relève de l'Empire. Selon Kaufman, la substitution de la Constitution aux articles de la Confédération de 1777 n'aurait eu d'autre sens que d'établir les bases de cet empire. Dans une lettre aux marchands de Philadelphie en 1783, Washington écrivait : « Nous pouvons nous flatter déjà que le jour n'est pas loin où un sage et juste système politique sera adopté par chacun des États de cette Union : alors [...] les vertus du commerce seront répandues et notre Empire nouvellement formé sera appuyé <sup>109</sup> » Dès le début de son mandat, le premier président aurait imaginé l'Amérique devenir « l'entrepôt et le grenier du monde <sup>110</sup> ». Il envisageait déjà l'immensité du territoire qui allait conférer des avantages exceptionnels aux États-Unis : « Les circonstances naturelles, politiques et morales de notre empire naissant justifient l'anticipation <sup>111</sup>. » Il considérait son pays béni par la Providence, en comparaison des nations européennes en proie à la tourmente. Dans cette perspective, selon Kaufman, Washington se rendait compte qu'il fallait du temps à cet empire pour se développer et [56] vraiment prendre la relève de la Grande-Bretagne. Selon toute une école d'historiens américains dits « révisionnistes <sup>112</sup> », l'isolationnisme du XIX<sup>e</sup> siècle

<sup>109</sup> Lettre aux marchands de Philadelphie, le 9 décembre 1783, John C. Fitzpatrick (ed.), *The Writings of George Washington from the Original Manuscript Sources, 1745-1799*, Washington, 1931-1944, vol. 27, p. 262-263.

<sup>110</sup> Lettre de Washington au marquis de Lafayette, 19 juin 1788, « George Washington Papers », Bibliothèque du Congrès, Washington DC, microfilm 94.

<sup>111</sup> Lettre à Sir Edward Newenham, Mount Vernon, le 29 août 1788, *op. cit.*, p. 70-74.

<sup>112</sup> Voir l'ouvrage classique de William Appleman Williams, *The Tragedy of American Diplomacy*, New York, Delta Book, 1962, 309 p. et du même auteur, *Empire as a Way of Life*, New York, Oxford University Press, 1980, 226 p.

n'était qu'une préparation en vue de fonder l'Empire américain dès 1898. Quel que soit le bien-fondé de cette thèse, il est certain que l'expansionnisme a caractérisé le premier siècle de la République américaine. Cet expansionnisme s'est réalisé sous le signe d'une mission providentielle et d'un exceptionnalisme qui caractérise encore la politique étrangère des États-Unis.

## Les tendances profondes du style national

[Retour à la table des matières](#)

Le style national s'articule autour de deux grandes tendances, profondément enracinées dans l'histoire du pays. La destinée, manifeste d'une part, représente un sentiment d'appartenance à un peuple investi d'une mission quasi divine. La pensée, experte d'autre part, constitue l'extraordinaire prégnance de la technologie dans l'univers politique et social américain.

### *La destinée manifeste*

C'est en 1845, dans un article signé par John L. O'Sullivan dans *The Democratic Review* qu'apparaît l'expression *Manifest Destiny* : « C'est manifestement notre destinée, écrit l'auteur, de nous répandre sur le continent que la Providence nous a alloué pour y assurer le libre développement d'une population qui, chaque année, se multiplie comme par millions <sup>113</sup>. » Déjà, tout particulièrement durant la période de l'indépendance, alors que la nation américaine prenait vraiment naissance, se développait la perception d'un peuple spécial, investi d'une mission providentielle et se développant selon un processus qui n'avait rien à voir avec les nations traditionnelles. La nouvelle nation américaine, selon une croyance très répandue aux États-Unis et qui fait l'objet d'une grande fierté, était façonnée non plus selon les [57] aléas des regroupements ethniques, culturels ou religieux, mais construite autour des

---

<sup>113</sup> Cité par Robert Lacour-Gayet, *Histoire des États-Unis*, Tome I, *Des origines à la fin de la guerre civile*, Paris, Fayard, 1976, p. 303.

grands principes de liberté et d'autodétermination. Hector St. John de Crèvecoeur écrivait en 1783, après avoir souligné la présence aux États-Unis d'immigrants d'origine anglaise, écossaise, irlandaise, française, hollandaise, allemande et suédoise : « Qu'est-ce donc en somme que l'Américain, cet homme nouveau ? Est américain celui qu'a accueilli notre *Alma Mater*... Ici les individus de toutes nationalités sont fondus en une race nouvelle, dont les travaux et la descendance causeront un jour de grands changements dans le monde <sup>114</sup>. » Cette composition multiethnique des origines assurerait déjà le caractère du pluralisme américain et fonderait sa prétention à s'ériger comme un modèle pour toutes les populations du monde <sup>115</sup>.

### *L'ethnocentrisme*

Il faut tout de même y regarder de plus près <sup>116</sup>. Même si la population américaine se composait, dès le temps de l'indépendance, d'immigrants venus de plusieurs pays européens, il est clair que ce sont des Britanniques qui ont donné le ton : l'inspiration de la Déclaration d'indépendance et de la Constitution provient d'auteurs britanniques et tous les Pères fondateurs signataires du document de base étaient d'origine britannique. John Jay pouvait écrire, par exemple, nonobstant le fait que plus du tiers de la population américaine n'était pas anglaise : « La Providence s'est plu à donner cet unique pays à un peuple uni, un peuple issu des mêmes ancêtres, parlant la même langue, professant la même religion [...], semblable en ses manières et en ses coutumes <sup>117</sup>. »

Ce sont donc les autres Européens qui se sont assimilés à cette « nouvelle nation anglaise <sup>118</sup> » et non l'inverse. Comme le note [58]

<sup>114</sup> *Ibid.*, p. 132.

<sup>115</sup> Voir Ben J. Wattenberg, *The First Universal Nation : Leading Indicators and Ideas about the Surge of America in the 1990's*, New York, Free Press, 1991, 418 p. ; Alfredo Valladão, *Le XXI<sup>e</sup> siècle sera américain*, Paris, La Découverte, 1993, 258 p.

<sup>116</sup> Voir particulièrement Élise Marienstras, *op. cit.*, p. 209-275 et Benjamin Schwarz, « The Diversity Myth », *The Atlantic Monthly*, 275 (5), p. 57-67.

<sup>117</sup> Cité par Benjamin Schwarz, *op. cit.*, p. 5.

<sup>118</sup> « L'Américain était un Anglais modifié » (*An American was a modified Englishman*), Benjamin Schwarz, *ibid.*

fort justement Élise Marienstras, « l'organicité proclamée et voulue pour l'avenir fut définie selon la norme qu'offrait la majorité britannique et protestante <sup>119</sup> ». La pleine citoyenneté américaine est demeurée longtemps exclusivement et farouchement réservée à des Blancs d'origine européenne. Les Amérindiens ont été combattus et éliminés parce qu'ils constituaient des « obstacles » à l'expansion de la civilisation, et les Africains-Américains ont été longtemps sujets à l'esclavage puis à la discrimination dans les États du Sud (et même, dans une certaine mesure, dans le Nord) bien après la guerre civile <sup>120</sup>. Les populations d'origine asiatique, japonaise surtout durant la deuxième guerre mondiale, ont également été soumises à des traitements arbitraires.

### *L'isolement culturel*

Les prétentions universalistes des fondateurs des États-Unis ont donc été sans cesse limitées par les contours de l'appartenance américaine.

Cet isolement est alimenté par la théorie de la « fin de la frontière » formulée par Frederick Jackson Turner en 1890 <sup>121</sup>. La frontière est, aux États-Unis, une ligne mouvante qui se déplace sans cesse vers l'Ouest. Cette frontière s'est érigée à l'encontre de la « sauvagerie <sup>122</sup> » qu'incarnaient les Amérindiens et les Mexicains. Turner explique que la frontière, c'est-à-dire l'existence de terres libres à coloniser, a constitué le pilier de l'aventure nationale américaine et par-dessus tout l'exutoire des problèmes sociaux. La thèse de Turner a ceci d'inquiétant qu'elle énonce la fin de cette aventure : « La frontière n'est plus, et avec sa fin se referme la première période de l'histoire américaine. » Pour

<sup>119</sup> Elise Marienstras, *op. cit.*, p. 212.

<sup>120</sup> C'est la guerre civile qui a mis fin formellement à l'esclavage, selon la Proclamation de l'émancipation en 1863. Il fallut attendre cependant les années 1960 pour que des lois contraignantes mettent fin aux politiques de discrimination courantes dans les États du Sud. Voir Jean Daridan, *De Lincoln à Johnson : Noirs et Blancs*, Paris, Calmann-Lévy, 1965, 310 p.

<sup>121</sup> Turner a d'abord présenté sa thèse devant ses collègues de l'Association américaine d'histoire en 1893. Pour une version traduite de son ouvrage, voir Frederick Jackson Turner, *La frontière dans l'histoire des États-Unis*, Paris, PUF, 1963, 323 p.

<sup>122</sup> Cette notion est développée par Élise Marienstras, *op. cit.*, p. 157-183.

lui, « l'Amérique risque de perdre son âme si elle n'a pas de frontière à conquérir car [c'est là] le fonds culturel de l'Amérique <sup>123</sup> ». La [59] lutte contre les ennemis de la civilisation se poursuit tout de même. Du temps de la guerre froide, ce sont les communistes et même certains nationalismes douteux qui constituaient le mal absolu qu'il fallait combattre au nom de la liberté <sup>124</sup>.

Il est encore très révélateur de cette dichotomie entre la civilisation et ses ennemis que des ouvrages en reprennent le contenu et se fassent annonciateurs de grands affrontements. Ainsi en est-il du *Choc des civilisations* de Samuel Huntington et de l'anarchie annoncée par Robert Kaplan <sup>125</sup>.

### *La paranoïa*

Plus révélatrices sont les manifestations dans la politique américaine de ce que l'historien Richard Hofstadter appelait le style paranoïaque <sup>126</sup>. Hofstadter décrivait la tendance de certains groupes de militants à développer des théories du complot, comme celles attribuées jadis aux francs-maçons, aux catholiques ou aux juifs <sup>127</sup>. Or il est possible de déceler dans l'histoire américaine et dans certains courants de la droite aux États-Unis, une propension particulière au manichéisme. Sans doute l'éloignement physique et psychologique de l'Amérique du Nord, sa situation géographique et sa quasi-insularité, favorisent-ils cette tendance à concevoir de dangereuses conspirations internationales. La difficulté des Américains à percevoir l'hétérogénéité culturelle du système international contribue peut-être à ce phénomène.

<sup>123</sup> Gérard Chaliand, Arnaud Blin, *op. cit.*, p. 23.

<sup>124</sup> En vertu de la fameuse règle énoncée par le secrétaire d'État John Foster Dulles (1953-1960), « Qui n'est pas avec nous est contre nous », les nationalismes non alignés sur les États-Unis étaient vite soupçonnés d'être infiltrés par des communistes. Voir à cet égard Michael Hunt, *op. cit.*, p. 171-198.

<sup>125</sup> Voir Samuel Huntington, *Le choc des civilisations*, Paris, Odile Jacob, 1997, 402 p. ; Robert D. Kaplan, *The Corning Anarchy : Shattering the Dreams of the Post Cold War*, New York, Random House, 2000, 198 p.

<sup>126</sup> Richard Hofstadter, *The Paranoid Style in American Politics and Other Essays*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1996, 330 p.

<sup>127</sup> Voir Alfred Grosser, *Le crime et la mémoire*, Paris, Flammarion, 1991, 267 p.

Hofstadter écrivait d'ailleurs dans la foulée du maccarthysme, véritable chasse aux sorcières lancée en 1950 par le sénateur Joseph McCarthy qui prétendait que le Département d'État américain était infiltré par des agents communistes <sup>128</sup>. Des enquêtes et des mises en accusation de personnes de haut rang [60] dans la fonction publique <sup>129</sup> avaient donné lieu à des audiences télévisées devant une sous-commission spéciale du Sénat. Cette chasse aux sorcières s'est résorbée peu à peu et a perdu sa force à la fin des années 1950. La droite américaine n'en est pas moins demeurée habitée d'un anticommunisme virulent animé de slogans comme *Better dead than red* (« Mieux vaut être mort qu'être rouge ») ou encore *Ban the Commies, not guns* (« Bannissons les Communistes et non les armes à feu »). En 1964, le candidat républicain Barry Goldwater défendait des thèses fortement teintées d'anticommunisme et proclamait que l'extrémisme dans la pratique de la vertu n'était pas un vice (*Extremism in the pursuit of virtue is no vice*). Ronald Reagan s'est fait le porte-parole de cette extrême droite dont on retrouve des relents dans les discours de George W. Bush. Ainsi, Hofstadter identifie quelques éléments caractéristiques de ce style paranoïaque.

D'abord, le « paranoïaque » ne pense pas que le conflit absolu, tel qu'il l'entrevoit, est susceptible d'être arbitré par une médiation ou une négociation : on ne négocie pas avec le diable. Pour ceux qui voient les conflits internationaux en ces termes, il n'y a donc pas de place pour la diplomatie, pas de compromis possible entre le bien absolu qu'on défend et le mal absolu auquel on s'oppose. La seule qualité requise dans ce genre de situation, c'est la volonté de combattre jusqu'au bout, jusqu'à l'élimination de l'ennemi. Il n'y a pas de substitut à la victoire totale.

L'ennemi est bien identifié comme une sorte de surhomme immoral affublé de tous les défauts : il est dépravé, menteur, tyrannique. Il n'en demeure pas moins terriblement efficace. Paradoxalement, pour combattre l'ennemi, on peut en venir à l'imiter, à utiliser du moins ses moyens. Par exemple, pour venir à bout des ennemis de la liberté, il

---

<sup>128</sup> Le 9 février 1950, le sénateur républicain prononce un discours dans lequel il affirme posséder une liste de 205 personnes travaillant au Département d'État et ayant des allégeances communistes.

<sup>129</sup> Voir Richard M. Fried, *Men against McCarthy*, New York, Columbia University Press, 1976, 428 p.

faut limiter les libertés. S'il se trouve des renégats qui ont rompu avec l'ennemi et le dénoncent avec ferveur, on leur accorde une grande crédibilité et on appuie leurs dénonciations sans examen.

Même si ce style paranoïaque ne marque pas toujours aussi vivement la politique étrangère américaine, il revient de manière récurrente dans les discours officiels et dans le traitement [61] de l'information qu'opèrent les médias de droite <sup>130</sup>. Cette conscience profonde des Américains de poursuivre une destinée particulière s'enracine dans le passé du pays. Il en va autrement d'une autre caractéristique du style américain qui relève plutôt des promesses de l'avenir et du progrès technologique. C'est ce qu'on a appelé le *Skill thinking* ou la pensée experte.

### *La pensée experte*

Selon Stanley Hoffmann, la pensée experte est une propension particulièrement forte à recourir à la technique pour résoudre des problèmes d'ordre politique <sup>131</sup>. Cette propension trouve ses racines dans le libéralisme américain. Isolé de la dialectique européenne, c'est-à-dire de la confrontation des idéologies, le libéralisme a produit aux États-Unis un consensus idéologique inédit. Alexis de Tocqueville remarquait d'ailleurs, au XIX<sup>e</sup> siècle, les effets de la « tyrannie de la majorité », et entre autres, cet étonnant conformisme intellectuel :

« Je ne connais pas de pays où il règne, en général, moins d'indépendance d'esprit et de véritable liberté de discussion qu'en Amérique. [...] En Amérique, la majorité trace un cercle formidable autour de la pensée. Au-

---

<sup>130</sup> On signalera à cette fin le traitement tout particulier de l'information qu'opère la chaîne d'information continue *Fox News*. *The O'Reilly Factor* diffusé aux heures de grande écoute en est l'archétype et développe sous couvert d'une apparence de débat contradictoire des idées xénophobes, extrémistes et bellicistes qui traduisent en réalité ce style paranoïaque.

<sup>131</sup> Voir Stanley Hoffmann, *Gulliver empêtré...*, p. 201-221. « On a tendance à fragmenter d'abord les problèmes politiques en composantes susceptibles d'être soumises à des techniques spécialisées, pour les réduire ensuite à une série de problèmes techniques que l'on résoudra à l'aide d'instruments capables d'aplanir les obstacles matériels, mais peu faits pour surmonter les obstacles sociaux. » (p. 226.)

dedans de ces limites, l'écrivain est libre ; mais malheur à lui s'il ose en sortir. Ce n'est pas qu'il ait à craindre un autodafé, mais il est en butte à des dégoûts de tous genres et à des persécutions de tous les jours. La carrière politique lui est fermée : il a offensé la seule puissance qui ait la faculté de l'ouvrir <sup>132</sup>. »

Il ne s'agit donc pas de véritable atteinte à la liberté de pensée mais du fait que les grands principes de la philosophie politique libérale ne sont généralement pas remis en cause. Il y a [62] consensus en ce qui a trait aux objectifs. Seuls les moyens sont contestés. Il faut être aux États-Unis pour écrire un livre sur la fin de l'idéologie <sup>133</sup> ou encore sur la fin de l'histoire entendue comme le triomphe de l'idéologie libérale <sup>134</sup>. Voilà pourquoi on se passe volontiers des philosophes ou des historiens dans les lieux de décision politique.

Le champ est donc libre pour une utilisation effrénée du moyen technologique ou encore pour le recours à la théorie analytique dépourvue de toute considération philosophique ou historique : « Les doctrines elles-mêmes sont présentées et révisées sur la base de raisons techniques plutôt que politiques, avec des conséquences souvent effarantes <sup>135</sup>. » Dans ce contexte, on comprend mieux la fascination qu'éprouvent les Américains pour les applications multiples des inventions scientifiques <sup>136</sup>. Les États-Unis ont sans cesse été le lieu, non pas nécessairement des inventions nouvelles, mais de leur mise en œuvre. Qu'on pense seulement à la production des véhicules automobiles, aux techniques cinématographiques, à l'aviation civile et militaire. Pensons encore aux grandes théories relatives à l'ingénierie sociale <sup>137</sup>. Dans l'élaboration de la politique étrangère, cela s'est traduit par un recours

<sup>132</sup> Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Paris, Union générale d'éditions, 1963, p. 153-154.

<sup>133</sup> Voir Daniel Bell, *La fin de l'idéologie*, Paris, PUF, 1996, 403 p.

<sup>134</sup> Voir Francis Fukuyama, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Paris, Flammarion, 1992, 452 p.

<sup>135</sup> Stanley Hoffmann, *op. cit.*, p. 211.

<sup>136</sup> Déjà Thomas Jefferson manifestait un intérêt soutenu pour la mécanique, ce qui s'observe aisément dans la maison qu'il a fait construire à Monticello, en Virginie. Et que dire des expériences de Benjamin Franklin ?

<sup>137</sup> Ce ne sont pas des Américains qui ont découvert ni l'automobile ni la cinématographie mais ils ont su appliquer à merveille les techniques de production de ces inventions.

privilegié aux théories et techniques, souvent aux dépens des méthodes classiques de la diplomatie : « Le vice principal du mode d'approche américain est l'application de la pensée experte à des questions qui nécessitent un choix complexe, car les techniques auxquelles il fait appel prennent souvent le pas sur le jugement politique <sup>138</sup>. » Les stratégies de la guerre froide reposaient en grande partie sur des scénarios empruntés à la théorie des jeux <sup>139</sup>, sur la perception des Soviétiques comme des acteurs rationnels, ce qui comportait évidemment [63] une part de vérité mais laissait dans l'ombre la compréhension des motivations relevant soit de l'histoire russe soit de la philosophie marxiste. Les Américains ont fondé la collecte du renseignement sur des technologies fort complexes, créant la NSA (National Security Agency) au département de la Défense, et une direction des Opérations à l'intérieur de la CIA.

La technologie américaine s'est développée considérablement depuis la deuxième guerre mondiale dans les systèmes d'armement. Ainsi les savants qui ont mis en œuvre la bombe atomique et qui ont contribué à développer de façon spectaculaire par la suite un formidable arsenal d'armes nucléaires ont bientôt pris conscience de leur rôle d'apprentis sorciers et des redoutables effets de leur travail scientifique <sup>140</sup>. On ne les a guère entendus, dans les milieux gouvernementaux, aveuglés qu'ils étaient par le pouvoir de ces nouveaux instruments de puissance. Le président Truman a assez peu hésité quand il a pris la décision de larguer deux bombes atomiques sur le Japon pour mettre fin à la guerre. Ceux qui ont appuyé cette décision ont fait valoir que ces bombardements avaient été moins dévastateurs que d'autres et qu'ils avaient

---

<sup>138</sup> Hoffmann, *op. cit.*, p. 209.

<sup>139</sup> Sur la théorie des jeux, voir Charles-Philippe David, *La Guerre et la paix*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, p. 175.

<sup>140</sup> « Comme les savants commençaient à comprendre les effets physiques des armes qu'ils avaient créées [...] ils ont été consternés par l'apparente ignorance et l'irresponsabilité de leurs patrons. J. Robert Oppenheimer avait senti cela aussi tôt qu'en 1946 quand il commit l'erreur de dire à Harry S. Truman que lui et d'autres savants atomiques avaient du sang sur les mains. Le physicien nucléaire aurait été stupéfait de se faire répondre à la blague par Truman : Vous en faites pas. Ça partira au lavage ». John Lewis Gaddis, *We Now Know : Rethinking Cold War History*, Oxford, Clarendon Press, 1997, p. 224. Voir à ce sujet Robert Jungles, *Plus clair que mille soleils ; le destin des atomistes*, Paris, Arthaud, 1958, 320 p.

épargné un nombre incalculable de vies humaines en devançant l'échéance de la paix. Ils tenaient moins compte de l'effet historique et prométhéen de cette gigantesque percée dans l'art de la guerre.

Par la suite, dans le contexte de la guerre froide qui a donné lieu à un consensus sans faille pendant une vingtaine d'années au Congrès et dans la population, la stratégie militaire de la dissuasion s'est développée comme une science exacte <sup>141</sup>. Les progrès des nouveaux systèmes d'armement ont fasciné le public comme [64] les décideurs américains. Tout au long de l'escalade de la guerre du Vietnam, l'attention s'est portée presque exclusivement sur la technique guerrière et très peu sur la diplomatie. Pendant plusieurs années, aucune négociation n'a été envisagée. C'est même avec une certaine ardeur que le secrétaire à la Défense, Robert McNamara, a recruté les meilleurs esprits pour mettre en œuvre les opérations sophistiquées qui devaient avoir raison de l'ennemi communiste en Asie du Sud-Est <sup>142</sup>. Le dénouement de cette grande entreprise s'est traduit pour un temps par une perte de prestige pour le Pentagone. Cette éclipse est pourtant de courte durée. Dès l'arrivée de Ronald Reagan en 1981, les Américains sont convaincus que l'accroissement des effectifs militaires doit redevenir une priorité. Reagan proclame que l'Amérique a recouvré sa grandeur et il s'en trouve plusieurs, encore aujourd'hui, pour attribuer la fin de la guerre froide à la politique musclée de l'Administration Reagan. C'est aussi à cette époque que ce président populaire s'est laissé aller à son rêve de défense parfaite avec un système spatial de défense antimissile. Ce rêve a

---

<sup>141</sup> Le langage des experts « exprime la tentative de donner à la terrifiante incertitude de la dissuasion nucléaire l'apparence impassible et antiseptique d'une science dégagée des impuretés de la politique. » Hoffmann, *op. cit.*, p. 207.

<sup>142</sup> Depuis 1954, les Américains avaient pris la relève de la France en Asie du Sud-Est. Ils se sentaient donc responsables de la préservation d'un régime non communiste au Vietnam du Sud alors que le Nord était devenu communiste après la bataille de Diên Biên Phu perdue par les Français en 1954. Ils ont voulu d'abord expédier des conseillers techniques pour aider le gouvernement pro-occidental du Sud, puis se sont sentis graduellement obligés d'intervenir pour mettre fin à la guérilla communiste encouragée et alimentée par le Nord. C'est alors que le secrétaire à la Défense, Robert McNamara recruta ceux qu'on a appelés les *whiz kids*, la plupart brillants scientifiques, pour concevoir les stratégies qui devaient éliminer rapidement les révolutionnaires. Les Américains n'en vinrent jamais à bout et, même après des négociations, ont dû se résigner à ce que le Vietnam du Sud soit réuni au Nord communiste en 1975.

refait surface et s'est transformé en un programme complexe de mise en œuvre d'un véritable bouclier antimissiles sous la présidence de George W. Bush <sup>143</sup>. C'est là une manifestation typique de cette immense confiance dans la technologie.

Enfin, les Américains sont fortement affectés par ce qu'on pourrait appeler le syndrome du *quick fix*, c'est-à-dire la conviction, s'appuyant sur les progrès de la technologie, que les problèmes peuvent et doivent se résoudre rapidement. Un candidat aux élections présidentielles de 1992, Ross Perot, illustre cette [65] tendance d'une façon caricaturale : il comparait les problèmes de l'État à ceux d'une voiture en panne. À ses yeux, la tâche d'un bon gouvernement consistait à lever le capot de la voiture de l'État et à se mettre au travail pour identifier les mécanismes défectueux et y remédier par les moyens techniques appropriés. Cette comparaison plaisait manifestement aux auditoires américains. Le *quick fix* se traduit souvent dans les relations internationales par une propension à utiliser l'outil militaire, prétendument plus efficace. Contrairement aux accusations que l'on porte souvent à leur endroit dans les milieux de gauche, les Américains ne sont pas militaristes. En raison d'une forte tradition et des fondements mêmes de la démocratie, le pouvoir militaire est toujours subordonné au pouvoir civil aux États-Unis. À l'exception des grands conflits mondiaux dont les enjeux sont évidents, et en dehors de l'existence d'une menace réelle à la sécurité des États-Unis, les Américains soutiennent assez peu les interventions militaires prolongées et on a pu voir qu'ils réagissaient mal aux nombreuses pertes de vie engendrées par des conflits qui s'enlisent. Ainsi, ni la guerre de Corée ni celle du Vietnam n'ont été véritablement appuyées par l'opinion publique américaine. Par contre, les interventions relativement courtes et décisives reçoivent généralement un fort appui de la population, comme par exemple l'intervention spectaculaire dans la petite île de Grenade en 1983, celle au Panama en 1989 et surtout la guerre du golfe contre l'Irak en 1991- Cela a été également le cas de la guerre en Afghanistan, suite aux attentats du 11 septembre 2001. On notera cependant que les missions de consolidation de la paix ne bénéficient pas de la même adhésion populaire.

---

<sup>143</sup> Voir sur ce point, Sébastien Barthe, « Missiles et antimissiles : une nouvelle course folle ? », dans Charles-Philippe David (dir.). *Repenser la sécurité. Nouvelles menaces, nouvelles politiques*, Montréal, Fides, 2002, p. 135-153.

En somme la *pensée experte* appliquée aux relations internationales se traduit par une nette préférence pour les solutions immédiates, pratiques et qu'on espère concluantes. Il en résulte une politique étrangère dont plusieurs observateurs ont dit qu'elle consistait davantage à éteindre les incendies bien plus qu'à identifier leur origine et à les prévenir. Pour cette raison, eu égard aux aléas des changements de gouvernement et en raison d'une certaine impatience, la politique étrangère des États-Unis se situe presque invariablement dans le court terme. Il en résulte une politique versatile, parfois contradictoire et souvent imprévisible. Le style national américain n'est donc pas immuable.

[66]

## L'évolution du style national

[Retour à la table des matières](#)

Le style national est une notion dynamique, un construit qui correspond à une réalité fort diverse. Cette réalité donne lieu à des dissidences marquées par rapport aux tendances identifiées comme dominantes. Il est d'ailleurs révélateur que cette étude du style s'appuie sur nombre de travaux réalisés par des analystes américains. C'est un trait remarquable et admirable de la culture américaine que son étonnante virtualité d'autocritique. Les meilleures critiques de la politique étrangère des États-Unis proviennent souvent de l'intérieur, des universités, des centres de recherche et d'une certaine presse d'élite. Le style national est susceptible d'évoluer et bien des caractéristiques relevées plus haut pourraient fort bien devenir un jour méconnaissables ou même s'amoindrir à moyen ou à long terme. Le consensus généré par la tradition et le mode de vie américains pourrait également s'effriter.

Déjà le *Melting-Pot* <sup>144</sup> a fait place au multiculturalisme. On ne peut plus envisager une assimilation aussi complète des cultures

---

<sup>144</sup> On entend généralement par *melting-pot* le processus selon lequel les immigrants, surtout dans la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, s'assimilaient très rapidement au mode de vie américain au point d'en oublier leurs origines tout en laissant très peu de place aux langues de ces origines. Le multiculturalisme au contraire, tout en prônant l'intégration et l'apprentissage de la langue

immigrantes que celle qui s'est produite jusqu'aux années soixante. À la faveur du renouveau ethnique (*ethnic revival*)<sup>145</sup>, les cultures immigrantes se sont davantage affirmées et ont pu exercer des pressions sur la politique étrangère. Au début des années 1970, dans le contexte de l'opposition à la guerre du Vietnam et de la contre-culture en ébullition, la société américaine apparaissait de plus en plus fragmentée. Depuis ce temps, on ne voit plus une seule grande culture américaine, mais une multitude de cultures, comme celles des Africains-Américains, des hispanophones (*Chicanos*), ou des Asiatiques. Cette évolution [67] inquiète les élites traditionnelles et atténue considérablement l'élan du nationalisme américain. La défaite au Vietnam conjuguée à la démission forcée d'un président mis en accusation pouvait laisser croire que la vieille fierté entretenue par le sentiment d'une mission providentielle n'était plus<sup>146</sup>. Jimmy Carter accède au pouvoir dans une atmosphère de « régénération morale » et de prise de conscience des effets pervers d'une politique impériale<sup>147</sup>. Il se fait le défenseur des droits de l'homme dans le monde, et s'en prend au manichéisme simpliste de la guerre froide : « Nous sommes désormais libérés, disait-il en juin 1977, de cette crainte désordonnée du communisme qui nous entraînait à embrasser tout dictateur qui partageait cette crainte avec nous. » Il privilégiait alors nettement la négociation et obtint d'ailleurs des succès auprès d'Israël et de l'Égypte à Camp David en 1978, à Panama en restituant à ce pays le contrôle du canal, en annonçant une nouvelle politique envers l'Amérique latine. Il a mis sur pied un programme présidentiel

---

nationale, prêche le respect des cultures d'origines, le maintien de langues secondes et du patrimoine culturel propre à chaque groupe d'immigrants.

<sup>145</sup> Il s'agit d'un mouvement qui a pris naissance à l'occasion de la reconnaissance des droits civils durant les années 1960 et qui consistait à revaloriser les groupes ethniques, surtout ceux issus d'Amérique latine et d'Asie. À compter de la décennie 1970, plusieurs jeunes Américains appartenant à ces groupes ont voulu renouer avec leurs origines et en tirer même une certaine fierté.

<sup>146</sup> Des commentateurs se sont inquiétés, entre autres, du choix des délégués à la Convention du Parti démocrate de 1972. Des quotas avaient été accordés à divers groupes sociaux au point qu'on y voyait un effritement de l'appartenance nationale. Au sujet de l'inquiétude suscitée chez les élites, voir Arthur M. Schlesinger Jr., *L'Amérique balkanisée : une société multiculturelle désunie*, Paris, Economica, 1999, 157 p.

<sup>147</sup> Toute la campagne électorale qui a mené Jimmy Carter au pouvoir en 1976 était axée sur le thème de la moralité, dans la foulée de la démission forcée de Richard Nixon.

d'encouragement à l'apprentissage des langues étrangères pour amener les Américains à prendre conscience de la diversité culturelle dans le monde, en vue de faire accréditer une diplomatie plus ouverte. Il a toutefois connu des déboires durant la seconde partie de son mandat telles la révolution iranienne qu'il n'avait pas prévue, la prise en otages des diplomates américains à Téhéran et l'invasion de l'Afghanistan par les troupes soviétiques.

Il y avait là de quoi donner raison à tous ceux qui s'inquiétaient de ce que les États-Unis avaient perdu leur volonté de s'imposer et s'écrasaient devant leurs ennemis. Un important mouvement intellectuel s'était formé pour condamner les soi-disant molleses et reculs de l'Administration Carter. Le « *Committee on the present danger* », dirigé par Norman Podhoretz, accréditait des idées conservatrices, jadis réservées à certains [68] groupements populistes réactionnaires, parmi des intellectuels, universitaires, journalistes et autres. Ronald Reagan, candidat à la nomination du Parti républicain en 1976, revenait à la charge avec succès en 1980. Dans la foulée des échecs de l'Administration démocrate, il parvint à se faire élire et à faire valoir des principes fondés sur les traits les plus traditionnels du style national. L'exceptionnalisme américain était réhabilité de façon spectaculaire.

Après avoir été son vice-président, George H. Bush succéda à Reagan, en s'engageant à gouverner sur la base des mêmes principes. Bush avait tout de même assez d'expérience diplomatique pour apporter, au cours de son mandat, une certaine pondération aux manifestations du style national. De surcroît, la fin de la guerre froide invitait au multilatéralisme et à l'ouverture sur le monde. Même au moment de la guerre du Golfe, où le premier président Bush se présentait comme un Commandant en chef déterminé à renforcer la supériorité morale des États-Unis, il se souciait de rallier à sa cause une des plus vastes coalitions internationales jamais rassemblées par les États-Unis.

Bill Clinton représente une nouvelle génération, celle qui s'est opposée à la guerre au Vietnam. Même s'il ne fait preuve ni d'expérience ni de subtilité en matière de relations internationales, il introduit tout de même à Washington une volonté d'ouverture et de coopération internationale <sup>148</sup>. Il s'engage à promouvoir des politiques plus respectueuses

---

<sup>148</sup> Il est vrai qu'il se présente d'abord comme un président préoccupé avant tout par la politique intérieure ; il est rapidement entraîné vers les questions

des aspirations des défavorisés. Ses engagements sont souvent demeurés des velléités, mais on pouvait sentir tout de même au sein de son administration une volonté de se départir lentement des traits les plus discutables du style américain, comme l'exceptionnalisme moral. Cela semble correspondre à une certaine évolution dans la population.

Il s'agit cependant d'une évolution plutôt lente, car Clinton se présente résolument comme un homme du centre renonçant aux politiques les plus audacieuses et généreuses qui avaient [69] caractérisé le Parti démocrate à certaines heures <sup>149</sup>. La droite américaine est demeurée puissante tout au long de cette période. Dès 1994, les Républicains conservateurs prennent le contrôle du Congrès au nom d'un « Contrat avec l'Amérique » qui est marqué par des aspects traditionnels de la culture américaine, entre autres, une méfiance profonde de l'étranger, tout particulièrement de l'Organisation des Nations unies. Jesse Helms, sénateur très conservateur de la Caroline du Nord, devient le président de la Commission sénatoriale des Affaires étrangères et utilise son pouvoir pour promouvoir des principes radicalement « exceptionnalistes ». En politique étrangère, Clinton a donc dû composer avec un Congrès irréductible et voué au maintien des positions traditionnelles où le puritanisme, la méfiance de la diplomatie, le rejet de l'Europe continuent de se manifester. George W. Bush apparaît comme l'héritier de ce Congrès conservateur, bien qu'il ait pris ses distances avec ses positions les plus dures, du moins durant sa campagne électorale. Il offre l'image du justicier, du protecteur de la civilisation, de la supériorité morale de l'Amérique et du recours à une politique de défense musclée.

\*  
\* \*

---

internationales : Somalie, Bosnie, Haïti, golfe Persique, Kosovo. Il cherche aussi à se distinguer comme médiateur en plusieurs endroits (conflit israélo-palestinien, Irlande du Nord, Timor oriental) et engage son pays dans des opérations des Nations unies ou de l'OTAN.

<sup>149</sup> On peut mentionner des politiques comme le plan Marshall, lancé en 1947, l'Alliance pour le progrès (de courte durée cependant) en Amérique latine sous Kennedy et les grandes politiques des droits de Carter de même que le traité qui remettait à Panama la propriété de son canal, sans oublier la réconciliation entre Israël et l'Égypte.

Le style national évolue donc plutôt lentement. Par exemple, la revalorisation des diverses identités culturelles n'a guère donné lieu à des orientations nouvelles. Que dire de l'avenir ? Certains États fédérés pourraient être bientôt peuplés d'une majorité d'hispanophones, voulant manifester leurs différences linguistiques et culturelles et les traduire en politiques. Il se trouve déjà des intellectuels américains pour s'en inquiéter <sup>150</sup> tandis que d'autres déplorent la décadence de la culture américaine assortie d'un affadissement des traits fondamentaux du style national <sup>151</sup>. Le style, issu de la culture, s'ajuste constamment [70] aux contextes et aux conjonctures nouvelles. Malgré tout, l'extraordinaire continuité des grandes orientations dessinées dès le voyage du *Mayflower* en 1620 est frappante : ces sentiments d'exceptionnalisme, de supériorité morale, ce sens de la mission providentielle sont un héritage des puritains qui perdure. C'est sur cette base que se sont construits la « destinée manifeste », l'expansionnisme et la pensée experte. Bien sûr, ces traits ont évolué et se sont parfois atténués mais ils demeurent saillants au début du XXI<sup>e</sup> siècle.

---

<sup>150</sup> Arthur Schlesinger Jr., *L'Amérique balkanisée...*, *op. cit.*

<sup>151</sup> Voir par exemple Morris Berman, *The Twilight of American Culture*, New York, Norton, 2000, 205 p.

[71]

**La politique étrangère des «États-Unis.**  
*Fondements, acteurs, formulation*

PREMIÈRE PARTIE

**Chapitre 3**

---

**LE CADRE CONCEPTUEL :  
LES GRANDS COURANTS  
DE PENSÉE POLITIQUES**

[Retour à la table des matières](#)

Le consensus idéologique qui prévaut aux États-Unis laisse la place à des débats intenses quant aux orientations de la politique étrangère, tandis qu'on s'abstient généralement de remettre en question les grands objectifs fondamentaux. Les finalités de politique générale demeurent intactes : il faut préserver le libéralisme américain et l'union américaine entendue, depuis la guerre civile, dans un sens fort : ce ne sont pas les États qui constituent le pays mais bien les citoyens : *We the people* <sup>152</sup>.

En matière de politique étrangère, Bruce Jentleson <sup>153</sup> définit l'intérêt national américain autour de quatre objectifs essentiels : la puissance, la paix, la prospérité et les principes.

---

<sup>152</sup> « Nous le peuple » sont les premiers mots de la Constitution. À l'inverse de la théorie développée par les États du Sud qui ont fait sécession en 1861 et selon laquelle l'union résultait d'un contrat entre les États, la philosophie qui a prévalu, surtout depuis la fin de la guerre civile (1861-1865) s'appuie sur ces mots pour arguer que l'union doit d'abord être définie par l'ensemble des citoyens.

<sup>153</sup> Bruce W. Jentleson, *American Foreign Policy : The Dynamics of Choice in the 21st Century*, New York, Londres, W.W. Norton, 2000, p. 10-18.

La notion de *puissance* est aux fondements de la politique étrangère : elle représente l'assise de l'État, sa lutte constante pour la préservation de sa souveraineté politique et territoriale. Elle définit le système international, encore passablement anarchique, en termes de rapports de force et d'usage de la force au [72] besoin. La promotion de l'intérêt national passe donc par l'affirmation, par les États-Unis, de leur puissance.

La paix doit être entendue ici au sens de la recherche rationnelle d'un ordre mondial, sans doute animé par le leadership américain mais fondé sur la coopération, les partenariats et l'ouverture aux autres cultures. Cette quête de paix s'appuie sur la création d'institutions internationales et d'un corpus de normes internationales. Les États-Unis recherchent donc une paix assise sur une coopération soutenue.

La recherche de la *prospérité* conduit à placer les questions économiques au centre de la politique étrangère. Elle renvoie aux menées de la puissance capitaliste, à l'expansion du commerce international déjà envisagée par George Washington et à la recherche de profits pour l'économie américaine. Les États-Unis poursuivent donc directement un objectif économique international.

Derrière les *principes*, se retrouve l'ensemble des valeurs, des idées et convictions profondes que les États-Unis proclament leurs. En effet, les Américains considèrent ces principes comme appartenant au fondement même de leur nation. Directement liée à l'exceptionnalisme américain, la proclamation des principes entend favoriser l'expansion de la démocratie dans le monde, respect accru des droits de la personne et la résolution des conflits entre les États et même au niveau infra-étatique. Les États-Unis cherchent à asseoir une paix démocratique conforme à la lecture de leur propre destinée.

Selon Jentleson, ces quatre objectifs sont complémentaires : ils constituent tous des objectifs de la politique étrangère américaine et influent assurément sur le style et les choix des stratégies de la présidence. Ce qui apparaît déterminant néanmoins, c'est que l'un ou l'autre de ces objectifs domine à un moment donné et détermine l'orientation de la politique étrangère. Il est donc peu probable qu'une politique étrangère donnée satisfasse également ces quatre objectifs. Il est par contre plus habituel que les décideurs opèrent des compromis et poursuivent un objectif plus que les autres, sans jamais délaissier tout à fait ces derniers.

À l’instar de l’opération « Tempête du désert » de 1991, par exemple <sup>154</sup>, il est possible d’évoquer pertinemment l’opération « Liberté en Irak » en 2003. En effet, cette intervention [73] est avant tout une affaire de *puissance* : c’est sur le caractère absolu de leur souveraineté et sur la préservation de leur sécurité que se fondent les États-Unis pour intervenir. L’intérêt de la puissance américaine est ici évident. L’intérêt *économique* est également sous-jacent, qu’il s’agisse de la question pétrolière — parfois abusivement invoquée — ou des contrats de reconstruction. C’est également de *paix* qu’il s’agissait, puisque les États-Unis affirmaient vouloir mettre un terme à une prolifération d’armes de destruction massive en se fondant sur une alliance de fait et ponctuelle. Enfin, c’est au nom des *principes* démocratiques qu’a été promu le « changement de régime » à Bagdad. Cela dit, si la plupart des caractéristiques du style national sont partagées par l’ensemble de la population et si les objectifs généraux de la politique étrangère ne font pas, en principe, l’objet de débats, il n’en va pas de même, bien au contraire, des moyens à prendre pour promouvoir ces objectifs, particulièrement en matière de relations extérieures. En effet, aux États-Unis, plusieurs courants de pensée se sont développés autour de la meilleure façon de conduire la politique étrangère. Leur origine et leur histoire permettent une meilleure compréhension des débats contemporains.

## L’histoire des grands courants de pensée politiques

[Retour à la table des matières](#)

D’entrée de jeu, le déroulement de l’histoire américaine révèle les moments forts de chacun de ces courants dont on peut dire qu’ils se sont manifestés - plus ou moins explicitement - depuis les origines. Déjà, des positions antagonistes apparaissent dans le débat entre Hamilton et Jefferson. Leur évolution au cours du XIX<sup>e</sup> et de la première

---

<sup>154</sup> Jentleson, *op. cit.*, p. 19-20.

partie du XX<sup>e</sup> siècle permet d'en dessiner plus précisément les contours et d'établir, avec Walter Russell Mead <sup>155</sup>, une typologie historique.

### *Le débat originel entre Hamilton et Jefferson*

Le premier grand débat de politique étrangère s'est tenu entre les deux premiers partis politiques des États-Unis, le parti fédéraliste [74] dont Alexander Hamilton apparaît comme la figure de proue et le parti républicain-démocrate <sup>156</sup> dont le premier leader était Thomas Jefferson.

Hamilton a été l'un des maîtres d'œuvre de la Constitution et à l'origine des institutions qui allaient permettre aux États-Unis d'« étendre leurs relations commerciales » avec les autres États <sup>157</sup>. Il se rangeait volontiers du côté de la Grande-Bretagne : l'ancienne mère patrie demeurerait à ses yeux un modèle <sup>158</sup>. À l'image de la métropole britannique dont les États-Unis allaient prendre la relève, c'est de la constitution d'un nouvel empire commercial qu'il s'agissait <sup>159</sup>. Il cherchait à maximiser la puissance de son pays sans se soucier outre mesure des

---

<sup>155</sup> Walter Russell Mead, *Special Providence : American Foreign Policy and How it Changed the World*, New York, Alfred A. Knopf, 2001, 377 p.

<sup>156</sup> Le parti de Jefferson, dont le programme se veut surtout démocratique et préoccupé des droits humains, s'appelle d'abord républicain, puis républicain-démocrate. Ce même parti est transformé par Andrew Jackson, lorsqu'il prend la présidence (1829-1837) et devient le Parti démocrate qu'on connaît aujourd'hui.

<sup>157</sup> Selon les mots mêmes de Washington dans son « Message d'adieu », *Les grands textes de l'histoire américaine*, réunis par Henry Steele Commager, Washington, Le service américain d'information, 1977, p. 29.

<sup>158</sup> Hamilton « a reçu une formation qui le tourne vers le modèle anglais qu'il admire par-dessus tout. Il est fasciné par la monarchie parlementaire mais il veut surtout imiter l'Angleterre qui s'est engagée dans la révolution industrielle. » Jean-Michel Lacroix, *Histoire des États-Unis*, Paris, PUF, 1996, p. 128.

<sup>159</sup> Voir à ce sujet Burton Ira Kaufman, « Washington's Farewell Address, A Statement of Empire », dans Burton Ira Kaufman (ed.), *Washington's Farewell Address : The View From the 20th Century*, Chicago, Quadrangle Books, 1969, p. 169-184.

considérations de démocratie interne <sup>160</sup>. En d'autres termes, Hamilton apparaissait déjà, avant la lettre, comme un « réaliste <sup>161</sup> ».

Jefferson, pour sa part, accordait la priorité au credo de la souveraineté populaire promu par la Déclaration d'indépendance qu'il avait rédigée. Il se faisait le défenseur de la décentralisation et de l'autonomie des États dans la fédération <sup>162</sup>. Ambassadeur en [75] France aux premiers jours de la Révolution française, il a manifesté, pendant un certain temps, ses sympathies à la conception libérale des droits de la personne, celle de la Déclaration de 1789. Une fois devenu président, il a dû atténuer ses positions et accepter l'urbanisation et l'industrialisation qu'il avait d'abord combattues au nom d'un idéal démocratique de type rousseauiste fondé sur l'appartenance à de petites communautés <sup>163</sup>. Il a mené une politique étrangère prudente <sup>164</sup>, centrée sur le maintien de la souveraineté américaine et le respect des autres. Il entendait surtout que les États-Unis demeurent à l'écart et protègent leur propre système. Il recherchait un ordre international assurant la paix, l'équilibre et la préservation des acquis de la République américaine <sup>165</sup>.

<sup>160</sup> « Au fond de lui-même, Hamilton méprisait les masses. » Robert Lacour-Gayet, *Histoire des États-Unis : des origines à la fin de la guerre civile*, Paris, Fayard, 1976, p. 243.

<sup>161</sup> Hamilton se réfère aux « froids calculs de l'intérêt national ». Cité par Henry Kissinger, *Does America Need A Foreign Policy ? Toward a Diplomacy for the 21st Century*, New York, Simon & Schuster, 2001, 318 p.

<sup>162</sup> « Jefferson était à ce point perturbé par les pouvoirs délégués au gouvernement central qu'il a eu peine à appuyer la ratification de la nouvelle Constitution et qu'il a contribué à l'élaboration du *Bill of Rights* en vue de limiter l'autorité fédérale. » Walter Russell Mead, *op. cit.*, p. 177.

<sup>163</sup> « Inspiré par Horace et par Rousseau, Jefferson rêve d'une Arcadie américaine, d'une société agraire (agrarienne) où seront préservés les libertés individuelles et les droits des États. » Jean-Michel Lacroix, *op. cit.*, p. 124.

<sup>164</sup> Rousseau craignait que les vertus du contrat social soient contaminées par les relations internationales. Il recommandait en conséquence une politique étrangère très prudente, sinon isolationniste. « Rousseau nous signale... que les relations entre les nations génèrent d'elles-mêmes le conflit ; que s'il n'est pas possible de mettre fin à ces relations, les seuls remèdes disponibles sont des mesures fragiles et mitigées. » Stanley Hoffmann, *Janus and Minerva : Essays in the Theory and Practice of International Politics*, Boulder (Col.) et Londres, Westview Press, 1987, p. 47.

<sup>165</sup> Jefferson écrivait : « Nous devons prier tout particulièrement pour que les puissances de l'Europe demeurent tellement équilibrées que leur propre

C'est cette profonde divergence que George Washington a cherché à réconcilier en prônant simultanément un isolationnisme géopolitique et un internationalisme économique. Pour autant, le débat entre les hamiltoniens et les jeffersoniens perdure aujourd'hui sous des formes nouvelles. On peut toujours percevoir deux approches antagonistes de la politique étrangère, l'une visant avant tout à assurer l'hégémonie de la superpuissance et l'autre recherchant davantage la coopération, l'expansion de la démocratie et le respect des droits. La première est mieux représentée dans le Parti républicain mais elle est aussi présente parmi les Démocrates. La seconde trouve surtout ses adeptes au sein du Parti démocrate. Le président Carter peut être [76] considéré comme un jeffersonien tandis que Ronald Reagan et les deux présidents Bush empruntent le plus au courant hamiltonien. Bill Clinton était partagé entre les deux, naturellement plus favorable aux idéaux de Jefferson mais prêt à s'incliner à l'occasion devant les raisonnements hamiltoniens.

### *L'évolution des courants de pensée politiques de Washington à Truman*

De Washington à Truman, les courants de pensée politiques vont se décliner sur une gamme allant de l'isolationnisme à l'engagement effectif des États-Unis dans le monde.

La politique qui s'est imposée dans la foulée du message d'adieu de Washington, des efforts de Jefferson pour préserver l'équilibre en Europe tout en évitant de compromettre son pays et de la doctrine de Monroe orientée vers l'expansion continentale <sup>166</sup>, c'est l'isolationnisme.

---

sécurité requière la présence de toutes leurs forces chez elles, laissant par là les autres parties du monde jouir d'une tranquillité sans faille. » Andrew A. Lipscomb et Albert Ellery Bergh (eds), *The Writings of Thomas Jefferson*, Washington DC, The Thomas Jefferson Memorial Association, vol. 15, 1903-1904, p. 435-436.

<sup>166</sup> James Monroe, « Seventh Annual Message », December 2, 1823, dans Stanislaus Murray Hamilton (ed.), *The Writings of James Monroe*, New York, G.P. Putman, vol. 6, 1912, p. 325-342. Il s'agit d'un message que le président Monroe adresse indirectement aux puissances européennes, pour les enjoindre de ne pas s'immiscer dans les affaires du continent américain tout en les assurant de la volonté américaine de demeurer éloignée de la politique européenne.

Toutefois il s'agit là d'un isolationnisme relatif, dans la mesure où il est géopolitique mais en aucun cas économique.

À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, tout se passe comme si le mouvement vers l'Ouest <sup>167</sup> avait été tellement irrépressible qu'il devait se poursuivre au-delà de la côte Pacifique. C'est ainsi qu'on peut interpréter la politique impérialiste de McKinley et de Théodore Roosevelt qui se sont empressés d'étendre la guerre contre l'Espagne jusqu'aux Philippines. Une fois le pays continental <sup>168</sup> constitué, l'isolationnisme n'avait plus sa raison d'être aux yeux des dirigeants politiques américains, animés par un nouvel élan et par un sens renouvelé de la mission providentielle des États-Unis <sup>169</sup>. [77] Voici donc un idéalisme américain ragailardi, mais aussi des politiques plus réalistes, surtout sous la présidence de T. Roosevelt qui se fait le promoteur d'un rôle actif des États-Unis sur la scène internationale dans le cadre d'une politique impérialiste. Le courant isolationniste n'en disparaît pas pour autant, puisque le Parti démocrate de William Jennings Bryan, défendant un programme jeffersonien, lutte vigoureusement contre l'impérialisme des Républicains.

Woodrow Wilson se fait élire à la présidence en 1912 en promettant de demeurer à l'écart de la politique internationale. En 1917, Wilson fait volte-face et adopte une approche idéaliste, orientée vers la formation d'un nouvel ordre international fondé sur le respect des souverainetés. Cette école idéaliste essuie un pénible échec : l'intransigeance de

---

<sup>167</sup> Il s'agit du mouvement d'expansion amorcé à l'époque de Andrew Jackson, d'abord vers les territoires de l'ancienne Louisiane française (Midwest aujourd'hui) puis vers l'ouest et les territoires conquis à la suite de la guerre avec le Mexique (1846-1848) de même que ceux du nord-ouest obtenus de la Grande-Bretagne.

<sup>168</sup> C'est-à-dire le territoire aujourd'hui constitué par les 48 États contigus, en excluant l'Alaska et Hawaï.

<sup>169</sup> « L'impérialisme naissant relève moins d'un projet économique que de facteurs idéologiques mêlant diverses composantes. On y retrouve les thèses racistes dérivées de la pensée de Darwin proclamant la supériorité de la race anglo-saxonne, le courant messianique chrétien représenté par J.H. Barrows ou par le missionnaire congrégationaliste Josiah Strong et les visées stratégiques formulées par Alfred T. Mahan dans sa thèse de la supériorité navale [...]. Toutes ces idées sont relayées dans les cercles dirigeants. » Jean-Michel Lacroix, *op. cit.*, p. 339.

Wilson <sup>170</sup> se heurte à une vision républicaine centrée sur les intérêts strictement nationaux des États-Unis, accompagnée d'une méfiance croissante à l'égard d'un engagement en Europe. Le courant isolationniste revient en force.

En 1933, les Républicains doivent céder le pouvoir présidentiel aux Démocrates. Franklin D. Roosevelt tente alors de réhabiliter l'internationalisme sous une forme moins idéaliste que celle de Wilson. Avec lui se dessine le grand courant contemporain de l'internationalisme libéral fondé sur des liens plus étroits avec des partenaires européens, sur des institutions internationales et sur une présence active des États-Unis dans le monde, conforme à leur nouveau rôle de grande puissance. F.D. Roosevelt n'aura vraiment raison des isolationnistes [78] qu'après Pearl Harbor en 1941. Dès 1940, cependant, il déclare : « Nous devons faire face à la tâche qui est devant nous en abandonnant immédiatement et irrémédiablement l'illusion que nous pouvons nous isoler de nouveau du reste du monde <sup>171</sup>. » Il ouvre alors une nouvelle ère d'engagement international qui ne s'est pas interrompue depuis.

Harry Truman poursuit indéniablement dans cette veine internationaliste, surtout à compter de 1947, alors que s'amorce la guerre froide. Cette période consacre néanmoins une nette rupture avec l'idéalisme wilsonien et même, pour une bonne part, avec l'internationalisme libéral de F.D. Roosevelt. Il faut replacer les choses dans leur contexte : Wilson, en cette période d'après-guerre et de croissance de la menace communiste, est perçu comme le chantre d'un idéal irréalisable, d'un ordre international oublieux des conflits et des ambitions démesurées ; il représente l'incapacité d'envisager les dures réalités de l'après-guerre. Dans le même sens, les apôtres de la politique d'apaisement durant l'entre-deux-guerres sont vus comme les complices silencieux de l'avènement d'Hitler. Avec les débuts de la guerre froide, Truman prend la mesure des limites de l'internationalisme libéral. Il entrevoit que la puissance devra se conjuguer à la coopération internationale. Il oriente alors la politique étrangère selon une approche plus réaliste,

<sup>170</sup> Walter Russell Mead souligne que cette école est la plus décriée à l'étranger comme aux États-Unis. Il ajoute cependant quelle constitue un élément indispensable du pouvoir politique et qu'en ce sens, elle a participé à l'érection des États-Unis en tant que superpuissance. *Op. cit.*, p. 260.

<sup>171</sup> 13 décembre 1940, John M. Blum et al., *The National Experience : A History of the United States*, New York, Harcourt, Brace & World, 1963, p. 699.

ouvrant la voie à ses successeurs pour une politique devant concilier internationalisme et puissance sur fond de justifications idéalistes.

### *La typologie historique de W. Russell Mead*

Walter Russell Mead, soucieux de réintégrer l'histoire de la politique étrangère américaine dans l'analyse contemporaine, personnifie les écoles de pensée en les caractérisant par les orientations de quatre grands leaders : Alexander Hamilton, Thomas Jefferson, Andrew Jackson et Woodrow Wilson.

Hamilton, premier secrétaire au Trésor, représente les promoteurs de l'ouverture des marchés et de la consolidation de la puissance économique. À ses yeux, comme on l'a vu, la politique étrangère repose sur une association étroite entre le gouvernement et les entreprises. Les hamiltoniens s'appuient sur le besoin [79] d'être avantageusement intégré dans l'économie globale. Leur conviction profonde est qu'en protégeant le commerce, on construit la paix. En effet, tandis que les affrontements politico-militaires se soldent toujours par des gagnants et des perdants, les transactions économiques permettent d'établir un terrain d'entente où vendeurs et acheteurs trouvent leur compte.

Pour Wilson, les droits humains et les valeurs démocratiques sont des composantes déterminantes de la politique étrangère. Walter Russell Mead situe les racines de cette approche dans le mouvement missionnaire chrétien qui se développe aux États-Unis à compter du début du XIX<sup>e</sup> siècle. Pour les wilsoniens, les États-Unis ont l'obligation morale de promouvoir les valeurs démocratiques et sociales américaines dans le monde. Ils visent à créer, dans l'intérêt national américain, un environnement international pacifique reposant sur l'existence d'une communauté internationale soumise au droit.

Jefferson, toujours selon Mead, représente une approche très sceptique quant aux vertus de l'engagement hors des frontières et s'oppose en cela aux hamiltoniens et wilsoniens. En vertu de cette approche, le gouvernement doit se préoccuper moins de promouvoir les valeurs américaines à l'étranger que de préserver ces valeurs sur le territoire américain lui-même. De leur sanctuaire continental, les États-Unis doivent s'appliquer à constituer un exemple pour le monde, plutôt que de

chercher à imposer leur modèle au-delà des frontières. Comme il s'agit par-dessus tout d'éviter la guerre, l'intervention américaine ne pourra prendre, dans le pire des cas, que la forme de sanctions économiques.

Andrew Jackson, président entre 1829 et 1837, après être devenu un héros quasi mythique en raison de ses prouesses comme général d'armée, incarne le populisme américain et la faculté d'utiliser la force de façon rapide et décisive. Pour les jacksoniens, l'objectif primordial étant la sécurité et le bien-être des Américains, le moyen réside dans l'emploi de la puissance. La force militaire doit donc être utilisée lorsque cela est nécessaire <sup>172</sup>.

[80]

Cette classification a ses mérites et invite à voir les différentes orientations à l'œuvre dans l'élaboration des politiques américaines en tenant compte de multiples nuances et de complémentarités. C'est une grille de lecture dont on peut disposer, à l'instar de celle qu'offre Jentleson, pour comprendre les courants de pensée contemporains : la quête de la prospérité fondée sur le modèle de Hamilton, celle de la paix incarnée par l'exemple de Wilson, celle des principes défendue par l'approche de Jefferson, enfin celle de la puissance représentée par la référence à Jackson.

---

<sup>172</sup> Walter Russell Mead souligne que cette école est la plus décriée à l'étranger comme aux États-Unis. Il ajoute cependant quelle constitue un élément indispensable du pouvoir politique et qu'en ce sens, elle a participé à l'érection des États-Unis en tant que superpuissance. *Op. cit.*, p. 260.

## Les grands courants de pensée contemporains

[Retour à la table des matières](#)

Il est possible de démultiplier les catégories et les courants de pensée à l'envi. Ainsi, certains auteurs, sans doute par souci d'exhaustivité, présentent les différentes tendances idéologiques sur une gamme allant de la droite à la gauche en distinguant les courants isolationniste protectionniste d'extrême droite, isolationniste libertaire, souverainiste, hégémoniste néoconservateur, conservateur réaliste, internationaliste pragmatique, démocrate conservateur, néolibéral protectionniste et internationaliste libéral<sup>173</sup>. Si ces étiquettes correspondent aux forces en présence dans l'élaboration de la politique étrangère américaine, elles présentent, du fait de leur foisonnement, l'inconvénient d'être somme toute assez complexes. On peut d'ailleurs réduire cette démultiplication à son plus petit dénominateur commun. En effet, à la lumière de la lecture téléologique de Jentleson, il est possible de constater qu'à chaque objectif de politique étrangère (paix, puissance, prospérité, principe) correspond un courant de pensée (internationalisme libéral, réalisme, économie politique internationale, idéalisme démocratique) apte à le promouvoir. Bien que les courants de pensée les plus importants et les plus déterminants aujourd'hui soient ceux du réalisme conservateur et de l'internationalisme libéral (toutes les autres tendances se rapportant plus ou moins à ces deux courants dominants), il faut cependant faire une place à l'idéalisme, persistant, ainsi qu'à l'isolationnisme, plutôt marginalisé.

---

<sup>173</sup> Voir Pierre Melandri et Justin Vaïsse, *L'empire du milieu : Les États-Unis et le monde depuis la fin de la guerre froide*, Paris, Odile Jacob, 2001, p. 346-355.

[81]

*L'isolationnisme*

Dans un contexte irrémédiable de mondialisation, l'isolationnisme, qui placerait les États-Unis, superpuissance, en marge du système international, semble aujourd'hui appartenir au passé. Il demeure cependant qu'un courant marginal et tenace promeut une politique étrangère minimaliste et le primat de la « Forteresse Amérique <sup>174</sup> ». Les isolationnistes peuvent être rangés dans deux grandes catégories : les conservateurs et les libéraux <sup>175</sup>.

*Les isolationnistes conservateurs*

Les conservateurs sont ceux qui ont tendance à voir dans toute politique internationale une occasion pour les États-Unis d'être « contaminés par le mal extérieur », la « perversité » des civilisations étrangères et des institutions internationales contraires aux valeurs et aux intérêts américains <sup>176</sup>.

Les fondamentalistes chrétiens notamment, à l'instar des pèlerins du Mayflower, sont imbus de leur supériorité morale et croient que seuls les États-Unis offrent un cadre acceptable à leur moralité. Ils vilipendent l'Organisation des Nations unies. Certains, comme le pasteur Pat Robertson, en sont même venus à imaginer un grand complot onusien

---

<sup>174</sup> L'expression, dont Jacqueline Grapin a fait le titre d'un ouvrage, représente l'invincibilité de l'Amérique.

<sup>175</sup> Le mot « libéral » est ici employé au sens américain de l'aile gauche de l'échiquier politique aux États-Unis. Les « libéraux » sont les partisans d'un interventionnisme étatique accru.

<sup>176</sup> « Nous nous retirerons de toutes les organisations des Nations unies et autres qui ne servent pas les intérêts des États-Unis. Pas un seul centime ne sera versé... pour faire la promotion de régimes étrangers corrompus ou de pays hostiles aux États-Unis. » Extrait du programme de la campagne électorale de Pat Buchanan à la présidence en 2000. Disponible en ligne [http : www.buchanan.org/OOO-c-foreignpolicy.html](http://www.buchanan.org/OOO-c-foreignpolicy.html), consulté le 20 avril 2003.

visant à étouffer le pays, à obérer sa souveraineté et à introduire aux États-Unis des politiques libérales permissives et délétères.

Parmi les isolationnistes d'extrême droite, certains se sont illustrés par leur opposition acharnée à la libéralisation des échanges, institutionnalisée par des traités comme celui de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). Ainsi, Ross Perot, candidat à l'élection présidentielle de 1992, a pu jouir d'une certaine audience en dénonçant la croissance du commerce [82] avec le Mexique <sup>177</sup> et, plus généralement, la participation des États-Unis aux organisations internationales. Pat Buchanan, lui aussi opposé au libre-échange et candidat du Parti de la réforme (Reform Party) à la présidence en 2000, proposait un repli sur les valeurs républicaines propres à l'Amérique et le retour au pays des militaires américains stationnés ailleurs dans le monde <sup>178</sup>.

On trouve également, parmi les isolationnistes, ceux pour lesquels la souveraineté des États-Unis doit être promue avec une telle vigueur qu'ils ôtent pratiquement tout son sens à la politique internationale. Ainsi, le sénateur Jesse Helms, de Caroline du Nord, président de la commission sénatoriale des Relations étrangères durant six ans, jusqu'en 2001, incarne particulièrement bien ce courant. À ce titre, il a bloqué pendant quelques années la contribution financière des États-Unis à l'ONU qu'il considérait par trop bureaucratique et source de politiques funestes, comme l'encouragement à la limitation des naissances dans les pays en voie de développement. Ce courant caractérisé par son ethnocentrisme et sa méfiance systématique envers tout ce qui n'est pas américain est qualifié de souverainiste <sup>179</sup>.

---

<sup>177</sup> Durant le débat télévisé qui l'opposait à George W. Bush et à Bill Clinton en 1992, le candidat indépendant évoqua le « gigantesque bruit de succion » que provoquerait un accord de libre-échange avec le Mexique. Selon Perot, des dizaines de milliers d'emplois seraient exportés vers le Mexique. Voir Bruce Jentleson, *op. cit.*, p. 93-94.

<sup>178</sup> Voir : Pat Buchanan, *A Republic, not an Empire*, Washington OC, Regnery Publishing, 1999, 437 p.

<sup>179</sup> « Les Américains sont alarmés par les prétentions de la part de l'ONU d'exercer un monopole de légitimité internationale. Ils y voient une menace aux libertés qui leur viennent de Dieu, une exigence d'autorité politique sur l'Amérique et ses dirigeants élus sans le consentement de la population américaine. » Discours du sénateur républicain Jesse Helms, président de la

Les unilatéralistes s'apparentent aux isolationnistes (bien qu'ils ne le soient pas vraiment) dans la mesure où ils rejettent presque systématiquement toute coopération internationale<sup>180</sup>. Ils sont favorables cependant à des dépenses militaires élevées. Ils [83] croient en effet à la nécessité d'intervenir, si nécessaire, pour manifester la puissance des États-Unis et, le cas échéant, venger des affronts. Par contre, ils refusent la participation de leur pays à quelque ordre international. En ce sens, ils s'apparentent à ceux que Walter Russell Mead appelle les jacksoniens. Ils n'hésiteront pas à se lancer dans une guerre tous azimuts quand cela leur apparaîtra justifié et ils n'hésiteront pas davantage à provoquer un repli rapide et massif une fois la victoire assurée et les torts redressés.

### *Les isolationnistes libéraux*

On peut identifier une école isolationniste libérale. À tout le moins, certaines positions de la gauche américaine paraissent bien conduire à une politique étrangère minimaliste.

Ainsi le courant populiste animé par William Jennings Bryan, au tournant du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>181</sup>, s'opposait fortement, au nom des valeurs de la démocratie et de préoccupations sociales, aux politiques impérialistes de William McKinley, Théodore Roosevelt et Howard Taft.

---

Commission sénatoriale des Affaires étrangères, 20 janvier 2000. Disponible en ligne <http://www.conservativeforum.org/authquot>, consulté le 15 avril 2003.

<sup>180</sup> Ainsi le gouvernement de George W. Bush rejette le traité de Rome créant la Cour pénale internationale, le protocole de Kyoto sur la protection de l'environnement tandis que l'aide aux pays en voie de développement est réduite à 0,1 % du produit intérieur brut. Voir Joseph S. Nye Jr., *The Paradox of American Power, New York : Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*, New York, Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 146.

<sup>181</sup> William Jennings Bryan prend la tête d'un mouvement, vers la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, qui s'oppose aux excès du capitalisme industriel. Il s'opposera aussi à l'impérialisme. Il est candidat démocrate à la présidence en 1896, 1900 et 1908. Voir Paolo E. Coletta, *William Jennings Bryan*, Lincoln, Nebraska, University of Nebraska Press, 1964.

L'école historique de la gauche dite « révisionniste » de William Appleman Williams propose également un certain retrait, se refusant à la mise en place de toute politique de puissance ou même de leadership<sup>182</sup>. Pour Williams, les États-Unis ont bâti leur prospérité sur ce qu'ils ont enlevé aux autres. Il est possible, selon cette école de pensée, de concevoir un pays juste, démocratique et riche dans le respect le plus total des autres souverainetés. À l'image des pays Scandinaves qui consacrent les pourcentages les plus élevés de leur produit intérieur brut à l'aide publique au développement, les États-Unis pourraient limiter leur interventionnisme à la coopération internationale.

Un autre courant de gauche est engagé dans la lutte contre la mondialisation, les traités de libre-échange et une politique [84] américaine jugée trop impérialiste. Pour Ronald Steel<sup>183</sup>, par exemple, Washington devrait consacrer le meilleur de son énergie à la redistribution de la richesse à l'intérieur du pays et à la promotion de programmes sociaux plutôt qu'au maintien de coûteux programmes de défense. Ralph Nader, candidat du Parti Vert à l'élection présidentielle de 2000 et défenseur des droits des consommateurs<sup>184</sup>, condamne la plupart des « aventures » internationales des États-Unis pour prôner la mise en œuvre de politiques de lutte contre les injustices sociales internes.

Ces libéraux rejettent sans doute l'appellation d'isolationnistes pour n'être associés en aucune façon à l'extrême droite. Leurs prises de position n'en traduisent pas moins explicitement la recherche d'une politique étrangère limitée.

---

<sup>182</sup> « L'empire comme mode de vie se manifeste par le fait de posséder davantage que ce dont nous avons besoin. » William Appleman Williams, *Empire as a Way of Life*, New York, Oxford University Press, 1980, p. 31.

<sup>183</sup> Voir Ronald Steel, *La Pax Americana*, Paris, Buchet/Chastel, 1967, 371 p. et *Imperialists and Other Heroes : A Chronicle of the American Empire*, New York, Random House, 1971, 447 p.

<sup>184</sup> Voir Pierre-François Divier, *Ralph Nader en 33 leçons ou Comment devenir un avocat de l'intérêt public*, Paris, Publi-Union, 1974 ; Ralph Nader, *Crashing the Party : Taking on the Corporate Government in an Age of Surrender*, New York, St. Martin's Press, 2002.

## *L'idéalisme*

À l'inverse du courant isolationniste, devenu très minoritaire et ne se manifestant qu'au sein de groupes radicaux, l'idéalisme américain perdure. Il est omniprésent dans le discours, si ce n'est dans les intentions : il semble que cette approche de politique étrangère, qui s'apparente à l'exceptionnalisme, appartienne irrémédiablement à l'univers mental des décideurs américains. L'exceptionnalisme moral engendre presque inévitablement un sens de la mission, un désir de façonner le monde à l'image des États-Unis. Ici encore, il faut distinguer deux types d'idéalisme, celui des libéraux et celui des conservateurs.

### *Les idéalistes libéraux*

L'idéalisme libéral existe sans doute dès les origines du pays, mais il est le mieux personnifié — et promu — par Woodrow Wilson tandis qu'il trouve son fondement philosophique dans la pensée d'Emmanuel Kant. Il vise essentiellement à rendre le système international plus harmonieux, moins propice aux affrontements. [85] Les idéalistes libéraux ne considèrent pas les rapports entre les acteurs internationaux comme devant être nécessairement anarchiques : les institutions peuvent appriivoiser l'anarchie et parvenir à civiliser les relations à l'intérieur du système.

Wilson était animé par ces convictions lorsqu'il se résigna à demander une déclaration de guerre au Congrès américain, le 2 avril 1917 <sup>185</sup>. Certes des intérêts vitaux étaient en jeu pour les États-Unis, notamment des intérêts commerciaux associés à la sécurité de la Grande-Bretagne et de la France. Mais Wilson, qui s'était toujours présenté à la population américaine, avant 1917, comme étant opposé aux grandes interventions internationales, soucieux qu'il était de se concentrer sur les

---

<sup>185</sup> Wilson avait longtemps voulu garder les États-Unis hors du conflit. En 1916, il se faisait réélire avec le slogan suivant : « Il nous a gardé hors de la guerre. » En janvier 1917, cependant, après l'annonce de la détermination allemande d'attaquer sans avertissement tous les navires se trouvant dans la zone des îles britanniques, les États-Unis n'avaient plus guère le choix. Leurs relations commerciales avec la Grande-Bretagne devaient être protégées.

valeurs républicaines, se devait de présenter l'entrée en guerre de son pays comme une entreprise tout à fait exceptionnelle, comme une grande cause morale. Il s'agissait de rendre le monde propice à la démocratie, de livrer la guerre qui allait « mettre fin à toutes les guerres ». Il énonce d'ailleurs, dans son fameux discours des « quatorze points », un programme qui, en lui-même, n'a rien à voir avec l'intérêt national entendu dans un sens restreint :

« Ce que nous exigeons en cette guerre [...] n'est rien qui nous soit particulier. C'est que le monde devienne un lieu où on puisse vivre convenablement et en sécurité : et particulièrement que toute nation éprise de paix qui, comme la nôtre, veut vivre sa propre vie, décider de ses propres institutions, être assurée d'un traitement juste et équitable de la part des autres peuples du monde, y soit à l'abri de l'usage de la force et de l'agression à des fins égoïstes. Tous les peuples du monde sont en fait solidaires sous ce rapport <sup>186</sup>. »

Pour ce faire, Wilson recommande une diplomatie ouverte et transparente (premier point), la liberté absolue de navigation (deuxième point), la suppression, dans la mesure du possible, de toutes les barrières commerciales (troisième point) et la création [86] d'une « association générale des Nations » (quatorzième point) devant « fournir des garanties réciproques d'indépendance politique et d'intégrité territoriale aux grands comme aux petits États <sup>187</sup>. » Dans ces propos, Wilson s'appuie sur la philosophie kantienne dont on s'accorde généralement pour affirmer quelle est celle qui a inspiré l'individualisme libéral, à compter du XIX<sup>e</sup> siècle. Pour Kant, en effet, la vraie morale est celle que l'individu s'adresse à lui-même <sup>188</sup> et il en va de même pour les États qui ne devraient être soumis à d'autre loi que celle qu'ils se donnent selon l'idéal républicain. Aussi, la paix du monde sera-t-elle

<sup>186</sup> Discours prononcé devant le Congrès des États-Unis, le 8 janvier 1918. *Les Grands textes de l'histoire américaine*, réunis par Henry Steele Commager, Washington, Le service américain d'information, 1977, p. 60.

<sup>187</sup> *Ibid.*, p. 61.

<sup>188</sup> Voir « Idée d'une histoire universelle au point de vue cosmopolitique », dans Emmanuel Kant, *La philosophie de l'histoire*, Paris, Éditions Gonthier (Montaigne), 1947, p. 29. Voir aussi Emmanuel Kant, *Projet de paix perpétuelle, Esquisse philosophique 1795*, Paris, Vrin, 1948, 88 p.

assurée par l'abolition des empires, puis par la mise en place d'une organisation internationale dont le but premier sera de préserver l'indépendance et l'intégrité territoriale de chacun. En effet, selon cette philosophie, des États libres et démocratiques ne sauraient se faire la guerre entre eux.

Évidemment cet idéalisme kantien n'a jamais été appliqué. Le traité de Versailles a mis fin aux empires autrichien, ottoman et allemand, mais il n'a pas pu démanteler les empires occidentaux ni permettre l'indépendance et encore moins la démocratisation des nouveaux États issus des empires. Sous des formes moins absolues, l'idéalisme est demeuré présent dans les politiques de tous les présidents démocrates, au XX<sup>e</sup> siècle. Franklin D. Roosevelt a vu dans la deuxième guerre mondiale, à l'instar de son prédécesseur Wilson, une grande cause morale, une lutte pour préserver la démocratie. La Charte de l'Atlantique <sup>189</sup>, signée conjointement en 1941 par le président américain et le Premier ministre de Grande-Bretagne, Winston Churchill, contient des références à des principes universels de respect des souverainetés des États, de consentement populaire et d'établissement d'une paix [87] durable fondée sur la renonciation à l'usage de la force. En 1945, au retour de la Conférence de Yalta, Roosevelt déclare au Congrès américain que le monde est entré dans une nouvelle ère et qu'on en a fini avec les sphères d'influence, l'équilibre des puissances et autres expédients <sup>190</sup>. Le secrétaire d'État, Cordell Hull, et le conseiller du président, Harry Hopkins tiennent d'ailleurs le même discours.

Harry Truman a conçu une politique beaucoup moins optimiste et fondée davantage sur des principes réalistes. L'idéalisme demeure

<sup>189</sup> Quelques mois avant que les États-Unis n'entrent en guerre, le président et le Premier ministre britannique ont tenu des réunions à bord d'un croiseur américain et d'un cuirassé britannique, au large de Terre-Neuve. Ils ont signé une déclaration commune (14 août 1941) qui contient, entre autres, l'article suivant : « ils respectent le droit qu'ont tous les peuples de choisir le mode de gouvernement sous lequel ils veulent vivre ; et ils désirent voir restituer les droits souverains et l'autonomie en matière de gouvernement à ceux qui en ont été dépouillés par la force », *Les grands textes de l'histoire américaine*, p. 65-66.

<sup>190</sup> John Spanier, *American Foreign Policy Since World War II*, Washington DC, Congressional Quarterly Press, 12<sup>e</sup> éd., 1992, p. 24-25. Voir aussi Henry T. Nash, *American Foreign Policy : A Search for Security*, Homewood, The Dorsey Press, 1985, p. 9.

cependant présent, notamment dans le discours solennel au Congrès, le 12 mars 1947, qui établit ce qu'on appellera par la suite la doctrine Truman <sup>191</sup> : « L'un des premiers objectifs de la politique étrangère des États-Unis est la création de conditions qui nous permettront d'élaborer, avec d'autres nations, un mode de vie exempt de toute contrainte <sup>192</sup>. » John F. Kennedy énonce aussi des engagements globaux qui relèvent d'un idéalisme absolu : « Que toutes les nations sachent — qu'elles nous veulent du bien ou du mal — que nous paierons n'importe quel prix, supporterons n'importe quel fardeau [...], afin d'assurer le triomphe de la liberté <sup>193</sup>. » Lyndon B. Johnson reprendra des principes analogues pour justifier la guerre au Vietnam. Ces trois présidents invoquent l'idéalisme comme justification de l'exercice de la puissance : ce sont ultimement des présidents réalistes, confrontés aux affres de la guerre froide, s'appuyant ponctuellement sur les principes idéalistes. C'est une question de gradation et de conjecture.

Jimmy Carter représente sans doute le mieux l'idéalisme libéral sous sa forme contemporaine. Il a élaboré une politique fondée sur le respect des droits humains à l'intérieur des frontières d'autres États (en exprimant sa sympathie par exemple aux opposants de régimes répressifs en URSS, en Indonésie, aux Philippines [88] et dans certains États d'Afrique, comme l'Angola et le Mozambique), il s'est employé à atténuer la portée de la domination américaine en Amérique latine, notamment à Panama, au Nicaragua et au Salvador, et à jouer un rôle de médiateur au Moyen-Orient <sup>194</sup>. Son idéalisme s'est pourtant heurté - un peu comme jadis Woodrow Wilson - aux inévitables affrontements de la guerre froide et à des événements justifiant le conservatisme et la méfiance croissante de la population américaine : la révolution iranienne, la prise d'otages à Téhéran et l'invasion de l'Afghanistan <sup>195</sup>.

---

<sup>191</sup> Il s'agit d'une première intervention internationale majeure des États-Unis en temps de paix. Truman demande et obtient du Congrès de prendre la relève de la Grande-Bretagne en Grèce et en Turquie.

<sup>192</sup> *Les grands textes de l'histoire américaine, op. cit.*, p. 70.

<sup>193</sup> Discours d'investiture de John F. Kennedy, le 20 janvier 1961, *ibid.*, p. 76.

<sup>194</sup> D'ailleurs, son engagement comme médiateur depuis qu'il a quitté la Maison-Blanche lui vaudra le prix Nobel de la paix 2002.

<sup>195</sup> Le Shah d'Iran, soutenu par les États-Unis, est déposé en janvier 1979. C'est la Révolution, qui se radicalise de plus en plus au cours de l'année. À l'automne, pour punir les États-Unis d'avoir accueilli le Shah dans un hôpital

L'idéalisme libéral n'avait alors plus sa place. Cet idéalisme ne réapparaît d'ailleurs qu'avec Bill Clinton. Dans l'énoncé des principes, dans la terminologie des discours clintoniens, les opérations en Somalie en 1993, en Haïti en 1994, en Bosnie en 1995, au Kosovo en 1999, ainsi que la politique de l'élargissement démocratique énoncée en 1994, évoquent des principes idéalistes. À l'instar de Carter, et de la même manière, les événements et le cours des relations internationales vont pourtant amener Clinton à réorienter la politique étrangère, à redéfinir le dosage et à réintroduire massivement les approches réalistes et internationalistes en cours de mandat.

### *Les idéalistes conservateurs*

L'idéalisme se retrouve encore sous une forme conservatrice qu'il n'est pas toujours facile de distinguer de la version libérale. On pourrait définir l'idéalisme conservateur comme le recours à de grands principes universels pour justifier et fonder une politique en réalité complètement vouée à la suprématie américaine et à la promotion du capitalisme. Il s'agit là sans doute plutôt d'un prétexte que d'un véritable idéalisme traduit en politiques. Ainsi, cette forme d'idéalisme cherche moins à assurer un ordre [89] international fondé sur la paix et la pratique de la démocratie qu'à protéger la liberté du commerce et un modèle américain qu'on cherche à imposer sans compromis. L'idéalisme conservateur ne reconnaît pas la diversité des expériences démocratiques ni toujours le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Tandis que les libéraux idéalistes tel Wilson entendent respecter les souverainetés étatiques et instituer la coopération, les conservateurs cherchent plutôt à fonder un monde essentiellement basé sur le modèle américain.

Avec la guerre froide et la lutte contre le communisme international, les dirigeants américains en sont venus à pratiquer une politique intransigeante et tellement axée sur la supériorité morale américaine qu'ils en

---

américain, un groupe d'étudiants iraniens, approuvés par le régime, prennent en otage les diplomates de l'ambassade des États-Unis à Téhéran. Les diplomates ne seront libérés qu'en janvier 1980. En décembre 1979, les Soviétiques envahissent l'Afghanistan pour contrer un régime religieux qu'ils jugent menaçant. C'est la première fois que l'URSS franchit la frontière de sa « zone d'influence » tolérée par Washington.

oublie le respect des libertés et de la démocratie là où l'on craint de voir surgir le communisme. John Foster Dulles, secrétaire d'État du président Eisenhower, est persuadé de l'exceptionnalisme moral de son pays : toute velléité de dissociation du camp américain est donc perçue comme suspecte <sup>196</sup>. Ronald Reagan va plus loin en s'appuyant sur la distinction entre régimes autoritaires et régimes totalitaires. Il soutient la mission providentielle des États-Unis, promeut les grands principes universels portés par la Déclaration d'indépendance, mais il devient plutôt réaliste quand il admet que son pays peut se permettre des alliances douteuses pourvu que l'objectif demeure l'endigement du totalitarisme communiste <sup>197</sup>. Reagan utilise l'idéalisme quand il reprend la métaphore de « la ville qui brille sur la montagne <sup>198</sup> » et identifie l'ennemi communiste à « l'empire du mal <sup>199</sup> ». Convaincu du danger des armes nucléaires, Reagan est idéaliste en ce sens qu'il recherche, [90] avec le programme d'initiative de défense stratégique, à concevoir une défense parfaite pour les États-Unis et, à terme pour l'humanité. George W. Bush s'inscrit dans la même veine, car lui aussi divise le monde en deux camps et oppose les États-Unis, modèle de la liberté, à « l'axe du mal <sup>200</sup> ». Ici encore, il s'agit bien moins d'assurer un nouvel ordre international que de déraciner le terrorisme et de mettre en œuvre le rêve reaganien de défense parfaite sous la forme du programme de

<sup>196</sup> Dulles aurait déclaré, en s'inspirant de l'Évangile : « Qui n'est pas avec nous est contre nous. » Il faisait preuve de plus de réalisme en affirmant que les États-Unis « sont le seul pays assez fort et assez puissant pour être moral », cité par Yves-Henri Nouailhat, *op. cit.*, p. 191.

<sup>197</sup> Les régimes autoritaires étaient tolérés dans la mesure où ils ouvraient la porte aux investissements américains et à l'économie de marché. Les totalitaires, par contre, devaient être combattus parce qu'ils relevaient d'idéologies marxistes contraires à l'idéal américain. Cette distinction, dans cette dimension politique, a d'abord été élaborée par Jeanne Kirkpatrick qui fut nommée ambassadrice aux Nations unies par Ronald Reagan. Voir Bruce Jentleson, *op. cit.*, p. 167.

<sup>198</sup> C'étaient déjà les termes du pasteur puritain John Winthrop en 1630 qui lui-même empruntait cette terminologie à l'évangile selon saint Matthieu (5 : 14).

<sup>199</sup> Discours du 8 juin 1982.

<sup>200</sup> Discours sur l'état de l'Union, le 29 janvier 2002.

défense antimissile <sup>201</sup>. L'idéalisme conservateur apparaît donc le plus souvent comme un prétexte plutôt que comme une véritable politique.

### *Le réalisme*

Le réalisme correspond à la poursuite d'une politique de puissance, à la défense des intérêts nationaux dans un monde anarchique. Initialement, les Américains rejettent le jeu des alliances à l'europpéenne et, avec lui, toute la tradition réaliste. Pour autant, la politique étrangère américaine, même à ses débuts, n'en est pas exempte.

#### *Une tradition réaliste*

Dans une certaine mesure, Hamilton entretient une vision très réaliste du monde. Théodore Roosevelt est également considéré comme l'un des grands présidents réalistes, artisan d'une politique étrangère active fondée sur l'intérêt national des États-Unis : « Parlez doucement et maniez un gros bâton », disait-il.

Il faudra attendre la deuxième guerre mondiale pour que soit accréditée dans les milieux intellectuels puis dans le monde politique américains une conception réaliste des relations internationales. Le théologien américain Reinhold Niebuhr est l'un des inspirateurs de l'école réaliste américaine. Dès 1932, il publie un livre qui va faire école. Dans *Moral Man and Immoral Society* <sup>202</sup>, Niebuhr offre une vision pessimiste des rapports sociaux et du monde politique. À ses yeux, la notion même de morale ne dépasse [91] guère la sphère individuelle et ses rapports sociaux limités. Par contre, les relations politiques sont d'un autre ordre que celui de la conscience morale individuelle et ne peuvent être autre chose que des rapports de force. Ce que confirment, selon lui, les

---

<sup>201</sup> Voir sur ce point, Sébastien Barthe, « Missiles et antimissiles : une nouvelle course folle ? », dans Charles-Philippe David (dir.), *Repenser la sécurité - Nouvelles menaces, nouvelles politiques*, Montréal, Fidès, 2002, p. 135-153.

<sup>202</sup> Reinhold Niebuhr, *Moral Man and Immoral Society : A Study in Ethics and Politics*, New York, Scribner, 1960, 284 p. De toute évidence, Niebuhr n'a exercé que très peu d'influence au moment de la parution de cet ouvrage. Il ne sera découvert par les politologues que plusieurs années plus tard.

événements européens et l'avènement des régimes dictatoriaux de l'entre-deux-guerres. Déplorant l'isolationnisme et le pacifisme de ses concitoyens en ces heures graves, il appuie vigoureusement l'entrée en guerre des États-Unis et tâche d'éveiller les consciences aux nécessités du système international de guerre froide.

Un autre artisan de l'éveil réaliste aux États-Unis est le diplomate George Kennan. Longtemps en poste en Union soviétique, il acquiert la conviction que son pays et les valeurs qu'il défend seront tôt ou tard menacés par l'expansionnisme idéologique du Kremlin. Il sonne l'alarme dans un long télégramme expédié depuis Moscou au Département d'État en 1946<sup>203</sup> et dans un article anonyme (signé « X ») dans la revue *Foreign Affairs* en juillet 1947<sup>204</sup>. Cet article, intitulé « The Sources of Soviet Conduct » énonce la théorie du *contaminant* ou de l'endiguement : il s'agit de pratiquer une politique réaliste et patiente de résistance et de contrepoids face à l'influence grandissante de l'Union soviétique. Cette théorie a constitué la pierre angulaire de toutes les politiques de guerre froide des États-Unis entre 1947 et 1989. Cependant, l'ardeur idéologique avec laquelle elle a été appliquée a conduit à dépasser les intentions de son auteur. À tel point que les réalistes ont fini par ne plus s'y retrouver. Pourtant, Kennan mettait en garde, dès le départ, contre les déviations possibles d'une attitude qu'il voulait imprégnée de sang-froid et de modération : il est clair, écrivait-il que « l'élément central de toute politique des États-Unis à l'endroit de l'Union soviétique doit être un endiguement des tendances expansionnistes des Russes, à long terme, patient mais ferme et vigilant. Il est important de noter cependant qu'une telle politique n'a rien à voir avec un comportement théâtral, avec des menaces à l'emporte-pièce ou des gestes superflus pour jouer les durs<sup>205</sup> ».

Outre Kennan<sup>206</sup>, le professeur Hans Morgenthau est le pionnier de l'école réaliste dans les milieux universitaires américains. [92] Morgenthau a développé les principes d'une vision réaliste du système international dont la puissance est l'élément central dans un ouvrage qui est

<sup>203</sup> Voir George Kennan, *Memoirs*, Boston, Little Brown, 1967, p. 583-598.

<sup>204</sup> *Foreign Affairs*, juillet 1947, p. 566-582.

<sup>205</sup> *Op. cit.*, p. 574.

<sup>206</sup> Voir en particulier *La diplomatie américaine*, Paris, Calmann-Lévy, 1952, 209 p.

devenu un classique de la théorie des relations internationales <sup>207</sup>. Tout en reconnaissant la légitimité des aspirations morales des personnes individuelles, il fait état de la tension constante entre l'ordre de la moralité individuelle et celui de la politique dans un monde essentiellement anarchique mais réglé par des lois objectives, celles de la rivalité entre les puissances et du nécessaire équilibre entre elles, seul susceptible d'assurer la paix.

### *Le réalisme durant et après la guerre froide*

De tels propos sont caractéristiques de la doctrine réaliste qui fait alors péniblement son chemin dans les milieux politiques américains après la deuxième guerre mondiale.

Dans les milieux intellectuels et politiques affectés par les erreurs de l'idéalisme wilsonien, du légalisme et des politiques d'apaisement, la doctrine réaliste a exercé une grande séduction et une influence certaine. Presque tous les leaders politiques de l'époque de la guerre froide ont dû reconnaître, à un moment ou l'autre, les théorèmes du réalisme. La seule mention de Woodrow Wilson et de Munich suffisait d'ailleurs pour faire valoir la nécessité de pratiquer une politique de puissance dans un monde dépourvu de confiance réciproque. Certes, l'idéalisme n'était pas tout à fait banni comme en témoignent les grands appels lancés par les leaders américains, même durant la guerre froide <sup>208</sup>, mais les nécessités d'une défense musclée, des grandes stratégies de dissuasion et d'affirmation de la puissance se sont imposées *de facto*.

Henry Kissinger est l'homme politique qui illustre le mieux le courant réaliste dans son intégrité. Comme Morgenthau, Kissinger est issu de l'Allemagne de l'entre-deux-guerres. Etudiant puis professeur en science politique à l'Université Harvard, sa [93] thèse de doctorat

<sup>207</sup> Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations : the Struggle for Power and Peace*, New York, Alfred A. Knopf, 1978, 650 p.

<sup>208</sup> Qu'on retienne seulement les appels de Truman à « soutenir les peuples libres » (*Les grands textes*, p. 70), les engagements d'Eisenhower à mettre l'atome au service de la paix (*ibid.*, p. 73-74) et les propos généreux du discours d'investiture de John F. Kennedy « afin d'assurer la survivance et le triomphe de la liberté ». (*Ibid.*, p. 76.)

portait sur la politique d'équilibre pratiquée par le chancelier autrichien Metternich et le secrétaire aux Affaires étrangères de Grande-Bretagne, Henry Castlereagh au début du XIX<sup>e</sup> siècle <sup>209</sup>. Dans ses publications comme dans ses cours, Kissinger insistait toujours sur les vertus de l'équilibre dans les relations internationales. La seule politique vraiment acceptable et productive, selon lui, est celle qui est fondée sur l'intérêt national bien compris, une politique de maximisation de la puissance, limitée par la conscience de ce qui est possible, sans jamais tomber dans la démesure. À ce titre, il appréciait les manœuvres du chancelier allemand Bismarck qui avait su imposer le pouvoir prussien et la construction de l'empire allemand sans pour autant détruire l'équilibre européen. Pour Kissinger, comme pour Niebuhr, Kennan et Morgenthau, dans les relations internationales, les nécessités de l'ordre doivent prévaloir sur celles de la justice. Bien que la justice représente une valeur pour les réalistes, elle risque toujours de perdre son sens si l'ordre en vient à être perturbé. La seule politique valable, pour les réalistes, est donc celle qui s'inscrit dans l'univers du possible, de la paix et de la stabilité. Pour avoir voulu mettre en œuvre des principes universels, les idéalistes se sont retrouvés souvent avec le désordre et l'anarchie : aussi les seuls principes qu'il faut prendre en considération sont-ils ceux dont on a bien mesuré l'applicabilité en fonction des moyens disponibles et de la possibilité d'atteindre les objectifs <sup>210</sup>. Kissinger est arrivé au pouvoir, à la demande de Nixon en 1969, d'abord comme conseiller à la sécurité nationale, puis comme secrétaire d'État, de 1973 à 1977, avec l'intention de recourir d'une part à une diplomatie fondée sur l'équilibre des puissances et d'autre part de préserver les intérêts nationaux américains - les deux piliers d'une politique réaliste. C'est ce qu'il fait d'un côté, en ouvrant la porte à la Chine, pour établir un équilibre entre les deux grands rivaux communistes et de l'autre en appuyant le renversement du gouvernement Allende au Chili, perçu par lui et par certaines élites économiques comme un dangereux précédent à l'intérieur de la chasse gardée des États-Unis. En raison de ses [94] insuffisances, la doctrine réaliste est temporairement éclipsée sous Ford et particulièrement sous Carter. Le réalisme opère un retour en force

<sup>209</sup> Cette thèse a été publiée et traduite en français : Henry Kissinger, *Le chemin de la paix*, Paris, Denoël, 1972, 441 p.

<sup>210</sup> Voir Henry Kissinger, *Does America Need A Foreign Policy ? Toward a Diplomacy for the 21st Century*, New York, Simon & Schuster, 2001, 318 p.

avec Ronald Reagan, mais il n'est finalement bien accepté par la population américaine que dans la mesure où il est enveloppé de grandes déclarations idéalistes.

Sur la gamme des tendances politiques, le courant réaliste est présent dans les deux grands partis. D'une part, au Parti républicain, le réalisme est défendu par ceux qu'on appelle les modérés. Le sénateur Richard Lugar, président de la Commission sénatoriale des Relations étrangères dans le 108<sup>e</sup> Congrès, en 2003-2004, représente bien ce courant qu'on identifie surtout aux Républicains du Nord-Est des États-Unis. D'autre part, les Démocrates conservateurs participent aussi au courant réaliste. Ce dernier mouvement s'est manifesté surtout dans le Sud. Ces deux tendances réalistes minoritaires sont en perte de vitesse, supplantées par une dimension très idéologique, bien qu'elle se dise réaliste. Il en résulte un glissement significatif vers l'idéalisme conservateur.

### *L'internationalisme libéral*

Selon les internationalistes libéraux, qui ne renoncent pas à une certaine forme de leadership américain, les États-Unis doivent œuvrer à la construction d'un système fondé à la fois sur des institutions internationales et sur une pratique multilatéraliste : « Même une superpuissance a besoin d'amis <sup>211</sup>. » Les internationalistes libéraux défendent donc une conception plus amène du leadership américain. Pour être efficace, ce leadership doit s'exercer dans le respect des autres acteurs internationaux. Les internationalistes libéraux sont d'accord avec les réalistes pour affirmer que les principes universels doivent être constamment examinés en fonction de leur applicabilité. Toutefois, ils ne croient pas que la seule puissance puisse répondre aux impératifs de l'intérêt national.

### *Le développement de l'internationalisme libéral*

---

<sup>211</sup> Joseph S. Nyejr, *op. cit.*, p. 158.

Tout en demeurant dans le sillage de Woodrow Wilson dans la mesure où il se dissocie résolument du courant isolationniste et conservateur qui a fermé la porte à la Société des Nations, [95] Franklin D. Roosevelt tire les leçons de la déconvenue de son prédécesseur démocrate et s'oriente vers une politique plus pragmatique. Il souhaite ardemment que les États-Unis placent toute leur puissance dans la construction d'un nouvel ordre international et veut travailler dans une atmosphère de collaboration avec ses alliés.

En dépit de son réalisme prononcé, Harry Truman poursuit la quête d'un ordre libéral américain et mondial, en renforçant les coopérations et en favorisant la création de grandes institutions multilatérales : c'est bien là la marque de l'internationalisme libéral. En témoignent la mise en place du Programme de reconstruction européenne, le plan Marshall, des institutions économiques issues des accords de Bretton Woods ou encore des alliances militaires comme l'OTAN. Bien qu'amoindri, l'internationalisme libéral perdure avec les Républicains conservateurs et méfiants qui occupent le pouvoir avec Eisenhower, notamment John Foster Dulles. L'internationalisme libéral reprend un nouvel élan avec John F. Kennedy dont le discours est empreint d'une volonté de coopération et de dialogue. Pour autant, la réalité prend vite le pas : tandis que des désaccords commerciaux apparaissent avec les partenaires européens, la France dénonce ce qu'elle perçoit comme une manipulation américaine des alliances, en particulier de l'OTAN. De ce fait, les réalistes de l'Administration Kennedy prennent le dessus et relèguent dans l'ombre des grands projets comme le Corps pour la paix <sup>212</sup> et l'Alliance pour le progrès en Amérique latine <sup>213</sup>, tandis que la question cubaine et l'intervention au Vietnam achèvent les velléités multilatéralistes et amorcent une ère de grande solitude pour Lyndon Johnson.

L'internationalisme libéral renaît sous l'impulsion de l'idéalisme de Jimmy Carter. Cependant, en raison des événements qui marquent la fin du mandat de ce président, l'internationalisme libéral est durement

---

<sup>212</sup> Le *Peace Corps* est créé par Kennedy pour permettre à de jeunes Américains bénévoles d'avoir un contact direct avec les populations des pays en voie de développement et de participer à des programmes de développement.

<sup>213</sup> En vue de contrer la révolution cubaine par des solutions positives, le gouvernement Kennedy a lancé ce programme d'aide économique en 1961. Il s'agissait de favoriser la croissance et de réduire les inégalités par des réformes agraires.

critiqué : on reproche à Carter de ne pas avoir su tenir compte de la réalité des menaces et de n'avoir [96] tenté de redéfinir les orientations de sa politique étrangère que trop peu et trop tard. Le Comité dit du danger présent (*Committee on the Present Danger*)<sup>214</sup> est créé et recommande un accroissement des dépenses militaires face à l'Union soviétique qui, croit-on, est de plus en plus active dans les pays en voie de développement.

Le souci du multilatéralisme est présent au sein du gouvernement de George H. Bush, pourtant particulièrement réaliste, tout au moins lorsque le secrétaire d'État James Baker rallie une imposante coalition en vue de restaurer la souveraineté du Koweït, qui se traduira par un soutien massif des Nations unies et de la communauté internationale dans la guerre du Golfe en 1991<sup>215</sup>.

Avec l'accession au pouvoir de Bill Clinton, dans le climat plutôt euphorique de l'après-guerre froide, l'internationalisme libéral s'affirme particulièrement. L'un des grands succès de Clinton aura été d'obtenir du Sénat, qui exprimait beaucoup de réticences<sup>216</sup>, la ratification de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) en octobre 1993. Fort de cette création d'une zone de commerce considérable, Clinton obtient finalement la conclusion des accords de l'*Uruguay Round*<sup>217</sup> et préside ensuite une réunion de la Conférence

---

<sup>214</sup> Ce comité est mis sur pied en mars 1976 par un groupe de conservateurs farouchement anticommunistes soucieux de préserver un soi-disant équilibre militaire qui, à leurs yeux, est sérieusement menacé par les politiques de détente de Nixon et de Ford. La poursuite de la détente et de la limitation des armes par Carter leur paraîtra particulièrement inquiétante.

<sup>215</sup> Dès le mois de septembre 1990, le gouvernement américain est parvenu à rassembler une coalition internationale de 27 pays, ce qui aurait été inimaginable durant la guerre froide. L'invasion du Koweït est condamnée par les Nations unies, par la Ligue arabe et par l'URSS. Le 29 novembre 1990, le Conseil de sécurité des Nations unies adopte la résolution 678 autorisant le recours à la force en Irak si le Koweït n'a pas été évacué le 15 janvier 1991.

<sup>216</sup> L'opposition au libre-échange était très forte dans la population américaine. Ce courant était représenté non seulement par des protectionnistes de droite comme Ross Perot, mais aussi par plusieurs sénateurs démocrates. La grande crainte, celle des syndicats notamment, est la perte d'emplois entraînée par l'ouverture des frontières aux exportations étrangères.

<sup>217</sup> L'*Uruguay Round* était la troisième des grandes tournées de négociations commerciales amorcées au début des années 1960 en vue de libéraliser les

économique Asie-Pacifique à Seattle. Le président américain peut dès lors se présenter comme le champion de la mondialisation et de l'interdépendance, renvoyant [97] dos à dos protectionnistes et critiques de l'impérialisme économique américain. D'une part, l'internationalisme libéral se traduit, chez Clinton, par une politique de médiation soutenue tout au long de sa présidence. En témoignent les efforts de conciliation en ex-Yougoslavie, en Irlande du Nord et dans le conflit israélo-palestinien <sup>218</sup>. D'autre part, la conviction que les conventions internationales servent les intérêts américains a mené Clinton à multiplier la conclusion de traités internationaux <sup>219</sup>. Toutes ces initiatives finissent cependant par se heurter à la méfiance du Congrès, voire à son opposition. Les Républicains s'y sont assuré le contrôle à compter de 1995 et le très conservateur Jesse Helms préside l'importante Commission des Relations étrangères du Sénat. Ainsi la Chambre haute rejette le traité sur l'interdiction des essais nucléaires en 1999 (TICE).

Les internationalistes libéraux insistent sur le fait que les États-Unis sont beaucoup plus dépendants de la communauté internationale qu'on est porté à le croire. L'intérêt national américain doit donc « prendre en compte les intérêts des autres <sup>220</sup> » et accepter les contraintes que cela suppose. En prenant conscience des transformations du monde contemporain, en particulier du phénomène de la mondialisation et de la porosité croissante des frontières, les internationalistes libéraux en sont venus à prôner des interventions humanitaires dans le cadre des

---

échanges internationaux sous les auspices du GATT (*General Agreements on Tariffs and Trade* : accords généraux sur les tarifs et les échanges).

<sup>218</sup> Après avoir temporisé dans l'espoir que les conflits entre Serbes, Croates et Bosniaques musulmans trouvent une solution européenne, la diplomatie américaine se fit très active en ex-Yougoslavie, avant qu'on en vienne à utiliser la force, par l'intermédiaire de l'OTAN. Clinton a aussi tenté de jouer un rôle dans le conflit entre catholiques et protestants en Ulster. Enfin, c'est le président démocrate qui parvint, dans la foulée des accords d'Oslo à amener une rencontre entre le Premier ministre Rabin d'Israël et le président de l'Autorité palestinienne Yasser Arafat à la Maison-Blanche en 1995. À l'été 2000, Clinton revient à la charge et convoque à Camp David Arafat et Barak à un sommet sans lendemain. Le président démocrate poursuit tout de même ses efforts jusqu'à la fin de son mandat en janvier 2001.

<sup>219</sup> Comme le traité global d'interdiction des essais nucléaires, la Cour internationale de justice et le protocole de Kyoto sur l'environnement.

<sup>220</sup> Nye, *op. cit.*, p. 138.

institutions internationales et régionales. Ils acceptent qu'en certaines circonstances, le droit d'ingérence puisse prévaloir sur la souveraineté des États. Tel est le cas lorsque le gouvernement Clinton fait appel à l'OTAN pour bombarder la Serbie en réaction à la répression des Albanais du Kosovo par le gouvernement de [98] Belgrade <sup>221</sup>. Les réalistes font valoir qu'une telle action introduit un dangereux précédent <sup>222</sup>. Les internationalistes libéraux répondent que l'application d'un principe universel ne nécessite sûrement pas qu'on fasse de même partout <sup>223</sup>. Quelques années auparavant, Stanley Hoffmann a répondu à Michael Mandelbaum <sup>224</sup> que « certains niveaux et catégories de détresse sont moralement inacceptables et que certaines brisures politiques, économiques et sociales sont trop dangereuses pour l'ordre mondial pour qu'on se permette de les ignorer <sup>225</sup> ». En somme, ce qui sépare les internationalistes libéraux des réalistes, c'est avant tout une question de perspective. Ainsi se poursuit le débat quant à l'importance pour une grande puissance d'être à la fois crainte et aimée.

### *Les formes de l'internationalisme libéral*

- 
- <sup>221</sup> Le Kosovo est une province serbe et, en principe, la politique qui y était pratiquée pouvait être considérée comme appartenant à la politique intérieure de la Yougoslavie. Pour autant, l'Administration Clinton choisit d'intervenir. Le bombardement de la Serbie, sous l'égide de l'OTAN, a considérablement affaibli le gouvernement de Slobodan Milosevic, contribué à sa chute éventuelle et à la mise en accusation du président yougoslave par le tribunal international sur les crimes de guerre en Yougoslavie.
- <sup>222</sup> Car on agissait en fonction d'un principe qu'on ne voulait ni ne pouvait appliquer ailleurs, par exemple en Tchétchénie où les Russes se livraient à de semblables exactions.
- <sup>223</sup> On notera cependant que la non-intervention au Rwanda est, quels que soient les arguments, un échec majeur de l'interventionnisme libéral prôné par Clinton. Voir à ce titre, Samantha Power, *A Problem from Hell. America and the Age of Génocide*, New York, Basic Books, 2002, 610 p.
- <sup>224</sup> Michael Mandelbaum dénonçait ce qu'il voyait comme une tendance de l'Administration Clinton à s'engager dans le « travail social » plutôt qu'à protéger les intérêts nationaux des États-Unis. Il citait les exemples d'intervention en Somalie, à Haïti et en Bosnie. « Foreign Policy as Social Work », *Foreign Affairs*, 75 (1), janvier-février 1996, p. 16-32.
- <sup>225</sup> Stanley Hoffmann, « In Defense of Mother Teresa », *Foreign Affairs*, mars-avril 1996, p. 175.

Les internationalistes libéraux ne forment pas un groupe homogène. On peut distinguer parmi eux diverses tendances :

D'un côté, un groupe apparaît moins internationaliste que les autres en raison d'une certaine approche protectionniste. Des membres du Parti démocrate, qui se réclament toujours de la grande tradition majoritaire d'ouverture au monde des Roosevelt et Truman, interviennent fréquemment pour s'opposer à des [99] politiques de libéralisation des échanges. Ils sont soutenus par les grands syndicats et un électorat soucieux de protéger des emplois fragilisés par la mondialisation.

De l'autre côté, il y a la tendance centriste des Nouveaux Démocrates (*New Democrats*), c'est-à-dire tous ceux qui, à la suite de Clinton, se sont rapprochés des politiques républicaines conservatrices en matière de réduction des déficits budgétaires et de valeurs traditionnelles. Ce courant a contribué à modérer les ardeurs libérales et multilatérales de certains artisans de la politique étrangère sous Clinton.

\*  
\* \*

À la suite de cet examen des diverses tendances de la politique étrangère aux États-Unis, une évidence s'impose : tout est affaire de dosage. Aucune pratique, aucune formulation de la politique étrangère n'a obéi aux dogmes d'une approche au détriment de toutes les autres. En réalité, chaque président a en définitive fait l'application de toutes les tendances et a eu recours à toutes les approches, mais selon des degrés différents. Le courant isolationniste n'est certes plus très significatif mais son esprit demeure et se manifeste à la fois dans une forme de souverainisme égoïste issu de vieux sentiments exceptionnalistes et dans une politique étrangère minimaliste, à gauche aussi bien qu'à droite. Les Américains ne renoncent pas facilement à leur idéalisme quasi atavique. Ils conçoivent toujours leur pays comme un modèle, que ce soit dans la coopération et la promotion d'un ordre international ou dans l'imposition du modèle capitaliste au reste du monde. La polarisation la plus significative en matière de politique étrangère se fait autour des réalistes et des internationalistes libéraux. Si des politiques

relèvent parfois de ces deux courants, habituellement une tendance domine, qu'il s'agisse de voir le monde comme un ensemble anarchique et conflictuel ou qu'il faille y voir des perspectives de coopération et des mécanismes de résolution des conflits. Les réalistes veulent sincèrement établir la paix, mais ils ne voient pas comment la paix peut être obtenue autrement que par une politique d'équilibre des puissances ou d'usage de la puissance. Les internationalistes libéraux ne veulent pas minimiser la menace des conflits, mais ils croient que cette menace est le plus souvent et le plus heureusement contrée par des politiques multilatérales, par des institutions [100] internationales fortes, en somme par un ordre mondial dans lequel les États-Unis exercent leur leadership sans imposer leur hégémonie. Ainsi, l'élaboration de la politique étrangère américaine est toujours traversée par l'ensemble des grands courants politiques. Réalistes, internationalistes libéraux, isolationnistes et idéalistes sont au cœur d'un jeu d'influences perpétuel. C'est en fin de mandat que l'on peut véritablement cataloguer un président : nombreux sont arrivés à la tête des États-Unis animés d'une philosophie et, confrontés aux événements, ont dû redéfinir leurs orientations. Aucune présidence n'est le théâtre de la pratique claire d'une approche unique — et c'est en ce sens que la politique étrangère américaine est « schizo-phrène <sup>226</sup> » — mais un bilan doit permettre de dégager une tendance forte.

---

<sup>226</sup> L'expression est de Joseph S. Nye Jr, *The Paradox of American Power*, *op. cit.*, p. 156.

[101]

**La politique étrangère des «États-Unis.**  
*Fondements, acteurs, formulation*

PREMIÈRE PARTIE

**Chapitre 4**

---

**LE CADRE THÉORIQUE :  
LES APPROCHES  
ACADÉMIQUES \***

[Retour à la table des matières](#)

Aux États-Unis, la communauté académique a, dans la pratique politique, une résonance qui n'a pas son égal ailleurs <sup>227</sup>. Le débat politique se nourrit considérablement des approches académiques et certains penseurs « vedettes » sont tout à fait susceptibles d'obtenir l'oreille du président. Si l'on retrouve une grande partie de ces intellectuels dans les universités, d'autres sont recrutés dans les centres de recherches privés (*Think Tanks*). Il n'est ainsi pas rare de voir des universitaires et des chercheurs des *thinks tanks*, passer, au gré des administrations, de la recherche (théorique ou appliquée) à la pratique

---

\* Voir p. 140.

<sup>227</sup> La discipline des relations internationales aux États-Unis a été grandement influencée par leur prédominance globale au sein du système international depuis le début de la seconde guerre mondiale. Voir Steve Smith, « The United States and the Discipline of International Relations : Hégémonie Country, Hégémonie Discipline », *International Studies Review*, 4 (2), été 2002, p. 67-85 ; Stanley Hoffmann, « An American Social Science : International Relations », *Daedalus*, 106 (3), 1977, p. 41-60 ; Ole Waever, « The Sociology of a Not So International Discipline : American and European Developments in International Relations », *International Organization*, 52 (4), automne 1998, p. 687-727.

gouvernementale. En effet, des liens institutionnels très étroits existent entre le pouvoir politique et les intellectuels : les membres de la communauté épistémique - les universitaires (*scholars*) et les analystes politiques des *think tanks* - sont souvent sollicités pour leur expertise-conseil par les milieux gouvernementaux. Si les [102] idées véhiculées par ces intellectuels peuvent les amener à servir dans une administration, les influences conceptuelles provenant des travaux écrits de ces universitaires et de ces analystes politiques sur les décisions et les actions prises par les acteurs politiques ne doivent pas être négligées. Les connaissances sont un élément déterminant de la compréhension des orientations internationales des États-Unis. Et il faut pour cela établir une typologie. Cet exercice de classification inclut les observateurs incontournables de la politique étrangère des États-Unis dans la période allant de la guerre froide à l'après-11 septembre 2001.

Sept écoles de pensée ont été identifiées en fonction du rôle qu'elles assignent aux États-Unis sur la scène internationale : les hégémonistes, les institutionnalistes, les équilibristes, les idéalistes, les souverainistes, les mondialistes et les isolationnistes antimondialistes. Elles sont réparties selon l'approche qu'elles privilégient (unilatéralisme, multilatéralisme et minimalisme) et selon l'action qu'elles préconisent pour les États-Unis au sein du système international (le contrôle, la direction et l'abstention). C'est ainsi que l'unilatéralisme passe par le contrôle des relations internationales, que le multilatéralisme est rendu possible par la direction du système international tandis que le minimalisme repose avant tout sur une abstention des États-Unis au niveau international (voir tableau p. 104-105).

## L'unilatéralisme par le contrôle du système international

[Retour à la table des matières](#)

L'école hégémoniste est l'approche unilatéraliste qui espère voir les États-Unis contrôler le système international. En se fondant sur la thèse du déclin inévitable de l'*hégémon*, les hégémonistes veulent défier l'Histoire, ou du moins, la ralentir. Ils veulent non seulement que les États-Unis maintiennent leur puissance, mais qu'ils l'accroissent. Bien

qu'ils promeuvent un système économique-politique libéral, les actions qu'ils privilégient reposent sur la défense de l'intérêt national par la conquête et la guerre. Leur vision des relations internationales est réaliste : pessimistes quant à la nature humaine, ils croient à une coopération limitée entre les États. Le système international anarchique nécessite, selon eux, une puissance qui puisse le contrôler pour en assurer l'ordre. Parce qu'ils sont relativement « bons », les États-Unis doivent assumer leur rôle d'*hégémon* [103] pour façonner le monde en fonction de leurs valeurs et intérêts. Les États-Unis doivent donc pouvoir utiliser leur puissance sans limite et de façon unilatérale, afin de pouvoir maintenir leur hégémonie.

*Robert Kagan et William Kristol* <sup>228</sup>

Robert Kagan et William Kristol sont étroitement associés aux idées reaganiennes (c'est-à-dire la promotion du libéralisme américain et l'affirmation de la puissance américaine dans les affaires internationales). Tous deux se prononcent en faveur d'une politique étrangère américaine dont le fer de lance serait l'« hégémonie américaine bienveillante <sup>229</sup> ». Selon les termes de Robert Kagan, avant même les événements du 11 septembre 2001, « [u]ne stratégie visant à préserver l'hégémonie bienveillante américaine requérait que les États-Unis soient plus enclins [...] à intervenir lorsque les crises éclatent et préférablement avant même quelles ne le fassent. C'est le standard d'une superpuissance globale qui a l'intention de façonner l'environnement

---

<sup>228</sup> Les écrits les plus influents de ces deux auteurs ont été rédigés conjointement. Il faut toutefois mentionner que certains écrits en solo de Robert Kagan sont pris en compte ici. On notera qu'ils appartiennent à la *Project for a New American Century*, un *think tank* créé en 1997, qui compte parmi ses membres Paul Wolfowitz, Donald Rumsfeld, Dick Cheney, ainsi que des universitaires comme Francis Fukuyama, Eliot Cohen, Stephen Rosen et Aaron Friedberg.

<sup>229</sup> Voir William Kristol et Robert Kagan, « Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy », *Foreign Affairs*, 75 (4), juillet-août 1996, p. 18-32. Voir également Robert Kagan, « The Benevolent Empire », *Foreign Policy*, 111, été 1998, p. 24-35.

international. Si le président Bush souhaite diriger à la manière du président Reagan, c'est le standard auquel il doit satisfaire <sup>230</sup> ».

Pour Robert Kagan et William Kristol, la stratégie globale américaine (qui a cherché depuis Woodrow Wilson à promouvoir le libéralisme démocratique) doit permettre de renverser les régimes jugés néfastes pour les intérêts nationaux américains et pour la stabilité de l'ordre international, et non leur permettre de se maintenir en place. Les tactiques retenues pour favoriser le changement d'un régime varieraient selon les circonstances, tous les changements de régime ne nécessitant pas une intervention militaire. Il est toutefois clair, pour Kagan et Kristol, que

---

<sup>230</sup> Robert Kagan, « The World and President Bush », *Survival*, 43 (1), printemps 2001, p. 7-16.

[104] [105]

**Tableau 1.**  
Les écoles de pensée de la politique étrangère américaine

Approches	Description	Écoles	Caractéristiques	Auteurs	Action privilégiée
Unilatéraliste	Utilisation illimitée de la puissance pour dominer le système international et pérenniser l'hégémonie américaine.	Hégémoniste	Déclin inévitable de l'hégémon (vision cyclique de l'histoire) ; Défense de l'intérêt national basée sur la conquête et la guerre ; Vision réaliste des relations internationales et pessimiste de la nature humaine ; Coopération limitée entre les États ; Système international anarchique nécessitant une puissance pour assurer l'ordre ; Hégémon américain relativement bénin et meilleur que tout autre hégémon.	Kagan Kristol Krauthammer	Contrôle
Multilatéraliste	Utilisation mesurée de la puissance américaine pour assurer le leadership américain du système international en le forgeant de concert avec d'autres alliés et partenaires.	Institutionnaliste	Préservation de l'ordre international et de l'hégémonie libérale américaine ; Protection des intérêts nationaux américains qui doivent coïncider avec les intérêts globaux ; Auto-restriction stratégique des États-Unis en utilisant les institutions internationales dans lesquelles ils occupent une place prépondérante ; Agir de concert avec les autres acteurs du système international.	Ikenberry Nye	Direction
		Équilibriste	Maintien de l'ordre unipolaire et de la primauté américaine ; Soutien au multilatéralisme, afin d'augmenter le pouvoir d'influence des États-Unis sur le système international ; Utilisation instrumentale des institutions internationales pour favoriser les intérêts américains ; Auto-restriction stratégique des États-Unis pour éviter la formation d'une coalition leur faisant contrepoids ; Utilisation minimale de la force armée (en dernier ressort).	Walt Wolhforth Zakaria Kupchan	Direction
		Idéaliste	Fin de l'histoire ; Protection des droits humains par le droit international et un mode de gouvernance globale égalitaire ; Promotion de la libéralisation démocratique du monde pour pacifier le monde (les démocraties ne se battraient pas entre elles) ; Idéal kantien de la paix perpétuelle avec une fédération de démocraties.	Falk Fukuyama Mandelbaum	Direction

Approches	Description	Écoles	Caractéristiques	Auteurs	Action privilégiée
[105]					
Minimaliste	Repli stratégique des États-Unis et abandon d'un rôle actif sur la scène internationale, afin de s'en remettre aux équilibres naturels pour maintenir la paix.	Souverainiste	Protection de la souveraineté des États-Unis ; Primat de la Constitution sur tout traité international ; Désengagement sur le plan international et repli sur le rôle plus restreint et sûr de « réserve stratégique » de l'Ouest. La guerre froide terminée, un retour à l'isolationnisme est possible, car ce n'est plus nécessaire de protéger les États-Unis à partir de l'étranger ( <i>from abroad</i> ) : il faut plutôt assurer la défense de la Forteresse Amérique, retirer les États-Unis des traités et pactes de sécurité et défense collectives ce ramener les troupes américaines installées à l'étranger.	Rabkin Nordlinger	Abstention
		Mondialiste	Néolibéralisme économique (libéralisation économique) ; L'économie supprime le politique (promotion du libre marché et de l'ouverture des frontières économiques et affaiblissement de la souveraineté des États) ; Paix par le commerce ; Système international basé sur l'interdépendance économique des États ; Plus de guerres majeures sanglantes entre les grandes puissances ; Vision optimiste de la mondialisation comme source productrice de richesses pour tous ; Montée des acteurs transnationaux (organisations non gouvernementales, firmes multinationales) ; Maintien des armées pour contrer la criminalité et le terrorisme transnationaux	Friedman Bergsten	Abstention
		Isolationniste antimondialiste	Opposé à la volonté interventionniste des États-Unis dans les affaires internationales ; ne croit pas aux bonnes intentions de la superpuissance américaine ; Discours des élites perçu comme fortement idéologique, et servant à promouvoir la vision libérale du monde ; Mondialisation perçue comme une dynamique profitable imposée par les élites des États, des organisations internationales et des entreprises, et non comme une amélioration des conditions de vie des travailleurs et des citoyens du monde ; Dénonciation de l'impérialisme des États-Unis, inexorablement associé aux projets liés à la mondialisation en raison de leur puissance.	Chomsky	Abstention

Les trois approches identifiées dans la dernière colonne sont inspirées des écoles de pensée définies par Charles Williams Maynes. à savoir les *controllers*, les *shapers* et les *abstainers*. Voir Charles Williams Maynes, « Contending Schools », *The National Interest*, 63, printemps 2001, p. 49-58. Bien entendu, la classification retenue ici ne se veut ni exhaustive, ni exclusive. Pour aider à la compréhension, un nombre restreint d'auteurs a été sélectionné. On notera également que plusieurs des auteurs figurant dans ce tableau ont écrit des analyses qui pourraient appartenir à l'une ou l'autre des approches. Pour cette raison, dans le chapitre, les écrits des analystes qui sont pris en compte pour établir cette typologie sont indiqués.

[106]

« lorsque vient le temps de s'occuper des régimes tyranniques, spécialement ceux qui ont le pouvoir d'infliger des dommages [aux États-Unis] ou à [leurs] alliés, les États-Unis devraient chercher, non la coexistence, mais la transformation <sup>231</sup> ».

Le maintien de l'hégémonie américaine exige que les États-Unis continuent à jouer un rôle actif dans l'ordre international. Or, pour Kagan et Kristol, après la guerre froide, « le but de la politique étrangère américaine aurait dû être de transformer le *moment* unipolaire en une ère unipolaire <sup>232</sup> ». Ils rappellent que les Administrations des présidents Bush et Clinton ont cherché à bénéficier des « dividendes de la paix » en diminuant les budgets militaires et en choisissant la voie du désengagement stratégique oubliant les fondements de la politique étrangère depuis la seconde guerre mondiale : la promotion d'un ordre international compatible avec les valeurs et les intérêts américains - donc un ordre libéral - et la défense contre les obstacles immédiats à la constitution de cet ordre <sup>233</sup>. La fin de la guerre froide aurait pourtant exigé une implication importante des États-Unis pour assurer le maintien de cet ordre <sup>234</sup>.

L'affirmation de la puissance hégémonique américaine ne signifie pourtant pas, pour Kagan et Kristol, que les États-Unis négligent leurs alliés. Au contraire, les États-Unis doivent même s'engager encore plus envers eux. Dans leur vision imprégnée par la politique de la puissance et la *realpolitik*, cet engagement ne peut cependant pas se faire d'égal à égal. Cela nécessite que les États-Unis défendent les intérêts de leurs alliés, même lorsque ces alliés ne perçoivent pas les menaces à leurs propres intérêts :

<sup>231</sup> William Kristol et Robert Kagan, « The Présent Danger », *The National Interest*, 59, printemps 2000, p. 66.

<sup>232</sup> *Ibid.*, p. 58.

<sup>233</sup> Un an après le 11 septembre 2001, Robert Kagan réitère son propos. Voir « One Year After : A Grand Strategy for the West ? Strategie Dissonance », *Survival*, 44 (4), hiver 2002-2003, p. 136.

<sup>234</sup> William Kristol et Robert Kagan, art. cité, p. 59-61.

« Les États-Unis se concevraient comme étant en même temps une puissance européenne, une puissance asiatique, une puissance moyen-orientale et, évidemment, une puissance occidentale. Ils agiraient comme si les menaces aux intérêts de [leurs] alliés constituaient des menaces pour [eux], [...] Agir autrement ferait des États-Unis un partenaire [107] peu fiable dans les affaires internationales, une perception qui diminuerait à la fois la prééminence des États-Unis et l'ordre international. Éventuellement, les crises apparaîtraient à [leurs] portes. C'est ce que signifie être une superpuissance globale avec des responsabilités globales » <sup>235</sup>.

Dans son article « Power and Weakness <sup>236</sup> », Robert Kagan examine les incompréhensions entre Européens et les Américains eu égard au leadership du système international. Il affirme ainsi que les Américains viennent de Mars et les Européens, de Vénus. Dans une analyse très réaliste, il fonde leurs divergences sur la disparité énorme de puissance : les Américains se comportent comme doit le faire une superpuissance, alors que les Européens agissent plutôt comme une puissance faible qui tente de faire contrepoids à la superpuissance. Les États-Unis possèdent une force militaire considérable qu'ils utilisent volontiers pour atteindre leurs objectifs de politique étrangère. L'Europe, plus faible militairement, doit s'en remettre à l'État de droit international et au respect des institutions et des traités internationaux pour garantir sa puissance. Selon Kagan, l'Europe vit dans un monde kantien et rejette le monde hobbesien où chaque État doit assurer lui-même sa sécurité. C'est pourquoi, selon Kagan, l'Europe essaie de « multilatéraliser » les États-Unis : c'est le moyen de contrer leur puissance sans faire usage de la sienne. Pour Kagan, c'est la réalité politique qui impose aux États-Unis de mettre en jeu la puissance, quitte à violer certaines normes : ce double standard américain - enjoindre les autres États à respecter les règles du droit international tout en se réservant le droit de les transgresser pour assurer la stabilité de l'ordre international - s'avère une nécessité systémique. Bien que la conduite parfois unilatérale et belliqueuse des États-Unis soit parfois regrettable, Kagan croit

<sup>235</sup> *Ibid.*, p. 64.

<sup>236</sup> Robert Kagan, « Power and Weakness », *Policy Review*, 113, juin 2002, 23 p. Voir aussi *Of Paradise and Power : America and Europe in the New World Order*, New York, Alfred A. Knopf, 2003, 103 p.

qu'elle « peut être le meilleur moyen de faire avancer le progrès humain - et peut-être même le seul moyen <sup>237</sup> ».

[108]

### *Charles Krauthammer*

À l'issue de la guerre froide, Charles Krauthammer a été le premier à évoquer un « moment unipolaire » pendant lequel les États-Unis assumeraient seuls la gestion de l'ordre international <sup>238</sup>. Cependant, loin d'être intéressé à débattre de la structure du système international, il préconise plutôt que les États-Unis utilisent leur position prééminente pour maintenir l'ordre politique et économique de l'après-guerre froide reflétant les valeurs et les intérêts des États-Unis. Pour Krauthammer, les intérêts nationaux doivent toujours primer sur les institutions internationales.

Sans rejeter l'internationalisme, il s'attaque par contre à l'internationalisme libéral qui privilégie le multilatéralisme et qui délaisse la politique de puissance et parfois même les intérêts nationaux. Il voit cet internationalisme, illustré d'abord par la coalition dirigée par les États-Unis lors de la guerre du Golfe de 1991, comme un pseudo-multilatéralisme : une grande puissance dominante agit essentiellement seule. Elle n'intègre les alliés que pour habiller son intervention de multilatéralisme, afin de légitimer son action aux yeux de sa population <sup>239</sup>. Le problème, pour Krauthammer, est que ces internationalistes libéraux en viennent à croire cette prétention multilatéraliste. Lui défend plutôt un nouvel unilatéralisme (*new unilateralism*) mis au service des intérêts nationaux américains, parmi lesquels on retrouve, entre autres, la volonté d'étendre la paix en promouvant la démocratie et de la préserver en agissant comme dernier recours de la sécurité internationale <sup>240</sup>. Bien qu'il respecte l'isolationnisme américain, que l'on voit revenir en

<sup>237</sup> *Ibid.*

<sup>238</sup> Charles Krauthammer, « The Unipolar Moment », *Foreign Affairs : America and the World 1990-1991*, 70 (1), 1990-1991, p. 23-33.

<sup>239</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>240</sup> Charles Krauthammer, « The Unipolar Moment Revisited », *The National Interest*, 70, hiver 2002-2003, p. 14.

force dans les années 1990, Krauthammer le rejette à double titre. D'une part, l'isolationnisme fait une lecture trop étroite des intérêts nationaux, confinés à la sécurité physique du continent américain, et d'autre part, la stabilité internationale n'est jamais innée et doit être construite par la superpuissance américaine <sup>241</sup>. À l'instar de Kagan et Kristol, Krauthammer soutient que l'hégémonie américaine est bonne pour le monde, car elle évite le chaos en apportant une stabilité au système. De plus, il la croit préférable à [109] toute autre hégémonie, parce que les États-Unis représentent, depuis les débuts de leur Union, la défense et la promotion de la liberté <sup>242</sup>.

La vision hégémoniste de Krauthammer met donc en relief l'utilisation instrumentale des institutions internationales par les États-Unis. En tout temps, les considérations de sécurité nationale et le maintien de la primauté américaine doivent primer sur des objectifs visant à asseoir l'ordre international sur le respect du droit international :

« L'internationalisme libéral prévoit un ordre mondial qui, comme la société nationale, est gouverné par des lois et non des hommes. Les réalistes voient cette vision comme complètement utopique. [...] [U]n réaliste échangerait difficilement l'unipolarité actuelle contre la promesse vaine d'un mondialisme unifié dont on ne présente que les bons côtés. La forme de réalisme que je propose - appelez-la le nouvel unilatéralisme — est claire dans sa détermination de déployer consciemment et en toute confiance la puissance américaine afin d'atteindre ces fins globales » <sup>243</sup>.

Globalement, l'école hégémoniste tend à s'opposer à une perception qui voudrait que l'on puisse développer une politique multilatéraliste en en assurant la direction ; les États-Unis sont mieux d'agir en « *hégémon* bienveillant » pour assurer le contrôle du système international.

## Le multilatéralisme par la direction du système international

<sup>241</sup> Charles Krauthammer, « The Unipolar Moment », art. cité, p. 29.

<sup>242</sup> Charles Krauthammer, « America Rules : Thank God. Who Else Should Call the Shots ? China ? Iran ? The Russian Mafia ? », *Time*, 150 (5), 4 août 1997.

<sup>243</sup> Charles Krauthammer, « The Unipolar Moment Revisited », p. 12-14.

[Retour à la table des matières](#)

Les écoles institutionnalistes, équilibristes et idéalistes sont des approches multilatéralistes qui mettent l'accent sur l'importance, pour les États-Unis, de diriger le système international de concert avec les institutions internationales et les autres grandes puissances.

[110]

### *L'école institutionnaliste*

Les institutionnalistes veulent préserver l'ordre international et l'hégémonie libérale américaine. Par conséquent, les intérêts nationaux américains doivent le plus souvent coïncider avec les intérêts globaux de la communauté internationale. Les institutionnalistes préconisent dans les faits une auto-restriction stratégique des États-Unis, rendue possible par l'utilisation des institutions internationales dans lesquelles ils occupent une place prépondérante<sup>244</sup>. Cela signifie qu'en dépit de leurs capacités considérables de puissance, les États-Unis doivent réfréner leurs ambitions en restant à l'écoute des autres acteurs, dans les enceintes et les forums internationaux, ce qui rend du coup leur conduite plus acceptable et leur permet d'en retirer une plus grande influence encore. Les institutionnalistes privilégient donc l'action multilatérale et recommandent aux États-Unis d'agir de concert avec les autres acteurs du système international pour assurer leur leadership du système international.

---

<sup>244</sup> Voir Charles-Philippe David et Jean-Philippe Racicot, « L'auto-restriction stratégique d'un libéralisme structurant : La stratégie de puissance des États-Unis dans le nouveau millénaire », *Cahiers Raoul-Dandurand*, 3, septembre 2000, 22 p.

### John Ikenberry

John Ikenberry est avant tout intéressé par la constitution des ordres internationaux qui surviennent après les guerres entre grandes puissances, « après la victoire <sup>245</sup> ». Il affirme que les grandes puissances victorieuses cherchent toutes à créer un ordre stable et des relations de coopération interétatiques. Il explique cependant que la nature de l'ordre international influera sur leurs capacités à prendre des engagements et à restreindre la puissance.

Pour John Ikenberry, la période de la guerre froide et de l'après-guerre froide est celle de l'hégémonie libérale américaine <sup>246</sup>. Il met en relation la propagation du régime démocratique [111] au XX<sup>e</sup> siècle <sup>247</sup> et la construction et l'utilisation des institutions internationales, pour caractériser l'ordre international mis en place après la seconde guerre mondiale <sup>248</sup>. Les États-Unis étant au centre de l'ordre international, Ikenberry explique la stabilité de cet ordre par le caractère libéral du système politique américain, et fonde cet équilibre sur l'auto-restriction stratégique des États-Unis et sur les institutions multilatérales dites contraignantes (*binding institutions*). Ces dernières astreindraient en effet

<sup>245</sup> G. John Ikenberry, *After Victory : Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*, Princeton, Princeton University Press, 2000, 293 p.

<sup>246</sup> G. John Ikenberry, « The Myth of Post-Cold War Chaos », *Foreign Affairs*, 75 (3), mai-juin 1996, p. 79-91 ; « America's Liberal Hegemony », *Current History*, 98 (624), janvier 1999, p. 23-28 et G. John Ikenberry (ed), *America Unrivaled : The Future of the Balance of Power*, Ithaca et Londres, Cornell University Press, 2002, 317 p.

<sup>247</sup> Ikenberry identifie une stratégie globale (*Grand Strategy*) cachée visant à exporter la démocratie pour sécuriser les intérêts américains. « Why Export Democracy ? : The "Hidden Grand Strategy" of American Foreign Policy », *The Wilson Quarterly*, 23 (2), printemps 1999, p. 56-65.

<sup>248</sup> C'est pourquoi on parle souvent de structuro-libéralisme pour caractériser l'école théorique des relations internationales à laquelle Ikenberry appartient. Voir Daniel Deudney et G. John Ikenberry, « The Nature and Sources of Liberal International Order », *Review of International Studies*, 25 (2), avril 1999, p. 179-96 et « Realism, Structural Liberalism, and the Western Order », dans Ethan B. Kapstein et Michael Mastanduno (eds) *Unipolar Politics : Realism and State Strategies After the Cold War*, New York, Columbia University Press, 1999, p. 103-137.

les États-Unis à restreindre leur liberté d'action comme puissance hégémonique pour favoriser un ordre international stable et pacifique entre les démocraties industrielles. L'adoption du libéralisme démocratique sur le plan national conduirait à la mise sur pied d'institutions internationales fonctionnant sur une logique de séparation des pouvoirs et de freins et contrepoids entre les grandes puissances et les institutions internationales. Cet ordre international comporte des institutions et des normes acceptées par les États membres, limitant l'exercice de la puissance (les États-Unis notamment). Cela entraîne Ikenberry à soutenir, étant donné l'institutionnalisation des processus de participation et de prise de décision, que l'on retrouve les conditions suffisantes pour qualifier l'ordre politique international prévalant depuis la fin de la seconde guerre mondiale de modèle « constitutionnel », par opposition à un ordre basé soit sur une puissance hégémonique œuvrant dans un système dépourvu d'institutions multilatérales, soit sur un équilibre des puissances <sup>249</sup>.

Se prononçant sur le maintien de l'unipolarité américaine, Ikenberry insiste sur le nécessaire recours aux institutions internationales par les États-Unis pour favoriser la stabilité de l'ordre [112] international <sup>250</sup>. Bien qu'elles impliquent une certaine restriction de la puissance américaine, elles permettent aux États-Unis d'exercer une plus grande influence sur les autres grandes puissances et acteurs du système international. Commentant la conduite de l'Administration de George W. Bush, Ikenberry a d'abord cru que le contexte de l'après-11 septembre 2001 serait favorable à une coopération accrue entre les grandes puissances <sup>251</sup>. Cela a d'ailleurs été temporairement le cas. Toutefois, la conduite unilatéraliste de l'Administration américaine (comme le retrait du traité ABM de 1972) et son obstination dans la question irakienne ont amené Ikenberry à critiquer les visées néoimpérialistes des États-Unis : il préconise plutôt un retour à la stratégie globale qui a assuré la stabilité de l'ordre international libéral américain depuis la fin

<sup>249</sup> G. John Ikenberry, *After Victory*, p. 30.

<sup>250</sup> Voir notamment G. John Ikenberry, « Getting Hegemony Right », *The National Interest*, 63, printemps 2001, p. 23.

<sup>251</sup> G. John Ikenberry, « American Grand Strategy in the Age of Terror », *Survival*, 43 (4), hiver 2002, p. 19-34.

de la seconde guerre mondiale, en conjuguant l'approche réaliste de l'équilibre des puissances et l'approche multilatéraliste libérale <sup>252</sup>.

### *Joseph Nye*

À la fin de la guerre froide, Joseph Nye, l'actuel doyen de la *Kennedy School of Government* de l'Université Harvard, publiait un ouvrage très influent : *Bound to Lead : The Changing Nature of American Leadership*. Il s'interrogeait sur le leadership américain du système international et sur la nature de la puissance américaine. Il en distinguait deux formes : la puissance brute (*hard power*), qui désigne essentiellement la puissance militaire traditionnelle, et la puissance souple (*soft power*), qui met l'accent sur la séduction pour convaincre. C'est cette dernière facette de la puissance qui intéresse particulièrement Nye.

La puissance souple préfère la cooptation à la coercition. Plus que l'art de persuader ou de convaincre par l'argumentation, elle se fonde sur le pouvoir d'attraction et de mimétisme <sup>253</sup>. Une politique étrangère américaine qui veut utiliser à la fois les deux composantes de la puissance (brute et souple) doit avoir le plus [113] souvent une approche multilatéraliste <sup>254</sup>. En effet, selon Nye, c'est l'influence des États-Unis sur les autres acteurs qui importe. Il préconise une sorte de voie moyenne entre le « triomphalisme » (c'est le courant désigné par Nye pour référer aux hégémonistes) des partisans d'un nouvel unilatéralisme (tels Kagan, Kristol et Krauthammer) et le « déclinisme » d'un équilibriste comme Kupchan (Kupchan dit observer un déclin de la puissance relative des États-Unis, une analyse trop prudente dont Nye

---

<sup>252</sup> G. John Ikenberry, « America's Impérial Ambition : The Lures of Préemption », *Foreign Affairs*, 81 (5), septembre-octobre 2002, p. 44-60.

<sup>253</sup> Joseph S. Nye, « Limits of American Power », *Political Science Quarterly*, 117 (4), hiver 2002-2003, p. 552.

<sup>254</sup> Pour Nye, c'est la puissance souple, ajoutée à la puissance brute, qui a permis aux États-Unis de gagner la guerre du Golfe au sein d'une coalition internationale. Joseph Nye, « Why the Gulf War Served the National Interest », *The Atlantic Monthly*, 268 (1), juillet 1991, p. 56-64.

craint qu'elle pourrait provoquer une perte d'influence des États-Unis) <sup>255</sup>.

Tout comme Ikenberry, Nye croit qu'il serait préférable pour les États-Unis d'utiliser leur puissance prépondérante pour maximiser leur pouvoir d'influence. Comme l'indique le titre de son dernier ouvrage *The Paradox of American Power : Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*, les États-Unis ne peuvent agir seuls sur la scène internationale, malgré leur superpuissance <sup>256</sup>. Pour Nye, il est inapproprié d'aborder, après le 11 septembre 2001, la puissance américaine en parlant « d'hégémonie » ; il serait plus juste d'utiliser le terme « prépondérance <sup>257</sup> ». En effet, les États-Unis ne sont pas en mesure de dicter aux autres États leur ligne de conduite, comme l'ont montré les négociations précédant l'opération militaire Liberté en Irak (Iraqi Freedom) en 2003, au Conseil de sécurité <sup>258</sup>.

Pour que les autres États et populations veuillent suivre les États-Unis dans les affaires internationales, il faut nécessairement que les valeurs véhiculées par les politiques, la culture et la conduite internationale des États-Unis soient attrayantes. Une conduite arrogante et [114] l'Administration Bush dans le dossier irakien en 2002-2003, n'est pas à même de rassembler et ne peut qu'attiser l'antiaméricanisme. Aux yeux de Nye, la lutte globale contre le terrorisme tend à promouvoir une approche multilatéraliste <sup>259</sup>. Il est cependant particulièrement conscient de l'existence d'une tendance, bien représentée aux côtés du président Bush, qui défend plutôt l'affirmation d'un « nouvel unilatéralisme ». Nye soutient que les États-Unis devraient chercher à définir

<sup>255</sup> Joseph Nye, « Limits of American Power », *op. cit.*, p. 548.

<sup>256</sup> Voir Joseph Nye, *The Paradox of American Power : Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*, Oxford University Press, New York, 2002, p. xiv- xvi et p. 38-39.

<sup>257</sup> Joseph Nye, « Limits of American Power », *op. cit.*, p. 558.

<sup>258</sup> Voir David Grondin et Jean-Philippe Racicot, « L'incohérence stratégique de Bush : Une stratégie de sécurité nationale ambivalente face aux cas irakien et nord- coréen », *Regards sur l'Amérique*, 2 (2), février 2003, p. 3-6. Disponible en ligne :

[http://www.dandurand.ugam.ca/Observatoire/Download/Regards\\_Amerique/Regards\\_Amerique\\_v2n2.pdf](http://www.dandurand.ugam.ca/Observatoire/Download/Regards_Amerique/Regards_Amerique_v2n2.pdf), consulté le 20 mars 2003.

<sup>259</sup> Joseph S. Nye, « Seven Tests : Between Concert and Unilateralism », *The National Interest*, 66, hiver 2001-2002, p. 5-13.

leurs intérêts nationaux en les liant aux intérêts de la communauté internationale, ce qui implique le plus souvent une conduite multilatérale. Ils auraient tout avantage à privilégier une stratégie globale faisant la promotion d'un ordre international basé sur le bien commun, ce qui obligerait les États-Unis à jouer le rôle de balancier dans certaines régions du monde. En somme, pour Nye, si les États-Unis sont investis d'un rôle de *leader*, ils doivent s'assurer de ne pas nuire à leur position prépondérante en utilisant leur puissance brute pour servir égoïstement leurs intérêts nationaux. Par conséquent, ils doivent faire la promotion d'une économie internationale ouverte, aider au développement économique international et agir comme médiateur dans des crises majeures.

### *L'école équilibriste*

Les équilibristes observent l'ordre international unipolaire hérité de la fin de la guerre froide et s'interrogent sur le maintien de la primauté américaine. La plupart d'entre eux croient qu'il est possible de maintenir cette prédominance en soutenant autant que possible le multilatéralisme. Ils privilégient ainsi l'influence des États-Unis sur les autres acteurs du système international plutôt que la démonstration de la puissance militaire des États-Unis. Ils sont favorables à l'utilisation, voire à l'instrumentalisation, des institutions internationales par les États-Unis pour favoriser leurs intérêts nationaux. À l'instar des institutionnalistes, ils prônent une auto-restriction stratégique des États-Unis pour éviter la formation d'une coalition visant à leur faire contrepoids : l'utilisation des forces armées américaines ne doit intervenir qu'en dernier recours.

[115]

### *Stephen Walt*

Dans une monographie faisant autorité sur la formation et la logique interne des alliances, Stephen Walt expliquait, en 1987, que les alliances étaient une forme de protection utilisée par les États pour assurer leur sécurité ou leur survie devant une menace. Walt voulait aller au-delà de la théorie de l'équilibre des puissances qui prédisait une

éternelle alliance des États contre l'État le plus puissant du système. Sa théorie, qu'il nomme la « théorie de l'équilibre des menaces », se fonde sur le fait qu'au contraire, ils s'allieront contre des menaces. Confrontée à la réalité de l'après-guerre froide, sa théorie explique la politique étrangère des États-Unis et des autres grandes puissances en insistant sur la réponse des États à une menace <sup>260</sup>. Alors que l'on aurait dû s'attendre à ce que les grandes puissances se liguent contre la superpuissance américaine (l'hégémonie des États-Unis étant souvent perçue comme menaçante par les autres États du système international) la logique unipolaire du système a contribué à ce que les États soient attirés par la force. À tel point qu'une alliance comme l'OTAN non seulement demeure mais est élargie à d'autres États. Ainsi, en l'absence d'une menace précise, les autres États ont préféré s'allier à la superpuissance américaine <sup>261</sup>.

Selon Walt, on peut arguer qu'un monde unipolaire sera viable tant et aussi longtemps que les États-Unis ne se feront pas menaçants en empruntant de plus en plus la voie unilatéraliste. Les dirigeants américains ont intérêt à tout mettre en œuvre pour prolonger le plus longtemps possible le système unipolaire <sup>262</sup>. Walt souligne que la primauté des États-Unis depuis la fin de la guerre froide maximise leur influence et, par conséquent, leur puissance. Les États-Unis jouissent d'une plus grande liberté d'action et d'une plus grande influence pour gérer l'ordre international, lequel, ce faisant, devient plus stable <sup>263</sup> : la primauté américaine [116] assure une plus grande sécurité nationale, elle permet d'éviter des guerres avec les autres grandes puissances et facilite la prospérité des États-Unis. Walt rappelle que la réponse américaine aux attaques terroristes contre Washington et New York a montré

---

<sup>260</sup> Michael Mastanduno, « Preserving the Unipolar Moment : Realist Théories and US Grand Strategy After the Cold War », *International Security*, 21 (4), printemps 1997, p. 59.

<sup>261</sup> Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 1987, p. 20-21 ; « Musclebound : The Limits of US Power », *The Bulletin of the Atomic Scientists*, 555 (2), mars-avril 1999, p. 47.

<sup>262</sup> Stephen M. Walt, « Musclebound : The Limits of US Power », *op. cit.*, p. 47.

<sup>263</sup> Stephen M. Walt, « American Primacy : Its Prospects and Pitfalls », *Naval War College Review*, 54 (2), printemps 2002, p. 14.

l'importance de l'appui des autres États <sup>264</sup>. Il s'avère effectivement primordial pour les États-Unis de minimiser les éléments offensifs de leur puissance et d'annoncer le plus souvent possible des intentions bénignes, ce qui implique de privilégier des actions qui répondent aux aspirations des alliés et d'autres acteurs et non aux seuls intérêts nationaux américains <sup>265</sup>.

Puisque les capacités d'un État reposent d'abord sur sa puissance, les États-Unis doivent continuer à s'intéresser à la répartition de la puissance au sein du système international <sup>266</sup>. Ils doivent donc préférentiellement recourir à la dissuasion et à la riposte plutôt que mener des opérations préventives comme ils l'ont fait en Irak en 2003. Comme l'indique Walt, les États-Unis devraient user de la force en dernier recours et, autant que possible, dans un cadre multilatéral. L'objectif étant de réduire la perception de menace chez les décideurs des autres États, Walt soutient que les États-Unis ne devraient utiliser la force que s'ils parviennent à persuader d'autres grandes puissances à s'y joindre. En définitive, puisque l'influence sur les autres États est fondamentale pour les États-Unis, le sacrifice de recourir aux institutions internationales dans l'affirmation de leur puissance est négligeable : c'est un *modus operandi* moins menaçant, et surtout plus acceptable, pour les autres États <sup>267</sup>. Selon ses propres termes, « si les États-Unis veulent exercer un leadership global, ils ne peuvent s'arrêter à la simple contrainte par la force ; ils doivent *persuader* — et parfois ils doivent également *faire des compromis* <sup>268</sup> ».

---

<sup>264</sup> Stephen M. Walt, « Beyond bin Laden : Reshaping US Foreign Policy », *International Security*, 26 (3), hiver 2001-2002, p. 63.

<sup>265</sup> Stephen M. Walt, « Keeping the World “Off-Balance” : Self-Restraint and US Foreign Policy », dans G. John Ikenberry (ed.), *America Unrivaled : The Future of the Balance of Power*, Ithaca et Londres, Cornell University Press, 2002, p. 138 et 141.

<sup>266</sup> Stephen M. Walt, « American Primacy : Its Prospects and Pitfalls », art. cité, p. 21.

<sup>267</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>268</sup> *Ibid.*, p. 26.

[117]

*William Wohlforth*

Pour l'équilibriste William Wohlforth, la pérennité de l'unipolarité du système international actuel repose sur deux piliers : la prépondérance de la puissance américaine et sa géographie. En tant que puissance insulaire, les États-Unis n'ont pas eu à faire face aux assauts constants de voisins (à l'inverse par exemple de l'URSS qui a dû combattre à maintes reprises la Chine à l'est et l'Allemagne à l'ouest). La seule menace pesant sur la durabilité de l'unipolarité est l'inertie des États-Unis. Le maintien de l'unipolarité dépend ainsi de l'efficacité des dirigeants américains à gérer cette *pax americana* et à coopérer avec les autres États du système international <sup>269</sup>. Faisant écho à Walt et Nye, William Wohlforth (avec Stephen Brooks) affirme que « Washington doit être concerné par le degré de ressentiment qu'une conduite unilatéraliste agressive américaine pourrait engendrer chez [ses] alliés majeurs. *Après tout, c'est l'influence, et non la puissance, qui est la plus précieuse* <sup>270</sup> ».

Dans l'unipolarité, les capacités de l'État dominant sont tellement grandes que l'on ne peut leur faire contrepoids <sup>271</sup>. C'est ce qui fait dire à Wohlforth qu'aucune puissance ne peut essayer de changer la répartition de la puissance, et ce, pour deux raisons : d'une part, la démocratie et la mondialisation auraient changé la nature de la politique internationale et, d'autre part, les efforts de compétition avec les États-Unis sont tellement vains que nul n'essaie de modifier le système. Si les dirigeants américains se rendent compte de l'opportunité qui s'offre à eux et prennent conscience qu'il est plus profitable de maintenir l'unipolarité, en continuant d'investir massivement dans la défense, Wohlforth croit que l'unipolarité pourrait être appelée à durer aussi longtemps que

<sup>269</sup> William C. Wohlforth, « The Stability of a Unipolar World », *International Security*, 24 (1), été 1999, p. 37-39.

<sup>270</sup> William C. Wohlforth et Stephen G. Brooks, « American Primacy in Perspective », *Foreign Affairs*, 81 (4), juillet-août 2002, p. 32.

<sup>271</sup> William C. Wohlforth, « US Strategy in a Unipolar World », dans G. John Ikenberry (ed), *America Unrivaled...*, *op. cit.*, p. 103-104.

la guerre froide <sup>272</sup>. L'unipolarité permettrait ainsi d'éviter une nouvelle course aux armements entre les grandes puissances et assurerait aux États-Unis une prépondérance quasi permanente. Quant aux puissances susceptibles de tenir tête aux [118] États-Unis, elles ne jouissent pas du contexte régional permettant de vraiment altérer la puissance des États-Unis au sein du système international.

La seule crainte formulée par Wohlforth concerne les institutions politiques américaines. En refusant la plupart du temps d'adopter une approche américaine multilatéraliste dans l'arène internationale, les institutions politiques américaines (la présidence et le Congrès) pourraient constituer la menace essentielle à la stabilité unipolaire et au maintien de la primauté des États-Unis <sup>273</sup>. Selon Wohlforth, pour assurer le maintien de leur primauté, les États-Unis doivent jouer selon les règles internationales, c'est-à-dire dans le respect du droit international et en privilégiant l'action multilatérale <sup>274</sup>. Toutefois, pour défendre leurs intérêts nationaux, ils doivent se réserver une porte de sortie : ils doivent pouvoir agir unilatéralement, même si cela implique d'aller à l'encontre des institutions internationales. Cela suppose que les dirigeants soient conscients des conséquences néfastes possibles et qu'ils présentent aux autres États cette situation comme une mesure d'exception.

### *Fareed Zakaria*

Dans le champ de la théorie des relations internationales, le néoréalisme est l'approche la plus commune. La principale lacune de cette théorie est qu'elle ne peut être appliquée à l'analyse de la politique étrangère, car elle adopte un point de vue systémique : seule la structure du système international compte. Celui-ci est composé d'unités étatiques présumées identiques et définies par des caractéristiques exogènes. Voulant expliquer le comportement des États-Unis en politique internationale, Fareed Zakaria a entrepris de réintégrer l'État dans son

<sup>272</sup> *Ibid.*, p. 117 et William C. Wohlforth et Stephen G. Brooks, art. cité, p. 8-9.

<sup>273</sup> William C. Wohlforth, « The Stability of a Unipolar World », art. cité, p. 41.

<sup>274</sup> William C. Wohlforth, « US Strategy in a Unipolar World », art. cité, p. 117-118.

cadre d'analyse - l'appareil étatique - en conservant néanmoins une considération systémique, à savoir la puissance relative, qui découle de la répartition et de la hiérarchisation de la puissance à l'échelle internationale.

Il a ainsi élaboré une théorie de la politique étrangère dite « réaliste étato-centrée » en analysant l'affirmation de la puissance [119] américaine au XX<sup>e</sup> siècle <sup>275</sup>. Critiquant le réalisme défensif, qui postule que les États ne sont intéressés que par leur sécurité et que c'est dans ce but unique qu'ils cherchent à étendre leur puissance, Zakaria soutient au contraire, dans une perspective réaliste offensive, que les États-Unis ont, au cours du XX<sup>e</sup> siècle, profité de nombreuses occasions pour accroître leur puissance relative <sup>276</sup>. Pour Zakaria, cette considération systémique — la puissance relative — doit être alliée à une considération étatique et ainsi prendre en compte les facteurs intérieurs façonnant la politique étrangère des États-Unis. Par conséquent, la personnalité des membres de l'Administration, les valeurs et la culture politique nationales, le contexte politique intérieur et la puissance de l'appareil étatique ont un rôle fondamental à jouer dans la définition qui est faite (par les dirigeants) des intérêts nationaux. Ce sont ces intérêts qui détermineront, avec la perception (des dirigeants) de la puissance relative des États-Unis, les actions extérieures américaines visant à augmenter leur puissance relative et leur influence.

Dans son analyse de la politique étrangère des États-Unis depuis la fin de la guerre froide, Zakaria identifie une opportunité perdue par les États-Unis pour accroître leur puissance relative <sup>277</sup>. Il soutient que les États-Unis ont semblé davantage contrôlé par le monde, adoptant une attitude réactive, qu'ils ne l'ont contrôlé en misant sur leur puissance souple (*le soft power* dont parle Nye). L'Amérique, seule superpuissance de l'ordre international unipolaire, aurait dû asseoir sa puissance sur sa capacité à diriger les institutions internationales et à établir les règles les régissant. Encore plus que les composantes culturelles de la puissance souple (tel le fait que les idées et la culture américaines soient

<sup>275</sup> Voir *From Wealth to Power : The Unusual Origins of America's World Role*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1998, p. 187-188.

<sup>276</sup> Fareed Zakaria, « Realism and Domestic Politics : A Review Essay », *International Security*, 17 (1), été 1992, p. 192.

<sup>277</sup> Fareed Zakaria, « The Challenges of American Hegemony : Then and Now », *International Journal*, 54 (1), hiver 1998-1999, p. 11.

facilement diffusées à travers le monde, et que l'anglais soit la nouvelle *lingua franca*), ce sont les éléments idéologiques qui devraient être exportés par les États-Unis, notamment la libéralisation des marchés et la démocratie libérale <sup>278</sup>. En effet, en soutenant à l'étranger leurs intérêts politiques, [120] les États-Unis pourraient alors augmenter leur puissance relative.

La paix relative caractérisant l'après-guerre froide - étant donné l'absence de conflits entre les grandes puissances — pourrait toutefois être mise à mal par une politique néo-impérialiste qui négligerait la puissance relative des États-Unis et leur puissance souple au profit de la simple recherche de la puissance (idée associée à l'école hégémoniste). Zakaria explique donc que l'Administration Clinton, même si elle est intervenue en Bosnie, à Haïti et au Kosovo, n'a pas inquiété ni même provoqué de manifestations antiaméricaines susceptibles de miner l'influence des États-Unis, contrairement à l'Administration Bush <sup>279</sup>. Même si, comme pour l'intervention en Irak en 2003, ces interventions se sont faites sans l'aval du Conseil de sécurité de l'ONU, le style de l'Administration Clinton a contribué à rassurer la communauté internationale sur ses intentions. Par contre, cette dernière a perçu les intentions de l'Administration Bush comme impérialistes et belliqueuses et uniquement motivées par la préservation de la sécurité nationale américaine. Zakaria appréhende une politique étrangère américaine qui ne tiendrait pas compte de la puissance relative des États-Unis, car elle finirait par menacer l'équilibre de l'ordre international. Il souligne que, nonobstant la menace soviétique, l'équilibre des puissances ayant marqué la guerre froide reposait avant tout sur la puissance américaine, gérée et utilisée avec sagesse et restriction <sup>280</sup>. Depuis l'émergence des États-Unis comme grande puissance (en raison de leurs nouvelles capacités matérielles : militaires, économiques et diplomatiques) au début des années 1890, Zakaria affirme que les responsables étatiques de la politique étrangère des États-Unis ont toujours prêté attention à la puissance relative des États-Unis et ont cherché à accroître l'influence du gouvernement des États-Unis sur

---

<sup>278</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>279</sup> Fareed Zakaria, « The Arrogant Empire », *Newsweek*, 24 mars 2003, p. 29.

<sup>280</sup> *Ibid.*, p. 27.

l'environnement international <sup>281</sup>. Aussi le maintien de l'ordre unipolaire américain dépendra-t-il de la capacité des États-Unis à saisir l'importance de leur puissance souple : « La stabilité et la prospérité du monde dépendent en grande partie [121] de la qualité de la politique étrangère américaine <sup>282</sup>. » Une recherche de la puissance hégémonique réduirait, plus qu'elle n'accroîtrait en réalité, l'influence relative des États-Unis au sein du système international. Le pouvoir de coercition est une chose, le pouvoir d'influence et d'attraction en est une autre.

### *Charles Kupchan*

À l'image des autres auteurs équilibristes, Charles Kupchan considère les grandes puissances comme les principaux acteurs de la politique internationale et soutient qu'elles cherchent à assurer leur sécurité tout en poursuivant leurs ambitions de puissance <sup>283</sup>. Leur capacité à se maintenir comme grande puissance dépend de leur aptitude à atteindre un équilibre entre leurs engagements et leurs ressources. Leurs visées sur l'environnement global doivent donc être compatibles avec leurs moyens. Étudiant la stratégie globale (*grand strategy*) des États-Unis depuis la fin de la guerre froide, Kupchan aborde la primauté américaine en soulignant que l'hégémonie d'une grande puissance invite souvent les autres grandes puissances à former des coalitions pour lui faire contrepoids. Ce faisant, il applique la théorie classique de l'équilibre des puissances. Il faut donc que la grande puissance, la superpuissance dans ce cas-ci, agisse prudemment de façon à ne pas susciter d'hostilité chez les autres grandes puissances du système international.

À la lumière de la conduite des États-Unis depuis le milieu des années 1990, il semble, d'après Kupchan, que la *pax americana* tendrait à sa fin. Contrairement à Walt, Wohlforth et Zakaria, Kupchan affirme que le maintien de la primauté américaine, bien que souhaitable, ne

<sup>281</sup> Fareed Zakaria, « The Myth of America's "Free Security" (Reconsiderations) », *World Policy Journal*, 14 (2), été 1997, p. 43.

<sup>282</sup> Fareed Zakaria, « The Challenges of American Hegemony : Then and Now », art. cité, p. 19.

<sup>283</sup> Voir notamment son dernier ouvrage, *The End of the American Era : US Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-First Century*, New York, Alfred Knopf, 2002, 368 p.

devrait pas être possible. Il entrevoit l'émergence d'une Europe forte géopolitiquement et croit que les États-Unis sont actuellement une puissance sur le déclin. Selon lui, l'Administration de George W. Bush, comme l'Administration de Bill Clinton, ne prend pas en compte l'émergence de cette puissance européenne. Si les événements du 11 septembre 2001 auraient dû rappeler aux dirigeants américains [122] l'importance du multilatéralisme, la conduite toujours plus unilatéraliste de l'Administration Bush a convaincu les Européens des divergences entre les deux pôles de puissance <sup>284</sup>. Kupchan est par conséquent persuadé que l'Europe va s'élever pour devenir le rival principal de la puissance américaine. Le prochain choc de civilisations ne serait donc pas entre l'Ouest et le reste du monde comme l'a affirmé Samuel Huntington <sup>285</sup> mais davantage au sein de l'Occident.

Kupchan annonce la fin de la *pax americana* depuis déjà quelques années <sup>286</sup>. Il écrivait, en 1998, que les États-Unis devraient non seulement accepter le déclin de leur prépondérance mais encourager l'émergence d'une unipolarité dans chacune des trois régions industrialisées du monde : les États-Unis en Amérique du Nord, l'Europe unifiée en Europe et un centre sino-japonais en Asie de l'Est <sup>287</sup>. L'unipolarité régionale, en réduisant les risques de conflits au niveau régional, permettrait d'éviter la compétition entre les grandes puissances qui accompagnerait inévitablement un déclin de l'hégémonie américaine.

Ne voyant pas l'unipolarité systémique actuelle comme stable, Kupchan est partisan d'une promotion, par les dirigeants américains, d'ordres régionaux pacifiques et stables au détriment d'une affirmation de l'influence américaine ; la construction de la multipolarité systémique serait donc la voie du salut américain. En d'autres termes, Kupchan croit que le leadership américain devrait savoir se retirer de ces régions du monde : il bénéficierait alors de la stabilité de ces ordres

<sup>284</sup> Charles A. Kupchan, « The End of the West », *The Atlantic Monthly*, 290 (4), novembre 2002, p. 42-44.

<sup>285</sup> Samuel P. Huntington, « A Clash of Civilizations ? », *Foreign Affairs*, 72 (3), été 1993, p. 22-49.

<sup>286</sup> Charles A. Kupchan, « After Pax Americana : Benign Power, Régional Integration, and the Sources of Stable Multipolarity », *International Security*, 23 (2), automne 1998, p. 40-79.

<sup>287</sup> *Ibid.*, p. 42, 55-66, ainsi que « Hollow Hegemony or Stable Multipolarity ? », dans G. John Ikenberry (ed), *America Unrivaled, op. cit.*, p. 96.

régionaux et, en conséquence, de la stabilité de l'ordre international global, minimisant ainsi les effets de son déclin hégémonique. C'est là l'essence du désengagement stratégique prôné par l'Administration Clinton et que l'Administration Bush a contré dès son arrivée par une posture unilatéraliste. Cette dynamique n'a été que momentanément suspendue par les événements du 11 septembre 2001 qui ont [123] convaincu l'Administration Bush que les États-Unis devaient assurer seuls leur défense et demeurer la seule superpuissance du monde. Fidèle à son approche mettant l'accent sur l'après-*pax americana* et son insistance sur la recherche d'un équilibre stratégique, Kupchan affirme que ces attaques terroristes auraient dû conduire à une réduction des engagements outre-mer des forces armées américaines. Elles auraient dû être rapatriées du Moyen-Orient et d'Asie, comme ce fut le cas pour les attaques contre des Américains au Liban en 1983, en Somalie en 1993 et au Yémen en 2000 <sup>288</sup>. Les États-Unis ne devraient pas se battre contre des terroristes dans leurs sanctuaires, mais plutôt chercher à renforcer la sécurité de leur territoire national. Kupchan remarque avec dépit que l'Administration Bush a plutôt choisi de combattre les terroristes et les États voyous chez eux, provoquant par le fait même l'affaiblissement du réseau d'institutions et d'alliances qui assurait jusque-là la prospérité et la sécurité internationales <sup>289</sup>.

### *L'école idéaliste*

Un certain nombre d'auteurs prônent une *pax democratica* et revendiquent une nouvelle façon de gouverner les affaires internationales. Dans cette école de pensée, se retrouve une tendance très utopiste, représentée par Richard Falk et Francis Fukuyama, et une tendance plus pragmatique, associée à Michael Mandelbaum. Évidemment, ces deux courants divergent sur certains points, les « libéraux réalistes » comme Mandelbaum acceptant dans une certaine mesure la politique de la puissance tout en cherchant cependant à la minimiser. Les idéalistes sont d'avis que si le droit international était mieux respecté, un mode de

<sup>288</sup> Charles A. Kupchan, « Misreading September 11 », *The National Interest*, 69, automne 2002, p. 29.

<sup>289</sup> *Ibid.*, p. 30.

gouvernance globale égalitaire pourrait être mis en place et assurerait la protection des droits fondamentaux de tous les humains. Convaincus que les démocraties ne se battent pas entre elles, ils adhèrent à l'idéal kantien d'une paix perpétuelle engendrée par une fédération de démocraties. En somme, ils promeuvent la libéralisation démocratique du monde pour construire un monde pacifique et juste et ils considèrent le modèle économique [124] libéral comme le système le plus à même de créer une richesse globale profitant au plus grand nombre d'individus.

### *Richard Falk*

Le professeur de droit international de l'Université Princeton, Richard Falk, est considéré aujourd'hui comme l'une des figures de proue de l'école idéaliste<sup>290</sup>. Au cours de sa longue carrière, amorcée en 1955, il a défendu l'idée d'un ordre juridique international mené par des autorités mondiales ou des normes universelles (dans un projet de gouvernance globale), un ordre qui pourrait se substituer à l'ordre actuel, fondé sur la politique de la puissance.

Au fil du temps, Falk s'est révélé être l'un des critiques les plus virulents de la politique internationale américaine, trop focalisée sur la défense de leurs intérêts nationaux et bafouant souvent l'autorité des institutions internationales. Dans le débat aux Nations unies sur l'Irak, dès le 12 septembre 2002, Falk a vivement critiqué l'instrumentalisation pernicieuse des Nations unies par l'Administration Bush<sup>291</sup>. Il a particulièrement mis en exergue l'inadéquation de la structure onusienne. En effet, le Conseil de sécurité est basé sur une logique réaliste d'équilibre entre les grandes puissances dont les origines remontent au début de la guerre froide. Aussi les Nations unies ne seraient-elles ni plus ni moins qu'un instrument géopolitique servant les grandes puissances<sup>292</sup>. En tant que membre permanent du Conseil de sécurité, et

<sup>290</sup> Voir Martin Griffiths, « Richard A. Falk », dans *Fifty Key Thinkers in International Relations*, Londres, Routledge, 1999, p. 123.

<sup>291</sup> Richard A. Falk, « Les Nations unies prises en otage : Washington contre Bagdad », *Le monde diplomatique*, décembre 2002, p. 1 et 23.

<sup>292</sup> Richard A. Falk, *Human Rights Horizon : The Pursuit of Global Justice in a Globalizing World*, New York et Londres, Routledge, 2000, p. 33.

seule superpuissance, les États-Unis sont en mesure de définir en grande partie l'agenda des Nations unies. Falk critique leur mépris de la communauté internationale, la suffisance avec laquelle ils lancent un ultimatum aux Nations unies en leur demandant, dès septembre 2002, de prouver leur pertinence comme l'institution garante de la sécurité internationale. De plus, il déplore la politique américaine du deux poids, deux mesures quant au respect des résolutions onusiennes : d'un côté, les États-Unis s'en prennent à l'Irak en invoquant des violations des résolutions du Conseil de sécurité et menacent d'utiliser [125] la force de façon préventive, et de l'autre, ils tolèrent les violations de plusieurs résolutions par le régime israélien, sans chercher à faire pression sur leur allié.

Falk rejette d'emblée le mode de pensée réaliste, qui juge négativement le rôle normatif joué par les institutions internationales et préfère maintenir la paix par l'équilibre des puissances plutôt que par les institutions internationales. Selon lui, c'est aux États-Unis que cette attitude est la plus profondément ancrée dans la pensée des dirigeants, qui considèrent tout projet de justice globale comme étant utopique, idéaliste et dilatoire <sup>293</sup>. Les dirigeants américains gèrent les affaires internationales en fonction des intérêts stratégiques des États-Unis. Ainsi, les Nations unies ne seront saisies de questions liées à la sécurité internationale que si elles ont un intérêt pour les États-Unis et qu'elles sont compatibles avec leurs sensibilités normatives. Pour l'utopiste Falk, les Nations unies devraient plutôt servir d'agence d'intervention humanitaire et agir pour la promotion des idéaux démocratiques nécessaires à la fondation morale d'une « gouvernance humaine » au service des droits de la personne <sup>294</sup>.

---

<sup>293</sup> Richard A. Falk, *Human Rights Horizon*, op. cit., p. 22.

<sup>294</sup> *Ibid.*, p. 33-35. Voir également *On Humane Governance : Toward a New Global Politics*, Cambridge, Royaume-Uni, Polity Press, 1995, 304 p.

### *Francis Fukuyama*

Fukuyama applique sa thèse de la « fin de l'Histoire » aux événements du 11 septembre 2001 et affirme le renouveau des idées de libre marché et de démocratie. Pas plus qu'en 1989, l'intérêt national prisé par les auteurs réalistes n'a sa place dans l'État universel défini par Hegel, lequel constitue la destination rationnelle des hommes et des nations : aux yeux de Fukuyama, « nous sommes toujours à la fin de l'Histoire <sup>295</sup> ». Il persiste donc dans son utopisme : la marche vers l'État universel libéral a atteint son but.

En 1989, il écrivait que la fin de la guerre froide marquait la fin de l'Histoire, que la guerre idéologique appartenait désormais au passé <sup>296</sup>. Dans son esprit, il n'y a plus de concurrence possible [126] au libéralisme démocratique occidental. L'humanité aurait ainsi atteint le stade suprême de son évolution idéologique : « Au-delà de la démocratie libérale et des marchés, il n'existe rien d'autre vers quoi espérer évoluer, d'où la fin de l'Histoire <sup>297</sup>. » Les institutions de la démocratie libérale et du capitalisme, défendues pendant toute la guerre froide par la superpuissance américaine, l'ont emporté parce qu'elles sont les seules à pouvoir assurer la liberté et la dignité des hommes. En effet, le besoin de liberté de l'individu satisfait dans l'État - le moteur de l'histoire pour Hegel - et son identification rationnelle à l'État sont comblés avec la « fin de l'Histoire <sup>298</sup> ».

Fukuyama espère et semble croire, après les attentats du 11 septembre 2001, que les États-Unis vont se ranger aux côtés des autres démocraties libérales occidentales : « Les États-Unis vont sans doute devenir, après ces attentats, un pays différent, plus uni, moins occupé de lui-même, qui aura beaucoup plus besoin de l'aide de ses amis pour

---

<sup>295</sup> *Le Monde*, 18 octobre 2001, p. 17. Pour Hegel, le type d'État n'est que le reflet de l'esprit d'un peuple à une époque donnée et le passage à l'État est le passage à l'Histoire ; pour Fukuyama, l'État libéral universel annonce la « fin de l'Histoire ».

<sup>296</sup> Francis Fukuyama, « The End of History ? », *The National Interest*, 16, été 1989, p. 3-18.

<sup>297</sup> *Le Monde*, 18 octobre 2001, p. 17.

<sup>298</sup> Charles Zorgbibe, *L'avenir de la sécurité internationale*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « La Bibliothèque du citoyen », 2003, p. 32.

mener à bien le nouveau projet national de victoire contre le terrorisme. Ils deviendront peut-être aussi un pays plus ordinaire, qui a des intérêts concrets et une vulnérabilité réelle, au lieu de se penser capable de décider unilatéralement de la nature du monde dans lequel il vit <sup>299</sup>. » Idéaliste en ce qui a trait à la politique étrangère américaine par rapport au pragmatisme de Mandelbaum, Fukuyama ne prévoit pas une conduite plus unilatéraliste des États-Unis sur la scène internationale. Au contraire, il est d'avis que l'attaque subie par les États-Unis sur leur territoire national pourrait unir davantage la société américaine et amener les dirigeants à choisir une voie plus constructive dans les affaires internationales. Comme il le dit lui-même, « la démocratie et le libre-échange continueront de s'étendre, avec le temps, comme les principes présidant à l'organisation d'une grande partie du monde. [...] [L]e temps et les moyens sont du côté de la modernité, et je ne vois pas que la volonté de l'emporter manque dans l'Occident d'aujourd'hui <sup>300</sup> ».

[127]

### *Michael Mandelbaum*

Pragmatique, Michael Mandelbaum analyse la politique étrangère américaine des États-Unis en misant sur la force motrice des idées libérales depuis la fin de la première guerre mondiale. Dans le monde imaginé par le président américain Woodrow Wilson, la paix, la démocratie et le libre marché s'affirment comme les idées maîtresses organisant les relations politiques, économiques et internationales. En libéral convaincu, Mandelbaum ne voit aucune opposition à cette triade wilsonienne : premièrement, la paix demeure la base préférée des relations entre les États ; deuxièmement, la démocratie est le moyen optimal d'organiser la vie politique et, troisièmement, le libre marché s'avère la source indispensable de création de la richesse. Si l'ordre international basé sur ces principes wilsoniens n'a atteint sa maturité qu'avec la fin de la guerre froide, il n'en demeure pas moins que les idées occidentales libérales ont dominé l'histoire politique du XX<sup>e</sup> siècle.

<sup>299</sup> Francis Fukuyama, « L'État-uni », *Le Monde*, 19 septembre 2001, p. 1.

<sup>300</sup> Francis Fukuyama, « Nous sommes toujours à la fin de l'Histoire », art. cité.

D'anciens opposants au libéralisme politique wilsonien — comme l'Allemagne et le Japon — en sont aujourd'hui devenus des emblèmes de sa réussite globale <sup>301</sup>. Si ces deux principaux ennemis du libéralisme durant l'entre-deux-guerres et la seconde guerre mondiale ont pu voir son potentiel de puissance économique, Mandelbaum est d'avis que la Russie et la Chine devraient en faire autant et « s'occidentaliser » en embrassant le modèle érigé par Wilson <sup>302</sup>. Ces deux grandes puissances ont, depuis la fin de la guerre froide, poursuivi des politiques étrangères plus ou moins pacifiques, adopté des politiques intérieures au mieux partiellement démocratiques et ouvert leur économie au libre marché. Mandelbaum croit cependant que l'utilisation directe de la puissance (par les États-Unis) peut difficilement mener la Russie et la Chine sur la voie du libéralisme démocratique et économique, laquelle passe inexorablement par la création d'un État libéral. Seul un changement de mentalité et de culture politique au sein de ces États cherchant à imiter le modèle occidental et américain est à même de changer véritablement [128] l'état des choses et de mener à des politiques étrangères profondément pacifiques <sup>303</sup>.

Si Mandelbaum insiste sur ces deux grands joueurs de la politique internationale, c'est que leur conduite internationale aura, au cours du XXI<sup>e</sup> siècle, un impact sur la nature de l'ordre international actuellement basé sur une concertation des grandes puissances et de la superpuissance autour de grands idéaux <sup>304</sup>. Au centre de cet ordre, on retrouve les États-Unis, forts de leur puissance militaire et économique prépondérante. Aux dires de Mandelbaum, le fait le plus notable au tournant du millénaire est l'absence de guerre entre les grandes puissances. Apôtre pragmatique de la *pax democratica*, il considère toutefois, en raison de la réalité politique, que le maintien de cet ordre libéral wilsonien repose sur la capacité des États-Unis à accepter les

<sup>301</sup> Michael Mandelbaum, *The Ideas that Conquered the World : Peace, Democracy, and Free Markets in the Twenty-First Century*, New York, Public Affairs, 2002, p 6.

<sup>302</sup> Michael Mandelbaum, « Westernizing Russia and China », *Foreign Affairs*, 76 (3), mai-juin 1997, p. 80-95.

<sup>303</sup> Michael Mandelbaum, « The Inadequacy of American Power », *Foreign Affairs*, 81 (5), septembre-octobre 2002, p. 72-73.

<sup>304</sup> Michael Mandelbaum, *The Ideas that Conquered the World.*, *op. cit.*, p. 7-8.

responsabilités de défense, de maintien des institutions et les pratiques de celui-ci.

## Le minimalisme par l'abstention au niveau international

[Retour à la table des matières](#)

Les écoles souverainistes, mondialistes et isolationnistes anti-mondialistes sont des approches minimalistes qui préconisent une non-intervention des États-Unis dans les affaires internationales, préférant les voir effectuer un repli stratégique et abandonner leur rôle actif sur la scène internationale.

### *L'école souverainiste*

Les souverainistes veulent avant tout protéger la souveraineté des États-Unis. Cela se traduit immédiatement dans leur conception de la hiérarchie des normes : la Constitution doit primer sur toute convention internationale. Maintenant que la guerre froide est terminée, ils croient qu'un retour à l'isolationnisme est possible : il n'est en effet plus nécessaire de protéger les États-Unis depuis l'étranger (*from abroad*). Ils croient plutôt qu'il faut assurer la défense de la « Forteresse Amérique », rapatrier [129] les troupes américaines stationnées à l'étranger et se retirer des mécanismes de sécurité et de défense collectives. En définitive, les États-Unis doivent se désengager sur le plan international et revenir à un rôle plus restreint et plus sûr de « réserve stratégique » de l'Ouest.

### *Jeremy Rabkin*

Pour le souverainiste Jeremy Rabkin, la souveraineté des États-Unis est menacée d'un côté par le rôle prépondérant joué par les États-Unis depuis la seconde guerre mondiale et de l'autre par l'accroissement des pouvoirs de politique étrangère de la présidence au détriment du Congrès.

Ce qui inquiète tout particulièrement Rabkin, c'est la signature de nombreuses conventions internationales en forme d'accords exécutifs par les présidents, c'est-à-dire sans l'approbation du Sénat, contrairement à ce que requière la Constitution. Rabkin soutient que le Congrès devrait regagner ses fonctions traditionnelles. De façon fondamentale, il réfute toute forme de supranationalité, puisque par essence, elle altérerait la souveraineté des États-Unis, qui doit pourtant toujours primer <sup>305</sup>.

Pour Rabkin, le droit international désigne le droit qui régit les relations entre les nations et qui ne doit en aucun cas interférer dans le gouvernement d'un État <sup>306</sup>. Le droit international est, dans cette perspective, le droit consenti par les États souverains (et non imposé par une entité supranationale) - et appliqué dans le strict respect de la souveraineté de chacun des États. Même si les États-Unis ont été à l'origine de la création de nombreuses institutions internationales et ont été les instigateurs des tribunaux pénaux internationaux de Nuremberg et de La Haye, les souverainistes comme Rabkin soulignent le fait que les États-Unis ont toujours été réticents à reconnaître une autorité qui prévaudrait sur leur Constitution. Ainsi, Rabkin évoque le cas des personnes, capturées dans le cadre de l'opération *Liberté immuable* en Afghanistan et détenus à la base navale américaine de Guantánamo (Cuba) : tandis que le statut de ces captifs fait [130] l'objet d'abondantes arguties juridiques, Rabkin est d'avis que les États-Unis ne doivent pas déléguer leurs responsabilités de défense nationale à des instances autres que les leurs ; c'est là une décision relevant de leur droit souverain <sup>307</sup>. En ce qui a trait, par exemple, à la lutte contre les réseaux terroristes internationaux, elle devrait, selon lui, être l'affaire de chaque État. Les États-Unis ne devraient pas y assumer un rôle prépondérant : « Les États-Unis mettent de l'avant que chaque État doit agir comme un État responsable - il doit assumer le contrôle de son propre territoire et être

<sup>305</sup> Jeremy Rabkin cité dans Pat Buchanan, « Growing Perils to US Sovereignty », 26 février 1999. Disponible en ligne :

[http://www.tysknews.com/Depts/New\\_World\\_Order/growing\\_peril\\_to\\_us\\_sovereignty.htm](http://www.tysknews.com/Depts/New_World_Order/growing_peril_to_us_sovereignty.htm), consulté le 15 février 2003.

<sup>306</sup> « International Law Vs. The American Constitution - Something's Got To Give », *The National Interest*, 55, printemps 1999, p. 32.

<sup>307</sup> « After Guantanamo : The War Over the Geneva Convention », *The National Interest*, 68, 2002, p. 26.

responsable des individus qui planifient ou lancent des opérations terroristes sur son territoire. Les États-Unis ne peuvent pas établir une force de police globale qui inspectera chaque État. Il faut s'en remettre aux gouvernements actuels. En ce sens, plus que jamais, les États-Unis doivent renforcer le sentiment de responsabilité des États — cela renvoie, dans des termes plus traditionnels, aux principes de souveraineté étatique <sup>308</sup>. »

### *Eric Nordlinger*

Avec Eric Nordlinger, on assiste à un retour en force de l'isolationnisme. L'originalité de son analyse repose sur sa présentation de l'isolationnisme comme la stratégie nationale qu'auraient dû suivre les États-Unis tout au long du XX<sup>e</sup> siècle.

Contrairement à l'idée que les États-Unis doivent assurer leur sécurité et leur défense nationales à partir de l'étranger, donc en intervenant dans les affaires internationales, Nordlinger justifie l'isolationnisme des États-Unis en soutenant que « [l]es États-Unis sont stratégiquement immunisés par leur insularité, invulnérabilité, imperméabilité et étanchéité, et ont donc peu de raisons de s'engager militairement et politiquement pour leur sécurité <sup>309</sup> ». Nordlinger privilégie ainsi l'image de la « Forteresse Amérique », où les États-Unis bénéficient d'une force militaire imposante et suffisante pour dissuader les ennemis potentiels. Les États-Unis ne doivent pas aliéner leur souveraineté : ils ne doivent pas entrer dans des alliances contraignantes (*no entangling [131] alliances*), comme le voulaient jadis les Pères fondateurs. L'Amérique du Nord devient le seul périmètre de sécurité que doivent protéger les États-Unis. Dans cette perspective, la sécurité des États-Unis ne peut

---

<sup>308</sup> « Testimony of Prof. Jeremy Rabkin. Hearings on International Justice », Washington DC, 28 février 2002, p. 6. Disponible en ligne : [www.house.gov/international\\_relations/107/rabk0228.htm](http://www.house.gov/international_relations/107/rabk0228.htm), consulté le 25 mars 2003.

<sup>309</sup> Eric Nordlinger, *Isolationism Reconfigured : American Foreign Policy for a New Century*, Princeton, Princeton University Press, 1995, p. 6.

pas être menacée à l'étranger, puisque les États-Unis n'interviennent pas et n'entretiennent pas d'intérêts à l'étranger <sup>310</sup>.

La crédibilité de la puissance américaine, qui a reposé sur un réel activisme, pourrait désormais découler du non-engagement des États-Unis dans les affaires internationales <sup>311</sup>. En maintenant de fortes capacités de défense et en choisissant délibérément de ne pas s'impliquer dans la politique internationale, la crédibilité des États-Unis serait assurée, car leurs intentions seraient claires. Il ne serait alors pas question de plier face aux autres grandes puissances, puisque les États-Unis ne participeraient même pas au jeu de la politique de la puissance avec elles. Nordlinger est donc d'avis que les États-Unis pourraient finalement servir de modèle international en adoptant une politique étrangère reposant sur autre chose que l'implication militaire à l'étranger, une politique étrangère leur permettant peut-être même d'exercer un leadership moral aux Nations unies <sup>312</sup>. En somme, Nordlinger préconise une « nouvelle » approche de la politique étrangère pour les États-Unis, isolationniste se concentrant uniquement sur la défense de l'Amérique du Nord, comme c'était le cas jusqu'au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. L'isolationnisme ainsi repensé serait selon lui la meilleure voie pour défendre les valeurs les plus fondamentales des États-Unis.

### *L'école mondialiste*

Glorifiant le néolibéralisme économique — la libéralisation économique —, les mondialistes considèrent que l'économique supplante le politique. Ils font l'apologie du libre marché, de l'ouverture des frontières économiques et de l'affaiblissement de la souveraineté des États au profit d'acteurs transnationaux (organisations non gouvernementales, firmes multinationales et même des individus) : la paix passe par le commerce entre les acteurs internationaux et il n'y aura plus de guerre majeure entre les grandes puissances. Pour les mondialistes, le système international [132] est basé sur l'interdépendance économique qui lie les États entre eux. Ils ont une vision très optimiste de la

<sup>310</sup> *Ibid.*, p. 39-41.

<sup>311</sup> *Ibid.*, p. 117.

<sup>312</sup> *Ibid.*, p. 205-207.

mondialisation, source de richesses pour tous, et en ce sens, les armées ne sont maintenues que pour contrer les problèmes de criminalité et de terrorisme transnationaux.

### *Thomas Friedman*

Le chroniqueur du *New York Times* et analyste de la politique étrangère américaine Thomas Friedman considère que si un État veut profiter des bienfaits de la mondialisation, il doit « revêtir une camisole de force dorée » (*put on a golden straitjacket*). Il doit chercher à stimuler sa croissance économique tout en intervenant moins dans l'économie. L'effet qui se fait immédiatement sentir dans cet État est une augmentation de l'économie au détriment du politique<sup>313</sup>. En d'autres termes, les dirigeants ont moins d'options politiques pour diriger leur économie : ils ont les mains liées (l'image de la camisole de force), mais augmentent les richesses de l'État (ce pourquoi la camisole de force est dorée).

Pour Friedman, la mondialisation constitue le système qui a remplacé celui de la guerre froide. Il dépeint cette mondialisation comme une démocratisation (ou une intégration) du capital, de la technologie et de l'information dépassant les frontières de façon à créer un marché global. Contrairement au système statique de la guerre froide, la mondialisation est un processus dynamique dont le moteur est le capitalisme du libre marché<sup>314</sup>. La vision de Friedman des relations internationales est très optimiste. Les échanges économiques se multipliant, les États s'intègrent du coup à la structure internationale financière et du fait de cette interdépendance accrue, les possibilités de conflits armés entre ces États diminuent substantiellement.

Les États-Unis demeurent le principal joueur des relations internationales — la seule superpuissance —, mais ils ne peuvent pas contraindre les autres joueurs ou influencer leurs actions comme ils ont pu

<sup>313</sup> Thomas L. Friedman, *The Lexus and the Olive Tree : Understanding Globalization*, New York, Anchor Books, 2000, 490 p. ; *Longitudes and Attitudes : Exploring the World After September 11*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 2002, 300 p.

<sup>314</sup> Thomas L. Friedman, *The Lexus and the Olive Tree*. ..., *op. cit.*, p. x-xi et 3-4.

le faire dans le contexte bipolaire de la guerre froide. Pour Friedman, le maintien d'une force militaire américaine se [133] justifie par le fait que tous les acteurs ne sont pas rationnels et que des menaces transnationales comme le crime organisé et le terrorisme demeurent. Les autres acteurs ne sont plus uniquement des États : des centres financiers importants comme Wall Street et Hong Kong et des magnats de la finance ou de l'industrie (des *super-empowered-individuals* comme Bill Gates par exemple) peuvent également tenir tête à la superpuissance <sup>315</sup>. La mondialisation fournissant les moyens de renforcer le pouvoir des individus (par l'accès facile à la technologie, à l'information et au capital), Friedman voit comme menaces immédiates à la sécurité nationale des États-Unis des magnats mécontents (comme Oussama Ben Laden) face à l'américanisation du monde <sup>316</sup>. C'est ce qui lui fait dire que si les États-Unis doivent jouer un rôle minimal dans les relations internationales, la mondialisation ne peut pas perdurer sans une réelle politique étrangère des États-Unis fermement menée. Comme il le dit si bien : « Attention Kmart shopper : Without America on duty, there will be no America Online <sup>317</sup>. »

### *Fred Bergsten*

Pour Fred Bergsten, avec la fin de la guerre froide, la politique étrangère des États-Unis a dû mettre en avant l'économie, à laquelle sont de plus en plus liés leurs intérêts nationaux. Étant donné l'absence de menace à la paix mondiale avec la fin du communisme soviétique, Bergsten considère que l'économie prime désormais sur la sécurité. Si les événements du 11 septembre 2001 viennent ébranler quelque peu sa position, il insiste cependant sur l'importance de s'occuper du front économique de la guerre — son financement et ses retombées financières sur les marchés et les investissements — autant que le front sécuritaire, et ce, dans une stratégie économique multilatérale réunissant

<sup>315</sup> *Ibid.*, p. 6-9.

<sup>316</sup> *Ibid.*, p. 322.

<sup>317</sup> *Ibid.*, p. 376. Friedman insiste sur le fait que sans des forces armées prêtes à défendre le territoire national, les infrastructures critiques (comme les réseaux informatiques par exemple) et la population, le libre commerce et l'*American way of life* ne pourraient être assurés.

les trois pôles de puissance économique que sont les États-Unis, l'Europe et l'Asie de l'Est <sup>318</sup>.

Avec la mondialisation, Bergsten souligne combien il est devenu fondamental pour les États-Unis, en matière de politique [134] étrangère, de poursuivre des objectifs économiques pour assurer leur leadership mondial. Dans la sphère de la puissance économique, les États-Unis ne sont pas les joueurs prédominants comme ils le sont sur le plan politico-militaire. Il est donc primordial que les relations économiques entre les grandes puissances soient privilégiées. Également centrales pour la politique étrangère américaine sont la performance et la compétitivité de l'économie américaine, à défaut de quoi il devient difficile pour les États-Unis de jouer un rôle clé face à des problématiques globales <sup>319</sup>. La politique étrangère américaine doit donc avoir une forte composante économique intérieure, puisqu'une faiblesse économique intérieure nuirait considérablement à une politique étrangère activiste, notamment à son soutien populaire.

Bergsten met en relief les liens serrés entre le rôle global des États-Unis sur le plan de la sécurité et sur celui de l'économie. Après la fin de la guerre froide, Bergsten croyait même qu'aux blocs économiques régionaux pourrait se superposer une dynamique similaire en matière de défense et de sécurité <sup>320</sup>, des zones de sécurité régionale. Cette dynamique aurait pour conséquence de favoriser une multipolarité au sein du système international, réduisant alors le rôle prépondérant des États-Unis (l'Europe et l'Asie de l'Est étant les autres pôles de la puissance). Or, comme le reconnaît Bergsten plus tard, si la domination américaine s'est accrue sur le plan militaire, par contre, dans la sphère économique, avec la forte percée de l'euro, l'Europe s'affirme maintenant plus que jamais comme le principal concurrent des États-Unis <sup>321</sup>. Par voie de conséquence, et malgré une expansion majeure depuis 1992, la politique commerciale des États-Unis (que l'Exécutif oriente sur la promotion du libre-échange) semble glisser de plus en plus vers des pratiques

<sup>318</sup> C. Fred Bergsten, « The Economies of War », *New Perspectives Quarterly*, 18 (4), automne 2001.

<sup>319</sup> C. Fred Bergsten, « The Primacy of Economies », *Foreign Policy*, 87, été 1992, p. 8 et 13.

<sup>320</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>321</sup> Voir également C. Fred Bergsten, « America's Two-Front Economic Conflict », *Foreign Affairs*, 80 (2), mars-avril 2001, p. 17.

protectionnistes <sup>322</sup>. En effet, le Congrès s'est montré, durant les mandats présidentiels de Bill Clinton, très réticent à donner le feu vert (la *Fast-track Authority*) à l'Exécutif pour signer des ententes internationales favorisant la libéralisation accrue du [135] commerce <sup>323</sup>. Les conséquences des pressions populaires antimon-dialistes intérieures et de l'impasse au niveau politique à Washington sont réelles : les États-Unis connaissent un déclin de leur leadership sur le plan économique.

Les États-Unis demeurent cependant le plus important joueur économique mondial, en raison de leur croissance économique dans les années 1990 et de leur poids dans l'économie mondiale. S'ils n'ont toujours pas subi les effets directs de cette crise du leadership, c'est que les autres joueurs préfèrent éviter de les attaquer de front. Bergsten croit que la résolution de cette crise de la mondialisation et de la politique étrangère économique des États-Unis devra passer par un cadre multilatéral global. Elle donnera une nouvelle vigueur à la libéralisation du commerce tout en permettant de réconcilier les blocs régionaux et de réduire les tensions entre les grandes puissances <sup>324</sup>. Ainsi, plutôt que d'adopter des politiques protectionnistes et de se comporter unilatéralement dans le domaine de la politique étrangère, ce qui est susceptible d'entraîner des réponses similaires des autres blocs, les États-Unis (c'est-à-dire l'Administration et le Congrès, en l'occurrence) devraient plutôt s'efforcer d'assurer un leadership du système économique mondial avec leurs partenaires européens et d'Asie du Sud-Est en adoptant une politique étrangère économique de coopération globale. À la lumière des événements de l'année 2002 en matière de politique commerciale, Bergsten avance l'idée que l'obtention, par le président Bush, de l'autorité de négocier rapidement les traités internationaux (la *Trade Promotion Authority*, anciennement la *Fast-track Authority*) annonce une transformation fondamentale de la politique commerciale vers une plus grande ouverture du commerce international. Les mesures protectionnistes de l'Administration Bush en 2001 et 2002, que Bergsten dénonce, auraient permis en fait de consolider la politique commerciale américaine : cette consolidation permettrait ensuite d'exercer des

<sup>322</sup> C. Fred Bergsten, « America and Europe : Clash of the Titans ? », *Foreign Affairs*, 78 (2), mars-avril 1999, p. 21 et 24.

<sup>323</sup> C. Fred Bergsten, « America's Two-Front Economic Conflict », art. cité, p. 20.

<sup>324</sup> *Ibid.*, p. 23-24

pressions sur les autres États et acteurs internationaux en vue d'une coopération accrue favorisant une « libéralisation compétitive <sup>325</sup> ».

[136]

### *L'école isolationniste antimondialiste*

Les isolationnistes antimondialistes sont profondément opposés à la démarche interventionniste des États-Unis dans les affaires internationales. Ils ne croient pas que les États-Unis soient mieux intentionnés que d'autres grandes puissances de l'Histoire. Par conséquent, ils ne sont pas dupes des discours moralisateurs et grandiloquents des administrations américaines qui prétendent agir pour le progrès et le bien commun en défendant les intérêts américains. Le discours des élites leur semble ainsi fortement idéologique : il exercerait un contrôle sur la pensée des individus en promouvant une vision libérale du monde. Les isolationnistes sont antimondialistes, car ils considèrent que la mondialisation n'est pas un mouvement améliorant les conditions de vie des individus, mais plutôt une dynamique imposée par les élites des pays, des organisations internationales financières, des milieux d'affaires, des marchés financiers et des entreprises pour leur seul profit. Les isolationnistes antimondialistes dénoncent l'impérialisme américain que l'on retrouve inexorablement associé aux projets liés à la mondialisation, les États-Unis demeurant au centre du système international sur les plans militaire, politique, économique et culturel.

---

<sup>325</sup> « A Renaissance for US Trade Policy », *Foreign Affairs*, 81 (6), novembre-décembre 2002, p. 86, 91 et 94.

### *Noam Chomsky*

Affilié à l'approche minimaliste, Noam Chomsky, polémiste critique de la politique extérieure des États-Unis, n'est pas aisément associé à un courant particulier, ayant lui-même refusé toute étiquette. Néanmoins, il se dit anarcho-syndicaliste ou encore socialiste libertarien, c'est-à-dire adhérent d'une philosophie politique alliant l'anarchisme et le socialisme issu des Lumières. Cette approche prône un activisme politique et une lutte contre toute forme d'oppression, notamment de la pensée et de l'expression : « dans le monde d'aujourd'hui, [...] le but d'un anarchiste engagé devrait être de défendre quelques institutions étatiques contre des attaques, tout en cherchant à les rendre plus ouvertes à la participation du public - et, ultimement, de les démanteler pour en arriver à une société plus libre, si les conditions circonstancielles nécessaires peuvent être réunies <sup>326</sup> ».

[137]

Pourquoi créer une catégorie pour Chomsky et lui seul ? En premier lieu, il constitue un observateur incontournable de la réalité politique américaine, bien qu'il soit difficile à classer et à assimiler à d'autres. Sans se pencher sur l'ensemble des causes embrassées par Chomsky comme intellectuel engagé, il faut souligner sa démarche critique, sévère, des actions des États-Unis sur la scène internationale. En dernier lieu, si l'on associe Chomsky à un certain courant isolationniste, c'est qu'il s'est érigé en critique radical de la politique internationale interventionniste des États-Unis depuis la première guerre mondiale. La politique libérale des États-Unis cache, pour lui, les intérêts égoïstes d'une puissance impérialiste, ayant au cours de la guerre froide soutenu de nombreux régimes dictatoriaux, dans le Tiers Monde et en Amérique latine particulièrement <sup>327</sup>. Ainsi, les interventions militaires américaines à vocation « humanitaire » (ou celles menées par des coalitions dirigées par les États-Unis) ne sont pour lui que des façons détournées de servir les ambitions globales des élites politiques de Washington, au

---

<sup>326</sup> Noam Chomsky, « Anarchosyndicalism and the Intellectual », dans James McGilvray, *Chomsky : Language, Mind, and Politics*, Cambridge, Polity Press, 1999, p. 196.

<sup>327</sup> Noam Chomsky, *Year 501 : The Conquest Continues*, Montréal-New York, Black Rose Books, 1993, p. 29-39.

détriment du respect du droit international et des droits de la personne <sup>328</sup>. C'est pourquoi il affirme que les États-Unis sont une démocratie qui dissuade (*Deterring Democracy*) et qui régente par la force les affaires internationales. Ils sont, d'après lui, l'État voyou (*Rogue State*) par excellence <sup>329</sup>.

Pour bien comprendre le radicalisme de Chomsky, il faut prendre en compte son parcours d'intellectuel et de scientifique dans la société américaine. Devenu professeur titulaire de linguistique au *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) de Boston en 1961, Chomsky a commencé à assumer pleinement son rôle universitaire en s'intéressant de plus en plus à la relation entre le milieu académique et le contexte social dans lequel celui-ci s'inscrit <sup>330</sup>. La guerre du Vietnam était déjà amorcée et Chomsky faisait ses premières armes comme observateur de la politique [138] étrangère des États-Unis, un rôle qu'il tient assidûment et avec une énergie déconcertante depuis. Pour Chomsky, il aurait été schizophrénique pour un intellectuel œuvrant dans une des plus grandes universités américaines et réellement engagé dans la recherche scientifique de ne pas vouloir également mettre à profit son intelligence et son énergie pour aider à régler des problématiques liées au monde sociopolitique.

Ni lu ni cité par ses collègues américains « spécialistes » de l'analyse de la politique étrangère américaine, ces derniers le rejetant au motif qu'il n'est pas titulaire d'un doctorat en science politique et ne dispose donc pas de l'expertise requise, il lui était impensable de ne pas critiquer l'impérialisme dont faisait preuve la superpuissance américaine. Pis encore, ces intellectuels analystes font partie du problème à ses yeux. En effet, les spécialistes des sciences sociales, qui disent servir d'intermédiaires entre la population et les hommes politiques, exercent un contrôle idéologique qui a pour effet de tenir la population à l'écart des affaires internationales <sup>331</sup>. Selon ses termes, il ne croit pas

<sup>328</sup> Noam Chomsky, *The New Military Humanism : Lessons from Kosovo*, Vancouver, New Star Books, 1999, 199 p.

<sup>329</sup> Voir Noam Chomsky, *Deterring Democracy*, New York, Hill and Wang, 1991, 464 p. et *Rogue States : The Rule of Force in World Affairs*, Cambridge, Massachusetts, South End Press, 2000, 150 p.

<sup>330</sup> Robert F. Barsky, *Noam Chomsky : A Life of Dissent*, Cambridge, Mass, et Londres, MIT Press, 1997, p. 119.

<sup>331</sup> James McGilvray, *op. cit.*, p. 180.

« que les affaires internationales soient plus pénibles [que les commentaires sportifs et l’“expertise” requise pour analyser le jeu d’une équipe et de ses chances contre les autres] [...] que la politique de sécurité nationale soit intellectuellement plus complexe [...] C’est une prétention des sciences sociales - de croire qu’elles s’occupent de questions profondément complexes qui vont au-delà du niveau de compréhension d’une personne ordinaire. C’est principalement de la supercherie <sup>332</sup> ». La fraude est, selon lui, une entreprise de contrôle de la pensée à laquelle se livrerait une intelligentsia d’historiens, de politologues, de journalistes et d’analystes politiques dont les analyses seraient censées représenter la « réalité » tout en avalisant, implicitement, les politiques, sinon le système, qui la sous-tendent. Rapidement, il s’est fait un devoir de dénoncer les violations des droits de la personne, l’invasion américaine du Vietnam et les actions oppressives de l’élite au pouvoir. Dans le contexte de la guerre froide, où il existait un véritable débat idéologique entre l’Ouest libéral et l’Est communiste, Chomsky s’opposait fortement à la collaboration apparente et volontaire de la communauté intellectuelle et de l’État ; un « intellectuel responsable » se devait [139] d’être conséquent et cohérent en tant qu’universitaire <sup>333</sup>. Il préférait participer à tous les forums de discussion qui réunissaient activistes politiques et contestataires de la guerre du Vietnam plutôt que de donner des conférences académiques, faisant primer son engagement social sur sa carrière.

Quarante ans plus tard, il demeure encore l’un des critiques les plus prolifiques de la conduite internationale des États-Unis et a une audience au sein de courants de gauche, notamment chez les antimondialistes.

\*

Ce panorama des approches académiques n’est pas exhaustif. Comme bien souvent chez les acteurs politiques et les praticiens de la politique étrangère américaine, les analyses se confrontent et s’entrecroisent dans les milieux académiques. D’une part, il semble que certains courants soient plus influents par moments, selon les administrations en place. Les *équilibristes* et les *institutionnalistes* sont plus écoutés par une administration démocrate comme celle de Bill Clinton,

<sup>332</sup> Noam Chomsky cité dans James McGilvray, art. cité, p. 179.

<sup>333</sup> Robert F. Barsky, *loc. cit.*, p. 122-23.

notamment parce qu'ils mettent en relief l'importance du multilatéralisme et du leadership américain dans les affaires internationales de façon à maximiser le pouvoir d'influence des États-Unis sur les autres acteurs. Les *hégémonistes* Kagan, Kristol et Krauthammer entretiennent quant à eux des liens étroits avec l'Administration républicaine de George W. Bush. Présentée comme l'héritière idéologique de Reagan, cette Administration suit effectivement de près les recommandations et les lignes directrices des analyses néo-reaganiennes de Kristol et Kagan<sup>334</sup>. En effet, ce sont eux qui préconisaient avant tout un changement de régime pour les États menaçant l'hégémonie américaine et ce sont eux qui s'avèrent les plus fervents partisans d'un hégémonisme qui permettrait aux États-Unis de forger, peu importent les obstacles, un ordre international épousant leurs intérêts et leurs valeurs<sup>335</sup>. L'opération militaire *Liberté de l'Irak* en 2003 s'inscrit dans cette stratégie globale unilatéraliste [140] cherchant à maximiser la puissance américaine en agissant de façon préventive plutôt qu'en réagissant aux menaces à l'ordre international. En définitive, aucun point de vue analytique n'est vraiment complet et aucun ne peut espérer faire autorité. Les conclusions à tirer quant à la politique étrangère américaine dépendront donc des facteurs privilégiés et des objectifs visés par l'approche analytique choisie. Les débats sur les orientations et les analyses de la politique étrangère américaine sont ainsi loin d'être clos.<sup>336</sup>

<sup>334</sup> Voir Norman Podhoretz, « Pour une diplomatie néo-reaganienne », *Politique internationale*, 89, automne 2000, p. 113-141.

<sup>335</sup> Dès 1996, ils affirment que les États-Unis doivent, pour conserver leur suprématie, promouvoir les principes du libéralisme démocratique à l'étranger, ce qui peut mener jusqu'au changement de régime dans certains États. « Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy », *Foreign Affairs*, 1996, p. 28.

<sup>336</sup> Ce chapitre est dû à David GRONDIN, chercheur à l'Observatoire sur les États-Unis de la chaire Raoul-Dandurand de l'Université du Québec à Montréal.

[141]

**La politique étrangère des «États-Unis.**  
*Fondements, acteurs, formulation*

## **Deuxième partie**

### **LE POUVOIR EXÉCUTIF AU CŒUR DE L'ACTION INTERNATIONALE**

*Charles-Philippe DAVID*

[Retour à la table des matières](#)

La politique étrangère des États-Unis est essentiellement élaborée par l'Exécutif. Elle est notamment le fait de la présidence et des départements (ministères) qui forment une imposante machine gouvernementale qui s'est considérablement développée depuis cinquante ans. Il s'agit d'une machinerie complexe : les réseaux et les organisations s'y entrecroisent et se superposent. L'exigence de cohérence qui en résulte est assurée par le président et son Conseil de sécurité nationale ou *National Security Council* (NSC), un organisme particulièrement influent au cours de la guerre froide et conservant aujourd'hui encore toute sa prédominance.

Le président, pour sa part, est certainement l'un des chefs d'État les plus importants au monde, autant en raison du fait que les États-Unis sont l'hyper-puissance, que du fait des pouvoirs étendus dont il dispose

dans le domaine de la politique extérieure. Ses pouvoirs se sont considérablement accrus au cours de l'Histoire, malgré certains déboires de politique étrangère et des prises de décision abusives.

Les départements qui formulent et mettent en œuvre les politiques américaines se sont largement transformés. Alors que le Département d'État a jadis connu son heure de gloire lorsqu'il était chargé de l'élaboration de la politique étrangère, il est aujourd'hui amoindri, voire marginalisé, par une multitude de concurrents — dont le département de la Défense. L'élaboration de la politique étrangère est le résultat d'une rivalité constante [142] entre ces départements pour orienter et contrôler l'action des États-Unis dans le monde. Et le NSC qui, en théorie, doit assurer la cohérence de cette action, finit par être pris dans le jeu bureaucratique.

En fin de compte, ce sont principalement le style décisionnel et les qualités de leadership du président qui déterminent les orientations et l'aboutissement de la politique extérieure américaine.

[143]

**La politique étrangère des «États-Unis.**  
*Fondements, acteurs, formulation*

DEUXIÈME PARTIE

**Chapitre 5**

---

**UNE PRÉSIDENTE  
TOUJOURS IMPÉRIALE**

[Retour à la table des matières](#)

La Constitution des États-Unis a été décrite, il y a cinquante ans, par le juriste Edward Corwin comme « une incitation à la concurrence entre institutions pour l'obtention du privilège de diriger la politique étrangère <sup>337</sup> ». Cette concurrence est bien réelle, le président et le Congrès négociant les décisions et les modalités de mise en œuvre de la politique étrangère américaine. Pourtant, la présidence demeure très largement dominante dans l'élaboration de cette politique dont elle définit les orientations. Elle constitue, depuis toujours, la référence diplomatique incontournable que reconnaissent tous les chefs d'État et est en relation directe avec les gouvernements étrangers. Aussi sur la plupart des grands enjeux de la politique extérieure, la présidence possède-t-elle d'énormes avantages sur le Congrès.

Il ne faudrait cependant pas conclure à l'impuissance du Congrès. De l'avis des observateurs, les relations entre l'Exécutif et le Législatif se sont progressivement détériorées <sup>338</sup>. La présidence est aux prises

---

<sup>337</sup> Edward Corwin (et al.), *The President : Office and Powers, 1787-1957*, New York, New York University Press, 1957, p. 44.

<sup>338</sup> Andrew Bennett, « Who Rules the Roost ? Congressional-Executive Relations on Foreign Policy After the Cold War », dans Ronald Lieber (ed.), *Eagle*

avec de constants réalignements politiques, [144] souvent imprévisibles, au sein du Congrès. Alors qu'avant 1955, le parti présidentiel contrôlait les deux Chambres en moyenne 85% du temps, ce contrôle depuis n'est plus qu'environ de 33%. Alors que, entre 1946 et 1949, 66% des projets de loi introduits par le président recueillent l'appui du Congrès, entre 1992 et 1995, 24% d'entre eux seulement sont approuvés<sup>339</sup>. Faute d'une majorité massive, et du fait de l'atomisation des votes, la mise en place d'une coalition comprenant des élus des deux partis devient nécessaire pour obtenir le vote de résolutions appuyant une intervention militaire au Congrès<sup>340</sup>. En l'absence d'une discipline de partis, l'orientation des votes est moins prévisible, les enjeux sont éminemment politisés et chaque question est soumise aux jeux et aléas des groupes d'intérêts et des sondages. Au lieu de faire l'objet d'un consensus comme cela était le cas avant la fin des années 1960, du fait de ce problème structurel, la politique étrangère perd en cohérence : elle devient le reflet de la politique domestique puisque les enjeux internationaux sont perçus au travers du prisme de la politique intérieure. Ce climat de « domestication » de la politique étrangère rendrait la présidence « non exécutive<sup>341</sup> », paralysée par une institution législative peu amène. Les rapports houleux du Congrès avec le président Clinton ont ainsi démontré une tendance prononcée à la politisation de la politique étrangère : refus de ratifier des traités, d'approuver des nominations et de soutenir majoritairement un engagement militaire, tout en enquêtant sur les moindres faits et gestes de la vie — privée et publique - du chef de la Maison-Blanche. On ne pourrait cependant dire que l'attitude du Congrès n'est pas fondamentalement conforme aux intentions des Pères fondateurs ou à la pratique du siècle dernier : le Législatif joue effectivement son rôle de contrepoids. Il demeure toutefois que, dans le domaine de la politique étrangère, ce contrepoids ne gêne guère le président qui reste maître du processus décisionnel s'agissant des

---

*Rules ? Foreign Policy and American Primacy in the Twenty-First Century*, Upper Saddle, Prentice Hall, 2002, p. 47-69.

<sup>339</sup> Sébastien Mallaby, « The Bullied Pulpit », *Foreign Affairs*, 79, janvier- février 2000, p. 4 ; Bennett, *op. cit.*, p. 56.

<sup>340</sup> Michael Smith, « Congress, the President, and the Use of Military Force : Cooperation or Conflict in the Post-Cold War Era ? », *Presidential Studies Quarterly*, 28, hiver 1998, p. 36-50.

<sup>341</sup> Mallaby, *op. cit.*, p. 6.

grands [145] enjeux — particulièrement ceux qui ont trait à la guerre et à la paix <sup>342</sup>.

Il n'est pas faux d'affirmer que le régime politique américain repose toujours, et avant tout, sur une présidence « impériale <sup>343</sup> » aux pouvoirs très étendus dans la conduite des affaires étrangères - certes soumise aux contraintes qui lui sont imposées par le Congrès, mais disposant d'une grande latitude dans l'exercice de ses fonctions. Le régime américain est fondé sur le principe de séparation des pouvoirs doublé d'un système de poids et contrepoids (*Checks and Balances*). Néanmoins, le postulat fondamental des institutions qui « se partagent le pouvoir » et l'idée constitutionnelle de cette « invitation à la concurrence » sont plus ou moins surfaits <sup>344</sup>. Ils masquent en effet le rôle central du président, accru depuis la seconde guerre mondiale, qui n'a pas véritablement été prévu par le texte constitutionnel, notamment dans l'élaboration des politiques de sécurité. Plutôt que des institutions qui se partagent le pouvoir, il semblerait en réalité que les exigences du pouvoir aient abouti à départager les institutions. Ainsi, au moins pour ce qui a trait aux pouvoirs formels, la Constitution américaine attribuait une importance *égale* aux branches exécutive et législative. La pratique constitutionnelle a été tout autre : le président a en fait bénéficié d'une autorité accrue que, hormis certains épisodes précis, ni le Congrès ni la Cour suprême n'ont pu contrebalancer. Les déclins annoncés et épisodiques de l'autorité présidentielle s'avèrent, à long terme, plutôt

---

<sup>342</sup> Marie Henehan, *Foreign Policy and Congress. An International Relations Perspective*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2000, 213 p. ; Bert Rockman, « Reinventing What for Whom ? President and Congress in the Making of Foreign Policy », *Presidential Studies Quarterly*, 30, mars 2000, p. 133-154 ; Barbara Hinckley, *Less than Meets the Eye : Foreign Policy Making and the Myth of the Assertive Congress*, Chicago, University of Chicago Press, 1994, 252 p.

<sup>343</sup> Voir le classique de Arthur Schlesinger Jr, *The Impérial Presidency*, Boston, Houghton Mifflin, 1973, 356 p. ; Donald Wolfensberger, « The Return of the Impérial Presidency ? », *The Wilson Quarterly*, printemps 2002, 3 p.

<sup>344</sup> Louis Henkin, *Foreign Affairs and the US Constitution*, Oxford, Clarendon Press, 2<sup>e</sup> éd., 1996, 581 p. ; David Gray Adler (ed.), *The Constitution and the Conduct of American Foreign Policy*, Lawrence, University Press of Kansas, 1996, 396 p.

relatifs <sup>345</sup>. En effet, [146] dès lors qu'une crise survient, comme celle du 11 septembre 2001, la présidence réaffirme avec vigueur sa suprématie. Les succès et les échecs de la politique étrangère américaine sont, dans ces conditions, davantage déterminés par la manière dont le président exerce son autorité, par ses qualités personnelles et politiques et par les modes d'organisation de la présidence, que par le strict jeu constitutionnel d'équilibre entre l'Exécutif et le Législatif. Quoiqu'il ne faille pas diminuer la portée de ce jeu, le rôle du président est déterminant si l'on veut comprendre l'évolution de la politique extérieure des États-Unis.

## L'autorité du président en politique étrangère

[Retour à la table des matières](#)

En 1948, le président Harry Truman décrivait son autorité ainsi : « Je suis l'artisan de la politique étrangère <sup>346</sup> » En ce début de XXI<sup>e</sup> siècle, le président peut toujours se prévaloir de cette affirmation. Alors que la Constitution, paradoxalement, accorde théoriquement *plus* de pouvoirs au Congrès qu'au président, ce dernier a gagné en substance et a acquis au cours du siècle dernier, et dans une certaine mesure, la maîtrise des affaires étrangères. Dans ce domaine, son statut et son influence, qu'il devait initialement partager avec le pouvoir législatif, s'avèrent en réalité inégalés. Plusieurs raisons ont contribué à renforcer sa position prédominante :

Le président - avec le vice-président - est le seul représentant élu par la nation américaine dans son ensemble. Chef de l'État, il est le porte-parole national auprès de la communauté internationale (lui seul d'ailleurs, et c'est là son seul pouvoir exclusif, peut recevoir les

---

<sup>345</sup> L'autorité du Congrès, après la fin de la guerre froide, et notamment en raison de l'influence de l'aile républicaine pour contrer les politiques de Clinton, s'est affirmée certes avec vigueur : voir Jeremy Rosner, *The New-Tug-of-War : Congress, The Executive Branch and National Security*, Washington, The Brookings Institution, 1995, 118 p.

<sup>346</sup> Cité par « Powers of the Presidency », *Congressional Quarterly*, Washington, 1997, p. 124.

ambassadeurs et les plénipotentiaires étrangers - tous les autres pouvoirs devant en principe être conciliés avec ceux du Congrès).

Le président est le chef des armées (le *Commander in Chief*) ainsi que le chef du gouvernement. Il dispose à ce titre d'un appareil exécutif imposant. Le processus décisionnel au sein de l'organisation gouvernementale permet de répondre de manière plus cohérente et efficace que le Congrès aux impératifs de la politique étrangère. L'évolution de l'engagement des États-Unis dans le monde durant la période de la guerre froide a largement [147] contribué à consolider cette suprématie présidentielle, notamment en conférant au président les rôles d'initiateur et d'exécutant de la politique extérieure.

Les décisions juridictionnelles, tout particulièrement celles de la Cour suprême, ont en outre peu entamé, voire préservé, cette domination présidentielle acquise au fil des décennies. Cette prédominance a d'ailleurs créé des précédents historiques que les juges ont entérinés (acquisition de territoires comme par exemple la Louisiane, emploi de la force ou encore signature d'accords de paix sans le consentement du Congrès). En refusant de déterminer précisément le partage des pouvoirs entre le président et le Congrès, les juges ont généralement consolidé, dans le domaine des affaires étrangères, les prérogatives intrinsèques de l'Exécutif aux dépens du Législatif. En effet, en refusant de se prononcer sur des enjeux particuliers (tel le droit d'engager les forces armées et de procéder à des interventions militaires) arguant parfois du fait qu'ils constituaient des « questions politiques », en refusant de sanctionner ce qui, le plus souvent, était des décisions émanant du président, les juges ont, par leur abstention, avalisé *de facto* la suprématie présidentielle.

Cet équilibre imparfait entre les pouvoirs et par-dessus tout l'autorité présidentielle repose sur les pouvoirs réels dont dispose le chef de l'Exécutif. Ces pouvoirs sont déterminés par la Constitution, la loi, ou encore la pratique.

### *Les pouvoirs formels du président*

L'autorité présidentielle s'est consolidée autour de trois fonctions formellement reconnues par la Constitution et leur pratique a en fait accentué les pouvoirs du président dans la formulation de la politique étrangère : il s'agit des fonctions de commandant en chef des forces armées, de chef d'État et de chef de gouvernement <sup>347</sup>.

[148]

#### *Le commandant en chef des forces armées*

La Constitution désigne le président comme le commandant en chef des forces armées. À ce titre, trois fonctions lui sont formellement attribuées.

En premier lieu, il assure le commandement et le contrôle opérationnel des effectifs militaires. Rarement ce pouvoir s'est traduit par un commandement réel sur le terrain (à l'exception toutefois de Washington qui, en 1794, organisa la milice en vue de mater la rébellion du whisky). Toutefois, certains présidents ont imposé leurs choix contre l'avis et en dépit de l'opposition de leurs généraux, assumant ainsi pleinement le rôle de commandant en chef. Tel fut par exemple le cas de Truman qui, en 1951, durant la guerre de Corée, dut renvoyer le général MacArthur pour insubordination ; ou encore le cas de G.H. Bush qui intervint dans le golfe Persique en 1991 contre l'avis du général Powell.

En second lieu, le président peut utiliser la force et lancer une intervention militaire, en cas d'urgence et de légitime défense. Cependant,

---

<sup>347</sup> On peut valablement se référer à : Bruce Jentleson, *American Foreign Policy. The Dynamics of Choice in the 21st Century*, New York, Norton, 2000, p. 28-36 ; John Rourke, Ralph Carter et Mark Boyer, *Making American Foreign Policy*, Guilford, Brown and Benchmark, 2<sup>e</sup>éd., 1996, p. 170-190 ; George Edwards et Stephen Wayne, *Presidential Leadership. Politics and Policy-Making*, New York, St. Martin's Press, 3<sup>e</sup> éd., 1994, p. 422-432 ; Donald Snow et Eugene Brown, *Puzzle Palaces and Foggy Bottom. US Foreign and Defense Policy-Making*, New York, St. Martin's Press, 1994, p. 31-37 ; Congressional Quarterly, *op. cit.*, p. 123-162.

seul le Congrès peut déclarer la guerre : l'intervention armée est donc en principe soumise à la prérogative exclusive des deux Chambres. Malgré l'adoption, en 1973, de la Loi sur les pouvoirs de guerre par le Congrès, les présidents n'ont cessé de s'accaparer le droit de faire usage de la force, de mener des interventions armées, refusant subséquemment de reconnaître l'autorité du Congrès. En fait de déclarer la guerre, le Congrès se voit, dans la majorité des cas, simplement consulté par le président sur une résolution d'utilisation de la force. Le pouvoir présidentiel de mener - avec beaucoup de latitude - des interventions armées (et non des guerres, ce qui l'engagerait juridiquement à se soumettre au Congrès) s'est ainsi considérablement accru, surtout durant et après la guerre froide, si bien que la pratique est maintenant courante (plus d'une centaine de fois au cours du XX<sup>e</sup> siècle). Alors qu'aucune guerre n'a été déclarée depuis la seconde guerre mondiale, les interventions militaires américaines se sont multipliées (entre autres en Corée, au Vietnam, au Liban, dans l'île de Grenade, au Panama, en Irak, en Somalie, en Bosnie, au Kosovo ou encore en Afghanistan). <sup>348</sup>

[149]

En troisième lieu, le président dispose du pouvoir de mettre fin aux hostilités armées, de signer la paix — quoique formellement le Sénat soit seul habilité à ratifier un traité de paix. Dans une certaine mesure, c'est cette pratique qui a progressivement permis de justifier l'engagement, par le président, de soldats américains dans des missions de paix, sans prendre en compte l'autorité du Congrès (par exemple en Haïti, dans les Balkans ou en Afghanistan).

### *Le chef de l'État*

La Constitution dispose également que le président est le chef de l'État. Seul le président - et ses émissaires - sont autorisés à négocier avec les représentants des gouvernements étrangers.

Par exemple, le président peut négocier le contenu d'un traité international, l'approuver et le signer avant de le présenter au Sénat pour ratification à la majorité des deux tiers. Quoiqu'en vertu de la

---

<sup>348</sup> Le Congrès n'a déclaré la guerre que cinq fois dans l'Histoire : en 1812, 1846, 1898, 1917, 1941.

Constitution, le président doit obtenir « l'avis » du Sénat avant le dépôt d'un traité, aucun président, hormis Washington (en 1789) et Polk (en 1846), n'a formellement sollicité cet avis, préférant plutôt inclure le Sénat dans le processus de négociation du traité et ainsi l'influencer en vue d'obtenir sa ratification. Et, de fait, les résultats de cette démarche sont spectaculaires puisque le Sénat a ratifié 90 % des traités qui lui ont été présentés. En d'autres termes, au cours de l'Histoire, il a rejeté une vingtaine de traités sur les quelque 1 500 qui lui ont été soumis (le rejet du traité de Versailles en 1919 constitue à ce jour la défaite présidentielle la plus cuisante, la plus récente étant le rejet en 1999 du traité d'interdiction des essais nucléaires). Néanmoins, dans la pratique, le président peut ne pas soumettre un traité pour approbation s'il craint de perdre le vote. De la même façon, il peut interpréter les clauses d'un traité ou encore y mettre fin, sans obligatoirement devoir obtenir l'assentiment du Sénat (comme le montre l'abandon en 2002 par le président George W. Bush du traité de 1972 sur l'interdiction des défenses antimissiles). Compte tenu de la rigidité et de la lourdeur de la procédure de signature et de ratification des traités, les présidents leur préfèrent largement les accords exécutifs (*executive agreements*) — qui ne sont pas soumis à l'approbation du Sénat<sup>349</sup>. Ainsi, les annexions du Texas (en 1845) et d'Hawaï [150] (en 1898) furent signées et conclues par simples accords exécutifs. Il faut sur ce point distinguer le droit international du droit interne : un traité international et reconnu comme tel par les États membres — donc en droit international - peut en droit national être considéré comme un traité (il est alors soumis au Sénat pour ratification formelle) ou comme un accord exécutif (ce n'est pas un traité au sens du droit national, il n'est donc pas soumis pour ratification au Sénat). Ainsi, les accords de paix du Vietnam (traités internationaux) conclus en 1973, sont des accords exécutifs (en droit national américain, puisqu'ils n'ont pas été soumis au Sénat pour ratification). On pourrait évoquer le parallélisme des procédures et arguer du fait que puisqu'il n'y avait pas eu de déclaration de guerre, il n'y avait pas davantage lieu de ratifier en bonne et due forme un traité de paix. Cette pratique conduit parfois à des procédures atypiques. Ainsi, l'accord de libre-échange, conclu en 1993 entre les États-Unis et le Canada (traité international), a été entériné par majorité simple au Congrès : on a donc

<sup>349</sup> Kenneth Mayer, *With the Stroke of a Pen. Executive Orders and Presidential Power*, Princeton, Princeton University Press, 2001, p. 138-181.

écarté la procédure formelle de ratification du traité par le Sénat, tout en cherchant à associer le pouvoir législatif. Le nombre d'accords exécutifs a augmenté de façon exponentielle : la proportion des traités par rapport aux accords exécutifs, qui était de 1 pour 1 entre 1789 et 1889 est passée à 1 pour 2 (1890-1932), puis à 1 pour 13 (1933-1974), et enfin à 1 pour 22 depuis 1975. Sur les 15 000 conventions internationales auxquelles les États-Unis sont parties, 13 500 ont pris la forme d'accords exécutifs.

En tant que chef de l'État, c'est au président que revient également le pouvoir de reconnaître, ou non, un État et la légitimité d'un gouvernement, ce qui ne va pas sans influencer le cours de la politique étrangère (ainsi la reconnaissance d'Israël en 1948, ou le refus de reconnaître le gouvernement communiste de Cuba depuis 1959, de la Chine jusqu'en 1979, et du Vietnam jusqu'en 1995).

Enfin, le président possède des pouvoirs résiduels, non prévus par la Constitution, considérables sur le plan diplomatique. Il peut déterminer la position des États-Unis dans les instances internationales (comme au Conseil de sécurité de l'ONU) ; il peut proclamer la neutralité de la nation (comme entre 1914 et 1917) ; il peut convoquer, organiser, participer à des sommets et à des conférences de paix, agir comme médiateur pour mettre [151] un terme à des conflits (par exemple les efforts de Clinton pour rétablir la paix en Irlande du Nord et au Proche-Orient).

### *Le chef du gouvernement*

La Constitution, enfin, attribue au président des pouvoirs de chef de gouvernement. Dans le domaine de la politique étrangère, ces pouvoirs sont de trois ordres.

Premièrement, le président peut nommer ou révoquer les secrétaires (ministres) de son cabinet, les hauts fonctionnaires de son administration de même que les ambassadeurs. Son pouvoir de nomination, au sein de la fonction publique, se limite toutefois aux postes politiques de direction (ce qui correspond à 2% de l'ensemble des employés du Département d'État ou de la Défense). Toutes ces nominations sont sujettes à l'approbation du Sénat à la majorité simple (à l'exception de la nomination du conseiller pour la Sécurité nationale). Hormis certains

cas litigieux <sup>350</sup>, la Chambre haute refuse rarement d'approuver les nominations. De fait, elle confirme 99,8 % des candidatures qui lui sont soumises.

Deuxièmement, le président a toute latitude pour déterminer les orientations des politiques gouvernementales en matière de relations extérieures, de sécurité, de commerce ou d'immigration. Il peut également décider de l'embargo contre un pays (en 1962 contre Cuba sous Kennedy, en 1983 contre le Nicaragua sous Reagan, en 1991 contre l'Irak et en 1992 contre l'ex-Yougoslavie sous le président G.H. Bush). Il peut mettre fin aux rapports diplomatiques ou ordonner le gel des avoirs d'un gouvernement (comme cela a été le cas pour l'Iran sous Carter ou l'Afghanistan sous Clinton). Il peut par exemple décider d'un programme d'assistance économique, sous réserve que le Congrès en approuve le budget.

Au nombre de ces multiples prérogatives présidentielles, on peut encore citer le droit de grâce du président pour des fonctionnaires condamnés pour concussion, corruption ou malversation.

[152]

La présidence demeure « impériale » dans la mesure où le Congrès n'a pas réussi à entamer l'autorité du président dans l'élaboration de la politique étrangère, et ce malgré les efforts de réaffirmation de ses droits constitutionnels. Nulle part cette influence présidentielle n'est-elle aussi évidente que dans le domaine de la guerre.

---

<sup>350</sup> Par exemple Ted Sorensen au poste de DCI en 1976 (pour des raisons idéologiques), John Tower comme secrétaire à la Défense en 1988 (à cause de problèmes personnels), Morton Halperin en 1992 comme fonctionnaire à la Défense et Anthony Lake en 1997 comme DCI (tous deux pour des raisons également idéologiques).

### *La loi sur les pouvoirs de guerre*

Le président Truman faisait observer que les capacités dont il disposait sur le plan militaire « auraient rendu envieux César, Gengis Khan ou Napoléon <sup>351</sup> ». L'ambiguïté de la Constitution sur l'emploi de la force, en l'absence de déclaration de guerre, est à l'origine du rôle prééminent du président dans le domaine militaire. Certes, ce rôle s'est accru au cours de l'histoire, profitant de situations exceptionnelles (la guerre civile américaine, les deux guerres mondiales ou encore la guerre froide). En temps de guerre, certains présidents comme Lincoln ou F.D. Roosevelt ont assumé les pleins pouvoirs, que l'on a pu qualifier de quasi « dictatoriaux » - allant jusqu'à soumettre entièrement le fonctionnement de l'économie aux besoins de la guerre. L'ambiguïté persiste toujours, et même s'accroît, malgré l'adoption, en 1973, de la Loi sur les pouvoirs de guerre (*War Powers Act*). Cette loi avait pour objectif de donner un cadre précis à l'engagement des forces armées américaines. Elle visait notamment à contraindre le président à recueillir l'aval du Congrès dès lors que les forces armées se trouvaient en opérations à l'étranger.

#### *Le mécanisme de la loi sur les pouvoirs de guerre*

Le mécanisme prévu par la loi présente trois volets.

Tout d'abord, le président a le devoir de consulter le Congrès. Cela signifie d'un côté que, dès lors que cela est possible, il doit le consulter avant même d'engager les troupes. De l'autre, pendant que les troupes américaines sont en opérations, il doit continuer à interroger régulièrement le Congrès, et ce, jusqu'à ce qu'il ait mis un terme à cette intervention.

Ensuite, en l'absence de déclaration de guerre, le président dispose de quarante-huit heures pour informer Chaque chambre [153] de

---

<sup>351</sup> Cité par Charles Ostrom et Dennis Simon, « The President and the Politics of Military Force », dans Joseph Goldman (ed.), *American Security in a Changing World*, Lanham, University Press of America, 1986, p. 95.

l'engagement et des circonstances de l'engagement des troupes américaines à l'étranger « en situation hostile ou potentiellement hostile ».

Enfin, la Loi dispose que, sauf intervention contraire du Congrès, l'engagement des troupes doit cesser et cessera automatiquement au terme de soixante jours. Il est cependant entendu que le président disposera éventuellement de trente jours supplémentaires, si nécessaires, pour retirer les troupes. Ce total de 90 jours peut varier si le Congrès en décide autrement : d'un côté, le Congrès peut prolonger ce délai par le vote d'une résolution conjointe et donc l'engagement des forces armées, de l'autre, le Congrès peut interrompre le délai. En effet, à tout moment, en application des dispositions de la loi, le Congrès peut adopter, concurremment dans les deux Chambres et à la majorité simple, une résolution - qui ne saurait en principe être soumise au veto présidentiel - mettant fin à l'engagement des forces armées <sup>352</sup>.

Aussi aurait-on pu penser qu'en théorie, le problème épineux de l'emploi de la force avait été réglé. Cependant, la portée et l'intensité normative de la loi sur les pouvoirs de guerre sont bien inférieures à ce que souhaitaient ses créateurs <sup>353</sup>.

---

<sup>352</sup> Ce qui a donné lieu à de longs débats juridiques. Voir sur ce point, Louis Fischer, *Presidential War Power* ; Lawrence, University Press of Kansas, 1995, p. 194-197.

<sup>353</sup> Louis Fischer, *Congressional Abdication on War and Spending*, College Station, Texas A & M University Press, 2000, 220 p. ; Louis Fischer, *Is War a Political Question ?*, Huntington, Novinka Books, 2001, 95 p. ; Donald Westerfield, *War Powers. The President, the Congress, and the Question of War*, Westport, Praeger, 1996, 245 p. ; Louis Fischer, « Foreign and Defense Policy », dans Steven Shull (ed.), *Presidential Policy-Making*, New York, M.E. Sharpe, 1999, p. 246-260 ; Timothy Boylan, « War Powers, Constitutional Balance, and the Impérial Presidency », *Presidential Studies Quarterly*, 29, juin 1999, p. 232-249 ; Congressional Quarterly, *op. cit.*, p. 163-208 ; Edwards et Wayne, *op. cit.*, p. 429- 430 ; Jentleson, *op. cit.*, p. 188-193.

*La faible intensité normative de la loi  
sur les pouvoirs de guerre*

Cette moindre importance d'une loi, qui aurait pu jouer un rôle déterminant dans la redéfinition de l'équilibre des pouvoirs, est le fait d'une double interprétation : celle des juges et celle des présidents.

D'une part, les juges ont progressivement réduit la portée de la Loi sur les pouvoirs de guerre. En s'abstenant au motif qu'il s'agissait de « questions politiques », sur lesquelles les instances [154] juridictionnelles ne pouvaient se prononcer, les cours fédérales ont régulièrement donné raison à des interprétations présidentielles de la loi. En effet, si la doctrine de la question politique interdit au juge de s'immiscer dans un domaine relevant essentiellement de l'opportunité, elle conduit à avaliser *de facto* des décisions présidentielles non conformes à la Loi sur les pouvoirs de guerre. En déboutant les recours des législateurs en vue de contraindre le président à respecter la loi (par exemple en 1981 dans le cas de l'aide militaire apportée au Salvador, en 1990 avant la guerre du Golfe, ou en 1999 durant la guerre contre la Serbie <sup>354</sup>), les cours fédérales ont du coup renforcé les prérogatives du président. En 1983 <sup>355</sup>, la Cour suprême a déclaré le « veto législatif » (c'est-à-dire toute disposition permettant l'exercice d'un contrôle du pouvoir législatif dans l'application de la loi tandis qu'en principe cela relève de la compétence du pouvoir exécutif) non constitutionnel, en se fondant sur le fait que sa mise en œuvre violait la séparation des pouvoirs. Bien qu'il s'agisse en l'espèce d'un cas bien différent, relatif à l'immigration, il demeure que, selon toute vraisemblance, cette invalidation vient s'appliquer aux termes de la Loi sur les pouvoirs de guerre. Cette décision implique donc que l'adoption par le Congrès d'une résolution concurrente aux fins de mettre un terme à l'engagement des forces armées avant l'échéance du délai de 90 jours n'est pas conforme à la Constitution. De fait, cette décision est venue affaiblir l'autorité formelle que

---

<sup>354</sup> Les causes sont respectivement celles du législateur *Crockett v. le président Reagan* (1982), *Dellums v. Bush* (1990) et *Campbell v. Clinton* (1999).

<sup>355</sup> *Immigration and Naturalization Service v. Chadha*, 462 US, 919 (1983).

s'était donnée le Congrès en 1973 pour mettre un terme à un engagement militaire même s'il faut toutefois en relativiser la portée <sup>356</sup>.

D'autre part, la lecture qu'ont pu faire les présidents successifs des dispositions de la Loi n'est pas allée - on s'en doutera - dans le sens d'une préservation des pouvoirs du Congrès. En effet, les présidents ont fréquemment refusé d'appliquer les termes de la Loi de 1973. Ainsi, ils ont pu, à maintes reprises, refuser de déclarer que les soldats se retrouvaient en situation potentiellement hostile, soustrayant du coup certaines opérations, comme les missions de paix en Bosnie et au Kosovo, du [155] domaine de la Loi sur les pouvoirs de guerre. De surcroît, prétextant leurs privilèges de commandant en chef, plusieurs présidents ont largement nié toute valeur juridique (ou politique) à l'obligation de mettre fin à une intervention militaire <sup>357</sup>. Certains sont allés encore plus loin. C'est ainsi que certaines interventions, menées en méconnaissance des prérogatives du Congrès, ont pu être décidées contre l'avis des législateurs. Tel est le cas en 1999 : le président Clinton attaque la Serbie contre la volonté *politique* du Congrès <sup>358</sup>. Pour la première fois de l'Histoire, alors que la Chambre des représentants lui refuse l'autorisation de déclencher la guerre, le président passe outre l'objection implicite — mais réelle <sup>359</sup> — des législateurs et engage les troupes. La tendance était déjà bien amorcée avec les bombardements de l'Irak en 1993, puis les engagements en Somalie (1993), à Haïti (1994) et en Bosnie (1995). Prétextant le devoir de respecter la Charte de l'ONU de même que celle de l'OTAN, Clinton a subordonné l'assentiment du Congrès aux traités internationaux. Quoique le Congrès ait rallié

---

<sup>356</sup> Cette décision reste en effet souvent inappliquée. Voir sur ce point, Gregg Ivers, *American Constitutional Law - Power and Politics*, Boston, Houghton Mifflin, 2001, p. 168.

<sup>357</sup> Reagan lors de l'épisode de l'opération d'escorte des navires koweïtiens en 1987 ; Clinton durant les missions de paix en Somalie (1993), à Haïti (1994) et en Bosnie (de 1995 à 2001).

<sup>358</sup> David Gray Adler, « The Law : The Clinton Theory of the War Power », *Presidential Studies Quarterly*, 30, mars 2000, p. 155-168.

<sup>359</sup> Selon les termes de David Gray Adler, en lui refusant l'autorisation - même si cela est par un vote nul - la Chambre a refusé au président les pouvoirs qui lui étaient nécessaires puisqu'en vertu de la disposition relative à la guerre, les deux Chambres doivent lui accorder leur approbation. Or, selon Adler, le président a véritablement défié l'autorité de la Chambre en lançant tout de même l'opération, *op. cit.*, p. 163-164.

chaque fois le chef de la Maison-Blanche, le pouvoir unilatéral de ce dernier d'engager les forces armées n'en a été que renforcé — et dans le cas de la guerre contre la Serbie, en dépit de l'opposition déclarée du Congrès. À certains égards, il semble parfois que ce sont le contexte international et la position de certains pays qui influencent la décision présidentielle d'entrer en guerre, davantage que le Congrès, relégué au second rang.

*L'assise particulière du président  
en matière d'engagement des troupes*

Les restrictions apportées au pouvoir présidentiel par le Législatif ne sont pas explicites et visibles, elles sont internalisées [156] dans la politique présidentielle : le président ne va pas risquer un affrontement avec le Congrès, il va en intégrer les réactions, les faire siennes et finalement se déterminer sur cette base. Ce n'était sûrement pas là l'intention des Pères fondateurs, lesquels avaient - et ce n'est pas un hasard - consacré au Congrès le premier titre de la Constitution. Louis Fischer va encore plus loin. Selon lui, parce qu'elle donne quasiment carte blanche au président pendant les soixante premiers jours d'une intervention, la Loi sur les pouvoirs de guerre n'a pas restreint les pouvoirs du président : elle les aurait au contraire élargis <sup>360</sup>. Sans aller jusque-là, il reste que peu de changements réels en ont découlé sinon que le président dispose toujours d'une grande latitude pour utiliser la force armée : trois facteurs ont de toute évidence contribué à asseoir l'autorité du président face à l'engagement des forces armées.

Tout d'abord, le phénomène bien documenté du ralliement politique de l'opinion publique favorise le président, lorsque celui-ci décide d'une intervention <sup>361</sup>. Cet appui est généralement élevé et durable, mais peut sérieusement s'estomper si l'engagement mène à une impasse ou échoue (comme dans le cas du Vietnam, de l'Iran, du Liban ou de la Somalie). Certains auteurs vont jusqu'à percevoir l'utilité

<sup>360</sup> Voir, Louis Fischer, *The Politics of Shared Power — Congress and the Executive*, College Station, Texas A & M University Press, 1998, p. 201-202.

<sup>361</sup> Alexander DeConde, *Presidential Machismo : Executive Authority, Military Intervention and Foreign Relations*, Boston, Northeastern University Press, 1999, 391 p.

politique d'une guerre présidentielle : celle-ci élimine les doutes sur le caractère jugé parfois faible d'un président et transforme celui-ci en chef déterminé et respecté (G.H. Bush durant la guerre du Golfe, Clinton après 1995 en Bosnie, G.W. Bush depuis le 11 septembre 2001).

Ensuite, les traités et accords de sécurité internationaux confèrent une certaine légitimité aux décisions présidentielles, que le Congrès, non sans peine (ou sans coût politique), est tenu de respecter <sup>362</sup>. En effet, si le Conseil de sécurité des Nations unies, ou le Conseil des ministres de l'OTAN, décide d'une intervention de sécurité collective, il est peu probable que le Congrès souhaite [157] aller à l'encontre de la décision de faire usage de la force. Par contre, le cadre est sensiblement différent en matière de missions de paix et la légitimité présidentielle, sans doute moindre : la participation américaine aux missions de paix constitue un objet de litige constant entre l'Exécutif et le Législatif, ce dernier émettant des réserves et imposant des contraintes dont les présidents ont plus ou moins tenu compte <sup>363</sup>.

Enfin, les pouvoirs présidentiels se sont également élargis dans des domaines connexes aux prérogatives du commandant en chef <sup>364</sup> : négociations de paix, programmes d'aide et d'entraînement militaire, exportation et déploiement de systèmes d'armements, initiatives de désarmement. Ces champs d'intervention accroissent davantage l'autorité accordée au président sur les questions militaires. Les mesures prises en vue de prévenir les conflits (en déployant des troupes en mode préventif, comme au Liban en 1982 ou en Macédoine en 1991), les engagements dans les opérations de maintien et d'imposition de la paix (comme dans les Balkans depuis 1996) afin d'empêcher la reprise de la violence, et les programmes d'assistance militaire (à la Russie, à la

---

<sup>362</sup> David Forsythe et Ryan Hendrickson, « US Use of Force Abroad : What Law for the President ? », *Presidential Studies Quarterly*, 26, automne 1996, p. 950-961.

<sup>363</sup> Par exemple, suite à la débâcle en Somalie en 1993, le Congrès a maintes fois insisté sur le commandement américain des missions de paix auxquelles les forces armées des États-Unis participent.

<sup>364</sup> Ryan Barilleaux et Christopher Kelley, « The Other Side of War : Presidential Peace Powers », dans Ryan Barilleaux (ed.), *Presidential Frontiers. Unde- rexplored Issues in White House Politics*, Westport, Praeger, 1998, p. 119-134.

Colombie ou à Israël), sont autant de moyens par lesquels les présidents promeuvent leur rôle constitutionnel.

### *Les pouvoirs informels du président*

Ce sont la plupart du temps les pouvoirs informels, davantage que les pouvoirs explicites, qui déterminent l'influence et la performance d'un président. Au-delà de l'autorité constitutionnelle de ce dernier, ce sont des facteurs politiques, ses qualités personnelles de leader et de gestionnaire de son administration qui vont déterminer la nature de son rôle et la qualité de sa politique étrangère.

#### *L'origine des pouvoirs informels*

Trois raisons majeures ont contribué à renforcer le rôle et l'influence du président en politique extérieure : le contexte [158] international, les attentes de l'opinion publique et le phénomène des « deux présidences <sup>365</sup> ».

L'une des causes de la prédominance du président est, sans nul doute, le statut de superpuissance durant la guerre froide, voire aujourd'hui d'hyper-puissance <sup>366</sup>, des États-Unis. Sur les plans diplomatique, économique et stratégique, ce statut a exigé une multitude de décisions et d'actions présidentielles qui ont été déterminantes pour les orientations et les engagements des États-Unis dans le monde : du choix des armes nucléaires, en passant par l'énoncé de doctrines, le déclenchement d'opérations clandestines, jusqu'aux programmes d'assistance économique. Truman disait vrai lorsqu'il affirmait : « *The buck stops here !* » Le contexte international a permis aux présidents de bénéficier d'une très grande latitude dans la formulation de la politique étrangère

<sup>365</sup> Edwards et Wayne, *op. cit.*, p. 432-436 ; Wiarda, *op. cit.*, p. 273-274 ; et Rourke et Boyer, *op. cit.*, p. 161-162.

<sup>366</sup> Selon l'expression employée par l'ancien ministre français des Affaires étrangères Hubert Védrine.

(donnant parfois lieu à des excès et des scandales très dommageables pour leur crédibilité <sup>367</sup>).

Le rôle prédominant du président est également lié au poids de l'opinion publique qui attend de lui qu'il définisse fermement la position et la politique des États-Unis, particulièrement durant les moments de crises. Peu de présidents ont été épargnés. Les crises les obligent à réagir rapidement et à prendre des décisions qui engagent toute la nation, marquant du coup non seulement leur présidence mais aussi la place des États-Unis dans le monde. Il suffit d'évoquer la guerre du Vietnam sous Johnson puis Nixon, la crise des otages en Iran sous Carter, le conflit du Liban sous Reagan, la guerre du Golfe sous G.H. Bush, les crises des Balkans sous Clinton, et surtout les attentats terroristes sous G.W. Bush. Ces moments constituent des tournants fondamentaux dans l'histoire des présidences (et des relations internationales). Ils définissent largement la nature de la performance du mandat présidentiel.

[159]

La politique étrangère constitue souvent un refuge pour les présidents confrontés aux méandres, aléas et pièges de la politique intérieure. L'absence d'influence et de succès sur la scène domestique est ainsi compensée par une liberté d'action beaucoup plus grande sur la scène internationale. Cette réalité est souvent observée. En effet, tandis que Clinton était aux prises, fin 1998, avec une procédure de destitution (*impeachment*) mise en œuvre par des parlementaires républicains, il ordonnait trois jours de bombardement de l'Irak. Il y aurait donc « deux présidences » fort différentes, celle de la politique intérieure et celle de la politique extérieure, ne répondant ni au même contexte ni aux mêmes conditions d'autorité. Ainsi que le disait par boutade le président Kennedy, « la différence entre la politique intérieure et la politique extérieure c'est la différence entre une loi qui est défaite et le pays qui est anéanti ». Cette image illustre la déférence avec laquelle les Américains s'en remettent à l'autorité du président sur les affaires étrangères. La

---

<sup>367</sup> L'affaire Iran-Contra en 1987 entache l'Administration Reagan : le président et certains de ses officiers ont sciemment violé les lois américaines en vendant des armes à l'Iran et en utilisant les recettes pour financer les rebelles de la Contra au Nicaragua. Voir Charles-Philippe David (et al.), *Foreign Policy Failure in the White House : Reappraising the Fall of the Shah and the Iran-Contra Affair*, Lanham, University Press of America, 1993, 191 p.

thèse des « deux présidences », énoncée par Aaron Wildavsky il y a quarante ans <sup>368</sup>, doit aujourd'hui être nuancée : du fait sans doute de la mondialisation et de l'interdépendance, la frontière entre la politique nationale et la politique internationale est de plus en plus ténue sinon floue, il en va donc de même pour les deux présidences. Cela dit, il reste juste d'affirmer que le président est plus libre de ses décisions dans le domaine de la défense que dans celui des affaires sociales ou de la santé.

### *La mise en œuvre des pouvoirs informels*

On peut regrouper les pouvoirs informels en trois catégories : le prestige et le talent de persuasion du président, sa réputation et sa cote de popularité auprès de l'opinion publique, enfin les ressources qu'il exploite pour asseoir son autorité.

Le président est avant tout un leader politique, ayant été élu sur la base de sa personnalité et pour son sens de la persuasion <sup>369</sup>. Ces mêmes talents continuent de le servir à la Maison-Blanche et son autorité n'est respectée que dans la mesure où ses subalternes [160] sont convaincus, comme lui, de la justesse et du mérite de ses décisions. C'est la dimension du « pouvoir de persuasion » à laquelle faisait référence l'ouvrage célèbre de Richard Neustadt en 1960 (et qui servit d'inspiration pour l'approche décisionnelle du président Kennedy <sup>370</sup>). Le président n'a réellement de pouvoir que s'il parvient à influencer sur les préférences des acteurs politiques. Comme le décrivait le président Truman : « Toute la journée je tente de convaincre les gens de faire des choses qu'ils

---

<sup>368</sup> Aaron Wildavsky, *Perspectives on the Presidency*, Boston, Little Brown, 1969, 795 p.

<sup>369</sup> Terry Moe, « Unilatéral Action and Presidential Power : A Theory », *Presidential Studies Quarterly*, 29, décembre 1999, p. 850-872 ; Théodore Lowi, *The Personal Presidency*, Ithaca, Cornell University Press, 1985.

<sup>370</sup> Richard Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents : The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, New York, Free Press, 2<sup>e</sup> éd., 1991, 371p. ; voir aussi Robert Shapiro (ed.), *Presidential Power. Forging the Presidency for the Twenty-First Century*, New York, Columbia University Press, 2000, 525 p.

seraient censés faire sans que j'aie besoin de les persuader <sup>371</sup>. » Et le président d'ajouter avant l'entrée en fonction de son successeur, Dwight Eisenhower : « Il s'assoira dans le Bureau ovale et dira "faites ceci, faites cela !" Mais rien ne surviendra. Pauvre Ike ! Ce ne sera pas du tout comme dans l'armée et il en sera frustré <sup>372</sup>. » La persuasion repose certes sur l'autorité formelle du président, mais elle dépend plus encore de ses talents personnels, de son prestige, de son initiative et de ses qualités de conciliateur, pour rallier ses conseillers, les législateurs et les groupes d'intérêts à sa cause. Il est le seul décideur qui peut à tout moment définir l'intérêt national, une entreprise quasi impossible pour une assemblée de 535 législateurs, des milliers de groupes de pression, et des conseillers qui rivalisent d'influence pour gagner l'approbation du président.

C'est au président de convaincre l'opinion publique, notamment à l'occasion de grands discours, de ses talents de leader et de la justesse de ses politiques <sup>373</sup>. La crédibilité du président est constamment en jeu et influence grandement le jugement porté par la classe politique, les médias et l'opinion publique sur ses décisions et l'articulation de ses objectifs. Cela est encore plus vrai, compte tenu de la latitude dont il dispose, dans le domaine de la politique étrangère. Les enjeux extérieurs peuvent considérablement [161] consolider, ou à l'inverse altérer, la crédibilité du président. Ces seuls enjeux ne déterminent pas l'issue du mandat présidentiel mais, assez souvent, ils exercent une influence considérable sur le taux de satisfaction dont bénéficie un président. Par exemple, les interventions militaires entre 1965 et 1995 ont, à court terme, renforcé l'appui de la population au président de 8 points en moyenne dans les sondages <sup>374</sup>. En revanche, les revers et les impasses militaires ont lourdement pénalisé la popularité à long terme de certains présidents (Johnson et Nixon dans le cas du Vietnam, Carter dans le cas de la mission avortée en Iran). L'appui politique peut donc s'avérer une ressource éphémère et il y a sans nul doute une corrélation

<sup>371</sup> Cité par Rourke et Boyer, *op. cit.*, p. 191.

<sup>372</sup> Cité par Jerel Rosati, *The Politics of United States Foreign Policy*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1993, p. 39.

<sup>373</sup> Bert Rockman, « Presidents, Opinion, and Institutional Leadership », dans David Deese (ed.), *The New Politics of American Foreign Policy*, New York, St. Martin's Press, 1994, p. 59-74 ; Rosati, *op. cit.*, p. 26-59.

<sup>374</sup> Rourke et Boyer, *op. cit.*, p. 193.

directe entre cet appui et la crédibilité — et la légitimité - d'un président. Pour réaliser ses objectifs en politique étrangère, celui-ci doit pouvoir compter sur cet appui. Or, rien n'affecte plus la performance présidentielle que les changements d'humeur, parfois drastiques, de l'opinion publique — au point de provoquer un affaiblissement important de la crédibilité et du leadership du chef de la Maison-Blanche.

Enfin, le président peut exploiter les énormes ressources du gouvernement pour influencer aussi bien les législateurs, que les perceptions de l'opinion publique <sup>375</sup>. De multiples moyens sont à sa disposition : études gouvernementales, déclarations publiques, divulgations de renseignements, comparutions devant le Congrès, entrevues dans les médias. Le président occupe largement plus l'espace médiatique que le Congrès : il s'agit là sur la base d'une moyenne établie sur vingt ans, de 1975 à 1995, pour les trois principaux réseaux nationaux de télévision, d'une proportion de 16 pour 1 - soit 94 % du total de temps d'antenne qui leur est accordé <sup>376</sup>. Cette grande présence médiatique lui permet de définir l'agenda, d'interpréter une situation, de manipuler l'information et le message pour gagner une cause ou une décision. La politique étrangère est donc à l'avant-scène du jeu politique. Les déplacements du président à l'étranger constituent d'autres occasions d'affirmer ses idées et de renforcer son statut de leader (par exemple, Truman à Yalta, Nixon à Moscou [162] et Beijing, Reagan à Berlin, G.H. Bush dans le golfe Persique). L'énoncé de « grandes » doctrines permet au président d'imprimer sa marque en politique étrangère et de « donner un sens » à sa présidence. À ce titre, les doctrines de Truman, sur l'endiguement, ou de G.W. Bush, sur la lutte antiterroriste, ou encore les doctrines de Washington, de Monroe ou de T. Roosevelt <sup>377</sup>, ont constitué des tournants importants de l'histoire contemporaine. Le président laisse un héritage, en ce domaine, extrêmement durable. Mal ou indûment exploitées, à des fins politiques qui suscitent la critique ou l'opprobre de l'opinion publique, ces ressources sont susceptibles, à l'occasion, de miner les pouvoirs du président qui ne parvient plus à

<sup>375</sup> Douglas Foyle, *Counting the Public In : Presidents, Public Opinion, and Foreign Policy*, New York, Columbia University Press, 1999, 379 p.

<sup>376</sup> Rourke et Boyer, *op. cit.*, p. 194.

<sup>377</sup> Respectivement sur le non-engagement dans des alliances (1797) ; sur le refus de l'impérialisme européen dans l'hémisphère américain (1823) ; et sur les actions de police nécessaires en Amérique latine (1904).

convaincre et à établir sa crédibilité. La politique étrangère en ressort alors affaiblie : ce fut le cas par exemple de Johnson, de Nixon et de Carter en fin de présidence. Cependant, en règle générale, le président exploite avantageusement la latitude et les ressources que lui procure la conduite de la politique étrangère pour asseoir son autorité et sa réputation.

Les pouvoirs formels et informels représentent les dimensions constitutionnelle et politique de l'autorité présidentielle sur la politique étrangère. L'influence du président ne peut toutefois se réduire à ces seules dimensions. Alors que la présidence représente le lieu du pouvoir par excellence pour mener la politique étrangère, le président est souvent fort mal préparé à affronter les exigences et les méandres des relations internationales. Les présidents sont avant tout des politiciens, intéressés et formés à la politique intérieure, ayant occupé des postes de gouverneur d'un État ou encore de parlementaire. Peu d'entre eux ont été exposés à des séjours à l'étranger ou ont préalablement occupé des fonctions internationales. Au XX<sup>e</sup> siècle, aucun président n'a été au préalable secrétaire d'État (alors que six le furent auparavant). De la même façon, un seul fut général d'armée (Eisenhower) tandis qu'entre 1789 et 1900, cinq avaient auparavant occupé cette fonction <sup>378</sup>. En outre, des douze présidents depuis la seconde guerre mondiale, seuls trois (Eisenhower, Nixon et [163] G.H. Bush) peuvent être considérés comme formés et expérimentés dans les affaires internationales <sup>379</sup>. Le président est en fait souvent à l'image de l'Américain moyen : il a peu voyagé et ne s'intéresse guère aux cultures et aux langues étrangères. Ce « paroisialisme » constitue une forme d'ethnocentrisme. Paradoxalement, alors que la Maison-Blanche représente le lieu ultime de décision en matière de politique étrangère, c'est aussi le lieu où l'expertise présidentielle est fréquemment la plus déficiente — d'où l'importance démesurée des conseillers du président <sup>380</sup>. Celui-ci mène la politique

<sup>378</sup> Walter Russell Mead, *Special Providence : American Foreign Policy and How it Changed the World*, New York, Routledge, 2002, p. 13.

<sup>379</sup> Howard Wiarda, *American Foreign Policy : Actors and Processes*, New York, Harper Collins, 1996, p. 269.

<sup>380</sup> La troïka Colin Powell (secrétaire d'État), Donald Rumsfeld (secrétaire à la Défense) et Condoleeza Rice (conseillère pour la Sécurité nationale), constitue un bon exemple de conseillers qui par leur expérience pallient les lacunes du président George W. Bush en politique étrangère.

extérieure tandis qu'il se forme non seulement à la prise de décision mais également à la substance des enjeux. L'influence présidentielle est donc également déterminée par les caractéristiques particulières d'une présidence : le style décisionnel, les modes de gestion et les prédispositions du chef de la Maison-Blanche. Les recherches académiques dans ce domaine présentent une vision plus complexe de l'élaboration de la politique étrangère. Elles dévoilent les caprices et les aléas du processus décisionnel, et expliquent les succès et les échecs de la diplomatie américaine. En ce sens, les interprétations de la politique étrangère vont davantage privilégier les études ponctuelles, évitant ainsi les généralisations.

## L'approche décisionnelle du président en politique étrangère

[Retour à la table des matières](#)

L'analyse décisionnelle est venue enrichir, au cours des dernières décennies, les études de la politique étrangère et tout spécialement celle des États-Unis. La présidence a ainsi retenu l'attention des chercheurs, notamment des politologues mais aussi des psychologues et des historiens, qui ont voulu cerner le caractère et la personnalité des présidents. Certaines contributions sont particulièrement importantes et jettent un éclairage nouveau sur l'élaboration de la politique étrangère. L'hypothèse de base de ces recherches est commune : d'une présidence à l'autre, le style présidentiel et les modes de gestions de la prise [164] de décision varient au point où la politique étrangère ne peut être expliquée de manière globale, objective et constante. Elle serait plutôt le fruit de la conjonction de prédispositions personnelles, de convictions politiques et de formes d'organisations particulières à chacune des présidences, ce qui rend toute tentative de généralisation incomplète. La personnalité, la pensée et le système de gestion du président influencent et transforment à ce point le cours de la politique étrangère que toute prédiction — sur l'orientation et les motivations de celle-ci — est vaine. Il n'y aurait d'explication de cette politique que dans les particularismes des administrations présidentielles qui se sont succédé.

### *Le style présidentiel*

Le style décisionnel de chaque président est déterminé par deux séries de facteurs : d'une part son caractère et sa personnalité, d'autre part les qualités et la nature du leadership dont il fait preuve. L'étude du caractère et de la personnalité constitue une approche désormais largement reconnue dans le monde anglo-saxon, quoique souvent moins connue des américanologues francophones. Aucun chef d'État n'est pourtant autant étudié que le président américain : historiens, politologues et psychologues se penchent sur les moindres faits et expériences de la vie de l'homme qui siège à la Maison-Blanche. Ainsi, il est courant de voir les présidents décrits ou étiquetés comme des moralisateurs (par exemple Wilson ou Carter), des idéologues (Reagan ou G.W. Bush), des pragmatistes (Nixon ou G.H. Bush), des faucons (Nixon, Reagan) ou encore des colombes (Carter) — et de lire comment leur éducation, leur vie et leur carrière les ont amenés à développer ces orientations <sup>381</sup>. Par ailleurs, des biographies soulignent les traits personnels et les aptitudes d'un président et montrent que leur approche décisionnelle, une fois à la Maison-Blanche, est la conséquence de leur passé psychologique <sup>382</sup>. Quatre auteurs ont particulièrement enrichi l'étude de la présidence, de la politique étrangère et de la prise de décision en concentrant leur approche sur l'influence de [165] la personnalité, de même que sur les qualités de leadership, des présidents sur la politique étrangère.

---

<sup>381</sup> Wiarda, *op. cit.*, p. 275.

<sup>382</sup> Le classique du genre est l'étude sur la carrière de Woodrow Wilson par Juliette et Alexander George, *Woodrow Wilson and Colonel House : A Personality Study*, New York, Dover Publisher, 1964, 361 p.. Voir aussi de ces auteurs, *Presidential Personality and Performance*, Boulder, Westview Press, 1998, 287 p.

### *L'analyse de James David Barber*

La contribution du politologue, spécialisé en psychologie, James David Barber est l'une des plus importantes <sup>383</sup>. Dans *The Presidential Character*, Barber définit la personnalité du président comme le produit de son caractère (autrement dit le façonnement de son comportement dès le jeune âge), de sa vision du monde (son système de valeurs), et de son style (son adaptation au milieu de travail). La somme de ces facteurs, étudiés d'un président à l'autre, définit deux axes d'analyse de la personnalité.

Le premier axe évalue la propension du président à adopter une attitude active ou passive envers son rôle et ses tâches. Ainsi, les présidents « actifs » manifestent un fort leadership et s'impliquent dans chaque étape du processus décisionnel. Les présidents « passifs » fuient au contraire les initiatives et délaissent à leurs conseillers le soin de définir les politiques.

Le second axe juge la manière, positive ou négative, par laquelle le président interprète les expériences et les réalisations, de même que les succès et les échecs de sa présidence. Les présidents « positifs » sont enthousiastes et dynamiques, et surmontent l'adversité par une foi inébranlable dans leur contribution. En revanche, les présidents « négatifs » croulent sous le poids des responsabilités et blâment leurs conseillers pour les revers de leur présidence.

Par conséquent, quatre styles cognitifs découlent de l'analyse de Barber et permettent de corréler ces deux axes.

En premier lieu, on retrouve les présidents « actifs-positifs », disposant d'une forte estime de soi et témoignant d'une très grande capacité d'adaptation : F.D. Roosevelt, Truman, Kennedy, G.H. Bush et Clinton. Cette catégorie regroupe la plupart des présidents, étant donné les aptitudes exigées du chef de la Maison-Blanche (ces présidents ont également été parmi ceux qui ont le mieux accompli leurs tâches).

En deuxième lieu, il y a les présidents « passifs-positifs » qui, à la différence de la première catégorie, adoptent une attitude en apparence

---

<sup>383</sup> James David Barber, *The Presidential Character : Predicting Performance in the White House*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 3<sup>e</sup> éd., 1992, 544 p.

apathique, accompagnée d'une faible implication [166] dans la prise de décision : Eisenhower, Ford, Reagan et (occasionnellement) G.W. Bush se retrouvent dans cette catégorie. Ces présidents ont en général surpris, car en dépit des difficultés rencontrées au sein de leurs systèmes décisionnels, leur performance a globalement été jugée satisfaisante.

En troisième lieu, les présidents « actifs-négatifs » incluent Wilson, Carter, Nixon et Johnson, dont l'hyperactivité et la propension à désigner des coupables et à s'ériger en victime des événements ont engendré des résultats souvent décevants.

Enfin, la catégorie des présidents « passifs-négatifs » demeure vide depuis le passage de Calvin Coolidge à la Maison-Blanche dans les années 1920 (on a cru pendant un moment que Eisenhower allait l'imiter). De tels présidents sont désengagés et peu intéressés par les exigences de l'emploi, une éventualité peu probable aujourd'hui étant donné tant la nature — les difficultés — du processus de désignation que les attentes de l'opinion publique envers le chef de la Maison-Blanche.

Le modèle de Barber offre donc une grille de lecture pour comprendre les différences de style entre présidents, quoique ses détracteurs soulignent la rigidité de ses catégories et surtout son inaptitude à apprécier des variables aussi complexes que le caractère et la personnalité du président <sup>384</sup>.

---

<sup>384</sup> Alexander George, « Assessing Presidential Character », dans Juliette et Alexander George, *op. cit.*, p. 145-197 ; Stanley Renshon, *The Psychological Assessment of Presidential Candidates*, New York, New York University Press, 1996, 515 p.

### *La lecture de Fred Greenstein*

La contribution du politologue Fred Greenstein <sup>385</sup> se démarque sensiblement de la précédente. Ce spécialiste de la présidence évalue et classe la personnalité des présidents en fonction de six critères : ses qualités de communicateur, ses capacités d'organisation, ses talents de mobilisateur politique, sa capacité d'anticipation, son style cognitif (c'est-à-dire son aptitude à assimiler une masse considérable d'informations), et son intelligence (que l'auteur lie à la stabilité émotionnelle). En comparant douze présidents depuis la seconde guerre mondiale, Greenstein, sans étonnement, conclut à l'incroyable diversité de talents et à l'inégalité des performances d'un président à l'autre.

[167]

Ainsi, les prouesses de communicateur et de mobilisateur de Reagan ont compensé son désintérêt pour l'organisation de sa présidence. En revanche, la réussite organisationnelle de G.H. Bush n'a pu masquer ses lacunes évidentes sur le plan de la communication et de la mobilisation politique.

Le sens de l'anticipation et l'intelligence de Kennedy ont permis de construire le mythe de sa contribution ; les mêmes qualités chez Johnson se sont effacées derrière un style cognitif et un mode de gestion organisationnel très déficients. De même, l'intelligence de Carter n'a été d'aucun secours pour articuler une capacité d'anticipation, pour mobiliser les appuis politiques et, au bout du compte, pour sauver sa présidence.

Les immenses connaissances et les capacités redoutables d'organisation, d'Eisenhower ou de Nixon, ont pourtant produit deux résultats opposés : le premier manifeste une intelligence et une intuition politique surprenantes, tandis que le second étonne par son manque spectaculaire de jugement sur certaines questions.

Les insuffisances cognitives de Truman ont été neutralisées par son intelligence et sa capacité d'anticipation. L'immense capacité d'absorption de l'information de Clinton a fait oublier son indiscipline, à

---

<sup>385</sup> Fred Greenstein, *The Presidential Difference. Leadership Style from FDR to Clinton*, Princeton, Princeton University Press, 2001, 293 p.

l'occasion son manque d'intelligence ainsi que ses déboires organisationnels <sup>386</sup>.

Greenstein montre donc combien il est utile de comprendre la personnalité du chef de la Maison-Blanche si l'on veut expliquer les fluctuations et soubresauts de la politique étrangère.

### *L'apport de Robert Dallek*

L'historien Robert Dallek met l'accent sur la notion de leadership et sur la conception du monde que l'on retrouve chez chacun des présidents <sup>387</sup>. Selon une méthodologie analogue à Greenstein, Dallek privilégie cinq variables pour évaluer les performances des présidents : la conception du monde, le pragmatisme, le consentement des gouvernés, le charisme et la crédibilité. Ces facteurs ont l'avantage d'être plus simples et plus faciles [168] à vérifier et à analyser que ceux de Greenstein. Ils ont tous eu une très grande influence sur la politique étrangère.

*Premièrement*, la conception du monde, le système de valeurs du chef de la Maison-Blanche a, sans nul doute, une influence déterminante sur l'orientation de la politique étrangère susceptible d'affecter les relations internationales <sup>388</sup>. Là où Wilson et Carter mettent l'accent sur des principes de droit et sur les organisations internationales, Reagan et G.W. Bush privilégient les rapports de puissance et les intérêts nationaux. Comment, en fait, le président perçoit-il le monde : de manière géopolitique et stratégique (Kennedy, Nixon) ou interdépendante et économique (Clinton) ? De façon unilatéraliste où prédomine le chacun pour soi (Johnson, Reagan), ou multilatéraliste où triomphe le tous pour un (Truman, Clinton) ? La vision est particulièrement influente lorsqu'elle donne lieu à la mise en place d'une « doctrine », par

---

<sup>386</sup> Notamment l'affaire Lewinsky, mais aussi les premières années difficiles marquées par les incohérences décisionnelles autour de la mission militaire en Somalie et du refus d'intervenir en Bosnie.

<sup>387</sup> Robert Dallek, *Hail to the Chief. The Making and Unmaking of American Presidents*, New York, Hyperion, 1996, 232 p.

<sup>388</sup> Philip Tetlock, « Cognitive Perspectives on Foreign Policy », dans John Ikenberry (ed.), *American Foreign Policy : Theoretical Essays*, New York, Longman, 4<sup>e</sup> éd., 2002, p. 488-506.

exemple l'endiguement sous Truman ou la fin de la guerre froide sous Reagan, mais désastreuse lorsqu'elle s'avère illusoire, comme le programme de paix de Wilson ou le nouvel ordre mondial sous G.H. Bush. Pire encore, certains n'ont eu aucune vision (Eisenhower, Ford). Cette perception du monde est d'autant plus déterminante qu'elle réoriente la politique étrangère américaine (ainsi l'endiguement met fin à l'isolationnisme, la lutte contre le terrorisme remplace l'attitude attentiste de « l'après-guerre froide »).

*Deuxièmement*, le pragmatisme requiert un esprit de flexibilité et de compromis. Alors que certains présidents ont excellé dans l'art d'effectuer des concessions sans mettre en cause leur vision (Kennedy, Reagan), d'autres se sont révélés de véritables caméléons en adaptant leurs objectifs et leurs stratégies pour épouser des causes ponctuellement populaires (F.D. Roosevelt, Clinton).

*Troisièmement*, le consentement des gouvernés traduit l'esprit de « *consensus building* » que le président veut susciter. Les meilleurs présidents ont pris soin de créer et de maintenir ce consensus, parfois en cultivant l'opinion publique (par exemple, Truman) ; les moins bons ont ignoré les ruptures de consensus et ainsi mis en péril leur présidence (Johnson et Nixon).

[169]

*Quatrièmement*, le charisme est l'essence du leadership <sup>389</sup>. Le président suscite-t-il une certaine mobilisation et convainc-t-il la bureaucratie, la législature et le public du bien-fondé de sa politique ? Certains sont parvenus à gagner les cœurs et les esprits (Kennedy, Reagan), tandis que d'autres ont provoqué - notamment au sein de leur administration — des ressentiments, voire de la dérision (Johnson, Nixon, Carter).

Enfin, *cinquièmement*, la crédibilité peut se résumer, selon Dallek, à la propension du président à dire ce qu'il fait et faire ce qu'il dit. La crédibilité est indispensable à la performance présidentielle : la constance de Truman lors du conflit en Corée contraste ainsi avec les promesses non respectées de Johnson de ne pas engager les troupes, et de Nixon de ne pas étendre la guerre au Vietnam. Il y a également les

---

<sup>389</sup> Donald Hafner, « Presidential Leadership and the Foreign Policy Bureaucracy », dans David Deese (ed.), *The New Politics of American Foreign Policy*, New York, St. Martin's Press, 1994, p. 36-58.

présidents qui ne peuvent réaliser ce qu'ils ont promis : l'idéalisme n'a pas su s'imposer ainsi qu'en témoignent les échecs de la paix wilsonienne et de la vision de Carter.

### *La typologie de Thomas Preston*

Le politologue Thomas Preston présente, pour sa part, une nouvelle typologie du style présidentiel <sup>390</sup>. Le style est déterminé, selon lui, par trois caractéristiques individuelles : l'exercice de l'autorité (la soif et la pratique du pouvoir), la stratégie cognitive (la recherche et le traitement de l'information) et l'expérience acquise précédemment. À partir de ces variables, Preston classe les présidents selon leur degré d'implication dans la prise de décision, et leur niveau d'adaptation aux exigences de l'information.

Dans *la première catégorie*, celle de l'implication, on retrouve tout d'abord le style « directeur », c'est-à-dire celui d'un président centralisateur, directif et qui, en raison de son expérience ou de sa soif de pouvoir, impose ses préférences (Eisenhower, Kennedy, Nixon). Il y a ensuite le style « administrateur » des présidents expérimentés, moins séduits par le pouvoir, et préférant la décentralisation des décisions et les compromis bureaucratiques [170] (G.H. Bush). Puis s'ajoutent les présidents de type « magis-trat », centralisateurs mais inexpérimentés, qui apprécient les avis - parfois contradictoires - de leurs conseillers, à l'intérieur comme à l'extérieur du gouvernement (Truman, Johnson, Carter). Enfin, les présidents de type « mandataire », ni expérimentés ni centralisateurs, peu intéressés par les affaires étrangères et déléguant volontiers leur autorité (Reagan, et dans une moindre mesure Clinton, G.W. Bush).

Dans *la seconde catégorie*, celle de l'adaptation, Preston classe de nouveau les présidents en fonction de quatre orientations. La première est celle des présidents « navigateurs », en d'autres termes les présidents vigilants qui accordent une grande importance à l'information qui leur est transmise. Leur style est donc moins enclin aux décisions

---

<sup>390</sup> Thomas Preston, *The President and His Inner Circle : Leadership Style and the Advisory Process in Foreign Affairs*, New York, Columbia University Press, 2001, p. 5-31.

précipitées (Eisenhower, Kennedy et G.H. Bush). La deuxième regroupe les présidents « sentinelles », ponctuellement flexibles mais tendant à maintenir leurs préférences malgré l'évolution des événements. Ils utilisent des analogies et des stéréotypes pour comprendre et transmettre l'information. Ils sont ainsi plutôt déterminés et fermes dans leurs décisions (Reagan, G.W. Bush). La troisième tendance inclut les présidents du type « observateur », qui s'en remettent à leurs conseillers : ils estiment que les enjeux sont complexes et qu'ils méritent d'être scrutés dans le détail. Leur style est moins décisif car ils sont toujours prêts à reconsidérer leurs décisions (Carter, Clinton). Enfin, la quatrième rassemble les présidents au style « imprévisible ». Ces présidents réagissent rapidement, selon leurs préférences personnelles et sans nécessairement vouloir recevoir toute l'information. Ils sont grandement influencés par les analogies et les stéréotypes. Ce sont des décideurs déterminés qui fuient les prises de décision axées sur la délibération (Truman, Johnson, Nixon).

Au bout du compte, cet effort de catégorisation permet de donner seize combinaisons possibles de styles présidentiels. Celles qui s'appliquent à la politique étrangère des présidents depuis 1945 sont : l'approche « magistrat-imprévisible » (Truman, Johnson), « magistrat-observateur » (Carter), « directeur-navigateur » (Eisenhower, Kennedy), « directeur- imprévisible » (Nixon), « administrateur-navigateur » (G.H. Bush), « mandataire-sentinelles » (Reagan, G.W. Bush), et « mandataire-observateur » (Clinton). L'analyse de Preston présente deux avantages. Le premier est d'offrir une interprétation plus [171] complète et probablement plus juste, que celle de Barber, par exemple du style présidentiel - notamment en raison de cette classification duale. Le second est de rendre compte de l'évolution d'un style sur la durée d'une présidence. Ainsi, il s'avère que souvent un président modifie son style décisionnel et qu'avec le recul son style sera plus tard redéfini (ainsi Eisenhower, qui était perçu à l'époque comme un administrateur, est désormais identifié comme un directeur ; tandis que Clinton qui est décrit comme un mandataire pourrait en fait se révéler avoir agi davantage tel un directeur, après sa réélection en 1996). En dernière analyse, c'est la personnalité du président qui, de l'avis de Preston, explique non seulement le style et le choix d'une structure de prise de décision mais également l'orientation de la politique étrangère américaine.

### *Les systèmes de gestion*

Les processus décisionnels sont également importants pour juger de la performance d'un président en politique étrangère. Un mauvais processus ne produit pas nécessairement de mauvaises décisions. De très fortes rivalités entre conseillers, une mauvaise information, des études incomplètes, une présentation erronée des options sont autant de composantes d'un processus décisionnel déficient. Pourtant le président peut en fin de compte prendre de bonnes décisions. En règle générale, il est cependant juste d'affirmer que les échecs de politique étrangère sont grandement influencés, et explicables, par l'existence de lacunes majeures dans la prise de décision. Ces insuffisances et leurs fondements sont bien étudiés dans la littérature sur les modes et systèmes de gestion présidentiels <sup>391</sup>. Peu de présidents ont échappé aux carences de leur processus décisionnel. À des degrés variables, ces déficiences ont causé des torts à leur présidence et à la politique extérieure des États-Unis. Si, de toute évidence, la seule structure organisationnelle ne détermine pas la manière dont le président utilise un processus décisionnel, la corrélation entre le type de structure et le style présidentiel semble en revanche expliquer grandement les choix et la conduite de la politique étrangère américaine <sup>392</sup>. [172] Chaque président choisit le mode de gestion qui lui convient et qui est en mesure de lui assurer un certain contrôle sur la formulation et la mise en œuvre de sa politique extérieure. La meilleure étude d'ensemble sur la question du système de gestion présidentielle demeure celle du politologue Alexander George <sup>393</sup>. Durant sa longue carrière, George a analysé la façon dont les styles cognitifs des présidents se sont imposés à leurs modes de

<sup>391</sup> Charles-Philippe David, *Au sein de la Maison-Blanche. La formulation de la politique étrangère des États-Unis de Truman à Clinton*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1994, 521p. (2<sup>e</sup> éd. à paraître en 2004).

<sup>392</sup> Richard Cottam et Bert Rockman, « In the Shadow of Substance : Presidents as Foreign Policy Makers », dans David Forsythe (ed.), *American Foreign Policy in an Uncertain World*, University of Nebraska Press, 1984, p. 65-101.

<sup>393</sup> Alexander George et Eric Stern, « Presidential Management Styles and Models », dans Juliette et Alexander George, *Presidential Personality and Performance*, Boulder, Westview Press, 1998, p. 199-280 ; voir aussi de A. George, *Presidential Decision-Making in Foreign Policy : The Effective Use of Information and Advice*, Boulder, Westview Press, 1980, 267 p.

gestion pour définir les orientations de la politique étrangère. Il conclut qu'en général les chefs de la Maison-Blanche ont adopté trois modes de gestion de la prise de décision : le système compétitif, le système de gestion formelle et le système de gestion collégiale. Ceux-ci ont comporté des avantages et des désavantages éminemment variables selon le président.

### *Le système compétitif*

Alexander George examine tout d'abord le système « compétitif », qui privilégie la libre expression de leur point de vue par les conseillers et les bureaucraties. Dans un tel mode de gestion, la concurrence est de mise pour gagner l'oreille du président. Celui-ci est ainsi exposé à des opinions plurales, souvent contradictoires. En ce sens, le président souhaite être informé des choix décisionnels et ne pas être confronté à une unanimité bureaucratique. Dans un tel système, la hiérarchie est édulcorée et les voies d'accès au Bureau ovale sont multiples. Il est crucial, dans le fonctionnement du mode compétitif, que le président soit expérimenté et déterminé, autrement dit qu'il adopte un style décisif et qu'il puisse trancher clairement entre les options. Alors que le système compétitif a adéquatement servi un président « actif-positif » comme F.D. Roosevelt, apte à imposer son point de vue, il a généré des difficultés sérieuses pour le président Carter. Le rôle de « magistrat » de ce dernier ne convenait guère à son modèle compétitif : parce qu'il ne savait quelle voie privilégier, sa politique étrangère a donné lieu à des tergiversations [173] néfastes. Ce système semble ainsi mieux convenir aux présidents du type « directeur » et « sentinelle ». Le système compétitif demeure, des trois systèmes, le moins fréquemment adopté et le plus difficile à gérer.

### *Le système de gestion formelle*

Le mode de gestion « formelle » ressemble à celui de l'armée ou de l'entreprise privée, avec des lignes hiérarchiques et des procédures bien définies. Les options sont étudiées par la bureaucratie qui achemine vers le président et ses conseillers une palette limitée d'alternatives,

considérées comme les meilleures, et parmi lesquelles le président détermine en petit comité son choix final. En général, le chef de la Maison-Blanche n'est pas exposé aux désaccords organisationnels. Ceux-ci sont résolus au niveau bureaucratique, laissant au président le soin de juger au mérite les options qui lui sont présentées. Le système formel s'appuie grandement sur le travail des conseillers qui s'assurent que la bureaucratie a accompli sa mission de définition des options en lice - et notamment de celles qui sont retenues pour être exposées au président. Le modèle formel a relativement bien fonctionné sous les présidences de Truman, d'Eisenhower et de Ford, alors qu'il a pénalisé celle de Nixon. En effet, un président « positif », aux allures de « directeur » ou de « magistrat » (Truman, Eisenhower) profite apparemment davantage du système formel, alors que le comportement « imprévisible » d'un président « négatif » (Nixon) semble atténuer certains des avantages du modèle formel. De fait, Nixon a maintes fois manifesté son mépris pour le formalisme du processus décisionnel, le considérant tout au plus comme un moyen utile de détourner l'attention de l'administration : les abus qui vont en découler altéreront profondément et durablement la crédibilité du président. Aussi, en principe, le système formel a-t-il souri aux présidents, dans la mesure où ceux qui l'ont adopté ont été en mesure de mener une politique étrangère résolument engagée et relativement cohérente.

### *Le système de gestion collégiale*

Le système « collégial » retient des éléments des deux premiers modèles tout en essayant d'en éliminer les défauts. Ainsi, les présidents choisissent avec soin des conseillers qui leur ressemblent ou qui se fondent aisément dans leur équipe. L'expression d'opinions [174] diverses est cantonnée à un petit groupe de décideurs : en son sein, cette petite équipe va délaissier l'approche formelle de la prise de décision. L'avantage du système collégial est d'éviter la concurrence tout en préservant un tant soit peu le formalisme du processus décisionnel. Le risque le plus évident de ce modèle est d'engendrer, au sein de l'équipe qui entoure le président, une « illusion groupale » - c'est-à-dire un sentiment de supériorité au sein du groupe, certain de la justesse de son analyse et

absolument convaincu du bien-fondé de ses décisions <sup>394</sup>. Le président doit veiller à ne pas nourrir cette illusion et plutôt favoriser un esprit de compétition au sein de son équipe. Six présidents ont adopté cette approche, avec plus ou moins de succès. Deux ont excellé, Kennedy et G.H. Bush, des décideurs « navigateurs » vigilants et relativement expérimentés dans les affaires étrangères <sup>395</sup>. Deux présidents ont en revanche failli : Johnson et Reagan ont respectivement eu des comportements de « magistrat » et de « mandataire », deux attitudes incompatibles avec le mode de gestion collégial. Ainsi, Johnson a été incapable de contrer l'illusion groupale entourant la guerre du Vietnam. De même, Reagan s'est trouvé ponctuellement paralysé par le consensus — apparent - qui régnait dans son administration et a conduit à des erreurs de politique étrangère d'importance (au nombre desquelles la désastreuse intervention au Liban et l'affaire Iran-Contra <sup>396</sup>). Plus paradoxal encore, il est sans doute le seul président qui a mis en œuvre les trois modes de gestion à un moment ou un autre de sa présidence, ce qui explique les incohérences épisodiques de sa politique étrangère. Néanmoins, au final, la conduite de cette politique fut l'une des plus réussies de la période contemporaine, menant à bien la fin de la guerre froide. Enfin, deux présidents se retrouvent à mi-chemin d'une approche collégiale réussie : Clinton, dont l'apprentissage de la gestion de la politique étrangère fut long et laborieux, et G.W. Bush, pour lequel les exigences de la crise du 11 septembre 2001 ont masqué les terribles divisions au sein de son administration. Tous deux ont été des « mandataires », [175] alertes, faisant confiance à leurs conseillers qui les ont généralement bien servis.

La politique extérieure américaine est une entreprise complexe et seul le président, au moyen de ses pouvoirs formels et informels, détient la clé de son succès. Pour rendre compte des choix opérés, la personnalité du président américain, son style et son mode de gestion constituent des facteurs aussi déterminants que son autorité. Truman n'était certainement pas loin de la vérité en affirmant que lui seul concevait la

<sup>394</sup> Irving Janis, *Groupthink, Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascos*, Boston, Houghton Mifflin, 1982, 349 p.

<sup>395</sup> On notera que Kennedy, moins expérimenté, compense par un style plus directif tandis que Bush, qui l'est plus, se satisfait d'une approche plus administrative.

<sup>396</sup> C.-P. David et al., *op. cit.*

politique étrangère. Cette perspective reste inchangée et la politique étrangère demeure aux mains d'une présidence... toujours impériale.

[176]

[177]

**La politique étrangère des «États-Unis.**  
*Fondements, acteurs, formulation*

DEUXIÈME PARTIE

**Chapitre 6**

---

**LES ACTEUR DU JEU  
BUREAUCRATIQUE**

[Retour à la table des matières](#)

On peut comparer le système de formulation de la politique étrangère américaine à une pieuvre dont les tentacules bureaucratiques emprisonnent l'Exécutif. Le président Kennedy avouait à un interlocuteur qu'il voulait bien approuver sa décision, mais qu'il ne savait pas si son gouvernement serait d'accord <sup>397</sup> ! Dans le même esprit, la bureaucratie (terme consacré pour l'Administration gouvernementale américaine) occupe une place à ce point importante que le président Truman la comparait à un tigre : « Il faut la mater au risque de se faire avaler <sup>398</sup> », disait-il. Cette vision se révèle d'autant plus exacte quand il s'agit de la politique extérieure. Le jeu des poids et contrepoids, établi par la Constitution, se déroule davantage à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Exécutif. Il y a un véritable contraste entre la politique intérieure et étrangère : le Parlement et les groupes d'intérêt sont actifs, impliqués et incontournables — devenant du coup très puissants - dans l'orientation de la politique intérieure, alors qu'ils se désintéressent le plus souvent des

---

<sup>397</sup> John Rourke et al., *Making American Foreign Policy*, Guilford, Brown and Benchmark, 2<sup>e</sup>éd., 1996, p. 274.

<sup>398</sup> Sam Sarkesian et al., *US National Security. Policymakers, Processes, and Politics*, Boulder, Lynne Rienner, 3<sup>e</sup> éd., 2002, p. 83.

questions de politique étrangère. Dans la majorité des situations et des prises de décision, ce sont les administrations (et le président) qui déterminent les choix de politique étrangère. Aussi, en [178] dehors de situations exceptionnelles, les bureaucraties disposent d'une grande latitude dans l'élaboration de la politique étrangère. Ceci est particulièrement évident en ce qui concerne la sécurité nationale et le renseignement, domaine devenu plus crucial que jamais depuis les événements du 11 septembre 2001. Ainsi, en réalité, « le gouvernement d'opposition se retrouve en quelque sorte parmi les bureaucraties fédérales <sup>399</sup> ». Le nombre d'organisations, de départements et d'agences dont les compétences touchent à la politique étrangère et de défense est non seulement considérable, il va croissant. Les mandats s'élargissent en raison d'enjeux nouveaux et complexes ; le poids et l'influence d'une administration spécifique vont varier selon l'époque et selon le contexte ; les résistances au changement, les rivalités entre services et le primat des intérêts sectoriels sont particulièrement vifs. De ce fait, la coordination des activités et la cohérence des actions ne sont pas nécessairement aisées. En effet, les perspectives organisationnelles sont attachées à des traditions et à des usages profondément ancrés. Censé servir le président, l'appareil gouvernemental impose, du seul fait de son existence, des contraintes lourdes au mécanisme décisionnel, que seule la détermination du président peut surmonter.

L'étude des principaux acteurs, notamment dans les domaines diplomatique et sécuritaire, permettra de comprendre en quoi les motivations bureaucratiques et les comportements administratifs affectent la cohérence de la politique extérieure.

---

<sup>399</sup> *Ibid.*, p. 97.

## Le rôle classique de la diplomatie et de la défense

[Retour à la table des matières](#)

Le noyau dur de la politique étrangère américaine est articulé autour de deux ministères : le Département d'État, créé en 1789, et le département de la Défense, constitué en 1949.

### *Le Département d'État*

Pendant plus de 150 ans, et jusqu'à l'entrée en guerre des États-Unis dans la seconde guerre mondiale, le Département d'État (ou ministère des Affaires étrangères) était la principale administration responsable de la politique extérieure. En dehors du département de la Guerre et de petites entités existant au [179] sein d'autres ministères, le Département d'État dominait la diplomatie américaine. Il ne comprenait que quelques centaines de personnes, incluant les ambassadeurs, et restait relativement discret. Progressivement, de 1942 jusqu'à 1968, le Département d'État prend de l'importance. Il connaît alors son heure de gloire et d'expansion, profitant de la réorientation de la diplomatie américaine vers un internationalisme et un interventionnisme accrus. Si son mandat et son rôle restent déterminants, il est également de plus en plus concurrencé par d'autres départements, notamment celui de la Défense.

### *Le mandat du Département d'État*

Le plus ancien des ministères du gouvernement américain détient le vaste mandat de mener la diplomatie des États-Unis. Pour ce faire, il met en œuvre cinq objectifs :

- le premier est d'assurer la représentation des États-Unis à l'étranger, au moyen des *Foreign Service Officers* (FSO), qui sont des fonctionnaires - notamment des diplomates - du Département d'État ;
- le deuxième est de recueillir les positions officielles des gouvernements étrangers et de les présenter aux décideurs à Washington ;
- le troisième est de mener ou d'encadrer les négociations avec les représentants et les délégations des autres pays ;
- le quatrième consiste à observer les évolutions politiques et les événements qui peuvent influencer le cours de la politique étrangère américaine et à établir des synthèses au profit des décideurs ;
- enfin, le Département d'État fournit au président et au NSC des avis ou des recommandations pour arrêter des choix et des orientations. Le secrétaire d'État est responsable, avec ses conseillers, de cette fonction politique de conseil.

La réalisation de ce mandat requérait, en 1789, six personnes et un budget de 8 000 dollars. En 2001, le Département d'État emploie plus de 20 000 employés — environ 10 000 sont à l'étranger dont 4 000 sont des FSO — et dispose d'un budget de 16 milliards de dollars. Alors qu'en valeur absolue, ces ressources consenties à la diplomatie peuvent paraître considérables, en réalité, le budget du Département d'État ne représente que 1% environ du budget fédéral quand celui de la Défense est [180] seize fois plus élevé<sup>400</sup>. Le Département d'État demeure, en fait, l'un des plus petits du gouvernement fédéral.

---

<sup>400</sup> Richard Gardner, « The One Percent Solution », *Foreign Affairs*, 79, juillet-août 2000, p. 3-7.

### *La structure du Département d'État*

La structure du Département d'État s'articule sur cinq niveaux, comprenant le secrétaire d'État, son adjoint, les sous-secrétaires, les assistants-secrétaires et les ambassadeurs, dont les nominations sont subordonnées à l'approbation du Sénat <sup>401</sup>, auxquels il faut ajouter des directions et des agences :

- Le secrétaire d'État, responsable de la conduite de la diplomatie, est le conseiller principal du président dans la formulation de la politique étrangère. À ce titre, il est membre statutaire du NSC. Le secrétaire d'État joue en principe un rôle déterminant dans l'affirmation de son département au sein du processus décisionnel <sup>402</sup>. Pourtant, il faut avouer que certains secrétaires ont brillé par leur absence ou par leur faiblesse. À ce titre, le cas le plus probant est celui de William Rogers, sous Nixon : dans la mesure où Rogers ne connaissait rien, ou si peu, à la politique étrangère, la Maison-Blanche avait les coudées franches, ce dont le président Nixon se félicitait particulièrement. En règle générale deux types de secrétaires ont marqué l'Histoire : d'une part ceux qui ont représenté et promu le rôle du Département d'État (tels Rusk sous Kennedy, Vance sous Carter, Haig sous Reagan, Christopher et Albright sous Clinton, Powell sous G.W. Bush), et d'autre part ceux qui ont permis au président, par leur intermédiaire, de dominer les rouages administratifs (Dulles sous Eisenhower Kissinger sous Nixon et Ford, Baker sous G.H. Bush). La prépondérance du secrétaire d'État au sein du gouvernement ne signifie pas pour autant que son administration et ses fonctionnaires pèseront sur les décisions. Au contraire, lorsque le secrétaire d'État décide de se rallier au président [181] et

<sup>401</sup> Pour un exposé des structures du Département d'État, voir : Rourke et al., *op. cit.*, p. 283-286 ; Donald Snow et Eugene Brown, *Puzzle Palaces and Foggy Bottom. US Foreign and Defense Policy-Making*, New York, St. Martin's Press, 1994, p. 90-100 ; James Nathan et James Oliver, *Foreign Policy Making and the American Political System*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 3<sup>e</sup> éd., 1994, p. 11-17.

<sup>402</sup> Charles Kegley et Eugene Wittkopf, *American Foreign Policy : Pattern and Process*, New York, St. Martin's Press, 5<sup>e</sup> éd., 1996, p. 385-386.

d'ignorer les points de vue exprimés par sa propre administration, l'institution perd une grande part de son influence.

— Il est secondé par le secrétaire d'État adjoint, qui s'assure de la gestion et des affaires administratives du département et s'appuie sur un bureau de conseillers (*Office of the Secretary of State*) qui comprend environ 300 fonctionnaires.

— On retrouve ensuite six sous-secrétaires d'État (*Under Secretary of State*) responsables de secteurs fonctionnels : l'administration et la gestion, les affaires économiques et agricoles, les affaires globales (démocratie, droits humains, environnement, aide humanitaire, personnes réfugiées, trafic de stupéfiants), le contrôle des armements et la sécurité internationale (non-prolifération, traités et vérification de l'application des accords), la diplomatie et les affaires publiques (programmes culturels et éducatifs, communication externe), et le plus important, les affaires politiques.

— Chaque secteur recouvre un ensemble de bureaux spécialisés. C'est en effet dans le secteur des affaires politiques que se retrouvent les sept bureaux régionaux : l'Afrique, l'Europe, le Moyen-Orient, les Amériques, l'Asie du Sud, l'Asie de l'Est et le Pacifique, et les organisations internationales. Chacun de ces bureaux est dirigé par un assistant-secrétaire d'État (*Assistant Secretary of State*). On trouve également d'autres bureaux fonctionnels dont le rôle peut être particulièrement déterminant. Ainsi le bureau de Planification, dont la contribution historique aura été la conceptualisation de la stratégie d'endiguement sous Truman ; le bureau de Coordination des relations avec le Congrès ; le bureau des Affaires légales, le bureau du Contre-terrorisme ; ou encore le bureau du renseignement et de la Recherche (*Intelligence and Research*) qui constitue l'une des composantes du système de collecte et d'analyse de la communauté du renseignement.

— Les ambassadeurs et consuls sont responsables des quelque 250 missions des États-Unis à l'étranger, et coordonnent les relations diplomatiques avec les gouvernements et les organisations internationales. À titre de chef de mission, les ambassadeurs et consuls sont amenés à diriger des fonctionnaires autres que ceux du Département d'État. La répartition des nominations d'ambassadeurs est un sujet de litige constant entre les conseillers du président et le Département d'État. En

général, 70% des ambassadeurs sont des diplomates de carrière et 30% sont [182] nommés discrétionnairement par le président (nominations politiques).

— Deux directeurs sont subordonnés au secrétaire d'État mais disposent d'une large autonomie de fonctionnement. Il s'agit du représentant des États-Unis aux Nations unies et de l'administrateur en chef de l'Agence pour le développement international (USAID). Ces deux directeurs ont un accès privilégié au président (en d'autres termes, depuis 1998, ils ont le droit — rare - de solliciter un rendez-vous sans passer par la voie hiérarchique) mais demeurent sous la tutelle du secrétaire d'État. Leur personnel, toutefois, ne dépend pas des ressources attribuées au département. Autrement dit, la USAID dispose d'un statut d'agence indépendante et d'un budget moyen d'environ 7,5 milliards de dollars par année.

Après d'âpres négociations, marquées par l'intransigeance du Congrès, l'absence de consensus sur les orientations de politique étrangère et les résistances de l'Administration Clinton <sup>403</sup>, le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif parviennent à un compromis : la loi de réforme du Département d'État est adoptée par le Congrès en 1998. Le réaménagement est substantiel. Au bout du compte, des trois agences indépendantes visées par la réorganisation, seule la USAID (créée en 1961) est relativement épargnée. Les deux autres, l'ACDA (*Arms Control and Disarmament Agency*) et l'USIA (*United States Information Agency*), sont intégrées au Département d'État. D'un côté, l'ACDA, créée en 1963, dont les fonctions sont transférées à la direction du sous-secrétaire d'État chargé du contrôle des armements et de la sécurité internationale. L'ensemble des services et des personnels est regroupé dans un seul bureau, lui-même scindé en trois divisions : le désarmement, la non-prolifération et la vérification de l'application des accords. De l'autre côté, l'USIA, instituée en 1953, dont les fonctions sont dévolues au sous-secrétaire d'État à la diplomatie et aux affaires publiques. Les quelque 4 000 fonctionnaires de l'USIA sont répartis au sein de trois

---

<sup>403</sup> James Lindsay, « The State Department Complex After the Cold War », dans James Lindsay (ed.), *US Foreign Policy After the Cold War*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1997, p. 74-103.

nouvelles entités : la division éducative et culturelle, la division des affaires publiques et celle de l'information.

[183]

### *Le déclin du Département d'État*

Depuis 1969, et le début de la présidence de Nixon, ce département fait de plus en plus souvent face à d'autres acteurs bureaucratiques. Globalement, le Département d'État voit son influence dans le processus décisionnel décliner. Cet étiolement est causé par des facteurs extérieurs (entre autres, la concurrence des autres institutions), mais aussi par des facteurs propres à la culture de ce ministère. À ce titre, les études portant sur cette administration ont dégagé des problèmes récurrents <sup>404</sup> et plusieurs raisons expliquent ce déclin <sup>405</sup> :

L'interdépendance accrue des États, la révolution dans les communications et la globalisation des enjeux ont conduit à la démultiplication des acteurs, gouvernementaux et non gouvernementaux et à l'atomisation du processus d'élaboration de la politique étrangère. Cette pluralité d'acteurs de la société civile a donné naissance à une sorte de diplomatie publique, parallèle voire concurrente : le Département d'État ne serait plus en mesure de répondre adéquatement à la mondialisation des rapports internationaux. De fait, le Département d'État ne dispose plus de son monopole d'antan.

Le recours à la force et la multiplication des interventions militaires, de même que la place centrale qu'occupent les États-Unis sur le plan stratégique, ont fréquemment donné au département de la Défense ainsi

---

<sup>404</sup> John Dumbrell, *The Making of US Foreign Policy*, Manchester, Manchester University Press, 2<sup>e</sup> éd., 1997, p. 93-96 ; Barry Rubin, *Secrets of State. The State Department and the Struggle over US Foreign Policy*, New York, Oxford University Press, 1987, p. 250-265 ; Kegley et Wittkopf, *op. cit.*, p. 381-387 ; Wiarda, *op. cit.*, p. 204-205 ; Rosati, *op. cit.*, p. 121-131.

<sup>405</sup> Jerel Rosati, *The Politics of United States Foreign Policy*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1993, p. 107-109 ; Howard Wiarda, *American Foreign Policy : Actors and Processes*, New York, Harper Collins, 1996, p. 199-200.

qu'à la communauté du renseignement un poids plus important dans la conduite des affaires étrangères.

Les FSO ont un comportement qui suscite la méfiance chez les décideurs politiques. Leur culture élitiste (peu conforme aux usages sociaux américains), le fait qu'ils soient majoritairement issus de grandes universités, leur formation généraliste, leurs analyses résolument internationalistes (au détriment parfois des intérêts nationaux), leur préférence pour les solutions diplomatiques (négociations et compromis), leur esprit de clocher [184] (au sein de la bureaucratie) et leur conservatisme, sont autant de raisons pour lesquelles le Département d'État n'a pas toujours l'oreille des conseillers du président.

La Maison-Blanche a fréquemment fustigé l'inefficacité, le caractère procédurier, l'inadaptation et l'inertie du Département d'État. F.D. Roosevelt comparait d'ailleurs celui-ci à un éléphant <sup>406</sup>. C'est la raison pour laquelle le président, pour mener la politique étrangère, va souvent se tourner vers les fonctionnaires du NSC <sup>407</sup>. Ainsi, le Département d'État a souvent été écarté par le président et ses conseillers, insatisfaits de ses avis, de ses recommandations et de son comportement conservateur. Ces procédés accentuent les rivalités bureaucratiques et alimentent les tensions entre le Département d'État et les conseillers politiques.

Le travail de conception de la politique étrangère est de moins en moins réalisé au Département d'État. Les débats sur les orientations diplomatiques américaines sont moins secrets, et depuis cinquante ans ils bénéficient même d'une certaine publicité. Les présidents ont préféré recourir à l'organisation du NSC pour coordonner et harmoniser les points de vue internes et externes au gouvernement. Dans le cadre institutionnalisé du lobbying américain, le Département d'État pâtit de l'absence de groupes d'intérêt faisant valoir ses missions et son rôle. En effet, tandis que le département de la Défense peut compter sur le complexe militaro-industriel et le soutien du Congrès, alors que l'organisation du NSC dispose de l'oreille attentive du président, le Département d'État ne peut se prévaloir d'aucun soutien <sup>408</sup>, simplement parce

<sup>406</sup> Snow et Brown, *op. cit.*, p. 90.

<sup>407</sup> Voir Charles-Philippe David, *Au sein de la Maison-Blanche. La formulation de la politique étrangère des États-Unis de Truman à Clinton*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1994, 521 p. (2<sup>e</sup> éd. à paraître en 2004).

<sup>408</sup> À l'exception, toutefois, du soutien ponctuel de certaines ONG.

que ses objectifs n'ont pas de pendant sur le plan domestique. La planification est désormais souvent l'œuvre d'experts « irréguliers » au sein de l'appareil exécutif, c'est-à-dire de personnels non fonctionnaires, émanant du monde universitaire ou des centres de recherches privés (*think tanks*). De ce fait, le rôle du Département d'État est moins déterminant.

Plus de quatre-vingt-dix commissions et études ont mené, entre 1946 et 1996, des études critiques sur la structure du Département d'État <sup>409</sup> : elles en ont tour à tour souligné l'inertie, [185] justifiant de fait le primat du NSC, et ses velléités d'indépendance dès lors que des responsabilités substantielles lui étaient conférées par le président. Elles ont d'ailleurs suggéré de nombreux réaménagements. Pourtant, avec des ressources relativement limitées, ce département a fait la preuve de son expertise.

### *Le département de la Défense*

Le Pentagone (du nom du quartier général de la défense américaine) représente sans nul doute l'un des plus importants employeurs au monde avec quelque 2,5 millions de personnes (deux tiers de militaires et un tiers de civils). Ainsi, parmi les employés du gouvernement fédéral, une personne sur deux travaille au département de la Défense. Les États-Unis disposent de la plus puissante force armée au monde, pour laquelle ils dépensent 396 milliards de dollars en 2004 <sup>410</sup>. Le budget de la Défense représente ainsi environ un cinquième des crédits votés par le Congrès dans le budget fédéral 2003. Toutefois, ces sommes demeurent (en pourcentage du PNB) en deçà des sommets de la guerre froide, alors que 70% des employés du gouvernement fédéral travaillaient au Pentagone, et que celui-ci, durant les années cinquante,

<sup>409</sup> Lindsay, *op. cit.*, p. 76.

<sup>410</sup> Cela représente deux fois plus que la totalité des pays alliés aux États-Unis (OTAN, Japon, Australie et Corée du Sud), et vingt-six fois plus que les sept États « parias » réunis (Cuba, Iran, Irak, Libye, Corée du Nord, Soudan et Syrie). Voir Frédérick Gagnon et Jean-Philippe Racicot, « L'avenir de la puissance militaire américaine », dans Charles-Philippe David (ed.), *Repenser la sécurité. Nouvelles menaces, nouvelles politiques*, Montréal, Fidès, 2002, p. 158.

recueillait plus des deux tiers des dotations budgétaires. Rares sont les États fédérés qui ne disposent pas d'une base, d'une académie ou d'une institution militaire <sup>411</sup>, une réalité à laquelle le Congrès n'est pas insensible. L'enveloppe financière accordée à la Défense demeure ainsi la seconde en importance dans le budget fédéral, après les affaires sociales et la sécurité médicale <sup>412</sup>. Faut-il s'étonner que, durant les dernières [186] décennies, le département de la Défense ait vu son influence dans la formulation de la politique étrangère augmenter tandis que celle du Département d'État diminuait simultanément et symétriquement ?

### *La création du département de la Défense*

La mission de la Défense est multiforme : opérations et interventions militaires, missions de paix, sauvegarde des alliances, surveillance des océans, projection de la force... Le département de la Défense a, de toute évidence, profité du contexte de la guerre froide ; et depuis lors, il demeure un acteur essentiel de la mise en œuvre de la politique étrangère. Jusqu'au début du XX<sup>e</sup> siècle, les États-Unis ne constituaient pas vraiment une puissance militaire : ils ne pouvaient compter que sur une petite armée (souvent décentralisée et réserviste), de même que sur une modeste marine <sup>413</sup>. Avant la seconde guerre mondiale, les États-Unis ont volontairement écarté la constitution d'une armée permanente et professionnelle : cela signifie que pour mener leurs guerres et leurs interventions, les États-Unis ont dû mobiliser chaque fois, pour démobiliser à la fin de chaque conflit. En 1941, les États-Unis mobilisent donc de nouveau, pour mener la seconde guerre mondiale. Pour autant

---

<sup>411</sup> On peut citer parmi les plus connues, le collège de l'armée de Terre à West Point (New York), l'Académie navale à Newport (Rhode Island), et le collège de l'armée de l'Air à Colorado Springs (Col.).

<sup>412</sup> Aussi paradoxal que cela puisse paraître, le premier poste budgétaire fédéral est effectivement, en termes quantitatifs, celui de l'aide et la sécurité sociales : les prestations de base, les aides élémentaires, les pensions aux personnes âgées et handicapées prennent rapidement des proportions considérables dans un pays de 300 millions d'habitants, affecté tant par le vieillissement de sa population que par un taux de pauvreté élevé.

<sup>413</sup> Wiarda, *op. cit.*, p. 206-209.

cette armée ne sera pas complètement démobilisée en 1945 : c'est un tournant de l'histoire militaire américaine et le début d'une armée permanente (la conscription sera maintenue jusqu'en 1973). Sur le plan institutionnel, les départements de la Guerre et de la Marine constituaient, depuis leur création en 1798, les seules structures militaires permanentes, en réalité très fragmentées. Ici encore, la seconde guerre mondiale, et avec elle le choc de l'attaque de Pearl Harbor, viendront bouleverser les priorités : ce n'est en effet qu'à l'issue de ce conflit que se constituera progressivement et définitivement le département de la Défense. Sa mise en place sera marquée par quatre étapes importantes <sup>414</sup> :

La première réforme résulte de l'adoption de la loi sur la sécurité nationale (*National Security Act*) de 1947. Cette loi conduit à la création d'un établissement militaire national et intégré, sorte d'embryon du département de la Défense. Les trois armes, c'est-à-dire [187] les services de l'armée de Terre, de l'armée de l'Air et de la Marine, sont réunies au sein de cette même structure administrative. Cette centralisation administrative est corrélée par une centralisation décisionnelle lorsque est constitué, sous l'impulsion de l'armée de Terre et malgré l'opposition de la Marine, le comité des chefs d'État-major : le JCS (*Joint Chiefs of Staff*).

Cette double centralisation est parachevée en 1949 lorsque le Congrès avalise la création officielle du département de la Défense. En institutionnalisant le poste de secrétaire à la Défense et en le dotant de pouvoirs réels sur la gestion et les budgets du département, cette réforme ne conserve aux traditionnels secrétaires à la Guerre et à la Marine qu'une valeur symbolique. À cela, il faut ajouter la création du poste de président du comité des chefs d'État-major ou CJCS (*Chairman of the Joint Chiefs of Staff*) dont l'influence, néanmoins, demeure réduite à la portion congrue. L'efficacité de cette nouvelle architecture est amoindrie cependant par l'insuffisante centralisation du pouvoir.

Deux amendements à la loi sur la sécurité nationale permettent donc, coup sur coup, sous Eisenhower, de renforcer l'autorité du secrétaire et du CJCS. D'une part, à partir de 1953, le CJCS peut désormais participer tant à la nomination qu'à la gestion des ressources humaines du

---

<sup>414</sup> Amy Zegart, *Flawed by Design. The Evolution of the CIA, JCS, and NSC*, Stanford, Stanford University Press, 1999, p. 109-162.

comité d'État-major. D'autre part, en 1958, le secrétaire à la Défense et ses conseillers civils se voient confier trois nouvelles fonctions : la définition des missions et du rôle des forces armées, la supervision de la conception et de la production des nouvelles armes, et la direction sur les unités administratives des trois armes. Dans le même temps, le CJCS obtient la direction du comité d'État-major et conjointement avec le secrétaire à la Défense, la responsabilité des commandements unifiés (régionaux), jusqu'alors sous l'autorité des commandants de chacune des branches militaires. Cette réforme ne constitue cependant pas une révolution : les garde-fous sont nombreux et, en réalité, le CJCS est astreint à une obligation de consultation des chefs d'État-major. En d'autres termes, il ne peut prendre aucune décision sans l'accord des commandants des corps d'armes : l'autonomie — de corps et d'esprit — de chaque branche militaire perdure et ne permet pas le développement d'une conception véritablement intégrée des plans et des opérations.

En effet, ce n'est qu'en 1986, avec l'adoption par le Congrès de la loi de réorganisation Nichols-Goldwater, que la centralisation [188] du pouvoir au sein du département de la Défense pourra aboutir. À la suite des bévues de l'armée américaine en Iran (1980), au Liban (1983) puis sur l'île de Grenade (1983), le Congrès apporte trois changements substantiels à la loi de 1947. Premièrement, il fait du CJCS le principal conseiller militaire du président. À ce titre, il lui confère l'autorité et l'indépendance nécessaires pour concevoir les missions des forces armées et établir les projets de budgets militaires qui seront soumis au Congrès. Deuxièmement, la loi impose que, pour être promu au rang de général, les officiers doivent avoir été préalablement affectés au commandement interarmes : cette structure gagne donc en importance parce qu'elle constitue une étape nécessaire de la carrière, et en efficacité car elle assure la promotion du concept « d'interarméité ». Troisièmement, les commandants de théâtres d'opérations se voient accorder une autorité accrue sur la gestion des forces, l'organisation des opérations, la définition des missions, en même temps qu'ils sont en lien direct avec le CJCS et le secrétaire à la Défense.

Trente-neuf années auront donc été nécessaires pour accomplir les objectifs initialement établis par la loi sur la sécurité nationale de 1947. Les résistances bureaucratiques et les intérêts corporatifs au sein des forces armées ont en effet largement ralenti le processus d'intégration.

### *La structure civile du département de la Défense*

Dans le même temps, l'incapacité des chefs d'État-major à s'accorder a laissé le champ libre à la consolidation de la structure civile du département de la Défense. La direction civile du département, au sein de laquelle les nominations des hauts fonctionnaires sont assujetties à l'approbation du Sénat, se décompose en quatre niveaux <sup>415</sup> :

Le secrétaire à la Défense est le principal conseiller du président s'agissant des questions stratégiques et des enjeux militaires. Il est membre de plein droit du NSC. Il est chargé de superviser la programmation des dépenses, de proposer les plans d'acquisition des armes et de contrôler la mise en œuvre des opérations militaires. Son adjoint (*Deputy Secretary of Defense*) gère les affaires administratives du département.

[189]

Le bureau du secrétaire à la Défense (OSD : *Office of the Secretary of Defense*) comprend cinq sous-secrétaires et six assistants-secrétaires responsables de secteurs fonctionnels (tels que la politique de sécurité internationale, le personnel, l'acquisition des technologies, la sécurité régionale, la sécurité nucléaire et la non-prolifération, le renseignement, la logistique et les plans).

Des secrétaires spécifiques, affectés auprès de chaque arme, assurent le relais efficace de l'autorité du secrétaire à la Défense au sein des forces armées. Ainsi, les secrétaires à l'armée de Terre, à l'armée de l'Air et à la Marine (incluant les Fusiliers marins : *les Marines*), administrent les programmes et les budgets conformément aux décisions prises par l'OSD.

Dépendantes de la direction civile, des agences viennent se greffer aux activités militaires pour mettre en œuvre certains aspects de la politique de défense, tels que la recherche et développement de nouvelles armes (*Defense Advanced Research Programs Agency* - DARPA), le service de renseignement de la DIA (*Defense Intelligence Agency*), les programmes d'aide à la sécurité internationale, l'inspection des accords

---

<sup>415</sup> Wiarda, *op. cit.*, p. 210-212 ; Sarkesian, *op. cit.*, p. 110-116 ; Snow, *op. cit.*, p. 75-77 ; Rosati, *op. cit.*, p. 142-146.

de désarmement, les communications, la cartographie ou encore les affaires légales.

La direction civile au département de la Défense s'est établie puis renforcée depuis les années 1960 grâce notamment à des secrétaires influents <sup>416</sup>. Ainsi, Robert McNamara, sous Kennedy et Johnson, a imposé une approche très centralisatrice au sein du ministère, adoptée de la même façon par Harold Brown sous Carter et Donald Rumsfeld sous G.W. Bush. En revanche, d'autres secrétaires ont permis une certaine décentralisation des décisions et toléré l'autonomie des branches militaires : Charles Wilson sous Eisenhower, Mervin Laird sous Nixon, James Schlesinger sous Ford, Caspar Weinberger sous Reagan - au point de défendre les intérêts des militaires davantage que ceux du président, ainsi qu'a pu en témoigner la doctrine Weinberger en 1984 <sup>417</sup>.

[190]

### *La structure militaire du département de la Défense*

La structure militaire est comparativement plus complexe que la structure civile. Il faut d'ailleurs préciser que la chaîne de commandement va du président vers le secrétaire à la Défense, puis du CJCS vers les commandements fonctionnels et régionaux des forces américaines. Aucun autre civil que le président ou le secrétaire à la Défense n'a autorité sur les opérations que mènent les commandants militaires. Le CJCS, de même que les JCS, sont désignés par le président et leur nomination doit bénéficier de l'accord du Sénat. La structure des forces armées est organisée autour de deux axes : les branches militaires et les commandements fonctionnels et régionaux <sup>418</sup>.

D'une part, il y a quatre branches — armes - militaires : l'armée de Terre, l'armée de l'Air, la Marine et le corps de Fusiliers marins

<sup>416</sup> Nathan et Oliver, *op. cit.*, p. 18-23 ; Dumbrell, *op. cit.*, p. 97-99 ; Kegley et Wittkopf, *op. cit.*, p. 391-392.

<sup>417</sup> Pour éviter de réitérer la débâcle américaine au Liban, le secrétaire à la Défense établit en 1984 une série de critères rigoureux pour encadrer le recours à la force : il s'agit ici de faire obstacle aux décisions d'intervention — parfois précipitées — des présidents, contre l'avis de l'institution militaire. Voir Sarkesian, *op. cit.*, p. 138-139.

<sup>418</sup> Sarkesian, *op. cit.*, p. 127-143 ; Kegley et Wittkopf, *op. cit.*, p. 392-395.

(également appelé *Marines*). Chacune de ces branches est sous commandement militaire et sous supervision civile. Cela signifie que chaque arme est dirigée par un chef d'état-major tandis qu'un secrétaire assure le lien avec l'OSD. Il faut toutefois mentionner l'exception du corps des fusiliers marins supervisé par le secrétaire à la Marine. Chacune de ces branches est représentée au Comité d'État-major, qui inclut, outre le CJCS et son adjoint, les chefs d'état-major de l'armée de Terre, de l'armée de l'Air, les commandants de la Marine et des fusiliers marins.

D'autre part, les commandements sont au nombre de dix et répartis en commandements régionaux (ou unifiés) et commandements fonctionnels (ou spécifiques). Quatre premiers commandements unifiés (*Unified Commands*) sont responsables du commandement, du déploiement et de l'utilisation des forces militaires dans le monde : en Europe (117 000 troupes), dans le golfe Persique (30 000), dans le Pacifique (100 000) et dans l'hémisphère Sud. Un cinquième commandement unifié, d'Amérique du Nord (*Northern Command*), a été mis sur pied en 2002 afin d'associer la Défense à la protection du territoire contre le terrorisme. Il faut ajouter enfin cinq commandements spécifiques : forces conjointes, opérations spéciales, transport, espace et forces nucléaires.

[191]

*Les rivalités bureaucratiques  
au sein du département de la Défense*

Les rivalités entre tous ces commandements, de même qu'entre les services, sont légendaires, surtout quand vient le moment de répartir les missions et les armes. La quête d'un consensus conduit finalement à répartir assez également les enveloppes budgétaires entre l'armée de Terre, l'armée de l'Air et la Marine (les fusiliers marins étant sous la dépendance budgétaire du département de la Marine), chacune des trois branches recueillant environ 25% du budget - les 25% restants étant attribués à la gestion civile et aux agences de la Défense<sup>419</sup>. Les rivalités entre services ainsi que certains traits caractéristiques de la culture militaire influencent considérablement les prises de positions du département de la Défense. Un certain nombre de facteurs reviennent d'ailleurs de manière récurrente<sup>420</sup> :

Les officiers des forces armées, le plus souvent issus des classes moyennes, ont une formation pratique et sont généralement conservateurs (à l'inverse des FSO). Leur appui va largement au parti Républicain. La qualité de formation des officiers s'est substantiellement améliorée avec les années, mais ils demeurent réfractaires au changement et préfèrent gérer les forces armées selon les habitudes, les traditions, les usages et les intérêts de leur service. La difficulté de coordination entre les branches militaires en est d'autant plus grande.

L'esprit de compromis qui prévaut au sein du comité des chefs d'État-major a engendré une approche foncièrement consensuelle de l'acquisition des armes et de la planification des guerres. Cette méthodologie impose nécessairement l'implication de tous les services dans la conduite des missions, et leur dotation correspondante en équipements. Trop souvent encore, ces opérations extérieures souffrent de l'absence d'interopérabilité. Elles mènent en ce sens à une duplication

---

<sup>419</sup> George Wilson, *This War Really Matters : Inside the Fight for Defense Dollars*, Washington, Congressional Quarterly Press, 2000 ; John Hiller, « Defense's Death Spiral », *Foreign Affairs*, 78, juillet-août 1999, p. 2-7.

<sup>420</sup> Wiarda, *op. cit.*, p. 212-215 ; Rosati, *op. cit.*, p. 147-168.

de ressources et de systèmes d'armes (par exemple des avions de chasse différents pour les quatre services) et à des gaspillages conséquents.

Ainsi qu'en témoigne l'histoire américaine, alors que les autorités civiles du ministère sont souvent favorables à l'usage de la [192] force, les commandants militaires y sont plutôt réfractaires et exigent des conditions idéales d'intervention. Un exemple particulièrement probant de cet état de fait est l'opposition à deux reprises du président du comité d'État-major Colin Powell à l'emploi initial de la force : contre l'Irak en 1991 et contre les Serbes en Bosnie en 1995. D'ailleurs, Madeleine Albright, alors secrétaire d'État, avait sermonné le général Powell en lui demandant « à quoi servait d'avoir une machine militaire aussi impressionnante si elle ne devait jamais être utilisée <sup>421</sup> ? » Powell y avait répondu avec sa doctrine des trois principes <sup>422</sup>. Ce désaccord est le témoin des débats récurrents dont les interventions armées font l'objet, entre pouvoirs civil et militaire, au sein du gouvernement américain.

Enfin, le développement d'une certaine obsession technologique conduit à subordonner les plans de guerre à l'obtention et l'emploi d'armes de haute précision : cela permet d'éviter les engagements au sol et de minimiser les pertes (la guerre immaculée, sans morts, avec un minimum de « dommages collatéraux »). Cette volonté de perfectionner les moyens technologiques entraîne une « révolution dans les affaires militaires <sup>423</sup> » qui bouleverse les habitudes et le conservatisme traditionnel de l'armée. Cette révolution s'accompagne d'un véritable engouement pour les nouvelles technologies, de même que pour les nouvelles stratégies interarmes, et requiert des budgets d'acquisition de plus en plus élevés (pratiquement un tiers du budget du Pentagone va ainsi dans la recherche, le développement et l'acquisition des armes).

Les débats entre le Département d'État et le département de la Défense sont fréquents et les positions bien souvent tranchées. En raison de cultures diamétralement opposées, les rivalités organisationnelles

---

<sup>421</sup> Colin Powell, *My American Journey*, New York, Random House, 1995, p. 576.

<sup>422</sup> Clarté des objectifs, appui très large de la population et mise en œuvre de tous les moyens nécessaires pour gagner.

<sup>423</sup> Jean-Philippe Racicot, « La lutte antiterroriste et les guerres de quatrième génération », dans David et al., *op. cit.*, p. 111-134.

sont particulièrement âpres. Le jeu d'influence est donc déterminant pour la conduite des affaires étrangères.

[193]

## Le rôle repensé des services de renseignement et de la sécurité intérieure

[Retour à la table des matières](#)

Le renseignement est une pièce vitale de la politique étrangère américaine, sur laquelle reposent les évaluations de la menace et le choix de nombreuses stratégies. Les événements du 11 septembre 2001 ont montré, de nouveau, l'importance tout autant que les nombreuses carences du système de collecte et d'analyse du renseignement américain. Le paradoxe du 11 septembre est là et les commissions d'enquête l'ont abondamment relevé <sup>424</sup> : d'un côté, les services de renseignement ont établi, durant les mois qui ont précédé les attentats, l'existence de projets d'attaques terroristes contre les États-Unis, tandis que de l'autre, ils se sont révélés incapables de produire une véritable mise en garde plus précise. Le 11 septembre présente de nombreuses similitudes avec l'attaque de Pearl Harbor, ainsi que cela a été abondamment souligné : outre le choc et le sentiment de vulnérabilité que ces événements ont suscités, ils ont également mis en évidence tant l'absolue nécessité d'un système de renseignement que ses inéluctables contraintes et carences.

---

<sup>424</sup> Voir le rapport de Eleanor Hill, « Joint Inquiry Staff Statement », soumis au comité conjoint du Congrès sur le renseignement, 18 septembre 2002, 31p. ; James Harris, « Building Leverage in the Long War », *Policy Analysis*, 439, 16 mai 2002, 14 p.

### *La communauté du renseignement*

Le renseignement doit procurer aux décideurs une analyse complète qui leur permettra de disposer de la totalité des informations nécessaires à la prise de décision. Il doit leur permettre de mieux appréhender la portée et les conséquences des événements. Comme l'explique Richard Betts, « l'une des fonctions du renseignement n'est pas de faciliter le travail des décideurs, mais de le compliquer, en fait de leur dire ce qu'ils ne veulent pas entendre <sup>425</sup> ». Le renseignement consiste à réunir et analyser l'information, à soumettre des évaluations et à les diffuser auprès des décideurs. Ces derniers peuvent également recourir aux services de Renseignement pour mener des opérations [194] clandestines et pour conduire des activités de contre-espionnage. Le travail du renseignement obéit aux priorités que le président, ses conseillers et le NSC établissent selon le contexte international. Il peut ainsi s'agir de la prolifération des armes de destruction massive, de terrorisme, des États délinquants, d'une menace stratégique pressentie ou établie, ou encore d'organisations criminelles. À l'instar de la structure militaire, l'organisation du renseignement est vaste et complexe <sup>426</sup>. Il s'agit même d'une « communauté » plutôt que d'un seul service : c'est une constellation d'organisations autonomes, atomisée dans le gouvernement américain. Cette communauté reçoit environ 30 milliards de dollars par an, dont 10% vont à la CIA (*Central Intelligence Agency*) et 85% aux agences militaires placées sous la responsabilité directe de la Défense. Le renseignement s'appuie sur environ 15 000 employés de la CIA et, selon les estimations, plus de 100 000 personnels répartis au sein des autres agences.

---

<sup>425</sup> Richard Betts, cité dans Maurice Greenberg et Richard Haass, *Making Intelligence Smarter. The Future of US Intelligence*, New York, Council on Foreign Relations, 2002, p. 24.

<sup>426</sup> Loch Johnson, *Bombs, Bugs, Drugs, and Thugs. Intelligence and America's Quest for Security*, New York, New York University Press, 2e éd., 2002, p. 1-8, 95-121 ; Jeffrey Richelson, *The US Intelligence Community*, Boulder, Westview Press, 4e éd., 1999, 544 p. ; Mark Lowenthal, *US Intelligence. Evolution and Anatomy*, Westport, Praeger, 1992, p. 105-115, 141-143.

### *Le directeur de la communauté du renseignement*

Cette communauté est dirigée par le directeur des services de renseignement, le DCI (*Director of Central Intelligence*), nommé par le président avec l'approbation du Sénat. Le DCI est, comme le CJCS, membre de droit du NSC en qualité de conseiller (ce qui signifie qu'il n'y a pas droit de vote).

Le DCI occupe un poste unique, dans la mesure où il est simultanément directeur de la communauté du renseignement et directeur de la CIA — elle-même une composante de cette communauté. Depuis G.H. Bush, le DCI a le droit d'être consulté sur les budgets, les missions et la nomination des directeurs des autres agences.

Malgré cela, le DCI ne dispose toujours pas d'une autorité vraiment adaptée à ses responsabilités : l'effectivité de ses pouvoirs ne correspond pas véritablement à l'étendue de son mandat <sup>427</sup>.

[195]

Aussi l'une des réformes récemment proposées est-elle qu'il soit promu DNI (*Director of National Intelligence*) abandonnant alors ses fonctions de directeur de la CIA <sup>428</sup>, car en effet, en sa qualité de directeur d'une des agences de la communauté, il ne bénéficie pas d'une légitimité suffisante pour diriger l'ensemble.

En l'état actuel des choses, l'influence du DCI dépend entièrement de l'appui du président et de la marge de manœuvre que ce dernier lui laissera. Certains DCI ont été influents en raison même de leurs talents de persuasion et de leurs excellents rapports avec le président : par exemple, A. Dulles sous Eisenhower, S. Turner sous Carter, W. Casey sous Reagan. D'autres en revanche n'eurent que peu d'audience auprès de leurs présidents : R. Helms sous Nixon, J. Woolsey et J. Deutch sous

---

<sup>427</sup> Richard Betts, « Intelligence Test », dans James Hoge et Gideon Rose (ed.), *How Did This Happen ? Terrorism and the New War*, New York, Public Affairs, 2001, p. 157.

<sup>428</sup> Comme le propose le Comité conjoint du renseignement au Congrès, dans son rapport déposé en décembre 2002, et qui suggère la création du poste de DNI et la rétrogradation du poste de DCI : James Risen, « Inquiry is Sharply Critical of Intelligence Agencies », *New York Times*, 12 décembre 2002, p. A22 ; Greenberg et Haass, *op. cit.*, p. 18.

Clinton. Le DCI est secondé dans ses fonctions par un adjoint, le DDCI (*Deputy Director of Central Intelligence*), chargé de la gestion courante de la communauté du renseignement, et bénéficie du support des directeurs des divisions analytique DDI (*Deputy Director for Intelligence*) et opérationnelle DDO (*Deputy Director for Operations*).

### *Les agences du renseignement*

Loch Johnson décrit le DCI comme l'arbitre d'une « fédération tribale <sup>429</sup> ». La seule organisation que le DCI contrôle véritablement est la CIA, les autres agences étant gérées par leurs départements respectifs <sup>430</sup>.

Au département de la Défense, la DIA (*Defense Intelligence Agency*) agit comme organisme de coordination du renseignement militaire pour le secrétaire à la Défense, le CJCS et les commandements (unifiés et spécifiques). Fondée en 1961, la dia est placée sous la responsabilité d'un officier dont la nomination doit être approuvée par le Sénat. Son rôle est d'évaluer les menaces, au profit à la fois des autorités civiles et des autorités militaires. Les rapports entre celles-ci déterminent grandement la performance de la DIA et de son directeur.

[196]

Chaque arme possède son service de renseignement, qui analyse les stratégies et les tactiques ennemies, collecte des informations sur l'état des forces et des armes en présence. L'armée de l'Air, l'armée de Terre, la Marine et les Fusiliers marins comptent ainsi sur leurs propres moyens, rivalisant avec ceux de la DIA et entraînant du coup de fréquentes redondances.

Trois agences techniques sont également liées à la Défense. Elles disposent de 30 000 employés et se partagent un budget, voté sous la forme d'un crédit global par le Congrès (ce qui signifie qu'il n'en

<sup>429</sup> Johnson, *op. cit.*, p. 109.

<sup>430</sup> Lowenthal, *op. cit.*, p. 116-137 ; Kegley et Wittkopf, *op. cit.*, p. 398-402 ; Rosati, *op. cit.*, p. 184-188 ; Snow, *op. cit.*, p. 84-89.

connaît pas le détail) évalué à plus de 11 milliards de dollars <sup>431</sup>. Ces « gorilles », comme les fonctionnaires de la CIA surnomment les agences techniques, préservent jalousement leur autonomie. Tout d'abord, le NRO (*National Reconnaissance Office*), constitué en 1960, est chargé de gérer et d'exploiter les capacités satellitaires du renseignement - plus de 100 milliards de dollars d'avoires qui alimentent le service d'analyse (TECHNINT pour *TECHnical INTelligence*). Le NRO est placé sous l'autorité du secrétaire de l'armée de l'Air. Ensuite, la NSA (*National Security Agency*), mise sur pied en 1952, est dirigée par un officier provenant à tour de rôle de l'une des quatre branches militaires. Elle est responsable du SIGINT, c'est-à-dire du *Signals Intelligence* — autrement dit le renseignement électronique, l'interception et le cryptage des communications. Enfin, la NIMA (*National Imagery and Mapping Agency*), fondée en 1996, est responsable de l'IMINT (*IMagery Intelligence*). En d'autres termes, elle est chargée d'établir la cartographie nécessaire en vue notamment de l'emploi d'armes intelligentes et de bombes à haute précision.

Le Bureau de recherche et du renseignement du Département d'État, INR (*Intelligence and Research*), est le seul à ne pas disposer de moyens particuliers de collecte du renseignement. Sa mission, sous la direction d'un assistant-secrétaire, est d'analyser les rapports des FSO et d'évaluer les évolutions politiques et diplomatiques, sur le plan régional comme international. Plusieurs centaines de fonctionnaires du Département d'État, souvent des vétérans, travaillent à l'INR et rivalisent parfois directement avec les analystes de la CIA. Le budget de ce bureau [197] reste cependant relativement minime, autour de 30 millions de dollars.

Dans le domaine du renseignement, d'autres départements ont également développé des capacités : tel est le cas du département de l'Énergie, du département du Trésor (d'autant qu'il était responsable, jusqu'en 2002, des services secrets chargés de la protection des officiels), et surtout, le département de la Justice. C'est en effet de ce dernier que dépend le FBI (*Federal Bureau of Investigation*) dont le mandat, normalement restreint aux affaires domestiques, inclut le contre-

---

<sup>431</sup> Robert Dreyfuss, « Techint. The NSA, the NRO, and NIMA », dans Craig Eisendrath (ed.). *National Insecurity. US Intelligence After the Cold War*, Philadelphie, Temple University Press, 2000, p. 149-171.

espionnage et la coordination, avec la CIA, du contre-terrorisme en sol américain.

Il faut ajouter à cette nébuleuse trois entités, qui, sans être des agences, participent de l'architecture du renseignement. Elles ont une mission de conseil auprès des décideurs que sont le DCI et le président. Tout d'abord, un Conseil du renseignement, le NIC (*National Intelligence Council*), placé sous l'autorité du DCI, réunit une quinzaine de représentants du gouvernement et des agences de la communauté, afin de définir les priorités et d'avaliser les rapports d'évaluation (*national intelligence estimates*) émanant collectivement du système de renseignement <sup>432</sup>. Ensuite, l'IOB (*Intelligence Oversight Board*), placé sous la double autorité du DCI et du NSC, est chargé de commenter *a posteriori*, et de façon conjoncturelle, les activités et les opérations du renseignement. Enfin, le président des États-Unis dispose d'un comité, le FIAB (*Foreign Intelligence Advisory Board*), composé d'une douzaine de personnes -, dont des membres extérieurs au gouvernement - qui suggère des recommandations pour améliorer structurellement l'efficacité du système de renseignement. La complexité de l'ensemble du système de renseignement atteint un point paroxystique avec le fait que les appellations et l'ensemble de l'organigramme varient avec chaque nouveau président.

### *L'Agence centrale du renseignement*

La CIA occupe une place privilégiée au sein de la communauté du renseignement pour deux raisons : d'une part, elle est la seule agence indépendante (elle ne dépend d'aucun département), et d'autre part, sa fonction principale, prévue par le *National Security Act* de 1947, est de coordonner les activités du renseignement [198] des diverses organisations au sein du gouvernement en vue de servir l'intérêt national.

L'histoire de la CIA a doublement influencé son évolution <sup>433</sup> : d'un côté, la CIA n'est jamais parvenue à maîtriser et à assurer la coordination du renseignement, alors que c'était là le motif principal de sa création par Truman en 1947. Cette lacune explique du coup la faible

<sup>432</sup> Sarkesian, *op. cit.*, p. 160-161.

<sup>433</sup> Zegart, *op. cit.*, p. 163-222.

autorité du DCI. De l'autre côté, la CIA a connu une expansion fulgurante et imprévue durant la guerre froide : elle est devenue un instrument privilégié des présidents pour accomplir — le plus souvent secrètement — leurs objectifs de politique étrangère. Cette évolution duale engendre largement les difficultés rencontrées dans la conduite de certaines actions entreprises par la CIA (insuffisance de coordination et abus).

La CIA est en réalité l'une des plus petites agences de la communauté du renseignement, avec seulement un dixième des ressources budgétaires<sup>434</sup>. Elle comporte quatre divisions : l'administration, la science et la technologie, le renseignement analytique, le renseignement de terrain incluant les opérations clandestines. S'agissant des divisions du renseignement analytique et du renseignement de terrain, la rivalité entre la culture analytique (celle de la réflexion) et la culture opérationnelle (celle de l'action), est non seulement bien implantée mais surtout radicalement tranchée. Le DCI a d'ailleurs, durant les dernières années, tenté d'atténuer cette compétition. Le processus du renseignement comporte quatre étapes : une directive ou une demande de renseignement, son mode de collecte, son analyse et sa diffusion. Or le cloisonnement de l'information constitue un obstacle majeur à la compréhension d'une menace et à l'efficacité du système de renseignement. S'agissant du volet des opérations clandestines, celui-ci ne constitue en réalité que 2% du budget de la CIA. Pour autant, c'est celui qui a retenu l'attention du Congrès.

Au milieu des années 1970, et suite notamment aux agissements de la CIA au Chili, le Congrès a astreint le président à divulguer toutes les activités secrètes aux comités législatifs de [199] surveillance. À ces contraintes s'est ajoutée la loi de 1991 (*Intelligence Oversight Act*) clarifiant la procédure de mise en œuvre et l'imputabilité de ces activités. Cela n'a, en fin de compte, pas entravé les opérations clandestines ; les présidents en ont simplement parfois précisé les modalités (comme l'interdiction de procéder à des assassinats<sup>435</sup>). Certaines des entreprises

<sup>434</sup> Johnson, *op. cit.*, p. 98-105 ; Lowenthal, *op. cit.*, p. 118-123 ; Sarkesian, *op. cit.*, p. 157-178 ; Wiarda, *op. cit.*, p. 216-225 ; Kegley et Wittkopf, *op. cit.*, p. 402-411 ; Rosati, *op. cit.*, p. 197-215 ; Nathan et Oliver, *op. cit.*, p. 23-27 ; Dumbrell, *op. cit.*, p. 101-109.

<sup>435</sup> Le président Ford a, en 1976, émis une directive proscrivant les assassinats politiques. En 1981, le président Reagan en précise la portée en spécifiant

de la CIA ont abouti à des échecs retentissants, telles la Baie des Cochons en 1961 et l'affaire Iran-Contra en 1985-1986.

### *Les carences du renseignement*

Les rivalités entre les services du renseignement sont légendaires et mènent parfois à des tensions sévères, surtout entre les agences civiles et militaires. Dans un sens, cette concurrence, lorsqu'elle est bien gérée, fait place à une diversité d'opinions qui expose les décideurs à une variété de points de vue, permettant ainsi un débat de fond. Cependant, au fil des années, les observateurs du système de renseignement ont décelé des failles qui amoindrissent la portée de ce processus <sup>436</sup> :

Le danger récurrent de la politisation du renseignement, que les Américains nomment *intelligence to please* <sup>437</sup>, est un risque réel : dans ce cadre, l'information n'est exploitée qu'afin de corréler les positions, antérieurement établies, des décideurs. À l'excès, le renseignement finit par être biaisé. Or, quelques présidents n'ont eu aucun scrupule, ni aucune peine, à orienter l'information afin de renforcer leurs positions (Reagan sur la menace des missiles soviétiques, le renseignement économique sous Clinton, G.W. Bush sur la menace des armes de destruction massive de l'Irak).

La CIA a fait parfois preuve de son inaptitude à prévoir et anticiper certains événements majeurs : tel est le cas du déclenchement [200] de la guerre de Corée en 1950, de l'attaque égyptienne contre Israël en 1973, de la chute du Shah d'Iran en 1979, du génocide au Rwanda en 1994, ou encore de l'attaque terroriste de 2001 - échecs pour lesquels

---

qu'aucun employé du gouvernement américain ne peut être impliqué - directement ou indirectement - dans une tentative d'assassinat politique.

<sup>436</sup> Rhodri Jeffrey-Jones et Christopher Andrew, *Eternal Vigilance. 50 Years of the CIA*, London, Frank Cass, 1997, 246 p. ; Rosati, *op. cit.*, p. 192-197, 215-223 ; Loch Johnson, « Reinventing the CIA », dans Lindsay, *op. cit.*, p. 132-158 ; Loch Johnson, « Spies », *Foreign Policy*, 120, septembre-octobre 2000, p. 18-26 ; Bruce Berkowitz, « Information Age Intelligence », *Foreign Policy*, 103, été 1996, p. 35-50 ; Stewart Baker, « Should Spies Be Cops », *Foreign Policy*, 97, hiver 1994-1995, p. L'expression est de Johnson, « Bombs, Bugs... », *op. cit.*, p. xv.36-52.

<sup>437</sup> L'expression est de Johnson, « Bombs, Bugs... », *op. cit.*, p. xv.

elle a été souvent sévèrement blâmée. En revanche, elle a mis en garde les décideurs sur l'imminence de l'invasion du Koweït par l'Irak en août 1990, ou sur le coup d'État contre Gorbatchev en URSS en août 1991, mais a été ignorée. Elle a parfois su prévoir les événements et être écoutée des décideurs, comme dans le cas de la crise des missiles de Cuba en octobre 1962. L'entreprise de renseignement dépend finalement de la subjectivité des décideurs.

Les carences dans la qualité des analyses sont fréquentes. Elles tiennent au fait que les services de renseignement ne disposent pas des ressources disponibles (par exemple, des agents en nombre insuffisant ou peu formés aux langues étrangères) pour intercepter des projets d'attentats comme ceux du 11 septembre 2001. Ainsi, la faible qualité de la collecte du renseignement peut constituer une lacune substantielle : l'absence d'agent en Afghanistan à la fin des années 1990 alors que le groupe terroriste d'Al-Qaïda y a trouvé refuge semble en être l'exemple le plus probant.

Un autre risque est celui du consensus, menant à une illusion groupale : la communauté du renseignement se complaît à adopter une approche qui en réalité mériterait d'être critiquée et mieux évaluée (comme la pérennité du système communiste soviétique <sup>438</sup>). C'est ainsi que les études sur les profils psychologiques des chefs d'État, sur l'état des forces ennemies, ou sur les tendances sociopolitiques dans un pays peuvent donner lieu à des analyses grossièrement erronées (comme les analyses et les estimations inexactes durant la guerre contre le Nord-Vietnam <sup>439</sup>).

La période suivant le 11 septembre 2001 est une période de transition pour la communauté du renseignement : objectifs et moyens des différentes agences sont redéfinis. La structure actuelle paraît nettement inadéquate pour faire face au terrorisme, [201] et nécessite des réorganisations et des évolutions dans les mentalités <sup>440</sup>. Le manque de

<sup>438</sup> Melvin Goodman, « Ending the CIA's Cold War Legacy », *Foreign Policy*, 106, printemps 1997, p. 128-143.

<sup>439</sup> Thomas Omestad, « Psychology and the CIA : Leaders on the Couch », *Foreign Policy*, 95, été 1994, p. 105-122 ; Loch Johnson, « Smart Intelligence », *Foreign Policy*, 89, hiver 1992-1993, p. 53-69.

<sup>440</sup> John Deutch et Jeffrey Smith, « Smarter Intelligence », *Foreign Policy*, 127, janvier-février 2002, p. 64-69 ; Mark Lowenthal, *Intelligence. From Secrets*

cohérence constitue le principal enjeu de la restructuration et pourrait mener à des changements aussi considérables que ceux qui ont affecté la structure militaire au milieu des années 1980. Ces évolutions pourraient notamment tenir au fait qu'il existe plusieurs unités de contre-terrorisme réparties entre la CIA, le FBI, l'INR et le département de la Sécurité intérieure, sur lesquelles le DCI n'a encore aucune autorité réelle.

### *Le département de la Sécurité intérieure*

Les événements du 11 septembre 2001 ont également révélé les insuffisances des mécanismes de la sécurité intérieure et ont conduit à établir des liens particulièrement denses entre politique intérieure et politique extérieure. Dernier-né des réformes gouvernementales, fin 2002, le département de la Sécurité intérieure résulte de la réorganisation la plus importante du gouvernement depuis la loi de 1947.

#### *Une réforme substantielle*

Ce département comprend environ 170 000 employés, dont 60% ont pour tâche de surveiller et de protéger les frontières américaines. Il constitue la troisième administration en importance, après le département de la Défense et celui des Vétérans. Il dispose d'un budget initial de 37 milliards de dollars. Le département de la Sécurité intérieure agit, sur le plan domestique, comme un équivalent de la Défense, fédérant plus d'une vingtaine d'unités et d'une centaine d'agences existantes au sein d'une même structure (comme l'avait fait la loi de 1947 pour les forces armées). Dans le même temps, en matière de sécurité intérieure, deux petits organismes continuent de jouer un rôle de conseil à la Maison-Blanche. D'une part, le bureau de la Sécurité du territoire national coordonne les actions du département de la Sécurité intérieure avec une

---

*to Policy*, Washington, Congressional Quarterly Press, 2002, 288 p. ; Gregory Treverton, *Reshaping Intelligence in an Age of Information*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, 282 p. ; Johnson, *op. cit.*, p. xi-xvii, 175-198.

quarantaine de bureaux d'autres ministères, dont les mandats coïncident en partie avec la lutte [202] antiterroriste. D'autre part, le Conseil de la Sécurité du territoire national, à l'instar du NSC, recommande des orientations et des décisions au président. Le secrétaire à la Sécurité intérieure, pour sa part, a pour mission d'assurer la protection du territoire américain et de rendre cohérente la sécurité dans quatre domaines complémentaires <sup>441</sup> :

- la sécurité des frontières et des transports inclut l'immigration, les frontières, la garde côtière, les services secrets (la plupart de ces unités, soit plus de 150 000 employés, étant ainsi retirées aux départements de la Justice et du Trésor) ;
- la planification des services d'urgence comprend toutes les agences (autrefois rattachées aux départements de la Santé et de l'Énergie), responsables des premiers secours en cas d'attaques biologiques, chimiques, radiologiques et nucléaires en sol américain ;
- la science et la technologie regroupent les services de prévention et de contre-mesures pour faire face aux épidémies, ainsi que les programmes de recherche dans les domaines biologique, chimique, radiologique et nucléaire ;
- la protection des infrastructures et l'analyse de l'information comprennent les capacités du gouvernement mobilisées pour prévenir des attaques contre les systèmes de télécommunications et garantir la cyber-sécurité des équipements sensibles.

---

<sup>441</sup> International Institute of Strategic Studies, « US Homeland Security : New Focus on Vulnerability », *Strategic Survey 2001-2002*, Londres, Oxford University Press, 2002, p. 36-52 ; Paul Bracken, « Thinking the Unthinkable : New Priorities for New National Security », dans Strobe Talbott et Nayan Chandra, *The Age of Terror*, New York, Basic Books, 2001, p. 171-192 ; Stephen Flynn, « The Unguarded Homeland », et Joseph Nye, « Government's Challenge », dans Hoge et Rose, *op. cit.*, p. 183-198, 199-210 ; David Grondin et Benoît Gagnon, « La sanctuarisation du territoire national américain », dans Charles-Philippe David et al., *op. cit.*, p. 181-205.

L'objectif est de résoudre à terme les graves problèmes de duplication qui, actuellement, réduisent substantiellement la réactivité en cas de crise (par exemple, en cas d'attaque biologique ou chimique, pas moins d'une douzaine d'agences fédérales seraient impliquées).

### *Une réforme imparfaite*

Pour la première fois, les États-Unis disposeront d'une agence centrale pour évaluer les vulnérabilités nationales et réagir aux [203] menaces contre le territoire national. Une meilleure coordination et une meilleure communication seront également établies entre les divers paliers de gouvernement (fédéral, États, municipalités). En revanche, deux problèmes restent sans réponse <sup>442</sup> :

— Le nouveau département comprendra une petite unité de coordination du renseignement, mais qui dépendra entièrement des informations transmises par la CIA, le FBI, la NSA et les autres agences de la communauté. La question fondamentale réside ici dans le fait que l'on ajoute peut-être, en réalité, un autre organisme à un système de renseignement déjà insuffisamment centralisé et considérablement alourdi par l'existence d'une demi-douzaine de centres voués au contre-terrorisme. De plus, en excluant de cette nouvelle structure le FBI, et en omettant d'y insérer une agence domestique du renseignement, on ne pourrait que répéter les mêmes schémas. Cette dimension domestique est en effet déterminante, ainsi qu'en témoignent les événements du 11 septembre : l'une des lacunes était justement l'absence de centralisation du renseignement, l'absence de coordination entre le renseignement domestique et le renseignement extérieur.

— Les missions et les cultures fort divergentes des unités constituantes prendront sans doute beaucoup de temps à changer avant

---

<sup>442</sup> Michael Scardaville, « Fédéral Homeland Security Policy : A Nine-Month Assessment », *Backgrounder*, Washington, The Heritage Foundation, 25 juin 2002, 19 p. ; Alexis Simendiger, « Bush's Homeland Gambit », *National Journal*, 34, 15 juin 2002, p. 1766-1787 ; Charles Mann, « Homeland Insecurity », *The Atlantic Monthly*, septembre 2002, p. 82-102 ; Ivo Daalder et Irving Destler, « Organizing for Homeland Security », présentation devant le comité des affaires gouvernementales du Sénat, 12 octobre 2002, 10 p.

d'atteindre une réelle cohérence, à l'instar des décennies qu'a requises la consolidation de la structure de la défense. La période de transition sera longue — notamment le partage de l'information entre les unités et les agences pour prévenir d'autres attentats terroristes — alors que la sécurité intérieure doit pouvoir être assurée sans délai.

## Le rôle accru des ministères traditionnels

[Retour à la table des matières](#)

Durant les deux dernières décennies, des départements et agences du gouvernement, au-delà des ministères plus traditionnels [204] et particulièrement dans le secteur économique, ont vu leur rôle s'accroître considérablement dans la formulation de la politique étrangère. La montée de ces acteurs s'explique par le développement de trois phénomènes <sup>443</sup>. Premièrement, les départements orientés en fonction de la politique intérieure ne peuvent plus faire abstraction de l'interdépendance et de l'impact des enjeux globaux sur l'économie et la société américaines. Deuxièmement, l'émergence de nouveaux enjeux (comme l'environnement ou le trafic de drogues) impose des ajustements de la politique étrangère américaine. Troisièmement, la géopolitique de l'après-guerre froide, et tout spécialement la lutte contre le terrorisme international, redéfinit les liens entre la sécurité et l'économie (ainsi la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement transnational du terrorisme). Ces facteurs mettent en évidence une série d'acteurs situés à la jonction entre politique intérieure et extérieure, dont certains sont particulièrement notables <sup>444</sup> :

— Le département du Trésor, l'un des plus vieux ministères, occupe une place de plus en plus importante, particulièrement sur les questions monétaires internationales (lors des sommets du G8 par exemple) et surtout s'agissant de la question de l'endettement des pays du Tiers Monde, et du rôle des institutions financières internationales. Le

---

<sup>443</sup> Wiarda, *op. cit.*, p. 229-230.

<sup>444</sup> Wiarda, *op. cit.*, p. 231-243 ; Rosati, *op. cit.*, p. 229-248 ; Kegley et Wittkopf, *op. cit.*, p. 412-415 ; Snow et Brown, *op. cit.*, p. 101-105.

département du Trésor nomme les représentants américains au sein des conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale.

— Le département de la Justice occupe lui aussi un rôle central. L'une de ses agences importantes est la DEA (*Drug Enforcement Agency*) : elle a pour mandat de contrer le trafic de drogues, et d'en intercepter l'acheminement — tout spécialement de Colombie. Certaines opérations spéciales sont d'ailleurs menées à l'étranger par des agents de la DEA, qui agissent, tout comme le FBI, comme représentants de la loi américaine et avec l'accord des autorités locales.

— Une autre agence, désormais intégrée au département de la Sécurité intérieure, est l'*Immigration and Naturalization Service* (INS). Cette agence comporte sa propre police de surveillance du territoire américain et a pour mission de prévenir l'immigration [205] clandestine. L'un des problèmes épineux est la frontière de 3 000 kilomètres avec le Mexique, où les agents de l'agence pourchassent et arrêtent (en nombre infime) les immigrants illégaux.

— Le département du Commerce et le représentant des États-Unis au commerce international (qui, lui, est à la Maison-Blanche) sont particulièrement sollicités sur des enjeux tels que les négociations sur le libre-échange, la création de zones exemptes de barrières tarifaires et non tarifaires, le renouvellement des accords commerciaux de l'OMC, la promotion des investissements et de l'assistance aux compagnies américaines. Le représentant agit en amont pour développer les politiques commerciales, tandis qu'en aval le département du Commerce surveille leur application. D'autres organismes jouent également un rôle dans la détermination de la politique économique internationale : le Bureau des conseillers économiques du président, le Conseil de sécurité économique (institué par Clinton), la Banque import-export, le département de l'Agriculture, le département du Travail, et la Commission du commerce international. Tous ces acteurs, à un titre ou un autre, influencent la politique étrangère en liant les enjeux économiques aux intérêts stratégiques américains.

— Le département de l'Énergie est responsable des plans de développement et de conservation des ressources énergétiques américaines, notamment pétrolières. Il est aussi chargé de la gestion de l'Énergie nucléaire, et à ce titre, des matériaux fissiles et des laboratoires qui œuvrent à la fabrication des armes nucléaires (en étroite collaboration avec

le département de la Défense ainsi qu'avec l'Agence internationale pour l'Énergie atomique).

Dans le cas de ces départements et agences, on peut observer les mêmes phénomènes que ceux qui affectent les acteurs plus traditionnels. Il y a également une culture organisationnelle bien implantée et des rivalités interdépartementales marquées. On note souvent des carences sur le plan de la coordination et l'absence de planification pour concilier les objectifs divergents. Mais ceci est vrai de toute la formulation de la politique étrangère américaine.

[206]

## L'impact du jeu bureaucratique sur la prise de décision

[Retour à la table des matières](#)

« L'une des choses à endurer lorsqu'on est président, racontait Ronald Reagan, est de savoir que vous êtes entourés par une structure qui vous résiste en permanence <sup>445</sup>. » On ne peut mieux résumer la signification et la portée de la culture bureaucratique. Déjà F.D. Roosevelt, à titre de secrétaire de la Marine dans les années 1920, disait que vouloir changer la bureaucratie revenait à se battre avec un oreiller : malgré tous les coups que l'on peut lui asséner elle revient toujours à sa forme initiale <sup>446</sup> ! La politique étrangère n'échappe pas à cette tendance. D'une part, elle est souvent le résultat d'une compétition âpre entre départements et agences pour le contrôle des missions, des budgets et des structures décisionnelles. D'autre part, elle est le produit des expertises organisationnelles et des analyses propres à chaque département, dont dépendent les décideurs pour fonder leurs prises de décision. À l'inverse de ce que l'on observe en matière de politique intérieure, ces expertises, surtout dans le domaine de la sécurité nationale, ne retiennent que ponctuellement l'attention des législateurs, des groupes d'intérêt et de l'opinion publique. Amy Zegart affirme même qu'elles servent

---

<sup>445</sup> Cité par Rourke et Boyer, *op. cit.*, p. 274.

<sup>446</sup> *Ibid.*

rarement l'intérêt national, voire même l'intérêt du président <sup>447</sup>. Autrement dit, le système des poids et contrepoids reste cantonné au seul appareil exécutif, et ce pour quatre raisons <sup>448</sup> :

— Chaque organisation promeut son point de vue, et non celui dicté par l'intérêt national. Généralement, l'intérêt de l'organisation est d'accroître ses ressources, ses budgets, son personnel et son influence — donnant lieu à des querelles de juridictions, surtout dans le domaine des affaires étrangères où les sphères de compétence et d'influence des bureaucraties tendent à se superposer. Qui est responsable du contrôle des armements, le Département [207]d'État ou de la Défense ? Qui s'occupe des opérations spéciales, la CIA ou le Pentagone ? Qui évalue les menaces : la CIA, la DIA ou l'INR ? Qui est responsable des missions de paix : le Département d'État, de la Défense ou de la Justice ? Qui décide d'autoriser l'exportation d'une marchandise vers un État paria : le Département d'État, de la Défense ou du Commerce ? À cela, il faut ajouter que les administrations résistent aux redéfinitions de leurs missions et aux volontés de changement. Les restructurations, comme celles de la sécurité intérieure ou de la sécurité nationale qui l'a précédée, sont là pour en témoigner.

— Les prises de position sont déterminées par la vision organisationnelle : selon la phrase célèbre de Graham Allison, « where you stand depends on where you sit <sup>449</sup> ». C'est ce qui fonde les interminables disputes entre bureaucraties : par exemple, le Pentagone favorise les moyens militaires, le Département d'État la diplomatie, le département du Commerce la libéralisation des échanges, etc. En revanche, la vision organisationnelle prône également la préservation des ressources. Elle explique, du coup, la frilosité des forces armées à recourir à la force puisque cet usage peut être de nature à amputer ses budgets

<sup>447</sup> Zegart, *op. cit.*, p. 12-53.

<sup>448</sup> Clifford Gary, « Institutions of American Diplomacy and the Policy Process », dans Gordon Martel (ed.), *American Foreign Relations Reconsidered*, New York, Routledge, 1994, p. 21-36 ; Donald Hafner, « Presidential Leadership and the Foreign Policy Bureaucracy », dans David Deese (ed.), *The New Politics of American Foreign Policy*, New York, St. Martin's Press, 1994, p. 44-47 ; Rosati, *op. cit.*, p. 249-277 ; Rourke et Boyer, *op. cit.*, p. 294-319 ; Sarkesian, *op. cit.*, p. 181-191.

<sup>449</sup> Graham Allison et Philip Zelikow, *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York, Longman, 2<sup>e</sup> éd., 1999, p. 131.

et, par conséquent, sa marge de manœuvre. Cette analyse d'Allison doit pourtant être largement nuancée <sup>450</sup> : elle est en effet plus pertinente s'agissant des positions organisationnelles que des positions individuelles. On aurait, sinon, bien des difficultés à expliquer qu'un secrétaire d'État soit partisan du recours à la guerre tandis que le CJCS est de l'avis contraire, ainsi qu'on a pu le constater à propos de la Bosnie ou de la guerre du Golfe.

— Chaque bureaucratie a une culture politique propre, des habitudes de travail, et tend à développer une sorte de complexe de supériorité. Ainsi, lorsque Kennedy et son secrétaire à la Défense ont voulu s'ingérer dans les détails du blocus de Cuba, en 1962, le chef de l'opération navale leur a sèchement répondu de retourner dans leurs bureaux tandis que la Marine s'occuperait de tout. Cette réalité vaut non seulement pour la conception mais également pour la mise en œuvre de la politique étrangère.

[208]

La politique étrangère n'est donc pas le produit d'un rôle, d'un intérêt ou d'un objectif national, mais la somme d'intérêts et d'actions diffuses engendrés par une multitude de joueurs bureaucratiques. Cela explique du coup toutes les incohérences, les difficultés et les imprévus de la politique extérieure <sup>451</sup>. Les conséquences de la culture « paroissiale » de chaque bureaucratie se font alors ressentir de plusieurs manières : l'enjeu peut être simplifié, l'expertise peut être biaisée, l'information transmise être incomplète et imparfaite, les alternatives décisionnelles suggérées être teintées par des motivations autres que leur valeur rationnelle ou méritoire, les prises de position être influencées par l'existence d'une clientèle captive (celle des FSO ou des militaires, par exemple).

<sup>450</sup> Stephen Krasner, « Are Bureaucracies Important ? (Or Allison Wonderland) », dans John Ikenberry (ed.), *American Foreign Policy : Theoretical Essays*, New York, Longman, 4<sup>e</sup> éd., 2002, p. 441-453.

<sup>451</sup> Voir Charles-Philippe David, *Au sein de la Maison-Blanche. La formulation de la politique étrangère des États-Unis de Truman à Clinton*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1994, 521p. (2<sup>e</sup> éd. à paraître en 2004) ; voir également, de Charles-Philippe David et al., *Foreign Policy Failure in the White House : Reappraising the Fail of the Shah and the Iran-Contra Affair*, Lanham, University Press of America, 1993, 191 p.

— Le jeu bureaucratique est le résultat de vastes négociations et marchandages entre organisations <sup>452</sup>. Il peut se résumer ainsi : qui a l'attention du président ? Qui gagne et qui perd ? Ce processus mène fréquemment à des blocages qui paralysent la prise de décision. Deux issues sont possibles. Soit les administrations aboutissent à des compromis et résolvent alors leurs différends en négociant des ententes sur la base d'un dénominateur commun. Soit la confrontation bureaucratique conduit à désigner véritablement des gagnants et des perdants. Les enjeux de politique étrangère donnent alors lieu à une concurrence féroce pour gagner les faveurs du président. Rares sont les décisions de politique étrangère qui ne sont pas influencées par l'un ou l'autre de ces résultats du jeu bureaucratique. Sur beaucoup d'enjeux, diplomatiques, sécuritaires ou économiques, les bureaucraties agissent en chassé-croisé. On ne peut saisir le sens des décisions qu'en étudiant minutieusement le déroulement de ce jeu (certaines administrations ont été, sur ce plan, témoins d'affrontements spectaculaires, par exemple celles de Nixon, Carter et Reagan).

L'élaboration de la politique étrangère américaine est-elle pour autant prisonnière des acteurs bureaucratiques, comme le [209] prétendent les adeptes de la thèse d'Allison ? Le président possède en fait des pouvoirs considérables et une très grande latitude pour définir et mettre en œuvre ses décisions de politique étrangère. Tout dépend de son implication personnelle et de sa maîtrise du processus décisionnel <sup>453</sup>. Lorsqu'un enjeu n'est pas important, que les décisions sont routinières, et que le président n'y accorde aucune attention, le jeu s'avère déterminant pour la conduite des affaires étrangères. Par contre, plus l'enjeu est important, et plus il se retrouve au centre des préoccupations du président, moins significatif et moins dommageable est le jeu des rivalités bureaucratiques. Le président, lorsqu'il dirige ce jeu, peut contrecarrer les intérêts bureaucratiques, notamment en désignant des conseillers et des décideurs qui lui sont loyaux et qui promeuvent sa vision et ses intérêts. En ce sens, les mécanismes bureaucratiques ne sont pas

---

<sup>452</sup> Hedrick Smith, *The Power Game. How Washington Works*, New York, Ballantine Books, 1996, 2<sup>e</sup> éd., p. 566-595.

<sup>453</sup> Rosati, *op. cit.*, p. 260-272.

toujours le pire ennemi de la politique étrangère américaine <sup>454</sup>. Ces mécanismes peuvent être contrôlés et rendus cohérents par une action présidentielle vigoureuse <sup>455</sup>. Ceux que Rockman surnomme les « irréguliers » de la bureaucratie servent ainsi à souhait les aspirations et la volonté du président <sup>456</sup>. Le président, à cet égard, dispose depuis 1947 d'un tel contrôle inégalé en raison de l'existence du Conseil de sécurité nationale (le NSC).

[210]

---

<sup>454</sup> En référence au titre de l'ouvrage de Irving Destler, Leslie Gelb et Anthony Lake, *Our Own Worst Enemy. The Unmaking of American Foreign Policy*, New York, Simon and Schuster, 1984.

<sup>455</sup> Michael Mastanduno, « The United States Political System and International Leadership: A "Decidedly Inferior" Form of Government ? », dans Ikenberry, *op. cit.*, p. 238-238.

<sup>456</sup> Bert Rockman, « The Presidency and Bureaucratic Change After the Cold War », dans Lindsay, *op. cit.*, p. 21-41.

[211]

**La politique étrangère des «États-Unis.**  
*Fondements, acteurs, formulation*

DEUXIÈME PARTIE

**Chapitre 7**

---

L'INFLUENCE DU CONSEIL  
DE SÉCURITÉ NATIONALE

[Retour à la table des matières](#)

Un Exécutif faible est un gouvernement faible, disait Alexander Hamilton. Pour parer à cette éventualité, le président peut s'appuyer, depuis 1947, sur une organisation qui, au sein de son Bureau exécutif, peut superviser la bonne marche des opérations en politique extérieure, et donner une cohérence à la cacophonie bureaucratique. En l'occurrence, en matière d'affaires diplomatiques et stratégiques, cette organisation, le Conseil de sécurité nationale ou *National Security Council* (NSC), constitue le centre du pouvoir à la Maison-Blanche. Le NSC fait partie d'un Bureau exécutif<sup>457</sup> qui comprend plusieurs centaines de conseillers spéciaux et de hauts fonctionnaires et dispose d'un budget annuel d'environ 40 millions de dollars. L'organisation du NSC est directement soumise à l'autorité du président et est devenue le soutien influent, depuis cinquante ans, de la « présidence impériale ».

---

<sup>457</sup> En plus de l'organisation du NSC, le Bureau exécutif du président inclut le Bureau présidentiel, le Bureau de l'élaboration des politiques, celui des communications, de la gestion et du budget, ainsi que des conseillers économiques.

Il n'est pas surprenant que le NSC soit devenu, avec le temps, l'agence centrale de l'élaboration de la politique étrangère - éclipsant petit à petit le Département d'État. L'organisation du NSC est géographiquement proche du président - puisqu'elle est dans l'*Executive Office* en face de la Maison-Blanche. Elle lui est [212] entièrement dévouée et loyale. Le président, en effet, peut structurer et utiliser le NSC comme il le souhaite. Aussi, dans la conduite de la politique étrangère, le NSC constitue-t-il un atout précieux, auquel chaque président a recouru de façon différente. Il reste pourtant que tous les présidents ont fait appel au NSC pour formuler la politique étrangère. Le NSC reste une organisation méconnue et complexe <sup>458</sup>. Si, à l'origine il devait essentiellement exercer les fonctions d'organisme conseil, ce rôle s'est progressivement effacé tandis que se sont grandement développées des fonctions nouvelles autour du conseiller pour la Sécurité nationale et de son personnel. Ainsi, alors que le NSC devait formellement être limité à son rôle de comité de coordination, il s'est, en réalité, métamorphosé en organisation présidentielle de planification et de mise en œuvre de la politique étrangère. En soi, les conditions de la mise en place du NSC ne laissaient pas vraiment augurer de la véritable nature du processus décisionnel en son sein et surtout de son évolution dans le jeu de la politique étrangère.

## La mise en place du NSC

[Retour à la table des matières](#)

Le NSC est créé par le *National Security Act* de 1947, aux fins de « conseiller le président à partir d'une politique intégrant les facteurs militaires, intérieurs et internationaux de la sécurité nationale, afin de permettre aux départements militaires et autres agences du gouvernement de coopérer efficacement en ce domaine <sup>459</sup> ». Le contexte dans

<sup>458</sup> Pour approfondir cette question, on pourra se référer à Charles-Philippe David, *Au sein de la Maison-Blanche. La formulation de la politique étrangère des États-Unis de Truman à Clinton*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1994, 521p. (2<sup>e</sup> édition à paraître en 2004).

<sup>459</sup> Cité par Charles Kegley et Eugene Wittkopf, *American Foreign Policy : Pattern and Process*, New York, St. Martin's Press, 5<sup>e</sup> éd., 1996, p. 348.

lequel il est mis en place va largement déterminer les missions qui lui sont dévolues et sa structure.

### *Le contexte de la création du NSC*

La plupart des ouvrages relatifs à la politique étrangère américaine expliquent la création du NSC d'une part par une volonté [213] de remédier à l'incohérence décisionnelle qui régnait sous F.D. Roosevelt et, d'autre part, par le besoin de renforcer l'intérêt national et de mieux affronter les nouveaux enjeux de sécurité à l'aube de la guerre froide <sup>460</sup>. En ce sens, en adoptant la loi de 1947, le Congrès pensait *contraindre* le président Truman, et ses successeurs, à *devoir* tenir compte des avis de leurs secrétaires et conseillers dans la prise de décision. Celle-ci était devenue trop importante et trop engageante pour être laissée aux mains du seul président. Cette explication, en réalité, et comme l'explique Amy Zegart est loin de la vérité <sup>461</sup>. En réalité, la création du NSC constitue plutôt un accident de parcours.

### *Une lutte bureaucratique*

La création du NSC est davantage le fait d'une lutte bureaucratique, durant et après la seconde guerre mondiale, entre l'armée de Terre et la Marine - la première favorisant l'unification des armées, la seconde voulant préserver son autonomie et son influence. Le NSC doit en fait son existence à la marine américaine et non au présumé intérêt national. La petite histoire bureaucratique des origines du Conseil de sécurité nationale est ainsi éclairante <sup>462</sup>. Le président Truman voulait mettre fin

<sup>460</sup> Voir à titre d'exemple l'histoire officielle du NSC dans Jeffrey Richelson et al., « Presidential Directives on National Security from Truman to Clinton », *Digital National Security Archive*, <http://nsarchive.chadwyck.com>, 31p.

<sup>461</sup> Amy Zegart, *Flawed by Design. The Evolution of the CIA, JCS, and NSC*, Stanford, Stanford University Press, 1999, p. 54-75.

<sup>462</sup> Townsend Hoopes et Douglas Brinkley, *Driven Patriot : the Life and Times of James Forrestal*, New York, Knopf, 1992, p. 319-383 ; Jeffery Dorwart, *Eberstadt and Forrestal : A National Security Partnership*, College Station, A & M University Press, 1991, p. 90-148 ; Alfred Sander, « Truman and the

aux arrangements *ad hoc* qui existaient depuis 1935, et ne permettaient des conseils de guerre (associant la présidence, les secrétaires d'État, de la Guerre et de la Marine, et les chefs d'état-major des armées de Terre et de la Marine) que dans les moments de crise. Ces réunions dégénéraient souvent en luttes organisationnelles inutiles. La fragmentation du processus décisionnel est devenue plus grande encore lorsque l'armée de l'Air a accru son influence. Truman voulait unifier les départements de la [214] Guerre et de la Marine (jusqu'alors farouchement indépendants) en un seul département de la Défense. Ne pouvant décemment s'opposer au président, James Forrestal, à cette époque secrétaire à la Marine, croyant que son département aurait le plus à perdre de cette unification, supervise une étude de 250 pages menée par Ferdinand Eberstadt en 1945. Celle-ci recommandait, en lieu et en place de l'unification, la mise sur pied d'un comité de prise de décision : le « Conseil de sécurité nationale » (à l'occasion appelé aussi *Council of National Defense*). Cette étude, que les cyniques surnomment alors la « revanche de Forrestal <sup>463</sup> », envisageait un comité décentralisé où les départements de la Guerre et de la Marine, en plus du secrétaire d'État, seraient en mesure de conseiller formellement le président sur les questions de sécurité. Cette proposition assurait la Marine d'une certaine autonomie, tout en affaiblissant l'exercice du pouvoir présidentiel. La même année, une autre étude, patronnée par l'armée de Terre et le département de la Guerre, suggérait, par contre, la création d'une structure centralisée - le futur département de la Défense.

### *Le résultat d'un compromis*

Entre ces deux versions, Truman décide de ménager la chèvre et le chou, en appuyant à la fois l'idée de l'unification et la création d'un NSC. Ce geste habile lui garantit l'appui de la Marine. Dans le même temps, le nouveau NSC, ainsi créé, n'aurait rien d'aussi formel que le souhaitait Forrestal, mais s'avérerait uniquement un organisme

---

National Security Council, 1945-1947 », *The Journal of American History*, 59, septembre 1972, p. 369-388 ; et Demetrios Caraley, *The Politics of Military Unification*, New York, Columbia University Press, 1966.

<sup>463</sup> John Hart, *The Presidential Branch. From Washington to Clinton*, Chatham, Chatham House Publishers, 1995, p. 69.

consultatif sans autorité réelle sur la formulation de la politique étrangère. Cette formule de compromis permet au président d'atteindre ses principaux objectifs (la création de la CIA, du comité des chefs d'État-major et d'un département de la Défense « unifié ») et a l'heur de plaire au Congrès, qui vote ainsi le *National Security Act* le 26 juillet 1947. Le prix à payer pour obtenir cette unification des forces armées était par conséquent l'octroi à la Marine d'un NSC. Cette dernière n'en bénéficiera que pendant deux ans puisqu'en 1949, la création du poste de secrétaire à la Défense va entériner sa perte d'influence. En réalité, le NSC ne devient jamais l'organe décisionnel collectif et contraignant qu'avaient imaginé Forrestal et Eberstadt. Aussi, alors qu'elle lutte vigoureusement pour la mise en place du NSC [215] en vue de contrer le processus d'unification, dès lors que celui-ci est créé, la Marine ne montre plus d'intérêt pour le Conseil de sécurité nationale. Seconde ironie du sort : alors qu'initialement, la création du NSC était une concession bureaucratique faite par Truman avec réticence, le NSC est aujourd'hui l'instrument privilégié du président pour maîtriser les querelles bureaucratiques des départements d'État et de la Défense. Le *National Security Act*, qui est l'acte de naissance du NSC, doit ainsi son existence et ses bases conceptuelles au rapport Eberstadt, dont s'est servi Forrestal pour défendre la place et le rôle de la Marine dans la formulation de la politique de défense des États-Unis.

### *La structure du NSC*

Il est malaisé de dessiner l'architecture du NSC et l'agencement de ses mécanismes. Et bien peu d'ouvrages parviennent à en dessiner les contours précis. Il est vrai que le NSC n'est pas véritablement une structure pyramidale et hiérarchique correspondant à une culture administrative classique <sup>464</sup>. Le problème réside sans doute en ce que

---

<sup>464</sup> Voir Hart, *op. cit.*, p. 67-68 ; Jerel Rosati, *The Politics of United States Foreign Policy*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1993, p. 82-84. On peut également valablement se référer aux classiques de Irving Destler, « National Security Advice to US Presidents : Some Lessons from Thirty Years », *World Politics*, 29, janvier 1977, p. 143-176 ; Lames Buck, « The Establishment : An Overview », dans Sam Sarkesian (ed.), *Presidential Leadership*

l'appellation NSC recouvre une série de réalités différentes qui obligent d'avoir recours à des subtilités sémantiques parfois obscures <sup>465</sup>. L'ensemble de la structure peut être appelé NSC, de même que chacune de ses composantes : c'est donc là que réside la difficulté. En effet, le NSC recouvre trois éléments entre lesquels le conseiller pour la Sécurité nationale fait le lien : une structure interministérielle civilo-militaire (composée de décideurs), une administration (comprenant évidemment son directeur et des ressources humaines) et des structures inter-administratives (composées de représentants des administrations concernées).

[216]

### *Le NSC stricto sensu : le forum décisionnel*

C'est là la partie émergée de l'iceberg et sans doute ce que l'on entend le plus communément lorsque l'on parle du NSC. Il s'agit de la réunion formelle de membres de droit, définie par la loi, qui vise à rassembler les décideurs civils et militaires du gouvernement.

Les membres statutaires du NSC étaient à l'origine : le président, les secrétaires d'État, de la Défense, de l'armée de Terre, de la Marine, de l'armée de l'Air et le responsable de la planification d'urgence et de la défense civile au sein du gouvernement <sup>466</sup>. La loi prévoyait également la création du poste de secrétaire exécutif au NSC - une fonction essentiellement administrative. En 1949, suite à la réorganisation de la Défense nationale, la loi est amendée et les membres statutaires réduits à quatre : le président, le vice-président, le secrétaire d'État et le secrétaire à la Défense. Le président du comité des chefs d'État-major (CJCS) ainsi que le directeur des services de renseignement (DCI)

---

*and National Security : Style, Institutions and Politics*, Boulder, Westview Press, 1984, p. 39-67.

<sup>465</sup> C'est ainsi que l'on a pu établir des distinctions entre le Conseil, le personnel et le système (NSC, NSC Staff et NSC System). Voir sur ce point, Zegart, *op. cit.*, p. 253.

<sup>466</sup> Le poste de *Director of the Office of Civil and Defense Mobilization* a été abandonné en 1973 et transféré au Pentagone.

étaient désormais inclus comme conseillers statutaires <sup>467</sup>. Chaque président a, par la suite et de lui-même, convié les nouveaux membres qu'il souhaitait voir participer aux réunions du NSC. Il n'a pas été rare d'y retrouver ainsi les secrétaires au Trésor ou au Commerce, ou encore l'ambassadeur aux Nations unies et les conseillers de la Maison-Blanche - notamment le conseiller pour la Sécurité nationale, un poste qui n'était pas prévu dans la loi de 1947. En fait, au-delà des membres et conseillers statutaires, le président a pu désigner qui il voulait comme membre du NSC et réunir le Conseil autant — ou aussi peu — qu'il le souhaitait.

En agissant à titre de forum de prise de décision, les membres du Conseil débattent des orientations des politiques et jugent des options offertes au président. En vertu de sa composition relativement restreinte, mais parfois élargie aux autres conseillers que le président souhaite voir intervenir, le NSC offre une structure collégiale permettant l'évaluation globale et interdépartementale des décisions. Ceux qui y siègent le font en tant que conseillers personnels du président, et non en tant que [217] représentants d'une organisation, ceci afin de stimuler en principe des débats contradictoires et efficaces. Le forum soumet des recommandations au président.

Ce forum est pourtant progressivement devenu marginal, les présidents lui préférant des groupes plus informels de prise de décision — autrement dit des réunions semblables à celles du NSC mais dénommées autrement afin de préserver toute la liberté du chef de la Maison-Blanche. L'un des paradoxes de l'histoire du NSC est que ses réunions statutaires, prévues par la loi, ne se sont plus produites régulièrement après la présidence d'Eisenhower. En revanche, la fréquence des réunions informelles a augmenté depuis. L'idée originelle du « conseil-forum », comme organisme de prise de décision, a disparu : s'y est substituée celle d'une véritable administration donnant à la Maison-Blanche un instrument de maîtrise de la politique étrangère, et ce aux dépens des ministères normalement responsables.

---

<sup>467</sup> Plusieurs ont suggéré que ces conseillers deviennent des *membres* statutaires, notamment le DCI. Voir Loch Johnson, *Bombs, Bugs, Drugs, and Thugs. Intelligence and America's Quest for Security*, New York, New York University Press, 2<sup>e</sup> éd., 2002, p. 116.

La plupart du temps, c'est donc le conseiller pour la Sécurité nationale qui constitue le relais entre le forum et les comités interdépartementaux, qui forment la deuxième composante du système du NSC.

### *Les comités interdépartementaux*

Les comités interdépartementaux réunissent des représentants des différents départements sur un sujet précis. Le NSC opère donc par le biais d'un processus formalisé : les comités interdépartementaux préparent régulièrement des documents et des rapports appelés à être examinés lors des réunions du forum. Les travaux du NSC visent à aider les décideurs à formuler leurs politiques, non à les exécuter, et, en ce sens, ils n'ont généralement pas d'emprise sur les actions gouvernementales proprement dites. Les comités sont le plus souvent placés sous la direction du conseiller pour la Sécurité nationale. Ce système doit permettre de faire entendre les différentes perspectives administratives sur une question donnée. Ils ont pour rôle de préparer et soumettre les options à l'attention des décideurs. Le travail du conseiller est déterminant car il doit s'assurer de prendre en compte toutes les alternatives décisionnelles. Alors que jadis il agissait comme secrétaire exécutif du NSC, et accomplissait les tâches exigées par les membres du forum, ses fonctions sont devenues progressivement plus politiques allant même jusqu'à définir, tant auprès des comités que des membres du Forum, les options et les politiques [218] favorisées par la Maison-Blanche. Initialement effacé, le conseiller pour la Sécurité nationale est devenu, depuis les années 1960, une figure influente - éclipsant de ce fait le secrétaire d'État dans l'élaboration de la politique étrangère.

### *L'administration du NSC*

Le NSC s'appuie sur une petite administration pour assister les différents comités lors de la conception et de la coordination des politiques. À cette fin, le Conseil dispose d'un budget considérable (environ 6 millions de dollars par an).

L'administration du NSC (le *Staff*) est placée sous la direction du conseiller pour la Sécurité nationale (*National Security Adviser* ou NSA) et de son adjoint (*Deputy Assistant for National Security Affairs*, DNSA). Elle est composée d'universitaires, de hauts fonctionnaires et de militaires mis à disposition ou détachés par leurs administrations ainsi que de fonctionnaires recrutés et employés directement par le NSC. Il incombe à ce personnel de tenir à jour les études pour l'évaluation des problèmes de sécurité, et qui agrègent les approches fragmentaires et sectorielles des départements en une vision globale et cohérente.

La mission de ce personnel, à l'origine, était d'aider à la préparation des réunions du forum. Aujourd'hui, leur travail consiste à effectuer des études qui orientent et définissent, pour le président, l'orchestration des options envisagées par les comités. De plus, le personnel du NSC est informé des communications et mémorandums qui sont échangés au sein du gouvernement, afin de contrôler la formulation et la mise en œuvre de la politique étrangère. Ces fonctions ont accru le pouvoir et les compétences du personnel du NSC, et l'ont conduit parfois à prendre des initiatives et mener des actions concrètes de politique étrangère. « La garde présidentielle a eu raison des ministres de sa majesté », conclut avec un brin de sarcasme Amy Zegart <sup>468</sup>.

Le NSC a été mis sur pied pour répondre à trois attentes. Premièrement, les membres du conseil proposeraient *collectivement* des recommandations au président. Deuxièmement, le NSC agirait comme outil de *planification* à long terme de la sécurité nationale. Troisièmement, il stimulerait la *coordination* et *l'intégration* au sein du processus d'élaboration des politiques. Le NSC est fondamentalement un système de conseil pour le président, [219] mais en aucun cas ne décide pour lui (le président Truman s'en assura personnellement). En ce sens, le Conseil effectue des études, prépare des recommandations et formule des choix de politiques, conformément aux termes du *National Security Act*. Le NSC évalue les objectifs, les engagements et les risques auxquels s'exposent les États-Unis en fonction de leurs capacités militaires présentes et à venir. Il examine les politiques de sécurité nationale, en vue de formuler des recommandations au président. Ceci résulte de

---

<sup>468</sup> Zegart, *op. cit.*, p. 87.

l'agencement de tout un système et de l'orchestration du processus décisionnel au sein du NSC.

## Le processus décisionnel au sein du NSC

[Retour à la table des matières](#)

Malgré ses évolutions, depuis 1947, le NSC est progressivement devenu l'organisation la plus influente de l'élaboration de la politique étrangère. Depuis sa création, le forum du NSC n'a pas rempli les fonctions qui lui avaient été assignées. Mais malgré des modes de gestion de la prise de décision différents d'une présidence à l'autre, l'évolution du NSC s'inscrit dans la continuité. Depuis Truman, une organisation et un personnel, menés par le conseiller pour la Sécurité nationale, ont géré et orienté pour chacun des présidents le processus d'élaboration de la politique étrangère et de sécurité des États-Unis. Les études et la définition des options, le contrôle des comités interdépartementaux et la formulation des directives présidentielles ont émané de l'organisation du NSC — un développement et une structure que n'auraient jamais imaginés ses créateurs. Les mécanismes formels du NSC se sont petit à petit vu délaissés par les présidents. Et le déclin des mécanismes *formels* du Conseil de sécurité nationale n'a d'égal que la croissance *informelle* de l'organisation du NSC. Ceci a permis aux présidents d'établir leur mainmise sur l'élaboration de la politique étrangère : l'évolution du NSC montre donc bien cette tendance présidentielle centripète.

### *Le déclin de la procédure formelle du forum décisionnel*

Les réunions formelles du NSC ont, progressivement, été de moins en moins souvent convoquées : elles sont devenues de plus [220] en plus sporadiques au fil des présidences <sup>469</sup>. Ainsi, Truman, au départ, délaisse le Conseil car il le perçoit comme une contrainte imposée par le Congrès. Il n'assiste qu'à 12 des 57 réunions du NSC avant la guerre

<sup>469</sup> Voir la compilation opérée dans le document *History of the National Security Council, 1947-1997*, publié sur le site officiel de la Maison-Blanche, juin 2002.

de Corée. Il se ravise pourtant par la suite puisqu'il ne sera absent que durant 9 des 71 rencontres, se déroulant au rythme d'une toutes les deux semaines entre 1950 et 1952. Eisenhower est le plus assidu des chefs de la Maison-Blanche, assistant à 329 des 366 réunions qu'il convoque durant huit ans - soit une tous les dix jours. En revanche, Kennedy ne sollicite l'avis du NSC qu'à 49 reprises en trois ans tandis que Johnson, pour sa part, réunit le Conseil 26 fois en 1965 mais en moyenne seulement une fois par mois par la suite. Il y a de moins en moins de réunions formelles du NSC sous les présidences de Nixon et Ford, avec 125 rencontres en huit ans (à peine un peu plus d'une réunion par mois). Carter, quant à lui, ne convoque formellement le Conseil que 10 fois en quatre ans. Depuis le président Reagan, cette tendance s'est, semble-t-il, maintenue. Le recours à d'autres types de comités décisionnels témoigne du désintéret envers les réunions formelles du NSC. Les présidents, en effet, préfèrent utiliser des formules « alternatives » au NSC pour recueillir l'avis de leurs éminences grises : la première consiste à convoquer des réunions informelles ; la seconde à recourir aux comités interdépartementaux.

### *Le recours aux comités informels*

À partir de Kennedy, les présidents ont préféré s'en remettre à des comités informels et réduits, *ad hoc*, pour les assister dans leurs prises de décision <sup>470</sup>. Certains ont établi des habitudes de travail avec leurs principaux conseillers, ce qui, surtout en moment de crise, a pratiquement engendré une sorte de processus institutionnalisé. On pense à l'*Executive Committee (Ex Com)* durant la crise de Cuba sous Kennedy, ou encore au *Tuesday Lunch Group* sous Johnson qui s'est réuni à 160 reprises en cinq ans. Ce groupe, aux allures conviviales, rassemble les membres normalement statutaires du NSC, en plus du conseiller pour la Sécurité [221] nationale. Nixon et Kissinger réunissent en une douzaine de comités différents les décideurs de la politique étrangère et minimisent ainsi la nécessité et la portée des réunions du NSC. Carter, pour sa part, institue les *Friday Morning Breakfasts* qui, toutes les

---

<sup>470</sup> Voir Frederick Hartmann et Robert Wendzel, *America's Foreign Policy in a Changing World*, New York, Harper Collins Publishers, 1994, p. 159-169.

semaines, réunissent ses conseillers de politique intérieure et de politique extérieure. Reagan fait de même en créant le *National Security Planning Group* tandis que G.H. Bush met sur pied le *Principals Committee*, que Clinton conservera. En d'autres termes, le mécanisme formel du NSC <sup>471</sup> est régulièrement délaissé en faveur d'une multitude de processus plus informels de prise de décision, soulignant le fait que les présidents souhaitent conserver - à l'instar de Truman — toute leur autonomie.

### *Le recours aux comités interdépartementaux*

La seconde formule est celle des comités interdépartementaux, au sein desquels les départements et les agences participent à la formulation et à la coordination de la politique étrangère. Depuis les années 1960, ces comités ont proliféré en raison de la complexité des enjeux et de la démultiplication des acteurs. L'organisation du NSC se retrouve ainsi au cœur de l'action, car elle doit gérer tout le processus au nom du président. L'esprit de ces comités est d'échanger et de coordonner l'information entre bureaucraties ou avec la Maison-Blanche. Cette dernière dimension s'avère la plus importante, dans la mesure où la présidence et le personnel du NSC s'assurent que les comités interdépartementaux appliquent fidèlement les directives présidentielles. L'une des tâches importantes de ces comités interdépartementaux (*Interdepartmental Groups*) est de formuler en amont les énoncés de politiques (*policy papers*) devant être examinés par les décideurs. À cette fin, le président commande une telle étude en émettant une directive. De la même façon, en aval, les décisions prises par le président, ou par le Forum, sont transmises sous formes de directives aux comités interdépartementaux. Ainsi, on dénombre à ce jour quelque 2 000 fiches identifiant ces directives et leur objet, et qui sont partiellement déclassifiés <sup>472</sup>. Par exemple : 272 *National [222] Security Action Memoranda* (NSAM) sous Kennedy, 95 NSAM sous Johnson, 149 *National*

<sup>471</sup> Sam Sarkesian et al., *US National Security. Policymakers, Processes, and Politics*, Boulder, Lynne Rienner, 3<sup>e</sup> éd., 2002, p. 118-121 ; Howard Wiarda, *American Foreign Policy. Actors and Processes*, New York, Harper Collins, 1996, p. 245-247.

<sup>472</sup> Richelson, *op. cit.*

*Security Decision Memoranda* (NSDM) sous Nixon et Ford, 50 *Presidential Directives* (PD) sous Carter, 239 *National Security Decision Directives* (NSDD) sous Reagan, et 19 *National Security Directives* (NSD) sous G.H. Bush. Ces documents, une fois déclassifiés, sont précieux car ils rendent compte non seulement des enjeux mais aussi des options de prise de décision dans la formulation de la politique étrangère américaine. Transversalement, la planification des politiques est effectuée par les groupes interdépartementaux. Hiérarchiquement, les rapports et les recommandations sont acheminés aux divers échelons du processus décisionnel, dont les réunions du NSC ou des comités plus informels constituent le point culminant.

### *Les étapes du processus décisionnel*

Différentes étapes se succèdent lors du long parcours partant des recommandations des comités interdépartementaux et menant jusqu'à la décision du président. La complexité du processus montre la difficulté de formulation des politiques <sup>473</sup>.

La première étape est une demande formelle d'étude faite par le président, le conseiller pour la Sécurité nationale ou un membre statutaire du NSC. Les paramètres de l'étude sont généralement définis par le conseiller pour la Sécurité nationale ou l'un des membres de son organisation, dans un mémorandum adressé à la bureaucratie. À partir de ce moment, les différents départements concernés par la demande assemblent et synthétisent l'information pertinente et présentent leurs résultats au personnel du NSC, qui constitue un dossier interdépartemental sur le sujet. L'évaluation de l'information et les premières analyses globales sont du ressort d'un groupe interdépartemental fonctionnel ou régional. Ce groupe, réunissant des assistants-secrétaires, est généralement présidé par l'assistant-secrétaire responsable du problème en question au sein de son département. Il lui appartient de vérifier que toutes les options sont envisagées et qu'elles démontrent bien les

---

<sup>473</sup> Frederick Hartmann et Robert Wendzel fournissent une excellente description du fonctionnement des mécanismes menant à la formulation d'une politique et d'une décision. *Defending America's Security*, Washington, Pergamon Press, 1988, p. 116-131.

implications (coûts/avantages) de chacune d'entre elles. Ce travail est étroitement supervisé par une personne de l'administration du [223] NSC, qui prépare un premier rapport et clarifie les options. Ces dernières sont ensuite examinées de façon plus approfondie par les différents experts de l'administration puis transmises à un comité interdépartemental supérieur.

Dans une deuxième étape, un groupe interdépartemental de sous-secrétaires, dirigé par un secrétaire-adjoint ou le conseiller pour la Sécurité nationale, a pour tâche de formuler les recommandations finales qui seront soumises au forum (ou l'un des groupes informels alternatifs). Ce comité supérieur doit s'assurer que toutes les options pertinentes sont présentées au Conseil. S'il n'est pas satisfait de la qualité du travail du groupe interdépartemental et des options exposées, le comité peut retourner le rapport aux échelons inférieurs afin qu'il soit reconsidéré.

La troisième étape constitue en la présentation formelle, aux membres du Forum ou du groupe informel alternatif, des recommandations préalablement entérinées par le comité supérieur. Le conseiller pour la Sécurité nationale résume généralement les orientations de politiques et les choix proposés dans le mémorandum. Chaque membre statutaire du NSC s'exprime, conseille le président et fournit sur demande des renseignements additionnels. Les conseillers comparent les options et soumettent une recommandation formelle au président, qui prend sa décision pendant ou après la réunion du Conseil. Ces réunions ont l'avantage, pour le président, de justifier ses décisions sur la base d'évaluations rationnelles et non partisans. Elles ont également, en temps de crise, l'heur de légitimer la prise de décision et de laisser croire, à l'extérieur, que le président et ses assistants maîtrisent bien la situation.

Une fois la décision prise au niveau présidentiel, la dernière étape consiste à mettre en œuvre et à faire respecter cette décision à l'intérieur des structures de la bureaucratie. Le conseiller pour la Sécurité nationale promulgue une directive d'exécution, dont la coordination est du ressort d'un comité interdépartemental de supervision composé de sous-secrétaires. Ce comité, sous la tutelle du conseiller pour la Sécurité nationale, du secrétaire d'État adjoint ou d'un de ses sous-secrétaires, veille à la bonne marche des opérations et rend compte des résultats de la décision au forum, à son administration ou au comité supérieur.

Après un long parcours, le cercle de la formulation d'une politique est ainsi bouclé.

[224]

Tous les présidents ont choisi sans exception les mécanismes de l'organisation du NSC pour élaborer la politique étrangère alors que nombre d'entre eux avaient promis de laisser le rôle clé au Département d'État <sup>474</sup>. Ce choix est dicté par la volonté des présidents de centraliser l'orientation et la mise en œuvre de la politique étrangère : en raison de leur proximité (géographique et politique) et de leur flexibilité, le conseiller pour la Sécurité nationale et son personnel sont plus à même de répondre aux attentes présidentielles. En effet, l'organisation du NSC n'est pas une bureaucratie rigide et sclérosée comme le sont les départements d'État et de la Défense, et elle sert les objectifs du président plutôt que des intérêts qui lui seraient propres. Ce sont ces qualités structurelles qui expliquent l'accroissement du rôle du conseiller pour la Sécurité nationale.

### *Le rôle central du conseiller pour la Sécurité nationale*

Les noms de McGeorge Bundy, Walt Rostow, Henry Kissinger, Zbigniew Brzezinski, Colin Powell, Brent Scowcroft, Anthony Lake, ou Condoleezza Rice, sont intimement liés à la politique étrangère américaine. On pourrait supposer qu'il s'agit là de secrétaires d'État. Ces personnages ont pourtant occupé le poste de conseiller pour la Sécurité nationale. On ne serait toutefois pas loin de la vérité car, dans certains cas, ils ont supplanté le secrétaire en titre tant en terme de formulation de la politique étrangère que de visibilité. Ainsi, Bundy et Rostow ont été largement plus influents que Dean Rusk durant la présidence de Johnson, de même que Kissinger et Brzezinski ont fini par véritablement usurper la place occupée respectivement par William Rogers (sous Nixon) et Cyrus Vance (sous Carter) <sup>475</sup>. Cette tendance est bien ancrée et l'influence du conseiller pour la Sécurité nationale bien

<sup>474</sup> Rosati, *op. cit.*, p. 79-84.

<sup>475</sup> John Dumbrell, *The Making of US Foreign Policy*, Manchester, Manchester University Press, 2<sup>e</sup> éd., 1997, p. 88-93 ; Hart, *op. cit.*, p. 73, 78-80.

établie. Il n'est plus, en effet, cet acteur « neutre » de la politique, « honnête courtier », gestionnaire irréprochable du système des comités interdépartementaux, s'assurant de la présentation de tous les points de vue bureaucratiques. Bien que depuis la fin des années Reagan, son influence ait été ramenée à des proportions plus raisonnables, elle demeure considérable.

[225]

### *Une influence progressivement acquise*

L'émergence d'un conseiller pour la Sécurité nationale influent et rivalisant d'autorité avec le secrétaire d'État remonte aux années 1960 : c'est alors que Bundy puis Rostow jouent un rôle plus engagé dans la formulation de la politique étrangère qu'aucun conseiller auparavant <sup>476</sup>.

En application de la loi de 1947, sous Truman, le « secrétaire exécutif » du NSC accomplit des tâches uniquement administratives. C'est en 1953 qu'Eisenhower crée le poste de *National Security Advisor* afin de renforcer l'emprise de la Maison-Blanche sur les mécanismes départementaux de prise de décision. Le poste de secrétaire exécutif est maintenu mais ce dernier ne joue qu'un rôle discret.

Par contre, le conseiller pour la Sécurité nationale s'impose d'emblée comme la clé de voûte du système présidentiel de prise de décision, alors même qu'il n'est pas soumis à la procédure de confirmation du Sénat. L'expansion de son rôle est d'ailleurs telle qu'elle provoque à l'époque deux démissions (Vance et Haig) et suscite de manière générale la méfiance, voire l'hostilité, des secrétaires d'État. Les affrontements sont parfois d'une particulière virulence comme par exemple, entre Bundy ou Rostow et Rusk, Kissinger et Rogers, Brzezinski et Vance, mais aussi entre les conseillers pour la Sécurité nationale et les secrétaires d'État et de la Défense sous Reagan, notamment Clark et

---

<sup>476</sup> Andrew Preston, « The Little State Department : McGeorge Bundy and the National Security Council Staff », *Presidential Studies Quarterly*, 31, décembre 2001, p. 635-659 ; Kevin Mulcahy, « Walt Rostow as National Security Advisor », *Presidential Studies Quarterly*, 25, printemps 1995, p. 223-236.

Haig. Cette relation s'est améliorée depuis la présidence de G.H. Bush, mais elle demeure cependant un élément à gérer pour le président s'il veut s'assurer de la cohérence décisionnelle de la politique étrangère. Il reste que, très souvent, c'est vers leur conseiller pour la Sécurité nationale que se sont tournés les présidents en lui donnant la maîtrise de la politique étrangère <sup>477</sup>.

[226]

### *Un atout indéniable pour le président*

Le conseiller pour la Sécurité nationale permet au président de disposer d'une connaissance d'ensemble des enjeux. Il informe, éduque le président sur les questions internationales. En effet, certains présidents, peu formés et peu instruits sur ces questions, apprécient la présence constante et rassurante de cette éminence grise en géopolitique (le cas de C. Rice sous G.W. Bush par exemple).

Le conseiller pour la Sécurité nationale va garantir au président l'efficacité des mécanismes interdépartementaux de planification et d'exécution des politiques en s'assurant, notamment, que les comités tiennent compte des préférences du président, et qu'ils appliquent rigoureusement les décisions présidentielles.

Le conseiller pour la Sécurité nationale constitue une source indépendante d'information, particulièrement lorsque le président souhaite recevoir des avis autres que ceux fournis par les canaux normaux de la bureaucratie. Il peut même jouer « l'avocat du diable », afin de prévenir qu'un faux consensus n'engage le président dans une mauvaise direction : en d'autres termes, il est là pour lui éviter de prendre des décisions dont l'application serait désastreuse.

---

<sup>477</sup> Vincent Auger, « The National Security Council System After the Cold War », dans James Lindsay (ed.), *US Foreign Policy After the Cold War*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1997, p. 46-48 ; John Rourke, Ralph Carter et Mark Boyer, *Making American Foreign Policy*, Guilford, Brown and Benchmark, 2<sup>e</sup> éd., 1996, p. 291-294 ; Sarkesian et al., *op. cit.*, p. 116-118 ; Wiarda, *op. cit.*, p. 261.

Le conseiller pour la Sécurité nationale agit à l'occasion comme émissaire personnel du président. Il va ainsi être amené à négocier directement avec un ambassadeur, un ministre ou un chef d'État sur des questions particulièrement délicates et secrètes que le président ne veut pas confier au Département d'État en raison de possibles fuites. D'ailleurs depuis Bundy, chaque conseiller pour la Sécurité nationale est intervenu comme négociateur diplomatique à un moment ou à un autre de son mandat (Kissinger et Brzezinski furent certainement parmi les plus actifs).

Le conseiller pour la Sécurité nationale, en raison de sa proximité et de son rapport étroit avec le président, coordonne et supervise la prise de décision et l'exécution des directives en temps de crise. Il dispose, pour ce faire, d'une série de moyens technologiques dont le centre de gestion des crises (la célèbre *situation room*) pour suivre pas à pas l'évolution d'une crise. Il intègre également les diverses réactions des bureaucraties pour s'assurer de la cohésion d'ensemble de la réponse américaine.

Le conseiller pour la Sécurité nationale devient parfois un porte-parole de l'Administration, expliquant aux médias, et lors [227] de discours ou de conférences publiques, les objectifs de la politique extérieure et de défense du président. Cette fonction est devenue importante, surtout après le passage de Kissinger à la Maison-Blanche. Il n'est pas rare, depuis, de voir le conseiller justifier et défendre les politiques présidentielles à la télévision, dans les journaux ou en conférence de presse.

Enfin, si le président le requiert, le conseiller pour la Sécurité nationale peut devenir le gestionnaire d'un projet spécial. Dans le cas d'opérations secrètes, la Maison-Blanche peut souhaiter que le Département d'État, par exemple, ne soit pas impliqué. Elle va alors chercher à mettre en œuvre et à utiliser un réseau parallèle. Aussi, régulièrement Bundy, Kissinger, Brzezinski ou Scowcroft se sont-ils servis de leurs contacts personnels avec des représentants de gouvernements étrangers pour faire progresser certains dossiers. Ce procédé a atteint son point paroxystique, en 1985-1986, dans l'affaire de la vente d'armes à l'Iran et le détournement des profits pour servir la cause des *Contras* : de leur propre chef, le conseiller pour la Sécurité nationale McFarlane puis, par la suite, Poindexter sont allés jusqu'à élaborer une véritable politique

étrangère, excluant même parfois du processus décisionnel des personnages clés tels le secrétaire à la Défense et le secrétaire d'État <sup>478</sup>.

Ces évolutions ont généré, au cours des années, des débats virulents sur le rôle exact du conseiller pour la Sécurité nationale, surtout au regard des compétences du secrétaire d'État.

### *Une neutralité nécessaire*

Le conseiller pour la Sécurité nationale outrepassa, selon les critiques, son rôle initial pour devenir un acteur mû par des intérêts propres et déterminé à défendre sa cause. Or cette perspective paraît difficilement conciliable avec ses fonctions principales de gestionnaire du processus de formulation des politiques. Pire encore, elle peut générer de réels problèmes <sup>479</sup>.

[228]

Le conseiller pour la Sécurité nationale adopte une posture partisane qui va au-delà du simple travail d'un gestionnaire impartial. En conséquence, il est susceptible de ne donner au président que son seul point de vue qu'il va défendre en présentant (voire en manipulant) une partie seulement de l'information et des analyses nécessaires pour soutenir sa position (Kissinger constitue à cet égard un cas spectaculaire).

La fonction de porte-parole peut également engendrer une dérive : il y a effectivement un risque que l'impartialité du conseiller pour la Sécurité nationale soit compromise, simplement parce qu'il fera preuve d'un trop grand acharnement à défendre, auprès des médias, la

<sup>478</sup> Voir Charles-Philippe David et al., *Foreign Policy Failure in the White House : Reappraising the Fall of the Shah and the Iran-Contra Affair*, Lanham, University Press of America, 1993, 191 p.

<sup>479</sup> Alexander George et Eric Stern, « Harnessing Conflict in Foreign Policy-Making : From Devil's to Multiple Advocacy », *Presidential Studies Quarterly*, 32, septembre 2002, p. 484-508 ; Jean Garrison, *Games Advisors Play : Foreign Policy in the Nixon and Carter Administrations*, College Park, Texas A & M University Press, 1999, 192 p. ; Kegley et Wittkopf, *op. cit.*, p. 354-355.

légitimité des décisions présidentielles (le cas de tous les conseillers pour la Sécurité nationale depuis Bundy).

À trop vouloir maintenir son influence et celle du président, le conseiller pour la Sécurité nationale peut finir par obérer durablement une de ses fonctions essentielles : la représentation responsable des divers points de vue des différentes bureaucraties (Brzezinski dans ses tentatives de contrer l'influence de Vance).

Le conseiller pour la Sécurité nationale outrepassé également ses fonctions lorsqu'il en vient à s'engager directement dans la mise en œuvre des décisions en coordonnant lui-même les actions bureaucratiques (Bundy et Rostow durant la guerre du Vietnam).

Enfin, il y a également dérive lorsque le conseiller pour la Sécurité nationale s'attribue personnellement la conduite exclusive des opérations de politique extérieure (ainsi les négociations secrètes de Kissinger avec la Chine ou au Moyen-Orient, et encore l'affaire Iran-Contra sous Reagan).

L'existence de ces postures contradictoires a provoqué des problèmes récurrents et sérieux dans la formulation de la politique étrangère. À partir du moment où la neutralité du conseiller pour la Sécurité nationale est mise en doute par les autres membres du NSC et l'Administration dans son ensemble, les rivalités et la compétition organisationnelle prennent de l'ampleur et finissent par nuire au processus de prise de décision. Il en résulte très souvent une rupture du processus de formulation des politiques, et des échecs spectaculaires pour la diplomatie des États-Unis dans le monde. Pour autant, le conseiller pour la Sécurité nationale et son administration (dont on notera au demeurant que ni l'un ni l'autre n'étaient initialement prévus [229] par la loi créant le NSC) constituent aujourd'hui les piliers de la politique étrangère américaine.

### *L'influence de l'administration du NSC*

Bien que le *National Security Act* de 1947 reconnaisse l'existence d'une petite organisation pour épauler le travail du secrétaire exécutif du NSC, il aurait été difficile d'en prédire l'expansion et l'influence.

### *La croissance de l'administration du NSC*

Graduellement, sous Kennedy, l'organisation du NSC va prendre de l'importance <sup>480</sup>. D'une dizaine de professionnels permanents au début des années 1960, le nombre d'employés augmente à une cinquantaine dans les années 1970 et à une centaine à la fin des années 1990. La nomination de ses membres, à l'instar de leur directeur (le conseiller pour la Sécurité nationale), n'est pas soumise à confirmation sénatoriale. L'administration du NSC prend véritablement toute son importance sous Bundy, en 1961, alors que Kennedy encourage la mise sur pied d'un « petit Département d'État » à la Maison-Blanche <sup>481</sup>. Cette transformation institutionnelle est l'une des plus importantes de l'histoire de la politique étrangère des États-Unis. Au lieu de *contraindre* le président, l'administration du NSC lui permet plutôt *d'étendre* son autorité sur l'élaboration de la politique extérieure. Les conseillers du NSC, issus de la bureaucratie et du monde universitaire, en viennent progressivement à maîtriser la planification et la mise en œuvre de la politique de Kennedy puis de Johnson. « Les meilleurs et les plus intelligents », comme les a surnommés David Halberstam <sup>482</sup>, sont en contact direct avec le chef de la Maison-Blanche et s'occupent chacun d'un enjeu fonctionnel ou géographique particulier. Une telle influence de l'administration du NSC aurait été impensable sous Truman ou Eisenhower. Elle va pourtant marquer l'histoire des présidences qui vont suivre.

---

<sup>480</sup> Zegart, *op. cit.*, p. 94-108.

<sup>481</sup> Preston, *op. cit.*, p. 8-9 et 14-15 ; Mulcahy, *op. cit.*, p. 4-5 et 7.

<sup>482</sup> David Halberstam, *The Best and the Brightest*, New York, Random House, 2<sup>e</sup> éd. 2001, 780 p.

[230]

### *Les fonctions de l'administration du NSC*

L'administration du conseiller pour la Sécurité nationale va devenir un centre intellectuel et une véritable agence de coordination de la politique étrangère — les yeux et les oreilles du président dans la gestion des comités et des politiques du gouvernement. Sous la direction du conseiller pour la Sécurité nationale, l'administration du NSC a six fonctions principales <sup>483</sup> :

— Elle coordonne les politiques dans leur préparation et les supervise dans leur mise en œuvre. Dans le domaine de la planification, elle pilote les analyses globales d'un problème par les bureaucraties, en structurant l'information, en établissant la nature des enjeux et en soumettant des rapports interdépartementaux qui évaluent les coûts et les avantages des options suggérées.

— Elle stimule la révision des politiques et adapte les programmes de sécurité. Le personnel examine tous les aspects liés à l'élaboration d'une politique de sécurité nationale, et quelquefois influence les décisions budgétaires sur la Défense ou les Affaires étrangères. Il joue ainsi un rôle de sentinelle, en analysant les tendances futures de la défense des États-Unis et en évaluant leurs conséquences pour la politique étrangère américaine.

— Elle a un rôle de conseil. L'administration du NSC et les comités interdépartementaux préparent des rapports transversaux, permettant au président et au forum de choisir parmi une série d'options et de recommandations. L'organisation du NSC formule par conséquent les orientations possibles de politiques, avant que le Conseil (ou tout autre forum) ne présente au président des propositions précises.

---

<sup>483</sup> Stephen Hess et James Pfiffner, *Organizing the Presidency*, Washington, The Brookings Institution, 3<sup>e</sup> éd., 2002, 294 p. ; Bert Rockman, « Staffing and Organizing the Presidency », dans Robert Shapiro et al., *Presidential Power - Forging the Presidency for the Twenty-First Century*, New York, Columbia University Press, 2000, p. 159-177 ; Ivo Daalder et Irving Destler, « A New NSC for a New Administration », *Policy Brief*, 68, novembre 2000, 12 p. ; Auger, *op. cit.*, p. 44-45 ; Sarkesian et al., *op. cit.*, p. 121-122.

— Elle agrège les approches bureaucratiques pour les formater dans une perspective présidentielle. Ceci permet une coordination efficace des politiques de sécurité. En ce sens, l'administration doit présenter honnêtement et rigoureusement tous les points de vue émanant des organisations gouvernementales, même ceux avec lesquels le personnel serait en total désaccord. [231] S'agissant des enjeux qui recoupent plusieurs compétences à la fois (défense et contrôle des armes, ressources énergétiques et diplomatie, budgets et programmes militaires), le personnel assure la cohérence de la formulation des options. Aussi cela impose-t-il qu'au-delà de son travail de courtier bureaucratique, l'administration exerce son arbitrage.

— L'administration du NSC joue également le rôle de bureau personnel de politique étrangère pour le compte du président. Au moyen de ses ressources, le personnel du NSC va concevoir des discours, mener certaines négociations secrètes avec des gouvernements étrangers, établir des plans stratégiques en période de crise, et définir les stratégies de communication avec le Congrès, les médias et la société civile. Il va également agir comme secrétaire exécutif du Conseil et de ses comités en préparant les résumés de recommandations, en prenant des notes durant les réunions et en formulant le programme des discussions présenté au Forum par le conseiller pour la Sécurité nationale.

— L'administration du NSC va centraliser les données de base des services de renseignement. Ceci permet de soumettre au comité inter-départemental compétent chargé d'une question, des rapports d'information complets, intégrés et à jour. En période de crise, l'administration du NSC est un instrument précieux pour coordonner les réactions bureaucratiques. L'information est centralisée et interprétée au sein du centre de gestion des crises, permettant une vue d'ensemble sur l'évolution des événements. Au-delà, elle constitue une mémoire institutionnelle en archivant les données des expériences similaires antérieures.

L'influence de l'organisation du NSC est directement liée à sa flexibilité et à sa plasticité : chaque président y trouve les ressources nécessaires pour réaliser ses objectifs de politique étrangère et la latitude souhaitée pour mettre en œuvre ses décisions. Cette influence va parfois très loin. Certains, comme Reagan, ont permis aux hauts fonctionnaires du NSC de s'impliquer dans des opérations clandestines et d'outrepasser alors largement les prérogatives qui leur sont habituellement reconnues. Toutefois, les problèmes les plus fréquents sont surtout liés aux

rivalités bureaucratiques : la défiance des départements (et cela concerne sans doute tous les ministères) est d'autant plus affirmée que l'administration du NSC a fréquemment outrepassé ses compétences. Les présidents sont à l'origine de cette concurrence, dans [232] la mesure où ils s'appuient sur le travail du NSC et sur la loyauté de son administration. De toute évidence, ils sont tous conscients, malgré des errements passagers, de la valeur et de l'efficacité du système du NSC. Aussi, le Département d'État n'est pas prêt de retrouver la maîtrise de la politique étrangère que l'organisation du NSC lui a subtilisée.

## L'évolution du NSC dans le jeu de la politique étrangère

[Retour à la table des matières](#)

L'évolution du NSC dans le jeu de la politique étrangère revêt une remarquable continuité en ce sens que tous les présidents l'ont utilisé pour *raffermir* leur emprise sur la politique extérieure <sup>484</sup>. Il reste cependant que l'évolution de la prise de décision au sein du Conseil de sécurité nationale se décompose en quatre grandes périodes. Tout d'abord, les présidents Truman et Eisenhower vont exploiter et institutionnaliser le rôle du NSC comme forum décisionnel. Ensuite, Kennedy et Johnson vont mettre sur pied l'administration du conseiller pour la Sécurité nationale, dont l'influence va s'accroître substantiellement. De plus, Nixon, puis Carter et Reagan vont permettre au conseiller pour la Sécurité nationale et à son personnel d'éclipser le Département d'État

---

<sup>484</sup> Rosati, *op. cit.*, p. 84-102 ; Zegart, *op. cit.*, p. 76-108. Voir aussi Fred Greenstein, *The Presidential Difference — Leadership Style from FDR to Clinton*, Princeton, Princeton University Press, 2001, 293 p. ; Alexander George et Eric Stem, « Presidential Management Styles and Models », dans Juliette et Alexander George, *Presidential Personality and Performance*, Boulder, Westview Press, 1998, p. 199-280 ; Donald Snow et Eugene Brown, *Puzzle Palaces and Foggy Bottom. US Foreign and Defense Policy-Making*, New York, St. Martin's Press, 1994, p. 46-64 ; James Nathan et James Oliver, *Foreign Policy Making and the American Political System*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 3<sup>e</sup> éd., 1994, p. 29-71 ; et Joseph Bock, *The White House Staff and the National Security Assistant : Friendship and Friction at the Water's Edge*, New York, Praeger, 1987, 226 p.

dans la formulation de la politique étrangère. Enfin, G.H. Bush, Clinton et G.W. Bush vont ramener l'organisation du NSC à des tâches plus proches sans doute de celles qui avaient été imaginées en 1947.

[233]

### *L'institutionnalisation du NSC*

#### *Le NSC, coordonnateur des positions ministérielles sous Truman*

Initialement, le président Truman (1945-1952) se méfiait du NSC. Pour cette raison, il n'y a eu recours que de façon limitée, tout au moins jusqu'au déclenchement de la guerre de Corée. D'ailleurs, durant cette période, la prise de décision en politique étrangère est surtout le fait des influents secrétaires d'État (James Byrnes, George Marshall et Dean Acheson). Cette époque constitue d'ailleurs les années glorieuses du Département d'État qui, « présent à la création » (le titre des mémoires d'Acheson <sup>485</sup>) invente et supervise la nouvelle politique de l'endiguement et de la guerre froide. Le secrétaire d'État est alors le concepteur et le porte-parole de la politique étrangère américaine. Ce sont le déclenchement du conflit armé en Corée, et la nécessaire redéfinition des stratégies américaines (notamment avec l'élaboration au printemps 1950 du document NSC-68 qui fixe les paramètres de l'endiguement) qui vont donner au NSC sa première impulsion. Truman exploite désormais le mécanisme formel de la prise de décision que procure le Forum du NSC. L'expertise du NSC lui permet de légitimer des décisions controversées, comme le renvoi du général MacArthur (motivé par un profond désaccord entre les deux hommes quant à l'intervention en Corée). Tandis que le secrétaire exécutif du NSC demeure effacé (qui se souvient des conseillers Sidney Souers et James Lay <sup>486</sup> ?), des conseillers

<sup>485</sup> Dean Acheson, *Present at the Creation : my Years in the State Department*, New York, 1969, 798 p.

<sup>486</sup> Ils ont pourtant joué un rôle déterminant pour l'avenir du NSC. En effet, Souers et Lay choisissent d'établir la petite organisation d'une vingtaine de hauts fonctionnaires, détachés par les départements d'État et de la Défense, dans un édifice à proximité de la Maison-Blanche plutôt que d'accepter

spéciaux, tels George Elsey, Averell Harriman et Clark Clifford deviennent des personnages clés auxquels Truman recourt fréquemment. À ce titre, ils ont mené plusieurs dossiers et négociations de politique étrangère. Ce sont en fait les précurseurs des futurs conseillers pour la Sécurité nationale.

Sous Truman, le rôle du Conseil reste confiné à sa fonction consultative. Sa structure administrative est flexible et plutôt [234] informelle et tend essentiellement à coordonner globalement les bureaucraties. La formulation de la politique étrangère demeure l'apanage du Département d'État.

### *Le renforcement du NSC dans le processus décisionnel sous Eisenhower*

Le président Eisenhower (1953-1960) va considérablement développer les mécanismes formels du NSC, et en particulier les comités qui en amont (*Policy Planning Board*) et en aval (*Operations Coordinating Board*) vont encadrer l'action des départements. Le Forum se réunit trois fois plus que sous Truman. Les comités interdépartementaux sont régulièrement convoqués (jusqu'à plusieurs fois par semaine). Les effectifs permanents du NSC doublent (de 25 à 50) et le premier conseiller pour la Sécurité nationale, Robert Cutler, est officiellement désigné. L'institution du NSC prend des allures quasi militaires, très structurée et hiérarchique. Eisenhower utilise abondamment le NSC comme conseil tout en conservant la pleine maîtrise de la décision. Alors que nombre d'observateurs contemporains d'Eisenhower estiment qu'il est un président passif et qu'il utilise le NSC pour se réfugier derrière des décisions prises collectivement, Eisenhower est dans les faits très engagé : il maîtrise bien ses dossiers et décide de manière résolue - souvent en dehors des mécanismes du NSC. En matière de formulation de la politique étrangère, le secrétaire d'État (John Foster Dulles), comme son département, demeure donc l'acteur bureaucratique prédominant. Tandis que le secrétaire exécutif du NSC (le général Andrew

---

l'invitation du premier secrétaire à la Défense, James Forrestal, de s'installer au Pentagone. Cette décision va s'avérer cruciale dans le développement des fonctions et de la mission du personnel du NSC.

Goodpaster) agit comme véritable éminence grise du président, le conseiller pour la Sécurité nationale Cutler accomplit discrètement ses tâches de coordination : les rôles, au regard de la loi, sont inversés. Par contre, le personnel du NSC commence à développer de véritables protocoles, des capacités autonomes de planification et de coordination de la politique étrangère. Les canaux informels de la prise de décision se révèlent beaucoup plus déterminants qu'on ne l'avait cru. Les mécanismes du NSC sont renforcés, notamment les comités interdépartementaux spéciaux chargés de définir les options d'actions clandestines du gouvernement américain. D'ailleurs, à la fin des années 1950, les critiques (notamment la commission Jackson au Congrès) dénoncent la lourdeur, le manque de créativité et surtout la trop grande institutionnalisation des processus du [235] NSC. Pour autant, il semblerait qu'avec le recul, ces mécanismes aient adéquatement servi la présidence d'Eisenhower. Celui-ci a ainsi habilement canalisé la bureaucratie, ventilé les options et géré les crises. Les années Eisenhower représentent, en fin de compte, un succès sur le plan décisionnel en politique étrangère.

### *La présidentialisation du NSC*

#### *La réforme substantielle opérée par Kennedy*

Dès son élection, le président Kennedy (1961-1963) va considérablement modifier la structure du NSC. Trois changements sont ainsi significatifs.

*En premier lieu*, il abandonne le système des comités interdépartementaux mis en place par Eisenhower (système qui ne sera rétabli qu'en 1966). Pendant quatre ans, le président va privilégier des formes plus souples et collégiales de prise de décision. Des groupes informels de prise de décision sont introduits, notamment après la débâcle de la baie des Cochons en avril 1961 pour laquelle le Département d'État et la CIA sont sévèrement blâmés. Un groupe tel l'*Ex Com* joue un rôle déterminant durant la crise de Cuba en octobre 1962. Le président s'implique activement et s'entoure d'une pléiade de conseillers personnels (dont McGeorge Bundy, Robert Kennedy, Ted Sorensen, Arthur Schlesinger Jr. et le général Maxwell Taylor).

*En second lieu*, les fonctions du conseiller pour la Sécurité nationale augmentent substantiellement, à tel point que, pour la première fois de l'Histoire, ce dernier rivalise directement avec le secrétaire d'État. Bundy devient un véritable concepteur de la politique extérieure, chargé même de sa mise en œuvre et exprimant ses recommandations personnelles à Kennedy.

*En troisième lieu*, l'administration de 49 hauts fonctionnaires (dont une dizaine appartient directement au NSC) se métamorphose. Il ne s'agit plus seulement de faciliter le travail de coordination entre les départements : la petite administration du NSC se mue en une véritable organisation présidentielle chargée de servir les intérêts du chef de la Maison-Blanche.

C'est à ce moment que l'élaboration et la mise en œuvre de la politique étrangère échappent au Département d'État, dont le secrétaire Dean Rusk défend mal les prérogatives, au profit du NSC. La fameuse *Situation room* est créée, certains fonctionnaires du NSC emménagent à la Maison-Blanche, aux côtés du [236] conseiller pour la Sécurité nationale, et prennent le contrôle de la politique étrangère — ce qui leur vaudra le sobriquet de « mini-Département d'État <sup>487</sup> ». Dans le même temps, les enjeux de défense — du fait notamment de l'engagement militaire en Asie du Sud-Est et de la course aux armements nucléaires - occupent une place telle que le département de la Défense sous l'égide de son secrétaire, Robert McNamara, se positionne, pour la première fois, comme une bureaucratie influente. Ceci contribue progressivement à exclure le Département d'État du processus tandis que les décisions importantes sont prises en petits groupes de conseillers, souvent en dehors des réunions du NSC et, ce qui est plus significatif encore, sans la pleine participation directe des hauts fonctionnaires du Département d'État (auxquels on laisse les questions de routine diplomatique). C'est là une tendance qui ira en s'accroissant.

*La centralisation du processus décisionnel  
sous Johnson*

---

<sup>487</sup> Preston, *op. cit.*, p. 643.

Contrairement à ses prédécesseurs, le président Johnson (1963-1968) a une connaissance limitée des questions internationales et ses priorités (avec son projet de Nouvelle Société) sont essentiellement internes. Sa politique étrangère est largement dominée par (et se réduit à) la guerre au Vietnam qu'il poursuit, poussé par ses conseillers trop longtemps convaincus de la certitude d'une victoire américaine. Johnson délègue abondamment la prise de décision et s'en remet aux avis de ses proches, comme McNamara, Rusk mais surtout son conseiller pour la Sécurité nationale, Bundy (jusqu'en février 1966) puis Rostow (jusqu'en 1969). Walt Rostow est très influent et apprécié du président qui lui confie le rôle de coordonnateur et de porte-parole de l'Administration sur les questions relatives à la guerre <sup>488</sup>. Les fonctionnaires permanents du NSC conservent leur statut de conseillers présidentiels, mais ils n'ont plus accès au président comme cela était le cas avec Kennedy, ce qui les prive du coup d'un privilège déterminant. Les décisions sont prises en petit groupe, soit au sein du *Tuesday Lunch Group*, soit par un groupe de « sages », le *Wise Men Group*. La réflexion y est collégiale : s'y affirment de profondes convictions et les dissensions sont admises (le sous-secrétaire d'État George Bail notamment exprimera [237] fermement les siennes) même si elles sont au bout du compte peu déterminantes. En effet, il en ressort souvent un grand conformisme et une impression de consensus dus en réalité à la mauvaise préparation et coordination de la bureaucratie, ce qui laisse les départements à l'écart du processus réel de décision. Johnson et ses proches conseillers *soutenaient* cette guerre <sup>489</sup>. En 1966, le mécanisme des comités interdépartementaux est ressuscité sous la tutelle du Département d'État. L'incapacité de ce dernier à réorienter la conduite de la guerre au Vietnam va contribuer à son déclin dans la formulation de la politique étrangère tandis que le département de la Défense et l'organisation du NSC - alliés de circonstance pour promouvoir et diriger la guerre - gagnent en puissance. La personnalité fragile, mais impulsive, de Johnson dessert sa cause, et son Administration s'enlise dans le borbier vietnamien. La dimension collégiale de la prise de décision qui avait jusque-là prévalu s'efface : en fin de mandat, le président centralise le pouvoir, se braque

<sup>488</sup> Mulcahy, *op. cit.*

<sup>489</sup> Kevin Mulcahy, « Rethinking Groupthink : Walt Rostow and the National Security Advisory Process in the Johnson Administration », *Presidential Studies Quarterly*, 25, printemps 1995, p. 237-251.

et finit par laisser aller les choses (comme en témoignent les départs de Bundy et de McNamara), au fur et à mesure que les États-Unis s'enfoncent dans cette « sale petite guerre » comme il la surnommait.

### *L'expansion du NSC*

#### *L'heure de gloire du NSC sous Nixon et Ford*

Le conseiller pour la Sécurité nationale et son administration connaissent leur véritable heure de gloire sous la présidence de Nixon (1969-1974). L'avènement d'Henry Kissinger au poste de conseiller pour la Sécurité nationale sonne le glas de la primauté des intérêts bureaucratiques et amorce l'évolution marquante de cette fonction. Avec Kissinger, pendant cinq ans (jusqu'à sa nomination comme secrétaire d'État en 1973), l'organisation du NSC domine véritablement la formulation de la politique étrangère américaine. Toutes les études, toutes les options et toutes les décisions passent par le conseiller pour la Sécurité nationale qui acquiert, avec l'appui du président, une autorité inégalée (auparavant et depuis) sur la conduite des affaires extérieures. Les [238] réunions du Forum et de la douzaine de comités interdépartementaux sont convoquées avec la véritable intention « d'occuper ou de distraire » la bureaucratie, et de laisser les mains libres à Kissinger, qu'il s'agisse pour ce dernier d'extirper les États-Unis du Vietnam, de conduire les négociations secrètes avec la Russie et la Chine, ou de mener à terme la réussite du plan clandestin (et inconnu de la CIA) du coup d'État au Chili. Le système décisionnel est fortement centralisé et formalisé, et les bureaucraties sont manipulées par le président et son conseiller. Les décisions sont prises en secret par la Maison-Blanche et les bureaucraties, informées *a posteriori*, tenues de les appliquer. Le conseiller pour la Sécurité nationale exerce *de facto* les compétences (conseiller, avocat, coordonnateur et exécutant de la politique étrangère) normalement dévolues au secrétaire d'État. Il faut dire que William Rogers, qui occupe ce poste, a justement été choisi pour ses inaptitudes. Dans le même temps, les effectifs du NSC s'accroissent : il comprend alors plus d'une centaine de hauts fonctionnaires (dont cinquante employés directement par le NSC) qui, en multipliant leurs interférences

dans la bureaucratie, affaiblissent davantage encore les prérogatives du Département d'État (et même de la Défense). Ironiquement, cette situation ne change pas lorsque Kissinger devient secrétaire d'État en septembre 1973 car, il est vrai, il conserve son poste de conseiller pour la Sécurité nationale <sup>490</sup>.

Entre août 1974 et janvier 1977, sous Gerald Ford, la structure du NSC demeure pratiquement inchangée. Kissinger continue pour un temps de cumuler les fonctions de conseiller pour la Sécurité nationale et de secrétaire d'État. Il utilise d'ailleurs son personnel du NSC au Département d'État même, tandis que son adjoint au NSC, le lieutenant général Brent Scowcroft, assume les fonctions de gestionnaire des comités interdépartementaux du NSC. En novembre 1975, Ford nomme Scowcroft conseiller pour la Sécurité nationale, libérant ainsi Kissinger de son cumul. [239] Pour autant, Kissinger conserve la haute main sur la formulation de la politique étrangère : Scowcroft joue un rôle discret et effacé, un peu comme Cutler sous Eisenhower, en se contentant de superviser le travail des comités interdépartementaux. Pendant un court moment, les modifications apportées au fonctionnement du NSC par Ford finissent par correspondre au modèle idéal de prise de décision, tel que le concevaient au départ les créateurs du Conseil de sécurité nationale.

### *Une influence et des rivalités accrues sous Carter*

Sous la présidence de Carter (1977-1981), l'administration du NSC maintient sa prédominance, avec moins de succès toutefois que durant la période Nixon.

---

<sup>490</sup> Kissinger ne manquait pas de confiance en soi, il était même assez suffisant. À la question qui lui est posée le 12 octobre 1973 (un mois après sa nomination comme secrétaire d'État), en pleine guerre du Kippour : « en tant que conseiller pour la sécurité nationale, comment, Dr Kissinger, évaluez-vous la gestion de la crise par le Département d'État ? », Kissinger avait répondu, par boutade, « nous sommes très impressionnés, à la Maison-Blanche, par le leadership dont bénéficie le Département d'État ». Cité dans Nathan et Oliver, *op. cit.*, p. 38.

Carter abandonne les réunions du Forum, leur substituant deux comités influents, dont un (le *Spécial Coordinating Committee*) sous la gouverne de son conseiller pour la Sécurité nationale, Zbigniew Brzezinski. Les groupes informels, tel le *Friday Morning Breakfasts*, sont les lieux réels de la prise de décision. Les divergences d'opinion entre Brzezinski, qui assume de nombreuses fonctions (notamment publiques) et le secrétaire d'État Cyrus Vance, s'amplifient. Pour la première fois de l'Histoire, le conseiller pour la Sécurité nationale est intégré au « Conseil des ministres ».

Carter avait marqué, dès le départ, son intention de trancher par rapport à son prédécesseur et de mettre un terme à la culture du secret et aux excès de la centralisation du pouvoir. Pourtant, en dépit de ses bonnes intentions, l'élaboration de la politique étrangère demeure centralisée à la Maison-Blanche : le conseiller pour la Sécurité nationale et son personnel (d'une quarantaine de fonctionnaires permanents) prennent les initiatives et décident des politiques — surtout en deuxième moitié de mandat tandis que Brzezinski emporte progressivement l'assentiment de Carter.

Les rivalités s'accroissent entre l'organisation du NSC et le Département d'État, notamment avec la crise iranienne <sup>491</sup> et suite à l'invasion de l'Afghanistan par l'URSS — au point où Vance démissionne en avril 1980 pour protester contre les décisions de la Maison-Blanche.

[240]

Cette compétition entre Brzezinski et Vance n'aura pas été salutaire. Au contraire, elle a été à l'origine de graves incohérences en politique étrangère et elle a considérablement réduit l'efficacité du président Carter. Alors que celui-ci souhaitait, au départ, établir une approche collégiale de la prise de décision, il doit très vite se résigner à gérer un système hautement compétitif et qu'il peine à maîtriser.

Le NSC de Carter en fait ne lui convient guère : il ne sait pas comment venir à bout des différends et peine à jouer pleinement son rôle d'arbitre au sein de son Administration. Il cherche à ménager constamment les susceptibilités de ses conseillers. Du coup, les rôles du secrétaire d'État et du conseiller pour la Sécurité nationale restent imprécis, cela conduisant même à l'énoncé de politiques contradictoires. Les

---

<sup>491</sup> Voir Charles-Philippe David, *op. cit.*

comités interdépartementaux sont peu efficaces et les dissensions y sont nombreuses. Bien que l'organisation du NSC soit très influente, elle ne parvient pas à surmonter cette cacophonie administrative et sombre dans l'incohérence décisionnelle. Au bout du compte, on ne retiendra de la politique étrangère de Carter que ses hésitations et sa fragilité.

### *Les aléas du style décisionnel désengagé de Reagan*

La présidence de Reagan (1981-1988) constitue une expérience unique de l'ère contemporaine : elle met en œuvre simultanément plusieurs modèles de prise de décision : à la fois collégial et compétitif durant le premier mandat, davantage formel durant le second. Le style décisionnel désengagé de Reagan conduit à un certain laisser-faire dans le processus décisionnel, où les conseillers rivalisent d'influence pour mener la politique étrangère au nom d'un président assez peu au fait des relations internationales. Les dysfonctionnements vont alors se multiplier.

Premièrement, les réunions du Forum sont rares et les processus décisionnels faiblement articulés bien qu'à compter de 1982, les rencontres informelles du *National Security Planning Group*, menées par le conseiller pour la Sécurité nationale, deviennent plus fréquentes.

Deuxièmement, les conflits entre le secrétaire d'État Haig, puis Shultz, et le secrétaire à la Défense Caspar Weinberger sont virulents et alimentent l'impression générale d'une prise de décision anarchique. Tandis que Haig se voit reconnaître, au début de la présidence Reagan, la responsabilité de la formulation [241] de la politique extérieure, il réalise, un an plus tard, que celle-ci est en réalité aux mains des conseillers de la Maison-Blanche et du conseiller pour la Sécurité nationale. Aussi, de nouveau, un secrétaire d'État, Alexander Haig, démissionne-t-il suite à des différends avec la Maison-Blanche impliquant notamment le conseiller pour la Sécurité nationale.

Troisièmement, *six* conseillers pour la Sécurité nationale se succèdent en huit ans (ce qui représente pratiquement la somme de ceux qui ont occupé ce poste depuis 1953). Pour autant l'influence de ce poste varie : Richard Allen entre janvier 1981 et janvier 1982, dépourvu d'autorité, est relégué en marge de la prise de décision. Par contre, son

successeur jusqu'en octobre 1983, (l'ancien juge) William Clark, s'avère influent et très impliqué quoique sa connaissance des enjeux internationaux soit infinitésimale. Ensuite, deux anciens militaires, une première à ce poste, prennent la relève : le colonel Robert McFarlane, entre octobre 1983 et décembre 1985, puis l'amiral John Poindexter jusqu'en novembre 1986, sont les artisans (avec le lieutenant-colonel Oliver North, membre de l'Administration du NSC) de l'opération Iran-Contra.

Quatrièmement, l'organisation du NSC atteint un sommet durant le second mandat, alors qu'elle comprend plus de soixante-dix fonctionnaires permanents. C'est donc à ce moment-là que le personnel du NSC se risque, pour la première fois, à mener clandestinement et illégalement toute une opération de politique étrangère : il s'agit de l'affaire Iran-Contra, en 1985-1986, où des armes sont vendues au régime iranien et où le profit des ventes sert à financer la Contra au Nicaragua <sup>492</sup>. Cette initiative est menée avec l'accord tacite du président mais sans l'assentiment des secrétaires d'État et à la Défense. Tandis que le NSC se retrouve au cœur de la polémique, une fois l'affaire découverte, et sous le feu d'enquêtes d'une commission permanente (la Commission Tower) et du Congrès, Poindexter et North démissionnent. Les enquêtes parlementaires concluront aux dangers d'utiliser le NSC tel « un gouvernement à l'intérieur du gouvernement ».

Ce n'est finalement qu'à la septième année de la présidence, avec Frank Carlucci (jusqu'en novembre 1987) puis le général Colin Powell (jusqu'en janvier 1989) que le système décisionnel parvient [242] à fonctionner convenablement. Compte tenu des conditions (pour le moins hasardeuses) de sa formulation, le fait que la politique étrangère de Reagan ait abouti à des résultats plus cohérents que celle de Carter relève du prodige.

### *Le repositionnement du NSC*

Compte tenu des dérives, un repositionnement du NSC s'imposait. Au fond, l'affaire Iran-Contra ne représente que l'aboutissement du

---

<sup>492</sup> *Ibid.*

développement affirmé sous Kissinger et Brzezinski : elle ne constitue que le point d'orgue de l'utilisation de l'organisation du NSC pour contourner les obstacles politiques et bureaucratiques gouvernementaux dans la formulation de la politique étrangère. À la suite de ce scandale et depuis le début des années 1990, le NSC s'est repositionné et est revenu à un mode de fonctionnement plus adéquat, tout en demeurant l'instrument privilégié par le président au sein de son système décisionnel.

### *Le système cohérent de George H. Bush*

Le président George H. Bush (1989-1993) a mis sur pied un processus de prise de décision nettement plus efficace et harmonieux que ses prédécesseurs, reproduisant, avec le NSC, en partie le modèle d'Eisenhower, et surtout en évitant ainsi les excès des deux précédentes décennies. Le porte-parole de la politique étrangère est le secrétaire d'État (James Baker) ; le conseiller pour la Sécurité nationale (Brent Scowcroft) est un acteur influent mais impartial et discret. Le processus décisionnel est marqué par la collégialité et bénéficie de la grande expérience des décideurs. Bush est un président instruit et engagé dans les affaires étrangères, un décideur pragmatique, prudent et déterminé. Ces qualités lui permettent de mener avec brio la fin de la guerre froide puis la guerre du Golfe. Les décisions sont prises en petit groupe, au sein du *Principals Committee* plutôt que dans le cadre des réunions très formelles du NSC. L'équipe de Bush présente une certaine homogénéité : les convictions sont assez conservatrices et ils évitent des réponses jugées précipitées ou risquées (comme par exemple dans le cas de l'ex-Yougoslavie). Les quelques désaccords entre conseillers restent polis et sans conséquences sérieuses pour la politique étrangère. Celle-ci demeure largement contrôlée par la Maison-Blanche, d'une part en raison de l'attention particulière qu'y porte le président, et [243] d'autre part parce que la soixantaine de fonctionnaires permanents du NSC assure la cohérence interdépartementale, sous la coordination du conseiller pour la Sécurité nationale, véritable éminence grise de cette Administration.

### *Un ajustement efficace sous Clinton*

Initialement, le président Clinton (1993-2000) veut appliquer le modèle de Kennedy, c'est-à-dire un processus décisionnel collégial et informel. Quoique très peu formé aux questions internationales, Clinton fait preuve d'une réelle volonté d'apprendre, qui rappelle son prédécesseur démocrate Jimmy Carter. Le *Principals Committee* est reconduit et constitue le forum décisionnel privilégié. Pour accorder une importance plus grande aux questions économiques et commerciales, Clinton met sur pied le *National Economic Council*, comparable au NSC. L'administration du NSC atteint des effectifs inégalés avec une centaine de fonctionnaires permanents. Le premier mandat du président est néanmoins laborieux <sup>493</sup>, ce qui ne sera pas le cas du second : il faut donc distinguer deux temps.

Dans un premier temps, le manque de leadership, le désengagement de Clinton, des incohérences décisionnelles ou encore certaines rivalités rendent difficile et cacophonique la formulation de la politique étrangère : elle est en ce sens comparable à celle de Carter. On parle alors de « chaos créatif » : Warren Christopher est un secrétaire d'État terne et les secrétaires à la Défense, Les Aspin puis William Perry, ne contrôlent guère leurs subordonnés ; tandis que le conseiller pour la Sécurité nationale, Anthony Lake, tient un rôle plutôt neutre. La configuration d'ensemble produit un système mou, un processus décisionnel hésitant et incohérent. Les réunions sont longues et inefficaces, ce qui explique en grande partie les difficultés et les revers de la politique étrangère par exemple sur les questions de la Somalie, de la Bosnie, de la Corée du Nord, de la Chine, du Rwanda ou de Haïti. Le côté « caméléon » du président, sur le plan de la prise de décision, n'arrange rien puisque les politiques et les objectifs changent constamment. Les frustrations s'accumulent durant les deux premières années.

Dans un deuxième temps, à compter de 1995, les choses commencent à changer. Clinton, encouragé par Lake, décide de [244] s'impliquer personnellement dans la formulation de la politique étrangère et *prend* des décisions (il agit en ce sens comme Kennedy et non comme Carter). Certains succès en découlent, comme l'intervention en Bosnie,

---

<sup>493</sup> Auger, *op. cit.*, p. 51-73.

l'élargissement de l'OTAN et la médiation de la paix au Moyen-Orient. Le second mandat est marqué par un processus décisionnel efficace et une atmosphère plus sereine, d'autant que les personnages clés de la politique étrangère sont renouvelés. Madeleine Albright remplace Warren Christopher, le sénateur William Cohen devient secrétaire à la Défense, et Samuel Berger succède à Anthony Lake. Ces nouveaux conseillers sont plus résolus et plus influents. Le conseiller pour la Sécurité nationale et son personnel transforment le NSC en véritable bureau personnel de Clinton pour assurer un contrôle plus important des directives présidentielles, et ainsi accroître la cohérence de la politique étrangère <sup>494</sup>. Clinton dispose donc du système décisionnel collégial auquel il aspirait : le mécanisme fonctionne enfin tandis que le président arbitre les différends et impose les décisions.

*Le maintien du rôle clé du NSC  
sous George W. Bush*

Le président George W. Bush (depuis 2001) dispose de l'équipe de conseillers la plus expérimentée depuis celle de son père. Elle est également farouchement idéologique et, dans le contexte de la lutte anti-terroriste, très engagée dans les questions internationales. Et en effet, les interventions militaires se succèdent. Le quatuor formé par Colin Powell (secrétaire d'État), Donald Rumsfeld (secrétaire à la Défense), Richard Cheney (vice-président) et Condoleezza Rice (conseillère pour la Sécurité nationale <sup>495</sup>) mène avec le président une politique activiste. Par conséquent, les débats et rivalités entre conseillers sont intenses et le système décisionnel semble osciller entre l'approche compétitive et collégiale - pour l'instant sans faiblir <sup>496</sup>. L'organisation du NSC, quoique réduite, demeure la pierre angulaire de la prise de décision, tandis qu'elle voit poindre de nouvelles structures [245]

<sup>494</sup> Daalder et Destler, *op. cit.*

<sup>495</sup> On notera au demeurant quelle est la première femme à occuper ce poste.

<sup>496</sup> International Institute of Strategic Studies, « US National Security Decision-Making. Clarity or Confusion under Bush ? », *Strategic Comments*, septembre 2002, 4 p. ; voir aussi Sabine Lavorel, *La politique de sécurité nationale des États-Unis sous George W. Bush*, Paris, L'Harmattan, coll. « Raoul-Dandurand », 2003.

potentiellement rivales (le Conseil de la sécurité du territoire national et le Bureau de la lutte antiterroriste, tous deux installés à la Maison-Blanche). Le conseiller pour la Sécurité nationale est la véritable éminence grise de G.W. Bush.

\*  
\* \*

Il faut noter que quasiment tous les présidents entrent en fonction en annonçant leur intention de réduire l'influence de l'organisation du NSC. Ils finissent tous par lui accorder en réalité plus d'importance. Presque tous affirment au début leur volonté de faire du secrétaire d'État, et de son département, le principal acteur bureaucratique de la formulation de la politique étrangère. Dans la plupart des cas, l'intention n'est cependant pas suivie d'effet et les présidents finissent par privilégier le conseiller pour la Sécurité nationale et son Administration. D'ailleurs ce dernier finit presque toujours par occuper une place incontournable dans la coordination et la mise en œuvre des décisions. Le fondement de cet irrémédiable glissement est l'efficacité du processus décisionnel, cruciale pour le bon fonctionnement de l'appareil Exécutif. Ainsi, s'agissant du NSC, on constatera que les modèles d'Eisenhower, Ford ou G.H. Bush (un président engagé, un conseiller pour la Sécurité nationale et son personnel tenant des rôles neutres) ont été efficaces. En revanche, le NSC fonctionne mal lorsqu'il est marginalisé (comme sous Johnson), livré à lui-même faute d'intérêt du président (Reagan, Clinton), lorsque se créent des rivalités gouvernementales sans que le président n'arbitre la prise de décision (Carter) ou à l'inverse, lorsqu'il est utilisé pour neutraliser les bureaucraties (Nixon). Et ce n'est pas anodin puisque les succès et les échecs des mécanismes du Conseil de sécurité nationale ont une incidence directe sur la conduite de la politique étrangère américaine.

[246]

[247]

**La politique étrangère des «États-Unis.**  
*Fondements, acteurs, formulation*

# Troisième partie

## LE POUVOIR LÉGISLATIF ET LE POIDS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

*Justin VAÏSSE*

[Retour à la table des matières](#)

L'une des particularités de la politique étrangère américaine est le rôle important qu'y joue le Législatif, et plus généralement les forces de la société civile. Certes, en matière de relations extérieures, l'Exécutif possède la prééminence, et c'est bien le président qui reste l'acteur principal de la diplomatie américaine. Pourtant, si l'on se place dans une optique comparative, la particularité des États-Unis au regard des autres démocraties libérales réside davantage dans la puissance du Congrès en matière de politique étrangère que dans celle du président, de même que dans la place qu'occupent, dans le processus de décision en politique étrangère, divers groupes de la société civile qui agissent généralement — mais non exclusivement — à travers le Congrès : opinion publique, forces politiques et économiques, lobbies et organisations non gouvernementales.

Pour rendre compte de cet apparent paradoxe - un Exécutif fort, un Législatif fort — il convient de distinguer différents secteurs de la politique étrangère. Dans les manœuvres diplomatiques ou militaires, ou encore en temps de crise, la puissance du président est à son zénith et l'influence du Congrès et celle de la société civile au plus bas. En revanche, dans la définition des grandes orientations, la stratégie diplomatique de moyen et long terme - telle qu'infliger des sanctions ou attribuer une aide économique, fixer des droits de douanes, offrir ou refuser un soutien [248] militaire - l'influence du Congrès et, à travers elle, de la société civile, est souvent décisive.

Cette influence du Législatif et de la société civile varie sensiblement avec le temps : particulièrement forte dans l'entre-deux-guerres, très faible au cœur de la guerre froide (années 1950), elle a considérablement augmenté après la guerre du Vietnam, en réponse à l'ascension de la « présidence impériale ». Stabilisée dans les années 1980, elle a augmenté à nouveau dans les années 1990, pour se réduire brusquement suite aux attentats du 11 septembre.

Enfin, du fait du rôle clé de l'hyper-puissance américaine dans presque toutes les régions du monde et dans tous les domaines des affaires internationales, une petite influence sur la politique étrangère américaine peut produire de grands effets. Ainsi, non seulement le Congrès, mais également les médias, les lobbies, ou encore l'opinion publique, jouent un rôle important dans le processus de décision, mais la puissance américaine confère un écho démultiplié à leur influence.

C'est sans doute là que se situe le champ des enjeux : aucun pays ne réserve un tel rôle au pouvoir législatif et à la société civile dans la définition de sa politique étrangère. Dès lors, le péril est bien celui de l'incohérence, celui d'une diplomatie ballottée entre considérations locales et catégorielles contradictoires, entre intérêts particuliers irréconciliables, aboutissant à des blocages dont le reste du monde, par contre-coup, pâtit. Ainsi que le remarquait Tocqueville dès 1835 : « La politique extérieure n'exige l'usage de presque aucune des qualités qui sont propres à la démocratie, et commande au contraire le développement

de presque toutes celles qui lui manquent <sup>497</sup> » Cela suffit-il pour condamner le rôle de la démocratie de la décision en politique étrangère ?

---

<sup>497</sup> Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Paris, Gallimard, 1986 (1835).

[249]

**La politique étrangère des «États-Unis.**  
*Fondements, acteurs, formulation*

TROISIÈME PARTIE

**Chapitre 8**

---

**LE CONGRÈS**

[Retour à la table des matières](#)

Pour comprendre l'influence que le Congrès exerce sur la politique étrangère des États-Unis, l'énumération abstraite des pouvoirs qui lui sont confiés par la Constitution, si elle est un point de départ indispensable, ne suffit pas. En effet, ces pouvoirs ne peuvent se définir indépendamment de ceux de l'Exécutif qui possède le leadership en matière de politique étrangère. Ils ont été modelés par l'Histoire, par la sédimentation des rapports de force des décennies passées et par la pratique constitutionnelle. D'où l'importance de rappeler ce contexte historique dans lequel s'inscrivent les pouvoirs du Congrès en politique étrangère, ainsi que leurs conditions concrètes d'exercice, en interaction permanente avec l'Exécutif. Plus qu'une « incitation à la concurrence entre institutions pour l'obtention du privilège de diriger la politique étrangère <sup>498</sup> », le dispositif institutionnel américain appelle les deux branches à tenter de coopérer, d'atteindre des compromis, pour exercer un pouvoir partagé.

---

<sup>498</sup> Edward Corwin, *The President : Office and Powers, 1787-1957*, New York, New York University Press, 1957, p. 44.

## Les pouvoirs du Congrès

[Retour à la table des matières](#)

Il importe de voir au-delà des variations historiques de l'importance et du rôle du Congrès, ses pouvoirs qu'on peut qualifier [250] d'invisibles, qui permettent d'apprécier à leur juste valeur ses pouvoirs constitutionnels et législatifs, non sans préciser les conditions pratiques dans lesquelles il exerce ces pouvoirs, qui représentent un facteur déterminant pour comprendre son rôle en politique étrangère.

### *Les variations historiques des pouvoirs du Congrès*

Historiquement, il existe une corrélation cyclique entre l'évolution de la politique étrangère américaine et le rôle qu'y joue le Congrès. Ainsi, les phases d'extraversion de l'Amérique ont toujours correspondu à une affirmation de l'Exécutif, et celles d'introverson à un regain d'influence du Législatif <sup>499</sup>.

### *Des variations à long terme*

Après la guerre de Sécession (1860-1865) qui a vu Abraham Lincoln se saisir de tous les leviers de commande de la politique étrangère de l'Union, le Congrès réaffirme ses prérogatives pendant une trentaine d'années, lors d'une phase de faible activité extérieure des États-Unis, et ce jusqu'à la période impérialiste de 1898-1920 durant laquelle, à la suite de Théodore Roosevelt, les présidents reprennent l'initiative. Du moins jusqu'à ce que Woodrow Wilson ne la perde en 1919-1920, avec l'échec de la ratification du traité de Versailles et de l'entrée des États-

---

<sup>499</sup> Ce chapitre reprend, avec la permission de l'éditeur, quelques extraits du chapitre 5 de Pierre Melandri, Justin Vaïsse, *L'empire du milieu — les États-Unis et le monde depuis la fin de la guerre froide*, Paris, Odile Jacob, 2001.

Unis dans la SDN <sup>500</sup>. La phase isolationniste de l'entre-deux-guerres correspond à nouveau à une reprise en main des affaires étrangères par les deux Chambres (restrictions à l'immigration, tarifs protectionnistes, lois de neutralité, etc.).

Il y a un retournement de situation à partir de 1941, du fait de l'entrée en guerre : le nouvel internationalisme américain s'appuie sur l'ascension d'une « présidence impériale <sup>501</sup> » dont l'appareil bureaucratique et la latitude d'action croissent très rapidement - guerre froide oblige — et devant laquelle le [251] Congrès s'efface en partie, dans une attitude déferente qui s'exprime par le consensus bipartisan <sup>502</sup> sur les sujets de politique étrangère (*politics stops at the water's edge* <sup>503</sup>).

Le retour de l'Amérique à l'introversión, suite à la rupture du consensus sur la guerre du Vietnam à la fin des années 1960, s'accompagne cette fois de ce que certains ont caractérisé, non sans exagération, comme l'ascension d'un « Congrès impérial » <sup>504</sup> : le Législatif regagne une part du terrain abandonné au profit de la présidence en augmentant sa surveillance de l'Exécutif et ses champs d'intervention et de réglementation. À titre d'exemple, il abroge symboliquement la résolution du golfe du Tonkin, votée en 1964, qui donnait carte blanche à

---

<sup>500</sup> Malgré une grande tournée d'explication dans le pays, le président Wilson ne parvient pas à convaincre les sénateurs que le traité de Versailles et surtout l'entrée des États-Unis dans la SDN sont dans l'intérêt national, et le Sénat refuse de ratifier ses engagements pris en Europe.

<sup>501</sup> Voir Arthur Schlesinger Jr., *La présidence impériale*, Paris, PUF, 1976, 568 p.

<sup>502</sup> Cette traduction vient du terme anglais *bipartisanism*, qui qualifie une politique consensuelle réunissant les deux partis : en ce sens, une politique étrangère « bipartisane » (ce qui serait une traduction littérale) est approuvée par les démocrates et par les républicains. Cet anglicisme ne doit pas être confondu avec l'expression française « bipartisme », qui décrit une situation nationale où deux partis seulement comptent : le bipartisme domine l'histoire de l'Amérique et de l'Angleterre, le multipartisme celle de la France.

<sup>503</sup> Adage classique repris par le sénateur Vandenberg, que l'on pourrait traduire par « les jeux politiques s'arrêtent au pied du mur ».

<sup>504</sup> Gordon Jones, John Marini (eds), *The Imperial Congress : Crisis in the Separation of Power*, New York, Pharos Books, 1988, 366 p. Plus généralement, sur la montée en puissance du Congrès, voir Charles Kegley, Eugene Wittkopf, *American Foreign Policy, Pattern and Process*, New York, St. Martin's Press, 1996, 5<sup>e</sup> éd., p. 420 et suiv.

l'Exécutif pour mener la guerre au Vietnam. Il vote la loi Case-Zablocki, qui force le président à informer le Congrès de tout accord exécutif conclu avec un pays étranger, en 1972. Il adopte la loi sur les pouvoirs de guerre en outrepassant un veto de Richard Nixon par un vote des 2/3 en 1973. Il se donne les moyens de contrôler et de restreindre la liberté de l'Exécutif en matière de renseignement et d'action secrète et d'exportations d'armes. Il multiplie ses demandes de rapports sur les activités de l'Exécutif. De surcroît, le Congrès ne se contente plus de fixer de vagues paramètres d'action pour l'Exécutif, il en vient à définir de manière substantielle la politique étrangère américaine. Pour cela, il augmente ses capacités bureaucratiques à prendre en charge des dossiers internationaux complexes, puisque son absence d'expertise conférerait un avantage certain à l'Exécutif. Ainsi, le *General Accounting Office* (évaluation des programmes du rapport coût/avantage de chaque décision), le *Congressional Budget Office* (analyses [252] budgétaires ; macroéconomie) et le *Congressional Research Service* (recherches juridiques, politiques, historiques, etc.), ainsi que l'*Office of Technology Assessment* <sup>505</sup> voient leurs effectifs augmenter rapidement jusqu'à la fin de la guerre froide, où ils atteignent plus de 15 000 personnes.

Cette phase d'affirmation du Congrès se heurte cependant, pendant la dernière décennie de la guerre froide, aux présidences très internationalistes et hamiltoniennes <sup>506</sup> de Ronald Reagan et de George H. Bush. À bien des égards, cette collision des années 1980 se poursuit après la guerre froide : à un Législatif qui continue d'affirmer ses prérogatives - surtout à partir de 1994, lorsqu'un Congrès farouchement républicain s'oppose au président Clinton, un démocrate — répond un Exécutif qui entend bien assumer les responsabilités mondiales de l'Amérique et maintenir le cap de l'extraversion. Le résultat est une accentuation des

---

<sup>505</sup> Créé également dans les années 1970, il est fermé par le Congrès républicain en 1995 au nom de la réduction des déficits et de la diminution de la bureaucratie washingtonienne, ce qui révèle d'ailleurs l'une des contradictions du 104<sup>e</sup> Congrès : il souhaite imposer sa volonté à l'Exécutif, mais veut dans le même temps réduire ses propres coûts de fonctionnement. Les autres bureaux (GAO, CBO, CRS) voient leur personnel diminuer à compter de 1995-1996.

<sup>506</sup> C'est-à-dire insistant sur les prérogatives de l'Exécutif, avec un président puissant. Voir à ce titre, Denis Lacorne, « Une présidence hamiltonienne : la politique étrangère de Ronald Reagan », *Revue française de science politique*, (39) 4, août 1989, p. 539-562.

disputes, par surcroît libérées de la relative retenue qu'imposait l'engagement du communisme.

### *Des variations à court terme*

Les variations dans l'influence du Congrès relèvent aussi de dynamiques de court terme. Il va de soi que lorsque « le gouvernement est divisé », c'est-à-dire lorsque l'une des deux Chambres au moins est de bord opposé au président, les conflits Exécutif- Législatif sont plus vifs, et le Congrès tend mécaniquement à s'affirmer davantage face à la Maison-Blanche. Cette situation de « cohabitation » s'est observée 33 années et demie, de 1950 à 2002 (64% de la période), dont 19 années et demie de 1980 à 2002 (89% de la période) <sup>507</sup>. D'autres facteurs politiques de court terme jouent sur les relations Exécutif-Législatif en politique [253] étrangère, tel l'affaiblissement du président, soit en fin de mandat, soit lorsqu'il est atteint par une crise qui encourage le Congrès à s'affirmer (ainsi Nixon au moment du Watergate ; Clinton en 1998 au moment du « Monicagate <sup>508</sup> »).

Inversement, les attentats du 11 septembre 2001 ont eu pour effet de rallier le Congrès « autour du drapeau <sup>509</sup> », donc autour du président, à tel point que le Législatif, dans les années qui suivent, reperd incontestablement une part du terrain repris sur l'Exécutif en matière de politique étrangère, abandonnant certaines de ses prérogatives. Il paraît revenu au meilleur temps du consensus bipartisan de la guerre froide, lorsqu'il s'inclinait largement devant les souhaits de la Maison-

---

<sup>507</sup> La demi-année correspond à la décision, en juin 2001, du sénateur républicain James Jeffords de devenir indépendant et de voter avec les démocrates, faisant ainsi perdre aux républicains leur majorité au Sénat.

<sup>508</sup> Le Watergate est le scandale qui suit le cambriolage, en juin 1972, par une équipe aux ordres de Nixon, des locaux de la campagne présidentielle du parti démocrate. Le *Monicagate* est le scandale qui suit la révélation d'une liaison entre le président Clinton et une jeune stagiaire de la Maison-Blanche, Monica Lewinsky, liaison niée pendant un temps par le président.

<sup>509</sup> Ce que les Français appellent « phénomène d'union sacrée » en référence à la première guerre mondiale : les partis font cesser leurs désaccords dans l'intérêt du pays.

Blanche. En témoignent ainsi les deux autorisations de guerre en Afghanistan et surtout en Irak, à peine débattues <sup>510</sup>.

### *Les pouvoirs invisibles du Congrès*

Dans les relations présidence-Congrès en matière de politique étrangère, il convient de prendre en compte non seulement ce qui se fait mais également ce qui ne se fait pas, ou plus précisément ce que le président choisit de ne pas faire parce qu'il sait que le Congrès n'acceptera pas. C'est ce qu'on peut appeler le « pouvoir invisible » du Législatif, qui ne se manifeste pas par des actes officiels ni par un affrontement au grand jour avec l'Exécutif, mais par une inflexion en amont de la politique du président, ce dernier anticipant et intégrant dans ses calculs la réaction du Congrès pour ne pas subir un échec plus tard. Ainsi, plusieurs traités, comme celui sur le canal de Panama (1979), ont pris en compte, lors des négociations, les objections de sénateurs qui du coup, lors du scrutin, ont voté en faveur de la ratification ; à l'inverse, dans le plus fameux exemple de rejet [254] d'un traité, celui de Versailles en 1920, aucune représentation sénatoriale n'avait été appelée à négocier l'accord. D'autres traités, alors qu'ils sont signés par le président, n'ont jamais fait l'objet d'un vote car le président savait qu'il ne disposerait pas des voix nécessaires ; c'est le cas de SALT II (Carter), de la Cour pénale internationale ou encore du Protocole de Kyoto sur l'environnement (Clinton). De même, en matière commerciale, depuis l'adoption de la procédure de ratification fast-track en 1974 (le président négocie un accord commercial que le Congrès peut accepter ou rejeter en bloc, mais non modifier), des parlementaires sont intégrés en amont, lors des négociations, afin de prendre en compte leur point de vue et d'augmenter les chances d'une approbation par le Congrès <sup>511</sup>.

Ces pouvoirs invisibles du Congrès reposent aussi sur l'existence d'un rapport de force global entre le président et les deux Chambres :

<sup>510</sup> Il s'agit de la *Senate Joint Resolution 23*, signée par le président le 18 septembre 2001, et de la *House Joint Resolution 114*, signée le 16 octobre 2002.

<sup>511</sup> Sur ce point, voir Daniel Sabbagh, « Les déterminants internes de la politique étrangère des États-Unis : une perspective diachronique », *Revue internationale de politique comparée*, 8 (1), 2001, p. 135-161.

un affrontement sur un sujet particulier de politique étrangère peut très bien faire l'objet d'un marchandage intéressant un autre sujet. De tels marchandages sont également possibles avec des sujets de politique intérieure, ce qui conduit parfois à des blocages regrettables de la politique étrangère américaine, lorsqu'un dossier diplomatique ou une nomination est « pris en otage » pour obtenir des gains dans un autre domaine. Plus généralement, quel que soit le domaine considéré, on prendra garde à ne pas limiter l'influence du Congrès à ses pouvoirs substantiels et effectivement exercés, et l'on n'oubliera pas la nécessité pour le président d'agir toujours dans un environnement politique permissif, dont les frontières sont fixées par le Congrès et par l'opinion publique, à travers les sondages par exemple. Ainsi, une perte de popularité pour le président signifie une perte d'influence au Congrès. En effet, le président américain ne bénéficie pas d'une majorité automatique dans les deux Chambres : même lorsque le pouvoir législatif est du même bord que le président, ce dernier doit sans arrêt convaincre chaque sénateur et parfois chaque représentant du bien-fondé de ses politiques ; s'il est apprécié et puissant, les parlementaires seront plus susceptibles de suivre son leadership et d'approuver par leurs votes sa politique étrangère, [255] comme la période historique qui suit le 11 septembre 2001 le démontre.

Il est incontestable que le président est le premier lobbyiste du Congrès, et la vaste équipe chargée (à la Maison-Blanche) de ses rapports avec les parlementaires joue un rôle important. Le président prend parfois beaucoup de temps pour convaincre le Congrès, appelant personnellement les parlementaires récalcitrants, tâchant de les convaincre par ses arguments, par la pression ou par le marchandage <sup>512</sup>.

Ces pouvoirs invisibles du Congrès vont plus loin encore : contrairement à ce qui se passe dans la plupart des autres démocraties libérales, il existe une interaction dense et permanente entre les hauts fonctionnaires de l'Exécutif et le Congrès. Les agents du Pentagone et du Département d'État sont constamment à l'écoute des parlementaires qui peuvent les convoquer et les interroger et qui peuvent surtout décider

---

<sup>512</sup> Pour l'exemple historique d'un « maître du Sénat » et de la manière dont le président cajole les sénateurs et représentants importants, voir la biographie de L.B. Johnson par Robert Caro, *Master of the Senate : The Years of Lyndon Johnson*, tome 3, New York, Knopf, avril 2002, 1132 p.

de s'opposer à la politique qu'ils mènent, notamment en coupant leurs financements. Ces auditions (*hearings*) sont l'un des lieux où se manifeste la puissance des élus du peuple par rapport aux « bureaucrates de Washington », où toutes les questions - même les plus inattendues et les plus ineptes - de ces potentats et toutes leurs remontrances sont possibles sans que l'intéressé puisse s'y soustraire<sup>513</sup>. S'assurer que les parlementaires et leurs nombreux assistants (*staffers*) sont satisfaits et tenus informés, entretenir avec eux de bonnes relations, est un souci constant des acteurs de la politique étrangère américaine.

### *Les pouvoirs de politique extérieure du Congrès*

La Constitution de 1787 accorde beaucoup d'importance au Congrès, auquel elle consacre son article premier (l'Exécutif n'étant évoqué que dans l'article 2). Elle confie au Législatif des fonctions importantes en politique étrangère. Ainsi, d'après [256] l'article I section 8 de la Constitution de 1787, le Congrès a le pouvoir de :

- « — régler le commerce avec les nations étrangères [...] ;
- définir et punir les actes de piraterie et les crimes commis en haute mer et les délits contre le droit des gens ;
- déclarer la guerre [...] ;
- lever et entretenir des armées [...] ;
- créer et entretenir une marine de guerre ;
- pourvoir à la convocation de la milice pour assurer l'exécution des lois de l'Union, réprimer les insurrections et repousser les invasions ;
- pourvoir à l'organisation, à l'armement et à la discipline de la milice [...] ».

L'article II section 2 précise les pouvoirs respectifs du président et du Congrès : « Le président aura le pouvoir, sur l'avis conforme du Sénat, de conclure des traités, pourvu que deux tiers des sénateurs présents

---

<sup>513</sup> Cette procédure vise à informer les parlementaires, mais également à leur permettre d'exprimer leur désaccord ou leur mécontentement quant à la politique conduite par l'Exécutif.

donnent leur accord ; et il présentera au Sénat et, sur l'avis conforme de ce dernier, nommera les ambassadeurs, les autres ministres et les consuls [...]. » Ce même article confie au président la fonction de commandant en chef des armées. Enfin, la Constitution confie au Congrès le pouvoir de réglementer l'immigration (article I section 9).

### *L'évolution de la pratique constitutionnelle*

En dépit de ces larges pouvoirs ainsi confiés par la Constitution au Congrès, la réalité est bien différente : l'Exécutif a gagné beaucoup de terrain, y compris dans les domaines spécifiquement réservés au Congrès.

Ainsi, la Constitution confie au Congrès le pouvoir de déclarer la guerre ; l'idée des constituants était d'empêcher un président de conduire de son propre chef une guerre de convenance, à l'instar des monarques européens. Mais la Charte fondamentale a plié devant la pratique constitutionnelle : le président, en tant que Chef des armées et responsable de la sécurité nationale, a progressivement gagné du terrain et repris ce pouvoir au Congrès dans les faits. La Loi sur les pouvoirs de guerre (*War Powers Act*) de 1973 fait obligation au président de consulter si possible au préalable, puis d'informer le Congrès des déploiements de troupes à l'étranger qu'elle limite à 60 jours sauf décision contraire du Congrès. De plus, ce dernier peut à tout moment faire cesser les opérations par une résolution [257] concurrente - acte qui ne nécessite pas de signature du président et lui ôte donc son droit de veto <sup>514</sup>. À l'instar de Richard Nixon, tous les présidents ont affirmé la non-conformité de la Loi sur les pouvoirs de guerre à la Constitution,

---

<sup>514</sup> Comme il a été noté précédemment, cette dernière mesure constitue un veto législatif et tombe par conséquent sous la jurisprudence de l'arrêt *INS vs. Chadha* de 1983 ; il est, depuis 1983, nécessaire de voter une résolution conjointe (à laquelle le président peut mettre son veto) pour faire cesser le déploiement ; mais ce point est controversé comme le prouve une tentative du républicain Benjamin Gilman lors de l'opération en Somalie en 1993. Voir Richard F. Grimmett, *War Powers Resolution : Presidential Compliance*, CRS Issue Brief, Library of Congress, Washington DC, 1999, 15 p. et du même auteur, *The War Powers Resolution : After Twenty-Eight Years*, Washington DC, CRS Issue Brief, Library of Congress, 15 novembre 2001, 69 p.

et ont refusé de se conformer à ses contraintes rigides, au motif qu'elle constitue une intrusion du Législatif dans leur pouvoir de commandant en chef des armées et plus généralement dans leur pouvoir exécutif. Le jeu a donc consisté à se plier à moitié à la Loi sur les pouvoirs de guerre : d'une part, en informant et consultant le Congrès conformément à l'esprit de la loi (*consistent with the resolution*) et non à sa lettre (*in compliance*), et d'autre part en prenant soin de ne jamais invoquer, dans les actes d'information du Congrès, l'article IV (a) (1) qui déclenche le compte à rebours des 60 jours <sup>515</sup>. De fait, sur les 92 rapports soumis de 1975 à 2001 sur des opérations extérieures, un seul (concernant la reprise par la force du *Mayaguez*, un bâtiment américain saisi par la Marine cambodgienne en 1975) mentionne explicitement l'article IV (a) (1). Le Congrès lui-même s'est accommodé de procédures législatives *ad hoc*, ne souhaitant pas forcément se placer dans le cadre juridique rigide de la Loi sur les pouvoirs de guerre lors des crises, comme lors des votes d'autorisation de l'emploi de la force contre l'Irak, les 12 janvier 1991 et 10-11 octobre 2002.

En 1999, le président Clinton a mené une guerre aérienne contre la Serbie dans le cadre multilatéral de l'OTAN *sans autorisation explicite du Congrès* - mais sans *refus explicite* non plus, et sans que les deux Chambres forcent l'application de la Loi sur les pouvoirs de guerre. Le 30 avril 1999, un recours fondé sur le non-respect de la Loi sur les pouvoirs de guerre a été formé par le représentant Tom Campbell et certains de ses collègues, mais une cour fédérale (8 juin 1999) et la cour d'appel du District de [258] Columbia (18 février 2000) ont successivement estimé qu'il n'était pas possible pour ces représentants de mener une action judiciaire contre le président sur ces bases. La Cour suprême, le 2 octobre 2000, a choisi de ne pas se prononcer, la fin de non-recevoir émise par la cour inférieure devenant définitive <sup>516</sup>. En 2001 et 2002, dans le contexte particulier de l'après- 11 septembre marqué par un retour de la présidence impériale, le Congrès a adopté deux autorisations

<sup>515</sup> Richard Grimmett, *The War Powers Resolution...*, *op. cit.*, p. 23.

<sup>516</sup> Voir Richard Grimmett, *The War Powers Resolution...*, *op. cit.*, p. 40-41. Arrêts successifs du juge Friedman de la *US District Court for the District of Columbia* at 52 F. Sup. 2d 34 (1999) du 8 juin 1999 ; *Campbell v. Clinton*, 203 F.3d 19 (DC Cir. 2000) du 18 février 2000 ; et enfin refus de trancher par la Cour suprême *Campbell v. Clinton*, cert. denied, 531 US 815 du 2 octobre 2000.

d'emploi de la force militaire. Le 14 septembre 2001, les deux Chambres ont voté un même texte autorisant l'usage de la force militaire contre les « nations, organisations ou personnes » impliquées dans les attaques du 11 septembre <sup>517</sup> - ce qui a rendu possible l'attaque de l'Afghanistan. Les 10 et 11 octobre 2002, peu avant les élections de mi-mandat, elles ont voté une autorisation de recours à la force contre l'Irak <sup>518</sup> — avant même que le débat aux Nations unies ait abouti à la résolution 1441 (à l'inverse de la crise du Golfe de 1990-1991, où le débat à l'ONU, aboutissant notamment à la résolution 678, avait renforcé la main du président face au Congrès). Ces deux dernières autorisations du Congrès renforcent l'usage selon lequel on se place dans *l'esprit* de la Loi sur les pouvoirs de guerre (autorisation explicite par un vote, consultations, information des parlementaires à intervalles réguliers) sans que le président ou le Congrès renoncent formellement à son appréciation de la constitutionnalité de la Loi.

---

<sup>517</sup> Voir la *Senate Joint Resolution 23*, signée par le président le 18 septembre 2001.

<sup>518</sup> Voir la *House Joint Resolution 114*, signée par le président le 16 octobre 2002.

### *Les pouvoirs réels du Congrès*

Est-ce à dire que le président a les mains libres et peut mener les guerres et opérations extérieures comme il l'entend ? Pas tout à fait, et pour deux raisons. D'une part, il est probable qu'un vote majoritaire des deux Chambres, appuyé par un arrêt du financement des opérations — qui est la véritable arme du Congrès — [259] forcera le président à faire machine arrière ; c'est ce qui a failli se passer après les accords de Dayton, quand la Chambre a finalement repoussé par 218 contre 210 voix seulement une interdiction de financement de l'IFOR (la force de maintien de la paix en Bosnie) le 13 décembre 1995. D'autre part, ni le président ni l'armée, au moment d'employer la force, ne peuvent se passer d'un soutien clair de la nation, qui doit s'exprimer dans les deux Chambres. Ainsi le président conserve une grande latitude d'action, mais ne peut se passer durablement d'un soutien ou du moins d'une abstention constructive (cas fréquent dans les années Clinton) du Congrès ; d'où la nécessité de le ménager, d'anticiper ses réactions et de le consulter autant qu'il est possible. C'est particulièrement vrai pour les opérations de rétablissement ou de maintien de la paix dans le cadre des Nations unies ou de l'OTAN (Somalie, IFOR et SFOR en Bosnie, Afghanistan, Irak).

Le stationnement des troupes américaines est un enjeu discuté par le Congrès, mais moins au titre de la Loi sur les pouvoirs de guerre (en raison de la complexité constitutionnelle supplémentaire qu'introduit la participation à des opérations multilatérales) qu'à travers la question du financement de ces opérations. Ainsi, après avoir utilisé une première fois l'arme financière en 1973 pour couper court aux opérations militaires engagées au Cambodge et au Laos par le gouvernement de Richard Nixon <sup>519</sup>, après avoir refusé à Gerald Ford la possibilité de fournir des armes à Saïgon pour éviter sa chute imminente aux mains du Vietnam du Nord, le Congrès renouvelle ce type de pressions vingt ans plus tard afin d'accélérer le retrait des troupes américaines de Somalie, effectif en mars 1994. Le problème, finalement, c'est que l'inobservation formelle de la Loi sur les pouvoirs de guerre prive les acteurs — particulièrement le Congrès — d'un mécanisme de consultation

---

<sup>519</sup> Voir Daniel Sabbagh, *op. cit.*, p. 145.

institutionnalisé, automatique. Et finalement, le flou qui en résulte ne satisfait vraiment personne.

Ainsi qu'il est possible de le constater en matière d'opérations extérieures, le « pouvoir du porte-monnaie » est une arme essentielle pour le Congrès. Rien ne sort du Trésor qui n'ait été autorisé (*authorized*) et attribué (*appropriated*) — deux étapes distinctes de la procédure budgétaire qui sont autant d'occasions pour le Congrès d'imprimer sa marque aux orientations de la politique étrangère. Bien sûr, quelques arrangements marginaux existent, [260] comme les fonds discrétionnaires accordés au président, la pratique du virement budgétaire en cours d'exercice (*reprogramming*) ou encore la pratique par laquelle le président refuse de dépenser les fonds appropriés par le Congrès (*impoundment*). La mauvaise volonté de l'Exécutif peut s'exprimer par un détournement des fonds votés dans un but précis. Ainsi, l'Administration Clinton a dépensé l'essentiel des 97 millions de dollars votés par le Congrès dans l'*Iraq Liberation Act* de 1998 à des fins autres (location de bureaux et achat de fournitures, organisation de conférences) que celles prévues par la loi (entraînement des forces irakiennes d'opposition). Au-delà de quelques cas de controverse, ces mécanismes budgétaires font souvent l'objet d'accords - parfois discrets - entre les deux branches et pour l'essentiel, le président ne peut disposer des fonds comme il l'entend. L'exemple le plus célèbre reste celui de l'amendement Boland de 1982, qui interdisait toute dépense par le Pentagone ou la CIA en faveur des Contras du Nicaragua <sup>520</sup>. Deux ans plus tard, au regard de l'activisme de la CIA qui aide les Contras à miner les ports du Nicaragua, le Sénat joint ses forces à celle de la Chambre pour refuser tout financement destiné à déstabiliser le régime sandiniste (même si certains républicains du Sénat approuvaient en principe les opérations, le fait que le Congrès n'ait pas été consulté comme le prévoyait la loi les a fait changer d'avis) <sup>521</sup>. Le refus du Congrès a finalement conduit une partie de l'Administration à chercher des financements alternatifs : c'est là l'origine de la fameuse affaire Iran-Contra, dans laquelle des ventes d'armes à l'Iran (pourtant officiellement désigné comme régime ennemi des États-Unis) avait permis de disposer de

<sup>520</sup> Lesquels souhaitaient renverser le gouvernement sandiniste arrivé au pouvoir en 1979, et tenu pour un avant-poste de Moscou et La Havane par l'Administration Reagan.

<sup>521</sup> Voir Kegley, *op. cit.*, p. 431 et suiv.

fonds secrets pour soutenir les Contras. Ainsi, par son pouvoir exclusif sur l'argent déboursé, le Congrès peut tracer le profil des relations entre l'Amérique et de nombreux pays, en choisissant de fournir ou non une aide militaire ou une aide au développement. Il peut aussi, par ce biais, faire valoir ses priorités : en 1995, au moment des coupes budgétaires les plus importantes opérées sur les Affaires étrangères, Newt Gingrich, *Speaker* de la Chambre, obtient que 18 millions de dollars du budget du renseignement soient consacrés au renversement du [261] régime de la République islamique d'Iran<sup>522</sup>. Ce pouvoir du porte-monnaie peut constituer une arme utile dans d'autres combats : pendant toute la seconde moitié des années 1990, le Congrès républicain a bloqué les crédits destinés à l'ONU, soit pour forcer l'Administration Clinton à réformer l'organisation multilatérale, soit pour imposer ses vues sur la question de l'avortement (des parlementaires ayant attaché un cavalier législatif visant à interdire le soutien à l'avortement par les organisations internationales à la loi de financement de l'ONU).

La Constitution confère un troisième pouvoir, cette fois au seul Sénat : celui de confirmer les ambassadeurs nommés par le président — de même qu'un nombre significatif de hauts responsables de politique étrangère — et de le conseiller dans ce choix. L'influence sénatoriale s'exerce de deux manières. D'une part, les sénateurs peuvent rejeter la confirmation d'un ambassadeur ou d'un haut responsable dont ils ne partagent pas les conceptions politiques pour le poste considéré. Ainsi par exemple, le Sénat a menacé de bloquer la nomination de Morton Halperin comme adjoint au secrétaire à la Défense pour la démocratie et les opérations de maintien de la paix en 1993, le jugeant trop libéral, trop engagé au moment de la guerre du Vietnam dans la défense des libertés civiles au détriment de la sécurité nationale. Il n'est pas rare qu'à l'instar d'Halperin, des candidats pressentis ou nommés par le président retirent leur candidature avant même d'affronter un processus de confirmation pénible et d'auditions devant la commission des Affaires étrangères et des sénateurs hostiles. D'autre part, l'influence peut se faire indirecte : le Sénat peut se servir de ce pouvoir pour obtenir des concessions de l'Administration sur d'autres sujets sans rapport avec le poste considéré, en bloquant indéfiniment une confirmation demandée

---

<sup>522</sup> Ralph G. Carter, « Congress and Post-Cold War US Foreign Policy », dans James Scott (ed.), *After the End - Making US Foreign Policy After the Cold War*, Durham, Duke University Press, 1998, p. 121.

par l'Exécutif. Ainsi, de 1995 à 2000, le blocage récurrent de multiples nominations d'ambassadeurs par la commission des Relations extérieures du Sénat est emblématique de la constance de l'affrontement entre un président démocrate et un Congrès républicain <sup>523</sup>, sur toute la gamme des sujets possibles. De telles [262] raisons purement intérieures et politiques expliquent la très longue vacance du poste d'ambassadeur au Brésil : Jesse Helms, le président de la commission des Relations extérieures du Sénat, avait un contentieux personnel avec Brian Atwood qui a été pendant six ans directeur de l'USAID, l'agence d'aide au développement que Helms détestait, et a bloqué son poste si longtemps qu'Atwood a fini par se retirer. Il en est allé de même pour le poste d'ambassadeur à l'ONU, resté vacant de juin 1998 à août 1999 (y compris donc lors des opérations « Renard du désert » en Irak et « Force déterminée » en Serbie) en attendant la confirmation de Richard Holbrooke qui a fait l'objet de toutes sortes de demandes de la part de la majorité républicaine, qui souhaitait entre autres, pour prix de son accord, obtenir un engagement de l'Administration à réformer le fonctionnement bureaucratique de l'ONU.

Le Sénat possède en propre un quatrième pouvoir de politique étrangère : celui de ratifier les traités et de conseiller le président dans les négociations. Cette ratification doit se faire aux deux tiers des 100 sénateurs de l'Union. Il suffit donc de 34 sénateurs pour rejeter un traité <sup>524</sup>. Pourtant, ce cas de figure est relativement peu fréquent : depuis le rejet du traité de Versailles en 1920, seuls six traités ont été refusés par le Sénat, le plus célèbre étant, le 13 octobre 1999, le TICE (traité d'interdiction complet des essais nucléaires), lequel a constitué une cuisante défaite pour l'Administration Clinton <sup>525</sup>. Une fois encore, ce pouvoir confère au Sénat une arme utilisable à d'autres fins : ainsi la ratification de la Convention sur les armes chimiques (CWC) en 1997 n'a été obtenue par Madeleine Albright qu'après avoir largement cédé à Jesse Helms sur la question de la réorganisation du Département

<sup>523</sup> Le président pendant cette période est Bill Clinton, le *Speaker* de 1995 à 1998 est Newt Gingrich.

<sup>524</sup> Or, compte tenu du mode d'élection des sénateurs (deux par État, y compris pour les États très peu peuplés), ceci ne représente, sous certaines configurations, que 5% de la population.

<sup>525</sup> Voir Terry Deibel, « The Death of a Treaty », *Foreign Affairs*, 18, septembre-octobre 2002, p. 142-161.

d'État (intégration de l'Agence pour le contrôle des armements — ACDA - dans le Département d'État, réorganisation interne de l'Agence d'aide au développement — USAID — et de l'Agence d'information extérieure des États-Unis - USIA - notamment). Aussi, associer des sénateurs aux négociations internationales et [263] recueillir leur conseil est-il nécessaire, même si cela peut se retourner contre la présidence <sup>526</sup>.

Plus généralement, l'Exécutif, lorsqu'il négocie les traités, intègre cette exigence de ratification sachant qu'il ne peut sciemment accepter de faire des concessions qui seront réfutées par les sénateurs. Ceci l'amène donc à prendre en compte par anticipation leurs préoccupations politiques, et à les associer aux négociations. Parfois, ce mécanisme sert d'ailleurs de prétexte aux négociateurs pour justifier une inflexibilité américaine sans que soit mise en cause leur propre volonté d'aboutir, leur inclination à faire des concessions. Il arrive cependant et malgré tout que le Congrès refuse purement et simplement de ratifier certains traités <sup>527</sup>. Au début des années 2000, plus de 52 d'entre eux sont en déshérence au Sénat <sup>528</sup> ou attendent de lui être soumis, le plus vieux datant de 1949... Un grand nombre d'entre eux sont obscurs ou dépassés tandis que d'autres sont au contraire essentiels. Ainsi la Convention sur le droit de la mer de Montego Bay, que Reagan refuse de signer en 1982, amendée pour satisfaire les objections américaines et signée par Clinton en 1994, attend toujours d'être examinée par la commission des

---

<sup>526</sup> En effet, en 1992, Al Gore, participant en sa qualité de sénateur au Sommet de la terre sur le réchauffement climatique à Rio, critique la délégation américaine conduite par William Reilly, directeur de l'EPA (l'Agence de protection de l'environnement), en dénonçant l'abdication du leadership américain, s'assurant ainsi une publicité nationale et internationale utile en cette période de campagne électorale.

<sup>527</sup> Il faut toutefois signaler que les accords exécutifs, qui constituent l'autre forme juridique possible des engagements internationaux de l'Amérique et ne nécessitent pas de ratification, dominent largement, puisqu'ils représentent plus de 90% de ces engagements.

<sup>528</sup> Et jusqu'à 130, selon certains comptes. Voir Baker Spring, Brett D. Schaeffer, « Clearing Out the Bulging Treaty In-Box », *The Heritage Foundation Backgrounder*, 8 janvier 1999, p. 1, et Thomas W. Lippman, « 52 Treaties in Senate Purgatory May Be Put to Rest », *International Herald Tribune*, 16 février 1999.

relations extérieures ; mais les républicains ont promis de faire échouer la ratification.

### *Le pouvoir législatif du Congrès*

La prérogative constitutionnelle exclusive du Congrès est de faire la loi. Plusieurs législations substantielles, définissant la politique étrangère positivement et non plus seulement négativement [264] (contrôle, restrictions, etc.), ont imprimé leur marque à la politique étrangère américaine au cours des dernières années, que ce soit par voie directe ou par voie indirecte.

#### *L'action législative substantielle*

Ainsi les deux lois de sanction contre les « États délinquants » (*rogue States*) de 1996, Helms-Burton et D'Amato-Kennedy <sup>529</sup>, reflètent deux initiatives propres au Congrès qui ont largement échappé au président. Il faut dire que la Constitution donne spécifiquement au Congrès la responsabilité de « réguler le commerce avec les autres nations », et que les élus se servent parfois de ce pouvoir à des fins politiques - il n'est que de rappeler comment les parlementaires imposèrent des sanctions économiques contre l'Afrique du Sud en 1986 pour obtenir la fin du régime d'apartheid, renversant même le veto du président Reagan. Cette arme du président, le veto, peut en effet être surmontée grâce à un vote aux deux tiers du Congrès ; elle sert souvent au président de menace pour obtenir une atténuation des mesures envisagées par les parlementaires, ainsi son pouvoir de suspension des sanctions (*waiver*) dans les deux lois de sanction de 1996 (le président obtient le droit de décider la non-application de la loi dans les cas qu'il choisit)

<sup>529</sup> La loi Helms-Burton (*Cuban Liberty and Démocratie Solidarity [Libertad] Act*), promulguée par le président le 12 mars 1996, vise à renforcer l'embargo sur Cuba notamment en sanctionnant les personnes et sociétés, y compris de pays tiers, faisant du commerce avec l'île. La loi d'Amato-Kennedy (*Iran and Libya Sanctions Act of 1996*), promulguée par le président le 5 août 1996, vise à empêcher les compagnies pétrolières, y compris de pays tiers, d'investir dans le développement de l'industrie pétrolière d'Iran.

ou encore dans le *Jérusalem Embassy Act* de 1995 qui prévoit un transfert de l'ambassade américaine de Tel-aviv à Jérusalem (le président obtient le droit de reporter de six mois en six mois l'application effective de la loi). Le Congrès peut aussi vouloir, en votant certaines lois, non pas dicter le détail de la politique américaine, mais amener l'Exécutif à modifier sa politique : ainsi les pressions exercées par les votes successifs en faveur de la levée de l'embargo sur les armes en Bosnie, s'intensifiant jusqu'à l'été 1995, visaient surtout à inciter Bill Clinton à prendre des mesures décisives pour changer la situation. De même, les nombreux projets de loi hostiles à l'ONU au milieu des années 1990, certains préconisant même le retrait pur et [265] simple de l'organisation<sup>530</sup>, ont servi à faire pression sur l'Administration pour quelle prenne ses distances vis-à-vis des Nations unies et force l'organisation à réformer son fonctionnement, ce qu'elle a fait. L'action législative substantielle n'est pourtant pas, pour le Congrès, la voie privilégiée d'influence sur la politique étrangère ; comme l'a fait remarquer James Lindsay<sup>531</sup>, les résolutions non contraignantes, la pression par médias interposés, l'obligation d'information ou encore la manipulation des structures administratives constituent autant d'alternatives pratiquées par les élus pour affirmer leur puissance et peser sur les décisions en politique étrangère.

### *Une influence indirecte*

Les deux Chambres ont ainsi la possibilité de voter des résolutions non contraignantes exprimant les préoccupations des législateurs. Ces résolutions visent souvent autant à faire pression sur l'Exécutif — sans lui lier les mains, ce qui pourrait dans certaines situations apparaître comme irresponsable sur la scène internationale — qu'à dédouaner les parlementaires vis-à-vis des électeurs, leur permettant d'afficher une certaine visibilité sur des décisions en fait dénuées de portée et

<sup>530</sup> Proposition de loi du représentant Joe Scarborough (*US-UN Withdrawal Act*), déposée le 25 octobre 1995.

<sup>531</sup> James Lindsay, *Congress and the Politics of US Foreign Policy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994, 228 p. ; voir aussi James Lindsay, Randall Ripley, *Congress Resurgent : Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1993, 337 p.

d'autorité. L'affaire du visa accordé, en dépit d'une violente opposition de la Chine continentale, au Premier ministre taiwanais Lee Teng-Hui pour une visite privée à son ancienne université (*Cornell University*) en 1995 trouve son origine dans le vote de résolutions non contraignantes par les deux assemblées. Elles étaient accompagnées de la menace - assez hypothétique - d'aller plus loin, en coupant le financement du service des visas par exemple ; l'Administration Clinton a jugé nécessaire de suivre l'avis des élus et de laisser venir Lee, ce qui a déclenché une tempête diplomatique avec la Chine. Trois ans plus tôt, à l'été 1992, aiguillonné par les images diffusées dans les médias, le Congrès démocrate a voté une résolution non contraignante pour demander que l'ONU assure la sécurité des convois humanitaires en Somalie ; cette initiative a incité George Bush à envoyer 28 000 GI's en décembre [266] pour faire garder les acheminements de nourriture <sup>532</sup>. Deux jours avant les accords de Dayton, qui mettent fin à la guerre en Bosnie et offrent un règlement politique du conflit en ex-Yougoslavie, la Chambre des représentants a voté (315 contre 103) une résolution non contraignante refusant le déploiement de troupes américaines en Bosnie, ce qui a envoyé un signal fort en direction de la Maison-Blanche indiquant que le président ne pouvait s'engager trop loin en termes d'envoi de troupes pour le maintien de la paix. Mais bien souvent, aller jusqu'au vote d'une résolution non contraignante voire d'une loi substantielle n'est pas nécessaire : la menace suffit, s'il ne s'agit que de réorienter l'action de l'Exécutif qui préfère anticiper et négocier plutôt que de se voir contraint à un certain type d'action.

Cela rejoint d'ailleurs une autre voie d'influence indirecte des parlementaires : leur pouvoir tribunitien, l'impact médiatique dont ils peuvent user comme d'une arme pour faire pression sur l'Exécutif. C'est l'un des instruments les plus utilisés par le lobby africain-américain (*Congressional Black Caucus*) dans ses pressions en faveur d'une intervention à Haïti dans les années 1990-1994, non sans succès. Il s'agit de fixer les termes du débat pour l'opinion publique et l'élite : ainsi le sénateur John McCain, au moment de l'intervention au Kosovo, s'est-il fait inviter par toutes les télévisions importantes, réussissant à incarner aux yeux de l'opinion une version déterminée et responsable du leadership américain, poussant le président Clinton à prendre position.

---

<sup>532</sup> Ralph G. Carter, *op. cit.*, p. 121.

Cette méthode d'influence par l'intermédiaire des médias et de l'opinion publique rejoint d'ailleurs la pratique ancienne des auditions publiques (*hearings*), que les leaders des assemblées ont décidé de téléviser dans les années 1970, pour tenter de rattraper l'avantage médiatique de la Maison-Blanche <sup>533</sup>. Dans les derniers mois de 1990, les auditions concernant la guerre du Golfe ont reçu une attention notable de la part du public, et même au-delà, la Chambre les utilisant pour signifier à l'Allemagne et le Japon qu'ils devaient assumer une part plus importante du fardeau de la sécurité internationale en général, et de l'opération en cours, en particulier <sup>534</sup>.

[267]

Plus généralement, dans la réaffirmation des pouvoirs du Congrès en politique étrangère depuis les années 1970, l'attention portée à l'information - des élus, de l'opinion publique - a tenu une place essentielle. Le simple fait, pour l'Exécutif, de devoir présenter ses plans, de les soumettre aux élus, et d'agir ainsi dans une plus grande transparence, amène une retenue dans l'action.

C'est le cas par exemple pour les accords exécutifs : en imposant l'obligation de les porter à la connaissance des commissions compétentes du Congrès, la loi Case-Zablocki de 1972 a conduit l'Exécutif à porter relativement plus d'attention aux préoccupations du Congrès dans les engagements conclus avec d'autres pays, même si 20% des accords exécutifs ne sont toujours pas déclarés au Congrès à temps <sup>535</sup>.

Il en va de même pour les exportations d'armes et les activités de renseignement. Suite à l'augmentation des ventes d'armes américaines au début des années 1970 conformément à la doctrine Nixon, le Congrès a voulu contrôler ces ventes par le moyen d'un veto législatif par lequel il pouvait bloquer toute exportation à la majorité simple. Depuis, en raison de l'arrêt *INS vs. Chadha* de 1983, il faut en théorie rassembler une majorité des deux tiers. En fait, l'essentiel est que l'Exécutif se préoccupe de l'opinion des élus, puisqu'il doit les mettre au courant avant

<sup>533</sup> Pour les mêmes raisons, les séances plénières ont été télévisées, en 1979 à la Chambre, en 1986 au Sénat.

<sup>534</sup> James Lindsay, *op. cit.*, p. 165.

<sup>535</sup> James M. McCormick, « Congress » dans Bruce Jentleson, Thomas Paterson, *Encyclopedia of US Foreign Relations*, Oxford University Press, New York, 1997, tome 1, p. 312-328.

de faire face, au Congrès, à un vote sur ces questions ; ainsi sont-ils associés en amont aux grandes décisions d'exportation.

Quant à l'amendement Hughes-Ryan de 1974 sur les activités de renseignement <sup>536</sup>, modifié en 1980, il restreint la latitude d'action autonome des services secrets à travers l'obligation d'information du président et des deux commissions législatives concernées - l'omission de cette dernière clause par l'Exécutif l'exposant à un scandale majeur comme Reagan l'a appris lors du minage des ports nicaraguayens en 1984 et à l'occasion de l'Iran- Contragate en 1985-1986 <sup>537</sup>.

[268]

Cette arme que représente l'information a permis au Congrès, dans ces domaines, non pas vraiment de reprendre l'initiative — ce n'est pas là son rôle -, mais d'accroître sa surveillance de l'Exécutif, en plaçant celui-ci devant ses responsabilités. Deux autres mécanismes, utilisés de plus en plus souvent après la guerre froide, participent de cette tactique : les rapports et la conditionnalité.

Le Congrès peut imposer à l'Exécutif de produire des rapports sur les sujets qu'il souhaite particulièrement surveiller, comme les droits de la personne, le trafic international de drogue, la prolifération des armes de destruction massive, le terrorisme, la défense des intérêts américains à l'OMC ou encore les restrictions à l'importation dans d'autres pays. Ces rapports peuvent être périodiques — généralement annuels - ou bien spécifiques, ponctuels ; ils se rapprochent des notifications obligatoires déjà mentionnées, comme celles concernant les exportations d'armement <sup>538</sup>. Bien souvent, c'est un moyen commode pour montrer aux électeurs que leurs préoccupations ont été prises en compte, les rapports n'ayant d'autre but que d'informer.

Dans d'autres cas, le Congrès peut, par exemple, subordonner certaines actions des États-Unis comme l'assistance militaire ou l'aide au développement aux conclusions d'un rapport commandé, par exemple,

<sup>536</sup> Voir Kegley, Wittkopf, *op. cit.*, p. 409 et suiv.

<sup>537</sup> Voir Charles-Philippe David et al., *Foreign Policy Failure in the White House : Reappraising the Fail of the Shah and the Iran-Contra Affair*, Lanham, University Press of America, 1993, 191 p.

<sup>538</sup> Ellen Collier, « Foreign Policy by Reporting Requirement », *The Washington Quarterly*, 11, hiver 1988, p. 75-88.

au Département d'État. C'est le cas en matière de prolifération balistique ou de trafic de drogue : si un pays est mal « noté » par le Département d'État, il perdra automatiquement ses « droits » à certains types d'assistance et d'échanges avec l'Amérique. Ce qui, bien évidemment, pose un problème à l'Exécutif, notamment au Département d'État : jusqu'où pousser l'honnêteté des rapports, sachant qu'une trop grande sévérité déclenchera des sanctions qui pourront mettre en péril, au nom d'un seul dossier, l'ensemble de la relation bilatérale, et donc obérer d'autres objectifs ? Une variante de ce mécanisme est le vote sur la « certification » d'un pays, principalement en matière de narcotiques : suivant que le pays obtient ou non son « certificat de bonne conduite », il pourra prétendre ou non à des relations privilégiées ou dégradées avec Washington. Le double problème est que cette conduite est vue comme éminemment ethnocentrique et arrogante vis-à-vis du monde extérieur, [269] et que les « listes noires » ainsi établies reflètent surtout la carte des alliés et ennemis de Washington, ou encore ses luttes intestines. Parmi la trentaine de pays notés, seuls les ennemis traditionnels de l'Amérique et les pays avec lesquels elle entretient peu de relations sont vraiment stigmatisés, alors que certains pays producteurs ou relais comme le Mexique se voient systématiquement accorder des bulletins indulgents <sup>539</sup>. D'autres pays, enfin, sont sacrifiés sur l'autel des marchandages entre Exécutif et Législatif <sup>540</sup>. Après la guerre froide, le Congrès a multiplié les mécanismes de ce type, associant l'évaluation d'autres pays sur certains dossiers et l'application de sanctions automatiques, ce qui lui a permis de s'affirmer par rapport à l'Exécutif dans les relations avec l'étranger.

<sup>539</sup> Isabelle Vagnoux, « Trafic de drogue et certificat de bonne conduite : les États-Unis, gendarme de l'Amérique latine », dans Pierre Melandri, Serge Ricard (dir.), *Ethnocentrisme et diplomatie : l'Amérique et le monde au XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, L'Harmattan, 2001, 253 p.

<sup>540</sup> L'exemple le plus célèbre remonte aux années 1970 : par l'amendement Jackson-Vanik, le Congrès s'est donné la possibilité de décider chaque année si la clause de la nation la plus favorisée (devenue depuis « statut de partenaire commercial normal ») devait être octroyée aux pays communistes. En 1974, cette disposition visait l'URSS, et conditionnait l'octroi de la clause à la libéralisation des règles d'émigration pour les Juifs soviétiques - sans succès notable d'ailleurs. Au début des années 1990, suite au printemps de Pékin, c'est bien sûr la Chine qui a fait l'objet de débats passionnés pour savoir s'il convenait de lui renouveler le statut.

### *La législation procédurale*

Un dernier mécanisme d'influence dont peuvent se servir les élus est ce que James Lindsay appelle la « législation procédurale <sup>541</sup> » et qui consiste à modifier les structures administratives qui gèrent la politique étrangère afin d'en infléchir les priorités, partant du principe que dans la « jungle bureaucratique » de Washington, un dossier ou un thème qui n'est pas défendu par un responsable n'est tout simplement pas défendu. L'exemple le plus souvent cité, la création par le Congrès du poste de représentant spécial pour le commerce extérieur (USTR) en 1962, remanié en 1974 <sup>542</sup>, est probant : non seulement l'USTR s'est bel et bien focalisé, avec efficacité, sur sa mission d'ouverture des marchés extérieurs, mais cette administration compte parmi [270] celles qui sont les plus attentives aux sollicitations des parlementaires <sup>543</sup>. En 1993, soucieux de ne pas laisser trop de latitude à l'Administration Clinton en matière d'opérations de maintien de la paix, le Congrès refuse la demande de l'Administration d'assouplir les conditions dans lesquelles le président peut avoir recours à la Garde nationale et aux réserves — indispensables pour les opérations militaires extérieures d'envergure — notamment en refusant de le dispenser de déclarer au préalable l'état d'urgence nationale. Cette disposition procédurale limite la marge de manœuvre du président et infléchit sa politique en l'empêchant d'avoir recours plus facilement aux interventions militaires extérieures <sup>544</sup>.

## L'organisation du Congrès

[Retour à la table des matières](#)

L'autorité dont jouit le président en politique étrangère face au Congrès, en dépit des pouvoirs confiés à ce dernier, s'explique d'un côté

<sup>541</sup> James Lindsay, *op. cit.*, p. 102

<sup>542</sup> Voir Kegley, Wittkopf, *op. cit.*, p. 409 suiv.

<sup>543</sup> Voir notamment Robert Zoellick, « Congress and the Making of US Foreign Policy », *Survival*, 41 (4), hiver 1999-2000, p. 20-41.

<sup>544</sup> Ralph G. Carter, *op. cit.*, p. 113.

par l'unité d'action dont le président dispose face aux 535 parlementaires qui forment le Congrès : 100 sénateurs, à raison de deux sénateurs par État, et 435 représentants, chacun élu dans une circonscription de taille démographique égale. Elle s'explique d'un autre côté par les conditions d'élection des parlementaires, la courte échéance de leurs mandats, leurs divisions partisans et idéologiques et leurs conditions d'exercice du pouvoir qui n'encouragent ni la constance, ni la cohérence face à un Exécutif qui fait figure de cheveu-léger. Ces facteurs expliquent également les problèmes généraux posés à la diplomatie américaine par l'influence qu'y exerce le Législatif : blocages, incohérences et polarisation excessive. Là encore cependant, ces difficultés sont sans doute inséparables de la recherche d'une certaine démocratie en politique étrangère.

### *L'influence du processus de désignation des parlementaires*

La sujétion électorale des membres du Congrès sert souvent d'explication à leur inaptitude à gérer de façon suivie et responsable les affaires internationales : les représentants, en campagne [271] quasi permanente, sont soumis à leur électorat tous les deux ans ; la situation est certes meilleure pour les sénateurs, en campagne tous les six ans. Cela ne doit pas occulter le fait que le Congrès a compté de brillants responsables de politique étrangère, notamment des sénateurs consciencieux et très compétents. De surcroît, le taux de réélection est généralement de 90% : aussi, une fois gagné, un siège n'est certes pas garanti, mais relativement facile à conserver. Il n'en reste pas moins que le mode d'élection des parlementaires tout comme l'organisation du travail au Congrès ne font pas de lui un organe idéal pour gérer la politique étrangère. L'élection des parlementaires est très largement empreinte de localisme : les sujets de débats nationaux ne sont certes pas absents, mais c'est la circonscription (ou, pour le sénateur, l'État) qui compte avant tout, avec ses problématiques particulières. L'élu est bien l'élu de la nation dans son entier, mais il doit en priorité défendre les intérêts de sa circonscription, et c'est sur ce critère qu'il est jugé.

Avant l'homogénéisation des deux partis survenue dans les années 1980-2000, être démocrate ou républicain pouvait revêtir des

significations très différentes, voire radicalement opposées, en termes de vote sur la politique étrangère, selon qu'on était élu en Nouvelle-Angleterre ou dans le Sud profond. Les candidats se déterminent d'après ce qu'ils perçoivent de *leur* opinion publique, avec des possibilités de distorsion et parfois des prises de position tranchées qui rendent le travail des assemblées difficile. Reflétant en cela l'opinion publique, à la fin de la guerre froide et au cours des années suivantes, les candidats se sont très largement détournés des affaires étrangères, devenues mineures dans l'ordre des priorités politiques au regard de la prégnance des problèmes économiques intérieurs. En outre, nombre d'entre eux ont mal interprété cette tendance à l'introversion de l'opinion publique, parfois délibérément, pour y voir la volonté d'en finir avec l'internationalisme et le multilatéralisme, ce qui n'était pas nécessairement le cas. Dans ces conditions, on comprend qu'après la guerre froide, le Congrès n'ait pas montré beaucoup de considération pour la politique étrangère qui était synonyme, aux yeux des élus, d'ennuis électoraux potentiels, mais en aucun cas de gisement de voix. Sauf bien sûr lorsqu'il s'agissait de satisfaire les attentes de sections particulières de l'électorat, groupes d'intérêts économiques ou ethniques notamment.

[272]

Cette rétrogradation se lit dans un choix essentiel que font les élus à leur arrivée au Congrès, celui des commissions dans lesquelles ils siégeront. Fin 1994, à la Chambre, le président de la Chambre (*Speaker*), Newt Gingrich, a décidé de ne plus classer la commission des Affaires internationales parmi les « commissions majeures ». En effet, sachant qu'on ne peut siéger qu'à deux commissions majeures à la fois, il devenait difficile de trouver des candidats. D'ailleurs, pour la présidence des quatre grandes commissions des Affaires étrangères, il ne s'est pas soucié de renverser les règles d'ancienneté comme il l'a fait ailleurs, si bien que leurs présidents affichaient, en 1999, une moyenne d'âge de 80 ans. Ceci reflète à la fois le désintérêt des nouveaux élus pour les relations internationales après la guerre froide et la faible attractivité structurelle d'une commission qui rapporte moins de pouvoir et d'argent qu'auparavant <sup>545</sup>.

---

<sup>545</sup> Il est en effet difficile pour un parlementaire de « renvoyer l'ascenseur » à un collègue qui lui a obtenu de nouvelles subventions agricoles pour sa circonscription quand il s'occupe principalement de l'Asie du Sud, difficile

Il faut dire que le phénomène d'éloignement vis-à-vis des affaires internationales a été exacerbé lors de l'élection de ce 104<sup>e</sup> Congrès en 1994, avec l'arrivée de la seconde « révolution conservatrice <sup>546</sup> » : 73 des 87 nouveaux représentants élus étaient républicains, et plus de la moitié d'entre eux étaient âgés de moins de 45 ans (contre 17% des réélus). Ce qui comptait pour ces nouveaux parlementaires, c'était de s'attaquer au déficit budgétaire et à la bureaucratie fédérale ; l'importance qu'ils accordaient à la diplomatie était quasi nulle, et celle-ci était liée, dans leur esprit, à la présidence Clinton qu'il fallait combattre. Ce qui explique que le budget du Département d'État et de l'aide au développement, notamment, aient été les premières cibles de leurs coupes budgétaires, et qu'ils aient plus que jamais aliéné les affaires étrangères à des considérations intérieures, politiciennes ou idéologiques. Ce renouvellement, faisant suite à des guerres, appartient à la tradition, comme le fait remarquer Jeremy Rosner <sup>547</sup> : cinquante [273] nouveaux membres sont entrés au Sénat et 353 nouveaux représentants à la Chambre au cours des cinq élections des années 1990. Toutefois, ce renouvellement a fait fondre une génération d'élus expérimentés, sensibilisés aux questions internationales par la guerre froide, les crises qu'ils avaient vécues, le service militaire que la plupart d'entre eux avaient dû faire, lequel, suspendu en 1973, n'a pas touché les nouveaux élus. Ainsi, à la Chambre des représentants, les anciens combattants étaient plus de 75% en 1971, tandis qu'ils n'en représentent plus que 25% à la fin des années 1990 <sup>548</sup>. À des reporters qui, le questionnant

---

également de concurrencer les membres du *Banking Committee* dans une tentative de récolter des financements de campagne électorale auprès des banques.

<sup>546</sup> La première révolution conservatrice est celle conduite par R. Reagan à partir de 1981 ; la seconde est celle conduite par N. Gingrich à partir de 1994.

<sup>547</sup> Jeremy Rosner, *The New Tug-Of-War : Congress, the Executive Branch, and National Security*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1995, p. 25.

<sup>548</sup> Au total, il reste donc peu d'élus vraiment intéressés par les affaires étrangères, ce dont témoigne une anecdote colportée dans la seconde moitié des années 1990 : plus d'un tiers des parlementaires ne posséderait pas de passeport. Si cette histoire a ensuite été démentie, il n'en reste pas moins que nombre d'entre eux ne marquent aucun intérêt particulier pour le monde extérieur, et que beaucoup se méfient des accusations portées par le passé contre certains élus de se faire payer des *junkets*, c'est-à-dire des voyages aux frais du contribuable.

sur son refus de débloquer des fonds pour le FMI en 1998, s'étonnaient de son manque de connaissance des affaires internationales et de ce qu'il n'ait jamais quitté les États-Unis depuis sa première élection en 1986, Richard Arme, leader de la majorité républicaine à la Chambre, répondait : « j'ai déjà été en Europe : je n'ai donc pas besoin d'y retourner » (ajoutant qu'il en allait de même pour l'Asie) <sup>549</sup>.

L'intérêt des parlementaires pour la politique étrangère peut cependant provenir de préoccupations particulières de leur électorat ou des lobbies qui les soutiennent. À cet égard, le rassemblement d'élus des deux partis dans un « caucus » (groupe de parlementaires partageant un intérêt précis et généralement une approche particulière du dossier en question) permet parfois de susciter l'intérêt pour des problèmes particuliers : ainsi les *caucuses* ethniques (comme le *Congressional Black Caucus*) ou encore le caucus des droits de la personne et le caucus des questions spatiales peuvent disposer d'une influence politique forte, qui engendre une lecture plus responsable des questions internationales. A moins, comme cela arrive souvent, que le prisme de ces dossiers particuliers ne soit exclusif et ne fausse la vision du monde extérieur qu'ont ces parlementaires : il n'est pas rare [274] qu'un élu ou un groupe d'élus, souvent travaillé par un lobby, pèse de tout son poids en faveur, ou à l'encontre, d'une mesure, sans se soucier d'autres considérations internationales, quitte à menacer la crédibilité ou la cohérence de la diplomatie américaine.

### *L'incidence de l'organisation du travail au Congrès*

Pour comprendre ce phénomène, il faut analyser l'organisation du pouvoir dans les deux assemblées et son évolution récente. Deux principes s'affrontent ici, qui posent deux séries de problèmes distincts en matière de politique étrangère : la diffusion du pouvoir et l'esprit partisan.

Le caractère très local des élections, incomparablement plus prononcé que dans les autres systèmes parlementaires, amène une attitude bien plus indépendante des élus au Congrès : puisqu'ils ne répondent

---

<sup>549</sup> Richard E. Cohen, « Why Congress Is So Alienated From Decision-making on US Foreign Policy », *The National Journal*, 17 avril 1999.

qu'à leurs électeurs, mieux vaut pour les élus braver les consignes de leur parti — qui souvent ne leur apporte que peu de ressources financières et logistiques lors des campagnes électorales — que l'opinion de leur circonscription ou de leurs bailleurs de fonds privés. L'exemple le plus manifeste en est le *pork-barrel spending* : il s'agit de dépenses « électoralistes <sup>550</sup> » bénéficiant à une circonscription donnée où l'on veut influencer le cours des élections. Elles prennent souvent la forme d'amendements - des cavaliers législatifs, *riders* - attachés à de grands projets de loi et sont parfois obtenues par marchandage sur d'autres décisions où un soutien est nécessaire. Il faut dire que la répartition du travail législatif confère à presque tous les élus, notamment aux sénateurs, sinon un pouvoir significatif, du moins un pouvoir de blocage dont ils savent user. Ainsi en est-il de l'interdiction faite à l'USAID de participer à la reconstruction d'habitations en Bosnie-Herzégovine : elle faisait suite au vote d'un amendement proposé par Robert Livingston qui craignait que cette participation puisse lui être reprochée par les associations de sans-abri dans son État de Louisiane. L'incidence des considérations électorales apparemment triviales de certains élus sur l'action extérieure des États-Unis est parfois mal ressentie à l'étranger.

[275]

Cette diffusion du pouvoir au Congrès remonte au début des années 1970, lorsque diverses mesures de réorganisation interne ont affaibli l'autorité des grandes commissions traditionnelles et de leurs présidents qui bénéficiaient systématiquement de la règle d'ancienneté. Auparavant, l'Administration pouvait négocier avec ces quelques présidents tout-puissants, notamment celui de la commission des Relations extérieures du Sénat, en étant sûre que les votes suivraient. À présent, le nombre d'interlocuteurs a grimpé en flèche, et cette démocratisation a rendu le processus de négociation bien plus complexe, de même qu'il a multiplié les occasions d'influence pour les lobbies. L'essentiel du travail du Congrès continue à se faire en commission, pour les affaires

---

<sup>550</sup> Il s'agit de subvention agricole, crédit de recherche, commande de matériel militaire ou maintien d'une base militaire pourtant inutile, programme social spécifique. On estime que ces dépenses se monteraient à 22,5 milliards de dollars en 2003. *Time*, 5 mai 2003, p. 24.

étrangères. Pas moins de 15 voire 16 des 20 commissions permanentes et 37 sous-commissions ont leur mot à dire, selon les dossiers, à la Chambre ; il en va de même pour 11 des 20 commissions permanentes et 34 sous-commissions au Sénat <sup>551</sup>. Bien sûr, certaines sont plus importantes que d'autres. La commission des Relations extérieures du Sénat et la commission des Relations internationales <sup>552</sup> de la Chambre ont connu un certain déclin au cours des dernières années, tandis que la commission des Forces armées du Sénat et celle sur la Sécurité nationale <sup>553</sup> de la Chambre ont gagné en importance (parallèlement d'ailleurs à l'ascension du Pentagone dans l'Exécutif).

Toutefois, le grand changement provient des commissions des Appropriations dans chaque Chambre et de leurs sous-commissions spécialisées dans les Affaires étrangères et militaires qui se sont imposées comme des interlocuteurs incontournables. Cela s'explique à la fois par les blocages persistants observés dans les deux grandes commissions chargées des affaires étrangères, et par le pouvoir d'autoriser ou non les dépenses que détiennent les commissions des Appropriations. D'un point de vue bureaucratique, leur fonctionnement est aussi plus efficace : ainsi la sous-commission des Appropriations pour les affaires étrangères ne compte que cinq assistants (*staffers*), qui finalement peuvent peser davantage que les seize assistants de la commission [276] des Relations internationales. D'autant qu'il est plus facile, pour l'Administration et les autres élus, de négocier avec des parlementaires qui autorisent d'autres dépenses que celles des seules affaires étrangères : il est en effet possible de négocier sur une plus grande échelle. Un exemple parmi de nombreux autres permet d'éclairer ce pouvoir de certains élus au Congrès et leur individualisme : Judd Gregg (républicain du New Hampshire) est président d'une sous-commission des Appropriations du Sénat chargée notamment des affaires étrangères (*Commerce, Justice, State, and Judiciary*) lors du 106<sup>e</sup> et du 107<sup>e</sup> Congrès. Le 19 mai 2000, il décide d'empêcher le Département d'État de transférer 368 millions de dollars à l'ONU pour régler, comme les États-Unis s'y sont engagés, une partie des frais de plusieurs opérations de

<sup>551</sup> Ralph G. Carter, *op. cit.*, p. 122.

<sup>552</sup> Anciennement commission des Affaires étrangères, dont le nom a changé au début du 104<sup>e</sup> Congrès.

<sup>553</sup> Anciennement commission des Forces armées, dont le nom a changé au début du 104<sup>e</sup> Congrès.

maintien de la paix en cours : Sierra Leone, Congo, Timor, Kosovo <sup>554</sup>. Judd Gregg s'oppose à l'opération en Sierra Leone <sup>555</sup> qu'il trouve immorale en raison du plan de paix de juillet 1999 qui accorde l'amnistie aux sanguinaires rebelles du RUF et prévoit un partage du pouvoir et des ressources en diamants à l'avenir. Plus généralement, c'est le moyen d'exprimer son irritation à l'Administration Clinton vis-à-vis de cette prolifération d'opérations multilatérales à laquelle il s'oppose idéologiquement. Sur place, en Sierra Leone, l'argent fait vite défaut et de sérieux problèmes logistiques se profilent pour les casques bleus du Nigeria, d'Inde, du Ghana, de même qu'au Kosovo, où les factures d'eau et d'électricité, et les salaires des policiers ne peuvent être payés. Une dizaine de jours plus tard, Judd Gregg débloque 40 millions de dollars pour le Kosovo, puis il libère 50 millions de dollars pour la Sierra Leone le 7 juin 2000 en échange d'une concession de l'Administration Clinton <sup>556</sup>. Assurément, l'Administration n'a plus les mains aussi libres qu'auparavant, [277] notamment pour une application éventuelle de l'accord de Lomé ; d'autant que le sénateur retient l'argent indéfiniment, y compris sous l'Administration Bush, empêchant l'Amérique de soutenir la présence militaire britannique en Sierra Leone en 2000 et 2001.

Malgré l'ascension de la commission des Appropriations dans les dossiers de politique étrangère, celle des Relations extérieures du Sénat a conservé un grand pouvoir, puisqu'il lui revient d'examiner en premier les traités et les nominations de politique étrangère faites par le président. C'est donc un pouvoir de blocage qui échoit automatiquement à cette commission et à son président. D'ailleurs, le républicain souverainiste et très conservateur Jesse Helms a adopté (lors de sa présidence, de 1995 à 2002) une attitude très agressive envers

<sup>554</sup> Cette affaire s'ajoutant à celle des 1,8 milliard de dollars d'arriérés que les États-Unis doivent, à cette date, à l'organisation, mais qui seront réglés plus tard en 2001.

<sup>555</sup> Tim Weiner, « Solitary Republican Senator Blocks Peacekeeping Funds », *New York Times*, 20 mai 2000, p. A1.

<sup>556</sup> Le sénateur a en effet reçu de Richard Holbrooke, ambassadeur auprès de l'ONU, une lettre en cinq points répondant à ses attentes, déclarant notamment que Foday Sankoh (chef des rebelles du RUF) serait jugé par un tribunal international, que l'Amérique soutenait politiquement la présence militaire britannique et qu'elle allait s'occuper sérieusement du cas de Charles Taylor soupçonné de diriger le RUF à distance, depuis le Liberia.

l'Administration et finalement peu soucieuse de l'intérêt national. Dès la première année, il a cessé toute activité pendant quatre mois (notamment de confirmation des hauts responsables, privant par exemple la Chine, le Pakistan, l'Indonésie et bien d'autres pays d'ambassadeur) pour essayer de forcer la main de la Maison-Blanche sur la réorganisation du Département d'État - tentative de « législation procédurale » typique visant à réduire l'influence de trois agences de contrôle des armements (ACDA), d'aide au développement (USAID) et d'information extérieure (USIA) <sup>557</sup>.

De plus en plus, le mode d'influence du Congrès sur la politique étrangère fait sentir ses effets sur les relations bilatérales que l'Amérique entretient avec d'autres pays, les focalisant sur certains sujets au détriment d'échanges pouvant être jugés plus productifs, plus positifs, plus sereins. On a pu considérer que la pratique des rapports, des sanctions et des certifications, avec les débats qui les accompagnent au Congrès, amène une perversion dans les relations avec d'autres pays qui ne passent plus que par la question de la drogue ou de la prolifération. Les relations des États-Unis avec l'Amérique latine, par exemple, sont souvent l'otage d'une seule question et d'une seule procédure, la certification de lutte contre les narcotiques mise en place par les parlementaires pour montrer qu'ils menaient eux aussi une guerre [278] contre la drogue <sup>558</sup>. De la même façon, c'est aussi pour répondre à des pressions intérieures que les élus tiennent des auditions publiques sur la question des libertés religieuses dans le monde, notamment en Allemagne et en France concernant l'Église de scientologie, et demandent à l'Administration d'exercer des pressions. Dans le même esprit, les conditions imposées à l'aide à la Russie expliquent que l'aide américaine ait été des plus réduites : sur les 6,5 milliards de dollars d'aide directe fournie aux pays de l'ex-URSS entre 1992 et 1999, 40% seulement sont allés à la Russie (proportion tombée jusqu'à 15% en 1997). Tandis que le lobby pro-israélien, l'AIPAC, a réussi à imposer une conditionnalité en matière de non-prolifération balistique et nucléaire, par crainte de l'Iran, la coalition chrétienne a obtenu du Congrès qu'il force le président à

<sup>557</sup> Randall Ripley, « A Neglected Stage : Congress and Foreign Policy », dans Herbert Weisberg, Samuel Patterson (ed.), *The Great Theatre - The American Congress in the 1990s*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 248-270.

<sup>558</sup> Voir sur ce point, Isabelle Vagnoux, *op. cit.*, p. 64.

certifier qu'une loi votée en 1997 par la Douma sur les libertés religieuses, et visant à protéger l'Église orthodoxe des prosélytismes étrangers, n'était pas appliquée ni dans la lettre ni dans l'esprit, faute de quoi l'aide serait interrompue <sup>559</sup>. Plus généralement, les pressions et les luttes intérieures prennent de plus en plus souvent le pas sur des considérations diplomatiques. C'est le cas de la loi de sanction Helms-Burton de 1996, que le président Clinton a décidé de soutenir pour empêcher les élus républicains d'obtenir un avantage électoral décisif en Floride, quitte à mettre en péril les relations avec le Canada et l'Europe <sup>560</sup>.

Un dernier cas de diffusion du pouvoir au Congrès est celui de la flibuste (*filibustering*), qui existe au Sénat uniquement. On ne coupe pas la parole d'un sénateur, à moins d'un vote aux 3/5<sup>e</sup> (depuis 1975, car auparavant, il fallait un vote aux 2/3) : ainsi un ou plusieurs sénateurs peuvent-ils indéfiniment bloquer la discussion et le vote d'une loi en parlant sans s'arrêter, par exemple en lisant en boucle la constitution des États-Unis. Lors du 103<sup>e</sup> Congrès par exemple, une petite minorité conservatrice de républicains a, de cette façon, fait obstruction à la confirmation de Sam Brown comme ambassadeur à la CSCE, en raison de son [279] rôle, plus de vingt ans auparavant, dans les manifestations contre la guerre du Vietnam. Cette configuration n'est pas très fréquente, mais montre l'importance cruciale des marges de majorité pour le parti dominant. À partir de 60 sénateurs (3/5<sup>e</sup>), ce parti dispose d'une majorité « antifilibuste » qui lui permet, s'il est uni, de faire passer n'importe quelle loi sans souci de la minorité ; à partir de 67 sénateurs (2/3), d'une majorité apte à ratifier seule les traités ; et s'il dispose également d'une majorité des 2/3 à la Chambre, il peut outrepasser le veto du président et gagner, s'il est uni, un pouvoir dominant - ce qui ne s'est encore jamais vu.

### ***L'incidence de la structure partisane sur la politique étrangère***

<sup>559</sup> Ces renseignements sur l'aide à la Russie ont été donnés par Stuart Goldman, du Congressional Research Service, lors d'une conférence au CERI le 3 décembre 1999.

<sup>560</sup> D'ailleurs, à chaque course à la Maison-Blanche, les candidats se livrent à une surenchère auprès de l'AIPAC, le républicain essayant de chasser sur les terres du candidat démocrate.

Ceci conduit naturellement à poser la question de l'unité de parti et de ses effets néfastes sur la cohérence de la politique étrangère américaine : celle-ci, dans l'imaginaire américain, ne devrait-elle pas toujours faire l'objet d'un consensus bipartisan, comme durant l'âge d'or de la guerre froide ? Or, c'est exactement l'inverse qui s'est produit à partir des années 1970, et plus nettement encore après la guerre froide : la politique étrangère a connu une phase de normalisation, d'alignement sur le fonctionnement des affaires intérieures marqué par le primat des considérations politiciennes, et parfois même par une subordination à ces dossiers intérieurs <sup>561</sup>. Deux facteurs expliquent cette évolution : d'une part la disparition de la menace communiste qui imposait une sorte de retenue aux élus et d'autre part, la montée générale de l'unité partisane depuis les années 1970-1980, particulièrement nette chez les républicains depuis la fin des années 1980. L'unité partisane, à partir de 1994, a atteint des taux record depuis le début du siècle, contrastant avec la grande atomisation politique des années 1960 et 1970. Cette situation s'est atténuée à la suite du 11 septembre 2001, le consensus en politique étrangère refaisant son apparition pour plusieurs années, au bénéfice de George W. Bush.

[280]

On a vu quelles étaient les incitations qu'avaient les élus à ne se préoccuper que de leur électorat, à voter en se souciant uniquement de leur district (ou de leur conscience) en tout individualisme.

Pour maintenir l'unité dans ses rangs, le parti dispose du soutien électoral, en argent et en logistique, qui n'est cependant pas toujours déterminant, notamment pour les sénateurs dont l'organisation de campagne est souvent très indépendante de leur parti. Il y a également le fait que les structures des partis au niveau des États restent très importantes et se soucient peu des votes de leur élu à Washington. Ces moyens de pression ne sont donc pas d'une efficacité absolue. En

---

<sup>561</sup> Voir aussi Andrew Bennett, « Who Rules the Roost ? Congressional- Executive Relations on Foreign Policy After the Cold War », dans Ronald Lieber (ed.), *Eagle Rules ? Foreign Policy and American Primacy in the Twenty-First Century*, Upper Saddle, Prentice Hall, 2002, p. 47-69.

revanche, au Congrès, les chefs des deux partis détiennent des instruments de coercition.

Le leadership du parti majoritaire à la Chambre se compose du très puissant président de la Chambre (*Speaker*), du chef de la majorité (*Whip*, chef de file ou fouet, c'est-à-dire celui qui doit tenter de faire rentrer dans le rang les élus indociles) et enfin du secrétaire du parti (*Conference chair*). Il en va de même pour le parti minoritaire (en dehors du *Speaker* bien entendu). Au Sénat, la composition du leadership est la même ; il n'y a pas de présidence partisane car c'est au vice-président des États-Unis que revient ce rôle de droit. Le membre le plus puissant du Sénat est donc le chef de la majorité. Le leadership du parti majoritaire à la Chambre contrôle le calendrier des débats, le temps de discussion de chaque partie d'un texte, décide quels amendements seront discutés, et détient donc la clé de tout ce qui se passe au Congrès. La situation est beaucoup plus aléatoire au Sénat, où le chef de la majorité n'a qu'un contrôle relatif de l'ordre du jour. En effet, les sénateurs peuvent plus librement proposer des amendements qui seront discutés en séance. Plus important, le *Speaker* et ses collègues détiennent la clé essentielle des nominations aux commissions et sous-commissions, de même que celle de l'accès aux ressources en assistants, secrétariat (*staff*) et en argent <sup>562</sup> ; de quoi inciter les élus à les respecter.

Il faut surtout prendre en compte un phénomène historique qui vient appuyer les progrès de l'unité partisane dans les deux chambres : l'homogénéisation idéologique des partis (les Américains désignent par « idéologie » l'opposition [281] conservateurs/libéraux <sup>563</sup> qui, comme on le sait, a longtemps transcendé les frontières de parti). Pour des raisons de géographie électorale — les républicains conquérant presque totalement le Sud autrefois détenu par les démocrates, tandis que les démocrates renforcent leurs positions dans le Nord-Est et sur les deux côtes — les conservateurs sont de plus en plus souvent républicains et les libéraux de plus en plus souvent démocrates. Cette polarisation partisane des tendances idéologiques a exacerbé les luttes entre démocrates

---

<sup>562</sup> Ralph G. Carter, *op. cit.*, p. 121.

<sup>563</sup> Le libéralisme au sens américain désigne un soutien à l'intervention de l'État dans les affaires économiques et sociales ; le conservatisme désigne un soutien au retrait de l'État de ces domaines, et au reflux de l'État fédéral au profit des États fédérés.

et républicains, rendant les compromis plus difficiles. La « cohabitation » qui a repris en 1994 pour s'achever provisoirement fin 2002 n'a fait qu'empirer les choses, la haine des conservateurs pour B. Clinton poussant le parti républicain à une radicalisation qui s'est fait sentir, notamment, en politique étrangère. Ainsi, Newt Gingrich, Bob Dole (chef de la majorité au Sénat) et Jesse Helms se sont servis des affaires étrangères pour tenter de décrédibiliser le président : par tous les moyens, il fallait empêcher sa réélection fin 1996. Ces deux années du 104<sup>e</sup> Congrès (1995-1996) sont marquées par un affrontement brutal entre le Législatif et l'Exécutif en politique étrangère <sup>564</sup>. Mais le parti républicain manque d'expérience législative, et commet beaucoup d'erreurs, en particulier dans la lutte sur le budget ; devant les excès de Newt Gingrich, la cote du président remonte et il est réélu en novembre 1996. S'ouvrent alors deux années (105<sup>e</sup> Congrès, 1997-1998) un peu plus calmes. Le parti républicain est toujours majoritaire mais il est affaibli par les luttes intestines qui ont marqué la réélection de Newt Gingrich au poste de Speaker, suite à des problèmes d'ordre éthique (il était accusé d'avoir accepté des contributions financières illégales). Si les rapports entre Exécutif et Législatif sont plus pragmatiques, il reste que les conservateurs sont de plus en plus irrités par la tactique de « triangulation » du président, consistant à adopter la moitié des thèmes les plus populaires des [282] républicains (réforme de l'aide sociale, durcissement de l'embargo envers Cuba, etc.), et de les dénoncer comme extrémistes pour la moitié restante. Cette usurpation de programme et d'identité amène peu à peu le renforcement d'une attitude de mépris personnel pour le président : puisqu'ils ne peuvent pas s'en prendre à ses idées - ce sont les leurs - les républicains s'en prennent à sa personne. Ils lui dénie sa légitimité et considèrent sa présence à la Maison-Blanche comme une absurdité morale. Cette attitude, qui rend les compromis encore plus difficiles, va être portée à son point d'orgue avec l'affaire Lewinsky qui éclate en janvier 1998, et dont les dégâts en politique étrangère côté Exécutif sont sensibles. Mal gérée par les leaders conservateurs du parti républicain —, les Américains ne souhaitent

---

<sup>564</sup> Ainsi qu'en témoignent les polémiques sur l'aide d'urgence au Mexique (N. Gingrich est ici débordé par ses *Freshmen*, encore plus radicaux que lui, qui refusent de soutenir le président), les coupes dans le financement des institutions multilatérales (- 34%), les attaques de Bob Dole sur la Bosnie ou encore la dispute avec Jesse Helms sur la réorganisation du Département d'État.

pas le départ de B. Clinton et le soutiennent dans les sondages à mesure qu'ils condamnent l'attitude du procureur Kenneth Starr —, l'affaire Lewinsky tourne à la confusion. Trois jours après les résultats médiocres de l'élection du 106<sup>e</sup> Congrès (1999- 2000), où le parti républicain voit ses marges de majorité se réduire, Newt Gingrich démissionne de son poste de *Speaker* et, après quelques péripéties, est remplacé par un inconnu plus pragmatique que lui, Dennis Hastert. Au terme de la phase processuelle de la procédure de destitution (février 1999), la Chambre retourne à son travail quotidien, renonçant à l'ambition des deux précédentes législatures de diriger la politique du pays et sa diplomatie. La confrontation entre l'Exécutif et le Législatif se poursuit sur un ton acrimonieux. Peu à peu, à mesure qu'approchent les élections, l'Administration perd de plus en plus de poids et ne peut plus reprendre l'initiative en politique étrangère au Congrès. Lorsque George W. Bush est déclaré élu par la Cour suprême <sup>565</sup> en décembre 2000, il hérite d'un Congrès républicain. Ce Congrès bascule dans le camp démocrate lorsque, six mois plus tard en juin 2001, le sénateur [283] républicain James Jeffords choisit de devenir indépendant et de voter avec les démocrates. D'ailleurs, jusqu'au 11 septembre, Bush peine à obtenir ce qu'il souhaite en politique étrangère. À la suite des attentats du 11 septembre, en revanche, un consensus bipartisan se dessine en politique étrangère et permet une réponse unie du Congrès sur l'Afghanistan, la législation antiterroriste et l'Irak. Les républicains reprennent de justesse le contrôle du Congrès aux élections de mi-mandat de novembre 2002, ce qui permet à George W. Bush d'avancer son programme de politique étrangère avec une relative aisance.

Il reste que les effets de la discipline de parti, de l'esprit partisan sont ambigus : celui-ci réduit l'individualisme et l'imprévisibilité des élus, mais dans le même temps il fait résolument entrer les affaires

---

<sup>565</sup> Le candidat démocrate Al Gore a remporté le vote populaire, mais le candidat républicain George W. Bush a toutefois plus de mandats de grands électeurs s'il est déclaré victorieux en Floride ; or les résultats de Floride sont incertains, en raison du score très serré et des irrégularités du scrutin dans plusieurs comtés. Finalement, la querelle du recomptage des voix est portée devant les tribunaux, et tranchée en dernier recours par la Cour suprême en faveur du candidat Bush. Voir Ronald Dworkin, *A Badly Flawed Election : Debating Bush v. Gore, the Supreme Court, and American Democracy*, New York, New Press, 2002, 344 p.

étrangères dans le champ des luttes intérieures et des marchandages politiques. On ne peut cependant faire porter au seul Congrès le blâme de l'incohérence de la politique étrangère et de l'irrespect des autres acteurs internationaux. En effet, dans le blocage structurel entre les deux branches du pouvoir, un élément peut changer les choses, particulièrement en politique étrangère : le leadership présidentiel, même en cas de « gouvernement divisé ». Cette importance du leadership présidentiel est illustrée par deux exemples de vote aux résultats inverses : l'approbation donnée par le Congrès à l'élargissement de l'OTAN d'une part (30 avril 1998) et le rejet du TICE l'année suivante d'autre part (13 octobre 1999). Dans le premier cas, le président Clinton et ses grands subordonnés, notamment Madeleine Albright, se sont investis très tôt et personnellement dans le dossier, intégrant et informant les parlementaires clés, montant une campagne concertée et efficace auprès des parlementaires et de l'opinion publique (notamment en minimisant le coût de l'élargissement), aboutissant à un vote favorable des 4/5<sup>e</sup>. Dans le second cas, le leadership présidentiel a été hésitant, tardif, et maladroit, préférant s'appuyer sur des autorités extérieures (témoignages de spécialistes et d'autorités morales, opinion publique favorable) plutôt que de convaincre un à un, par une stratégie concertée, les sénateurs réticents. Bill Clinton ne s'est pas investi personnellement, n'a chargé ni un haut responsable de son Administration de faire ce lobbying, ni un sénateur républicain favorable au traité de convaincre son parti. Il a sous-estimé la détermination et l'habileté des républicains unilatéralistes qui ont accepté un vote en voyant l'état d'impréparation [284] du camp démocrate, lui faisant finalement mordre la poussière par un vote de 48 voix en faveur du traité (contre 51), très loin de la majorité des 2/3 nécessaire <sup>566</sup>.

\*

Sans investissement dans ce travail de persuasion et de lobbying, de conquête de l'esprit des élus et d'attention permanente, l'Exécutif ne peut attendre du Législatif que des blocages. Et qui d'autre que le président peut représenter et défendre l'intérêt national ? Pour prendre l'exemple de l'Administration Clinton, il est incontestable que la haine des républicains a privé le président de son leadership. Néanmoins, le président a-t-il toujours tout mis en oeuvre pour s'assurer d'être suivi,

---

<sup>566</sup> Voir Terry Deibel, art. cité, p. 158.

surtout quand les intérêts internationaux de l'Amérique étaient en jeu, ou a-t-il lui aussi intégré la politique étrangère à son jeu de pouvoir ? Aussi, les incohérences et inepties de la politique étrangère américaine ne relèvent-elles pas de la seule responsabilité du Congrès : cette dernière est, à l'image du pouvoir, disputée, et surtout partagée.

[285]

**La politique étrangère des «États-Unis.**  
*Fondements, acteurs, formulation*

TROISIÈME PARTIE

**Chapitre 9**

---

**LE RÔLE DE L'OPINION  
PUBLIQUE**

[Retour à la table des matières](#)

L'Amérique étant une démocratie, l'action du président et celle du Congrès s'inscrivent toutes deux dans les limites fixées par le peuple. Mais comme le note Daniel Sabbagh, le président et le Congrès « disposent, à l'intérieur de ces limites, d'une marge de manœuvre d'autant plus grande que la population américaine demeure relativement peu informée des événements internationaux. En somme, l'opinion publique, lors des élections et éventuellement à travers les sondages, définit les contours de l'ensemble des positions *soutenables*, mais [...] ne détermine pas le contenu spécifique des positions effectivement *soutenues* [...], pas plus que leur degré d'*engagement* — facteur qui s'avère souvent décisif <sup>567</sup> ». Autrement dit, l'opinion publique influence la politique étrangère américaine de façon indirecte : c'est l'ensemble des préférences et des valeurs propres au peuple américain qui s'y exprime. Autrement dit, le premier mode d'influence de l'opinion publique sur la politique étrangère américaine est indirect : c'est l'ensemble des préférences et des valeurs propres au peuple américain qui s'y exprime. Le

---

<sup>567</sup> Daniel Sabbagh, « Les déterminants internes de la politique étrangère des États-Unis : une perspective diachronique », *Revue internationale de politique comparée*, 8 (1), 2001, p. 135-161.

président doit prendre en compte l'humeur du pays, tout comme les sénateurs et représentants qui s'efforcent de refléter ce qu'ils perçoivent dans leurs États [286] ou circonscriptions. On a vu ce phénomène jouer à la fin des années 1960 et au début des années 1970 : l'humeur de l'opinion publique était de plus en plus à l'introversion, voire à l'isolationnisme, et à la baisse des budgets de défense, en raison de l'enlèvement au Vietnam et, plus tard, de la crise économique et de l'affaire du Watergate. La politique étrangère menée par Nixon et Kissinger a donc reflété cette évolution, faisant baisser la tension avec l'URSS (détente, *linkage*, accords de contrôle des armements), et réduisant les engagements américains directs à soutenir des pays menacés par Moscou (doctrine Nixon). Au contraire, Jimmy Carter en 1980, et Ronald Reagan à sa suite, ont répondu à une certaine inquiétude et à une demande d'affirmation plus grande des États-Unis dans la guerre froide de la part de l'opinion publique par une hausse des budgets de défense et un durcissement diplomatique. L'opinion publique offre une grande marge de manœuvre aux décideurs : en effet, peu attentive, l'opinion est également susceptible d'être manœuvrée. C'est le propre du leadership présidentiel que de pouvoir peu à peu guider l'opinion pour l'amener à soutenir les politiques gouvernementales <sup>568</sup>.

---

<sup>568</sup> Comme le montrent les exemples d'entrée en guerre et le travail de l'opinion réticente des Américains au cours du XX<sup>e</sup> siècle.

## La perception du monde par l'opinion publique américaine

[Retour à la table des matières](#)

Le débat sur le mythe de l'isolationnisme <sup>569</sup> fournit une excellente clé pour l'étude de l'opinion publique américaine après la guerre froide. Durant la dernière décennie (1991-2001), la grande crainte des dirigeants américains et de nombreux pays [287] alliés, parfois transformée en croyance, a été celle d'un repli de l'Amérique sur elle-même suite à la victoire contre l'URSS, et du refus de l'opinion publique de fournir le soutien nécessaire et durable à la stabilité internationale. Après le 11 septembre, elle s'est transformée en crainte de voir l'Amérique se replier sur son territoire national. Ces craintes n'étaient pas sans fondement tant la mobilisation des Américains a constitué une difficulté majeure pour les présidents au cours du XX<sup>e</sup> siècle. La chute de Woodrow Wilson face aux isolationnistes en 1920, la lutte de Franklin D. Roosevelt contre le comité *America First* en 1940-1941 <sup>570</sup>, la re-mobilisation de l'opinion publique américaine par Harry Truman à partir de 1947 avec la peur du communisme attestent de la persistance d'un courant d'opinion défavorable à l'engagement des forces armées américaines à l'extérieur pour le maintien de l'ordre mondial - même si ce courant, dominant de 1920 à 1940, se marginalise durant la guerre froide. Or, la crainte d'un retour à l'isolationnisme après la chute du camp

---

<sup>569</sup> Il faut toutefois à ce stade apporter une précision quant à la notion d'isolationnisme. Elle peut en effet induire en erreur tant en raison de son inadéquation sémantique que par son inaptitude à désigner les nouvelles formes de réticence à l'engagement international. L'inadéquation sémantique provient de la racine du mot : les isolationnistes n'ont en réalité jamais souhaité l'isolement total de l'Amérique, certainement pas sur le plan commercial, ni même vraiment sur le plan politique. De surcroît, ce terme d'isolationnisme, parce qu'il est péjoratif (ce que ne rend pas forcément la langue française), est utilisé depuis longtemps comme une arme par les adversaires de cette école et sert également d'anathème traditionnel pour discréditer, au prix d'une contre-vérité, d'autres courants de pensée tels que l'école unilatéraliste.

<sup>570</sup> Le comité *America First*, sous la direction de l'aviateur Charles Lindbergh, rassemblait les forces opposées à l'entrée en guerre des États-Unis, principalement du côté républicain.

communiste a été démentie par les faits, pour l'essentiel ; et après le 11 septembre 2001, elle est apparue plus théorique encore <sup>571</sup>.

### *L'apparent isolationnisme de l'opinion publique*

Au cours des années 1990 et 2000, il y a eu une méprise de grande ampleur au sujet de l'opinion publique que beaucoup, à commencer par les élites, les décideurs et les médias, ont jugé à tort isolationniste, jalouse de la souveraineté américaine et fondamentalement hostile au multilatéralisme.

#### *Une perception erronée des élites*

Si l'on demande à des décideurs des années 1990 d'évoquer l'état de l'opinion publique américaine sur les affaires internationales, il y a toute chance qu'ils la décrivent comme frileuse, isolationniste, unilatéraliste, et soucieuse de ne pas trop dépenser pour l'étranger. Or, cette réponse stéréotypée constitue une [288] erreur d'appréciation. C'est ce qu'ont mis en évidence des chercheurs de l'Université du Maryland sous la direction de Steven Kull et I.M. Destler <sup>572</sup>.

Les trois quarts des élites pensent qu'une majorité d'Américains souhaite se désengager de la politique mondiale ; ces élites s'imaginent mener une politique internationaliste à contre-courant de l'opinion générale, et moins de 10% d'entre elles pensent que le public américain soutient le multilatéralisme. Or les résultats réels sont inverses : en moyenne, de 1990 à 2002, 65% des Américains ont souhaité prendre une part active dans les affaires du monde contre 29% en faveur d'un désengagement. Quant au multilatéralisme, il bénéficie d'un soutien

---

<sup>571</sup> Voir Ole Holsti, « Public Opinion and Foreign Policy », dans Ronald Lieber (ed.), *Eagle Rules ? Foreign Policy and American Primacy in the Twenty-First Century*, Upper Saddle, Prentice Hall, 2002, p. 16-46.

<sup>572</sup> Steven Kull, I.M. Destler, *Misreading the Public - The Myth of a New Isolationism*, Washington, Brookings, 1999, 312 p.

massif dans l'opinion publique, de 70 à 75% environ<sup>573</sup>. De semblables méprises s'observent sur presque tous les autres sujets, à commencer par la perception de l'ONU dont les élites s'imaginent que le public la méprise et s'en méfie fondamentalement.

Tel n'est pourtant pas le cas. En décembre 1995, tandis que la rhétorique républicaine anti-onusienne au Congrès atteint son paroxysme, 82% des Américains pensent qu'il est important que les États-Unis soient un membre actif de l'ONU, et en 1998, 77% souhaitent voir régler au plus vite la question des dettes américaines à l'ONU<sup>574</sup>. De la même manière, le soutien à l'OTAN est, en décembre 1995, de 76%, alors que les élites pensaient que l'OTAN était beaucoup plus populaire que l'ONU. Les élites multiplient ainsi les erreurs de perception. Il en va de même pour l'aide publique au développement : sept parlementaires ou assistants parlementaires sur dix estiment qu'une majorité d'Américains est, par principe, opposée à l'aide publique au développement (et la supprimerait) alors qu'en réalité ils ne sont que 8%.

[289]

### *Les fondements de la méprise des élites*

Une méprise aussi grande de la part des élites pose deux questions, l'une sur ses origines, l'autre sur ses conséquences, c'est-à-dire sur l'articulation entre opinion publique et décision politique. Comment les décideurs américains ont-ils pu se tromper sur l'état de l'opinion publique ? Comment ont-ils pu ignorer ainsi les souhaits des électeurs ? Cette méprise a occulté trois phénomènes complexes : la montée en puissance d'une minorité bruyante, isolationniste ou du moins unilatéraliste, une introversion incontestable de l'Amérique qui s'est traduite

<sup>573</sup> Ces chiffres sont extraits de : Steven Kull, I.M. Destler, *op. cit.* ; John E. Rielly (ed.), *American Public Opinion and Foreign Policy 1999*, Chicago, Chicago Council on Foreign Relations, 1999, 40 pages ; et *Worldviews 2002 — American Public Opinion and Foreign Policy*, Chicago, Chicago Council on Foreign Relations (CCFR)-German Marshall Fund of the US (GMFUS), 2002, 74 p.

<sup>574</sup> À cette époque en effet, les États-Unis ont accumulé des retards de paiement de plusieurs années à l'organisation suite à une lutte politique concernant la réforme de l'ONU.

non pas par l'isolationnisme, mais par une sorte d'éloignement et de douce négligence des dossiers internationaux, et un détournement, par certains républicains, de cette humeur d'introversion à des fins partisans.

D'abord, les parlementaires ne font jamais réaliser de sondages sur les questions internationales, ils estiment que leurs contacts avec les administrés et leur correspondance suffisent à les tenir informés <sup>575</sup>. Leur défiance vis-à-vis des sondages est très forte, parce que eux-mêmes les manipulent à des fins politiciennes. Ils préfèrent croire les lettres qu'ils reçoivent, les articles de journaux, et plus généralement l'opinion dominante, plutôt que des enquêtes d'opinion systématiques qu'ils accusent en outre de n'être pas valides dans le cas spécifique de leur district. Cependant ce mode d'information - certains le reconnaissent volontiers - les rend plus sensibles aux « minorités bruyantes » (qui sont en principe toujours opposées à l'engagement) qu'aux vœux de la majorité silencieuse. Les électeurs écrivent rarement pour soutenir l'internationalisme, mais toujours pour le critiquer. Finalement, l'agitation extrémiste et parfois violente, très médiatisée, de quelques groupes <sup>576</sup> fait présupposer aux parlementaires l'existence d'un courant plus modéré et plus diffus, mais toujours anti-onusien. Or, s'il y a bien une aile extrémiste, il n'y a pas d'aile modérée isolationniste et anti-ONU. Le problème, c'est que le Congrès et les médias travaillent largement en circuit fermé pour ce qui est de l'opinion et de façon quasi syllogistique : tout d'abord les journalistes constatent que les [290] représentants sont de moins en moins internationalistes. Ensuite ceux-ci, soumis à la loi du suffrage biennal, ne peuvent pas se tromper sur l'opinion même si en réalité, ils tirent largement leurs impressions de la lecture des journaux. Les journalistes, du reste, se contentent souvent d'illustrer l'opinion commune ; Kull et Destler citent un article de terrain du *Wall Street Journal* qui, parce qu'il en présuppose l'existence, parvient à évoquer et illustrer l'isolationnisme, tout en citant en fin d'article un sondage en sens inverse <sup>577</sup>. Enfin les agences de l'Exécutif utilisent le

<sup>575</sup> Steven Kull, I.M. Destler, *op. cit.*, p. 210.

<sup>576</sup> Ainsi les milices armées dans certains États, qui entendent lutter contre l'intrusion du gouvernement fédéral, et dont les penchants anti-ONU sont connus.

<sup>577</sup> Steven Kull, I.M. Destler, *op. cit.*, p. 15. L'article est de Robert Green-berger, « Cold Shoulder », *Wall Street Journal*, 28 octobre 1993.

Congrès comme boussole - jugée infaillible — de l'opinion publique, ce qui renforce la méprise générale.

Ensuite, cette influence d'une minorité bruyante authentiquement isolationniste (et le plus souvent unilatéraliste), renforcée et amplifiée par des effets d'inertie, ne serait aussi puissante si elle ne bénéficiait pas de la large apathie de la majorité de l'opinion : c'est là le second phénomène à prendre en compte. En effet, si l'attachement *nominal* des Américains à l'internationalisme et au multilatéralisme n'a pas faibli après la guerre froide, en revanche l'intensité de cet attachement a incontestablement décliné. Très vite après la chute du mur de Berlin et la guerre du Golfe au début des années 1990, les affaires étrangères ont reculé dans l'ordre des priorités politiques aux yeux des Américains, occupant depuis lors un rang très bas sans que le contenu de leurs opinions change. C'est sur l'interprétation de l'élection de Clinton en 1992 que s'est jouée largement l'erreur de perception concernant l'isolationnisme : d'un vote indiquant le souhait de voir le président se préoccuper davantage des problèmes économiques intérieurs, les élites ont abusivement conclu à un retour du public à l'isolationnisme. En fait, il s'agissait bien plutôt d'introversion, d'éloignement vis-à-vis du monde <sup>578</sup>. De cette introversion, on peut trouver des indices multiples : le Chicago Council on Foreign Relations, par exemple, propose tous les quatre ans une étude de l'opinion publique américaine sur les affaires extérieures <sup>579</sup>. Le pourcentage d'Américains qui se déclarent [291] « très intéressés » par les nouvelles concernant d'autres pays a chuté régulièrement, de 1990 à 1998, de 36 à 29% (pour remonter, toutefois, à 42% en 2002) ; quant à ceux qui se déclarent « très intéressés » par les nouvelles qui concernent les relations entre l'Amérique et d'autres pays, leur nombre a chuté tout aussi régulièrement de 53 à 45% (pour remonter à 62% après le 11 septembre 2001) <sup>580</sup>. Par principe, toute opinion publique tend à prêter plus d'attention aux nouvelles internationales

<sup>578</sup> Le 11 septembre a partiellement retouché cette évolution, comme nous le verrons, en recentrant l'intérêt de l'opinion publique autour de la question du terrorisme.

<sup>579</sup> Ces études sont disponibles en ligne, sur le site du Chicago Council on Foreign Relations <http://www.c CFR.org>.

<sup>580</sup> John E. Rielly, 1999, et CCFR-GMFUS, 2002, *op. cit.*

lorsqu'elles risquent de l'affecter <sup>581</sup>. Dans un contexte global de désintérêt de l'opinion publique et de baisse modérée de toutes les grandes catégories (y compris les problèmes auxquels le pays fait face, comme le chômage ou l'éducation), la part des « problèmes internationaux » chute de 16,8% en 1990 à 7,3% en 1998, ce qui la place nettement en dernière position, tombant en dessous de son plus bas niveau de 1978 <sup>582</sup>. La remontée après le 11 septembre n'en est que plus spectaculaire. Cette perte de poids des affaires extérieures dans l'ordre des priorités politiques s'est accompagnée très naturellement à la fois d'une frilosité électorale des responsables concernant ces dossiers extérieurs et d'une réticence à dégager des moyens pour les affaires étrangères. D'une part, si les électeurs ne se déterminent plus significativement en fonction de la politique étrangère, alors la volonté de la majorité peut être durablement ignorée sans sanction : il devient plus rentable d'écouter la petite minorité qui, elle, se déterminera en fonction de ces questions <sup>583</sup>. Après tout, le souci des politiciens est de minimiser le risque électoral ; or une politique d'engagement actif sur les affaires extérieures rapporte peu de votes mais peut en coûter beaucoup <sup>584</sup>. Après le 11 septembre 2001, la pression de l'opinion publique s'est momentanément relâchée, du fait du sentiment d'urgence dans la lutte internationale contre le terrorisme ; mais [292] à long terme la circonspection à l'égard des actions extérieures inutiles demeure, comme en témoigne le scepticisme de la population américaine avant la deuxième guerre contre l'Irak en 2003, alors que le soutien général à la lutte contre le terrorisme reste très élevé <sup>585</sup>. D'autre part, cette tiédeur du public à

<sup>581</sup> Comme par exemple les négociations commerciales, les dossiers transfrontaliers, l'immigration, l'environnement, les questions liées au trafic de drogue ; et surtout le terrorisme.

<sup>582</sup> CCFR-GMFUS, 2002, *op. cit.*

<sup>583</sup> Jeremy D. Rosner, « The Know-Nothings Know Something », *Foreign Policy*, 101, hiver 1995-1996, p. 116-129.

<sup>584</sup> Par exemple en cas d'incident et de victimes dans une opération extérieure, ou en cas d'accusation de s'occuper trop de l'étranger et pas suffisamment des problèmes de la circonscription.

<sup>585</sup> Voir par exemple le sondage « American Reaction to the War with Iraq » réalisé pour le New York Times, CBS News du 11 au 13 avril 2003, rendant parfaitement compte de l'évolution de l'opinion publique vis-à-vis de la guerre et de la lutte contre le terrorisme, de mars 2001 à avril 2003. *New York Times*, 15 avril 2003, p. B10.

défendre ses opinions de politique étrangère et son internationalisme a eu pour effet de rendre les budgets consacrés à la diplomatie plus vulnérables aux attaques de la minorité isolationniste ou unilatéraliste — ou simplement d'élus peu soucieux d'affaires étrangères et désireux de montrer leur efficacité à réduire les dépenses de Washington. En effet, dans le contexte de rigueur budgétaire et de tyrannie du « budget équilibré » qui a marqué la plus grande partie des années 1990, ces attaques n'ont pas manqué : il s'est trouvé peu de parlementaires pour défendre le budget du Département d'État ou de l'Agence pour le développement international - simplement parce que peu d'électeurs le leur reprocheraient dans leur circonscription. Mais plutôt qu'une distorsion des opinions d'un public qui n'était pas prêt à les défendre, il y a en fait eu un phénomène volontaire, délibéré, des républicains conservateurs.

Enfin, le troisième phénomène qu'on pourrait appeler le « hold-up » de l'opinion est le détournement prémédité, par l'un des courants républicains, de la vague d'introversion du public, vers une politique jalouse de la souveraineté nationale et viscéralement hostile au multilatéralisme. C'est là une tendance, symbolisée par le président de la Chambre des représentants, Newt Gingrich, mais surtout par le président de la commission des Relations extérieures du Sénat (1994-2002) Jesse Helms, qui est d'ailleurs venue marquer en partie la politique étrangère de George W. Bush. Cette politique a parfois été qualifiée d'isolationniste ou plus précisément de « néo-isolationniste <sup>586</sup> ». Ce n'est pas tout à fait exact. D'un côté, il y a certaines impulsions constitutives de l'isolationnisme : l'idée que les États-Unis n'ont pas à s'occuper de tous les problèmes du monde et que les engagements [293] contraignants et les organisations internationales sont un frein à l'indépendance et à la souveraineté américaine. De l'autre côté, ce néo-isolationnisme ne vise aucunement un retrait du monde, un retour des soldats américains en Amérique, ou encore une dénonciation des traités avec les pays alliés. Le néo-isolationnisme, en effet, est une modalité différente d'internationalisme plutôt qu'une négation pure et simple de cet internationalisme. C'est un type de politique étrangère qui affirme résolument le primat des intérêts de l'Amérique et le mépris des organisations internationales et des pratiques courantes du multilatéralisme, une politique

---

<sup>586</sup> Voir Arthur Schlesinger Jr., « Back to the Womb ? Isolationism's Renewed Threat », *Foreign Affairs*, 75 (4), juillet-août 1995, p. 2-8.

qui préfère que les États-Unis agissent seuls parce que c'est là ce qui correspond le mieux aux attentes d'un certain électorat nationaliste, militariste, parfois xénophobe et réfractaire à toute supranationalité.

L'unilatéralisme n'est donc pas soluble dans l'isolationnisme, même si incontestablement certaines des pulsions à l'origine de la tradition isolationniste se retrouvent dans ce courant qui a réussi à s'imposer à la faveur de la baisse d'intérêt général pour les affaires extérieures. L'opinion publique américaine depuis la guerre froide n'a donc pas abandonné son internationalisme et a finalement peu évolué. Seulement, le mouvement d'introversion qu'elle a connu, cet éloignement, ce désintérêt relatif pour les affaires internationales a laissé le champ libre à certains courants qui ne la reflétaient que partiellement et qui se sont imposés, soit par défaut, soit délibérément, se manifestant surtout dans la politique menée par le Congrès puis, à partir de 2001, par George W. Bush.

### *Les effets du 11 septembre 2001*

Quelle a été la réaction de l'opinion publique américaine au 11 septembre 2001, et par contrecoup l'impact de cette réaction sur la politique étrangère des États-Unis ? L'effet le plus net des attentats du 11 septembre a été de renforcer durablement l'attention du public sur les affaires étrangères, du fait de la menace terroriste. Alors que les problèmes internationaux étaient tombés au dernier rang des préoccupations des Américains, de 16,8% en 1990 à 7,3% en 1998, se situant ainsi en dessous de leur bas niveau de 1978, le terrorisme les fait remonter soudainement à 41% <sup>587</sup>. Le terrorisme devient pour les [294] Américains le défi central du pays, cité avant les problèmes économiques et de société, auparavant considérés comme prioritaires par l'opinion publique. Dans la foulée, les problèmes au Moyen Orient et les armes de destruction massives remontent dans l'ordre des priorités. L'internationalisme retrouve alors ses niveaux records de 1948 et de 1956 : en 2002, 71% des Américains estiment que les États-Unis doivent prendre une part active dans les problèmes du monde plutôt que de s'en

---

<sup>587</sup> CCFR-GMFUS, 2002, *op. cit.*

distancer <sup>588</sup>. L'isolationnisme est bien au point le plus bas jamais connu depuis la seconde guerre mondiale. Toutefois, l'opinion publique américaine demeure massivement multilatéraliste, et préfère de très loin voir les États-Unis agir de concert avec les autres pays. Si pour 34% des Américains, la leçon du 11 septembre 2001 est que l'Amérique doit agir davantage par elle-même pour lutter contre le terrorisme, pour 61% d'entre eux, l'Amérique doit agir davantage avec d'autres pays. Pour 57% des sondés, renforcer les Nations unies devrait être un objectif « très important » de l'Amérique, contre 45% en 1998 <sup>589</sup>. Enfin, les Américains après le 11 septembre continuent à soutenir les accords internationaux rejetés par l'Administration Bush : 81% pour le TICE, 75% pour le traité d'interdiction des mines antipersonnel, 71% pour la Cour pénale internationale et 64% pour l'accord de Kyoto. En raison de cette onde de choc, et alors que George W. Bush était entré en fonction sur un programme de politique étrangère modeste et méfiant, insistant sur « l'humilité » nécessaire de l'Amérique et sur sa liberté d'action, l'opinion publique a porté le président dans sa lutte contre le terrorisme. Ceci lui a permis de conduire un programme cher au cœur des conservateurs et néo-conservateurs : le budget de la défense est marqué par une augmentation rapide, avec un objectif de 500 milliards de dollars en 2010, sans pour autant que cette augmentation ne serve la lutte contre le terrorisme.

Aussi, si l'opinion publique américaine fixe le cadre général dans lequel s'exerce la politique étrangère américaine, la marge de manœuvre présidentielle est-elle, à l'évidence, vaste. Ce bilan se vérifie d'autant mieux qu'on a décrit jusque-là l'opinion publique comme un bloc alors qu'elle est en réalité parcourue par des clivages profonds, tant géographiques et sociaux que [295] culturels ; et ce kaléidoscope n'évolue que lentement, concourant à expliquer la stabilité de l'opinion publique dans son ensemble vis-à-vis de la politique étrangère.

### *Les clivages de l'opinion publique américaine*

---

<sup>588</sup> *Ibid.*

<sup>589</sup> *Ibid.*

L'opinion publique, même si elle finit par exprimer de grandes tendances qui vont finir par influencer la formulation de la politique étrangère, ne forme pas un ensemble complètement homogène. Ce kaléidoscope se compose d'un certain nombre de clivages qui en fondent la spécificité.

### *Les clivages sociaux*

Premier clivage, entre les élites et l'opinion publique en général. Le Chicago Council on Foreign Relations s'est intéressé dès 1974 aux différences d'opinion entre les deux groupes, et il ressort que la fin de la guerre froide et le 11 septembre 2001 ont amené relativement peu de changements <sup>590</sup>.

Les élites au sens du Chicago Council on Foreign Relations forment une sorte d'opinion éclairée : ce sont des décideurs du monde politique, entrepreneurial, médiatique et universitaire ayant une certaine connaissance, voire une pratique, des affaires internationales. Cette culture générale et ce bagage culturel fondent leur internationalisme quasi systématique (98% puis 96% et à nouveau 96% lors des enquêtes de 1994, 1998 et 2002). À l'inverse, le grand public est globalement plus tourné vers les affaires intérieures, et son attention se porte vers les menaces et les problèmes internationaux susceptibles de l'influencer à court terme. Vagues d'immigration, épidémies, concurrence commerciale, terrorisme : ces menaces sont perçues comme critiques par une proportion bien supérieure du public que des élites (la différence allant de 24 à 40 points). Depuis la fin de la guerre froide, les politiques internationales ayant pour objet de protéger l'Amérique de ces menaces (tels la réduction de l'immigration, la lutte contre la drogue, le renforcement des barrières douanières, la lutte contre le terrorisme) font l'objet de perceptions de plus en plus divergentes par le public et les élites, le public les soutenant massivement et les élites apparaissant plus partagées - sauf, on s'en doute, sur la question du terrorisme. Pour les [296] autres différences entre le grand public et les élites, les choses sont floues : le premier groupe semble plus hostile à l'aide au développement, mais Kull et Destler ont démontré, nous l'avons vu, que les

---

<sup>590</sup> John E. Rielly, 1999, et CCFR-GMFUS, 2002, *op. cit.*

erreurs de perception (que ne corrige pas le Chicago Council on Foreign Relations dans ses enquêtes) jouaient un rôle décisif <sup>591</sup>. Le grand public est également moins enclin à envoyer des troupes sur des théâtres extérieurs. Par exemple, en 2002, seuls 36% des Américains soutiennent l'emploi des forces armées en cas d'invasion de la Corée du Sud par la Corée du Nord, contre 80% des élites <sup>592</sup> ; mais en cas de guerre réelle, nul doute que l'effet d'union sacrée jouerait à plein, comme — à des degrés divers — pour chaque intervention extérieure de l'Amérique. Le président dispose ainsi d'une marge de manœuvre réelle, qui explique que l'opinion publique soit un enjeu, un facteur qu'il est possible de modifier, plutôt qu'une contrainte rigide.

Ces différences se retrouvent sans surprise dans un autre clivage, reposant sur le niveau d'études, les Américains les mieux éduqués et les plus riches soutenant plus massivement l'internationalisme que leurs compatriotes moins dotés. De multiples autres clivages existent. Le premier est évidemment idéologique et politique : conservateurs contre libéraux, césure qui recouvre en partie l'opposition républicains-démocrates, les premiers étant plus susceptibles d'être unilatéralistes, les seconds plus susceptibles de soutenir la coopération internationale, les traités, l'aide au développement, etc. En janvier 2003, 75% des républicains soutiennent une invasion de l'Irak, contre 39% seulement des démocrates - et 68% des conservateurs contre 36% des libéraux <sup>593</sup>.

Les clivages jouent aussi selon le sexe, le groupe ethnique et la profession. Généralement, ces derniers critères jouent pour certains dossiers seulement. Ainsi pour les différences hommes-femmes, c'est surtout sur l'emploi de la force que s'observent les divergences, qui restent modérées. En janvier 1991, peu avant l'expiration de l'ultimatum du Conseil de sécurité des Nations unies, 54% des femmes soutenaient l'entrée en guerre des États-Unis si l'Irak ne se retirait pas du Koweït, contre 73% des [297] hommes <sup>594</sup>. De la même façon, en janvier 2003,

---

<sup>591</sup> Steven Kull, I.M. Destler, *op. cit.*, p. 9 et suiv.

<sup>592</sup> John E. Rielly, 1999, *op. cit.*

<sup>593</sup> *Gallup News Service*, 30 janvier 2003.

<sup>594</sup> Charles W. Kegley Jr., Eugene R. Wittkopf, *American Foreign Policy, Pattern and Process*, New York, St. Martin's Press, 1996, 5<sup>e</sup> éd., p. 286.

51% des femmes soutenaient une invasion de l'Irak, contre 59% des hommes <sup>595</sup>.

Sur le même dossier, les différences entre groupes ethniques font apparaître certaines divergences nettes : les Blancs et les Hispaniques soutiennent l'invasion à 58 et 60%, tandis que les Africains-Américains la rejettent à 56% <sup>596</sup>. Ces clivages ethniques sont plus prononcés, bien sûr, lorsque les dossiers en cause intéressent la région d'origine des groupes ethniques : ainsi en est-il de l'expansion de l'OTAN pour les Polonais-Américains, de la question du Haut-Karabakh pour les Arméniens-Américains, de l'Afrique du Sud et d'Haïti pour les Africains-Américains. Toutefois, si chaque groupe va développer un intérêt commun prononcé pour ces dossiers, à l'interne, les positions ne sont pas forcément convergentes. En témoignent les clivages sociaux dans la communauté cubaine-américaine autour de l'embargo contre l'île (les plus anciens immigrants, souvent riches, le soutiennent ; les immigrants récents, qui ont encore des liens forts avec Cuba, le contestent), ou encore les clivages religieux et idéologiques dans la communauté juive-américaine autour de la politique d'implantation des colonies juives.

Enfin la profession, ou plus précisément le type d'emploi, détermine bien souvent l'attitude vis-à-vis du libre-échange : les cols bleus sont bien plus méfiants des politiques commerciales libérales et de la mondialisation en général que les cols blancs. L'attitude des Américains vis-à-vis de la mondialisation est en effet contrastée : on a souvent voulu interpréter comme un autre signe d'isolationnisme les tendances protectionnistes qui se sont exprimées notamment au début de la décennie 1990 puis en 2002. En fait, si le protectionnisme a bien accompagné la politique isolationniste de l'entre-deux-guerres (avec comme point d'orgue le tarif Smoot-Hawley de 1930, qui fait remonter subitement les droits de douanes), l'isolationnisme au sens strict a un sens politique et non commercial. D'ailleurs les tendances américaines à l'unilatéralisme et à une politique commerciale [298] agressive remontent aux années 1970 ; elles se sont trouvées stimulées par le reflux des contraintes stratégiques suite à la chute de l'URSS et par les difficultés

---

<sup>595</sup> « Blacks, Postgraduates Among Groups Most Likely to Oppose Iraq Invasion », *Gallup News Service*, 30 janvier 2003, disponible en ligne : <http://www.gallup.com>.

<sup>596</sup> *Gallup News Service*, 30 janvier 2003, *op. cit.*

économiques des années 1989-1993, notamment la détérioration de la balance commerciale.

Au sujet de la mondialisation, le public américain est en fait partagé. En 2002, 36% jugent le phénomène plutôt bon pour les États-Unis, 27% plutôt mauvais, 8% le jugent aussi bon que mauvais et 9% n'ont pas d'avis <sup>597</sup>. En revanche, pour ce qui est de la libéralisation des échanges, les peurs ont globalement diminué : toujours supérieur à 53% jusqu'en 1990, le soutien à une hausse des tarifs douaniers (c'est-à-dire au protectionnisme) est tombé à 48% en 1994 et resté à ce niveau depuis. Surtout, la peur d'une concurrence économique a nettement diminué une fois la confiance revenue et à la faveur du ralentissement économique en Europe et au Japon : en 1994, 62% des Américains voyaient la concurrence économique japonaise comme une menace critique pour les intérêts vitaux du pays ; en 1998, ils n'étaient plus que 45%, et seulement 29% en 2002.

### *Les clivages spatiaux*

Si les tendances protectionnistes ont pu se faire entendre, si l'on a évoqué à plusieurs reprises la peur de la mondialisation, c'est en raison du poids politique des cols bleus à travers leurs syndicats : en effet, ils forment l'un des piliers du parti démocrate et sont particulièrement concentrés dans certaines circonscriptions de la *Rust Belt*, la région industrielle traditionnelle du Nord-Est. Ce clivage régional (dit *sectional* en anglais, car les « sections » sont les grandes unités régionales des États-Unis : Nord, Sud et Ouest) apparaît en effet comme l'un des plus importants dans l'analyse de l'opinion publique américaine vis-à-vis des affaires étrangères. Dans le dossier du protectionnisme, par exemple, la *Rust Belt* ainsi que les États fédérés producteurs d'acier (Pennsylvanie, Virginie-Occidentale, Ohio), ont largement compté dans la multiplication des propositions de lois protectionnistes et dans l'adoption au printemps 2002 de mesures telles que la hausse des taxes douanières sur l'acier. À l'inverse, le Sud (anciens États de la Confédération) et le [299] grand Ouest (à partir des montagnes Rocheuses) sont restés plutôt libre-échangistes. Dans le *Mid-West*, (centre agricole du pays) une

<sup>597</sup> CCFR-GMFUS, 2002, *op. cit.*

évolution historique majeure est survenue pour les plaines agricoles : la croissance de leurs exportations au cours des dernières décennies, dont elles dépendent de plus en plus, les a converties aux vertus du libre-échange et de l'ouverture sur l'extérieur. Aussi ces régions, qui avaient été les bastions de l'isolationnisme dans les années 1920 et 1930, ont-elles sensiblement modifié leur position politique : c'est l'un des mécanismes par lesquels la mondialisation a eu un effet visible sur les attitudes de l'opinion publique américaine, dans le sens d'un internationalisme accru.

Ce lien entre intérêts économiques et attitude politique rejoint les analyses de Peter Trubowitz qui attribue en effet au commerce et à l'impact économique des affaires étrangères un rôle essentiel dans l'attitude changeante des régions vis-à-vis de l'étranger<sup>598</sup>. Ainsi la décennie 1890 voit s'affronter deux camps. Le premier, impérialiste, est centré sur le Nord-Est en plein essor industriel, et voit dans l'expansion vers l'Amérique latine et le Pacifique une promesse de débouchés nouveaux ; il soutient donc une affirmation diplomatique et militaire de l'Amérique. Le second, anti-impérialiste, s'organise à partir du Sud démocrate agrarien et se méfie de politiques aventureuses qui pourraient contrarier la Grande-Bretagne, laquelle constitue un débouché commercial essentiel, sans rien lui rapporter. C'est finalement le camp impérialiste qui l'emporte jusqu'aux années 1920, moment où l'Ouest « nationaliste », et qui dépend presque exclusivement du marché national, prévaut dans les débats. La décennie 1930 marque un renversement : peu à peu, c'est l'alliance du Nord et du Sud, qui ont le plus à gagner d'une réouverture globale du commerce et donc d'une politique étrangère internationaliste, qui vient à bout de l'isolationnisme de l'Ouest. Cette coalition forme la base de l'internationalisme libéral des années de guerre froide. Toutefois, l'un des piliers de cette coalition disparaît progressivement : le vieillissement des industries de la *Rust Belt* amène cette région à contester les coûts de la *pax americana*, le poids des dépenses militaires notamment, mais aussi le libre-échange qui, du fait de sa perte de compétitivité, lui est à [300] présent défavorable. À l'inverse, c'est une coalition entre le Sud et l'Ouest (dont les exportations de produits agricoles sont devenues essentielles), rassemblant les États

---

<sup>598</sup> Peter Trubowitz, *Defining the National Interest. Conflict and Change in American Foreign Policy*, Chicago, The University of Chicago Press, 1998, 353 p.

nouvellement industrialisés et qui profitent le plus des dépenses militaires, qui soutient l'internationalisme et la libéralisation du commerce. La polarisation du parti républicain sur le Sud et l'Ouest, accentuée au cours des années 1990, amène à lire une opposition régionale en termes idéologiques, alors que son assise est simplement économique.

Cette lecture matérialiste, de l'origine des différences entre régions fondée sur la définition de l'intérêt national, est contestée par Michael Lind qui en trouve plutôt la source dans des cultures politiques différentes <sup>599</sup>.

La culture particulière de la Nouvelle-Angleterre (agrandie pour l'occasion — par une opération scientifique d'ailleurs contestable — aux États voisins et aux régions des grands lacs, des plaines du Nord et du Nord Pacifique) a généralement fourni les gros bataillons des représentants et sénateurs opposés à toutes les interventions extérieures - à l'exception toutefois de la guerre contre l'Espagne de 1898 et de l'intervention au Kosovo - et à la croissance de l'outil militaire.

À l'inverse le Sud côtier et, dans une moindre mesure, le Sud montagneux, colonisés par les Écossais-Irlandais (les protestants d'Ulster) notamment, ont été les bastions du bellicisme et les principales régions pourvoyeuses de soldats et d'officiers, comme c'est encore le cas aujourd'hui. L'identification croissante des républicains avec ce nouveau Sud (*Solid South*) coïncide avec l'image de plus en plus guerrière du *Grand Old Party* (parti républicain) après le passage de Ronald Reagan, Newt Gingrich et George W. Bush. D'ailleurs, les démocrates les plus conservateurs (tels que les *Reagan Democrats* et les *Jackson Democrats* <sup>600</sup>) venaient largement de cette région, tout comme sept des dix sénateurs démocrates qui, se désolidarisant de leur parti, ont [301]

---

<sup>599</sup> Michael Lind, « Civil War by Other Means », *Foreign Affairs*, 78 (5), septembre-octobre 1999, p. 123-142 ; *Vietnam : The Necessary War*, New York, Free Press, 2000, 314 p.

<sup>600</sup> Les *Reagan Democrats* sont les démocrates qui ont voté pour le candidat républicain Ronald Reagan en 1980 et 1984 ; les *Jackson Democrats* soutenaient le sénateur Henry Scoop Jackson dans les années 1970, en faveur d'une défense forte et d'une attitude hostile vis-à-vis de l'URSS (on les appelle aussi « néoconservateurs »).

permis l'assentiment du Congrès à l'usage de la force contre l'Irak le 12 janvier 1991 (52 contre 47) <sup>601</sup>.

C'est en effet dans une sorte de culture politique régionale déterministe que Lind veut voir l'origine de ces attitudes divergentes en matière de politique étrangère : son analyse s'appuie sur les thèses ethno-régionalistes qui attribuent au premier groupe de colons (puritains d'Angleterre et de Hollande ou Ecossais-Irlandais) une influence décisive sur l'identité politique de la zone colonisée, leurs caractéristiques et leurs préférences sociopolitiques se perpétuant quelles que soient les vagues d'immigration ultérieures. On aurait, selon Lind, une culture puritaine, moraliste, antimilitariste voire pacifiste au Nord, à partir de la Nouvelle-Angleterre, et une culture de l'honneur, de l'indépendance, de la hiérarchie sociale et de la violence au Sud, bien plus susceptible d'appuyer les guerres extérieures pour des raisons de prestige et d'honneur.

Toutefois, cette explication ethno-régionaliste fondée sur l'idée d'un lien fixe, déterministe, entre un territoire, une ethnie et ses tendances politiques, tombe sous les critiques adressées au culturalisme <sup>602</sup>. L'existence de cultures politiques différentes ayant un certain lien avec des dispositions personnelles (le sens de l'honneur) ou collectives (le respect de l'institution militaire, le nationalisme) est indéniable - à condition toutefois de ne pas tracer des catégories intangibles pour les populations concernées, mais seulement des caractérisations provisoires, flexibles, des généralisations *ex post*. « L'historien, écrit Serge Bernstein, constate l'existence à un moment donné de l'histoire de plusieurs systèmes de représentations cohérents, rivaux entre eux, qui imprègnent la vision que les hommes ont de la société, de la place qu'ils y tiennent, des problèmes de la dévolution du pouvoir, systèmes qui motivent et expliquent leurs comportements politiques <sup>603</sup>. » C'est sans doute cette définition de la culture [302] politique par les historiens français qui

<sup>601</sup> Comme pour établir un lien entre violence extérieure et violence intérieure, c'est dans ces régions du Sud, notamment le Sud côtier, que l'on trouve les taux d'homicides les plus élevés, la pratique la plus courante de la peine de mort, alors que le Nord se distingue par des tendances inverses, par exemple le nombre de lois qui obligent le citoyen à se sauver lorsqu'il est attaqué ou cambriolé plutôt que d'attaquer à son tour.

<sup>602</sup> Voir sur ce point par exemple Jean-François Bayart, *L'illusion identitaire*, Paris, Fayard, 1996, 306 p.

<sup>603</sup> Serge Bernstein (dir.). *Les cultures politiques en France*, Seuil, 1999, 407 p.

s'accorde le mieux avec le discours tenu sur la politique étrangère par Michael Lind tout comme d'ailleurs par Walter Russell Mead et son ouvrage sur le « jacksonisme » comme école de politique étrangère, comme culture politique particulière combinant le sens de l'honneur, de l'indépendance, le goût des armes et le respect de l'institution militaire (mais sans base régionale particulière) <sup>604</sup>.

### *Des clivages régionaux aux clivages temporels*

En fait, si les clivages ethniques et régionaux comptent en politique étrangère, ils doivent sans doute être mis dans une perspective temporelle, comme le fait Peter Trubowitz. L'idée d'alternance entre vagues d'introversion et vagues d'extraversion dans le public américain a été systématisée par Frank Klingberg <sup>605</sup> : elle permet non seulement de dresser une classification des politiques étrangères, mais surtout de prendre la mesure de l'humeur de l'opinion publique américaine vis-à-vis du reste du monde. De 1919 à 1940, incontestablement, les Américains sont dans une phase d'introversion dont l'expression en politique extérieure est l'isolationnisme. De 1940 à 1966, ils sont dans une phase d'extraversion marquée par le consensus autour de l'endiguement des régimes totalitaires, notamment le communisme. La guerre du Vietnam vient rompre ce consensus et l'Amérique se renferme progressivement sur elle-même : les symptômes en politique étrangère de cette phase d'introversion sont notamment la doctrine Nixon et la forte baisse du budget de la Défense — sans qu'il s'agisse là d'isolationnisme au sens strict. Klingberg identifie une phase d'extraversion à partir de 1986, dont on pourrait se demander si elle ne commence pas un peu plus tôt, dès 1980 pour s'achever en 1990-1991, au terme de la guerre froide. En effet, les années 1989-1993 sont marquées par le débat sur le déclin des

<sup>604</sup> Walter Russell Mead, « The Jacksonian Tradition and American Foreign Policy », *The National Interest*, 58, hiver 1999-2000, p. 5-29 ; *Special Providence : American Foreign Policy and How It Changed the World*, Knopf, New York, 2001, 374 p.

<sup>605</sup> Frank L. Klingberg, *Cyclical Trends in American Foreign Policy Moods : The Unfolding of America's World Role*, Lanham, University Press of America, 1983, 193 p. ; « Cyclical Trends in Foreign Policy Revisited in 1990 », *International Studies Notes*, 15, printemps 1990, p. 54-58.

États-Unis et les problèmes économiques. La campagne de 1992 voit triompher les [303] thèmes de politique intérieure : malgré un bilan positif en matière de relations internationales, George H. Bush n'est pas réélu. Cette humeur d'introversion s'observe également dans la campagne de son fils George W. Bush qui annonce une politique étrangère humble et surtout défensive. Cependant le 11 septembre ouvre la voie à une phase d'extraversion quasiment impérialiste. Quoi qu'il en soit, le peuple américain ne s'est pas massivement détourné de ses responsabilités de première puissance après la chute de l'URSS. L'opinion publique, parfois trahie dans un internationalisme qu'elle ne souhaitait pas défendre avec acharnement, a néanmoins marqué son attachement à la poursuite de l'aventure internationale commencée près d'un siècle plus tôt.

## Un triangle d'influence réciproque : le président, l'opinion publique et les médias

[Retour à la table des matières](#)

S'il est difficile de déterminer avec précision le rôle de l'opinion publique et des médias dans la formulation de la politique étrangère américaine, c'est que les relations avec l'Exécutif sont à double sens, et toujours relatives<sup>606</sup>. Les médias reflètent l'opinion publique, mais contribuent aussi à la former. Le président agit dans les limites de ce que l'opinion publique peut accepter, mais il détient aussi le pouvoir d'influencer cette opinion dans le sens qui lui convient, comme le montre l'exemple de l'entrée en guerre des États-Unis - notamment lors des deux guerres mondiales du XX<sup>e</sup> siècle — et du travail par la présidence d'une opinion hésitante voire réticente. De même, le président peut faire passer ses messages aux médias et s'en servir comme de relais en direction de l'opinion, mais ceux-ci, parfois, contrarient ses plans, le critiquent et peuvent le forcer à modifier son approche d'un

---

<sup>606</sup> Il conviendrait bien sûr d'intégrer le Congrès dans cette équation, dans la mesure où il entretient le même rapport d'influence réciproque avec l'opinion publique, les médias et la présidence que les trois autres pôles. On s'en tient ici à la présidence, car elle est l'instance de décision la plus importante, surtout en temps de crise (guerres, initiatives diplomatiques, etc.).

dossier de politique étrangère. Pour saisir l'importance des médias dans la politique étrangère des États-Unis, il convient donc de les replacer dans ce contexte d'influence réciproque avec [304] la présidence et l'opinion publique américaine. Encore faut-il, dans un premier temps, bien analyser la couverture des affaires internationales qu'ils offrent aux Américains.

### *La couverture médiatique contrastée des affaires internationales*

Les médias américains offrent à l'opinion publique une couverture très contrastée des affaires internationales, parfois rigoureuse, souvent lacunaire.

#### *Une diffusion rigoureuse de l'information*

D'un côté, quelques grands journaux spécialisés, radios et chaînes de télévision présentent au public intéressé, notamment aux élites, une information rigoureuse et de très haute qualité sur les affaires du monde. Pour ce qui est de la radio et de la télévision, il s'agit essentiellement de structures dont l'organisation et le financement sont publics (des ressources additionnelles sont fournies par les auditeurs et des fondations) : les radios NPR et C-SPAN, de même que les chaînes de télévision C-SPAN et PBS. Pour ce qui est de la presse écrite, le *New York Times* est le symbole de cette information de qualité. Il convient aussi de citer le *Wall Street Journal* et le *Financial Times*, qui ont tous une diffusion nationale aux États-Unis, ainsi que certains journaux dont la diffusion est géographiquement plus limitée, comme le *Washington Post* (auquel sa présence à Washington confère toutefois un rôle particulier dans les affaires publiques) ou le *Los Angeles Times*. Tous offrent une bonne couverture des affaires internationales. Le diplomate George Kennan, en 1948, affirmait déjà que « 98% des renseignements nécessaires pour se former un jugement sur les problèmes de politique étrangère se trouvaient dans le *New York Times* ». L'économiste et homme politique John Kenneth Galbraith allait même plus loin : « Je n'ai jamais rien appris d'un document classifié que je n'ai trouvé plus tôt ou

plus tard dans le *New York Times* <sup>607</sup> » De fait, le *New York Times* et le *Washington Post* représentent une lecture indispensable pour les diplomates et les parlementaires, et ils y font référence dans leurs débats. En effet, cette information solide et professionnelle nourrit un débat d'idées en politique étrangère riche et dense, qui passe notamment par les [305] éditoriaux et les tribunes (appelés *op-eds*, car placés sur la page opposée à celle consacrée aux éditoriaux) offrant des points de vue variés sur les problèmes de politique étrangère du jour. L'ancien conseiller pour la Sécurité nationale et secrétaire d'État Henry Kissinger, par exemple, conserve une certaine influence par ce biais. Cependant, du fait de sa spécialisation, de son éloignement et de sa complexité, et des préférences de lecture des Américains, ce type d'information ne se retrouve pas dans la majorité des médias qui n'offrent souvent qu'un traitement lacunaire des informations concernant les affaires étrangères.

### *Un traitement lacunaire de l'information*

D'un autre côté, les médias grand public, comme *USA Today* (seul journal populaire à diffusion nationale), les journaux locaux (comme les journaux *Sacramento Bee*, *Saint Louis Post-Dispatch*, *Baltimore Sun*, *San José Mercury News*), et surtout les grands réseaux de télévision (*ABC*, *CBS*, *NBC*) offrent une couverture sporadique, lacunaire, et généralement très mince des affaires internationales, sauf en cas de crise. Et les chaînes spécialisées en information continue (*Fox News*, *CNN*, *CNN Headline News* - qu'il faut distinguer de *CNN International* diffusée à l'étranger — et *CNBC*) sont beaucoup moins regardées que les grands réseaux — ce qui est moins vrai en temps de crise <sup>608</sup>. Or, la télévision est le principal vecteur d'information pour une majorité d'Américains <sup>609</sup>. Et dans un journal télévisé de 22 minutes utiles

<sup>607</sup> Cité dans Kegley Jr. et Wittkopf, *op. cit.*, p. 325.

<sup>608</sup> D'après les mesures d'audience effectuées par Nielsen Media Research ; cf. par exemple Brian Lowry, « *ABC Wins the Battle ; Cable Wins the War* », *Los Angeles Times*, 28 mars 2003.

<sup>609</sup> À titre d'exemple, immédiatement après le 11 septembre 2001, 78% utilisaient la télévision comme source d'information principale, contre 15% la radio et 3% Internet. Voir « *Harris Interactive Survey Shows Internet's Growth*

(c'est-à-dire des minutes effectivement utilisées pour informer, hors publicité), chaque reportage fait environ 80 secondes et comporte 150 mots : comment rentrer sérieusement dans un dossier de politique étrangère en si peu de temps sans simplifier à outrance les problèmes <sup>610</sup> ? Par exemple, *CNN* propose chaque [306] jour, au public américain, un tour du monde de l'actualité internationale en 60 secondes. La télévision privilégie le sensationnel au détriment du sérieux, le nouveau au détriment de la continuité, la critique et les affrontements de personnalités au détriment de l'analyse des positions des acteurs concernés. Une évolution similaire marque la presse hebdomadaire, qui couvre peu les affaires internationales et privilégie les informations accrocheuses et vendeuses. Ainsi le 18 mai 1998, deux sujets étaient en compétition pour la couverture de *Time* et de *Newsweek* : les essais nucléaires indiens et le décès de Frank Sinatra ; dans les deux cas, Sinatra l'a emporté <sup>611</sup>. De fait, qu'ils travaillent pour la télévision ou pour la presse hebdomadaire, les correspondants permanents à l'étranger voient leur nombre se réduire tandis qu'augmente celui des envoyés spéciaux, ponctuels, qui coûtent moins cher.

Dans l'ensemble, l'opinion publique américaine est mal informée en matière d'affaires internationales ; ainsi, en 1985, 28% des Américains croyaient que l'URSS et les États-Unis étaient ennemis durant la seconde guerre mondiale ; et 44% ne savaient pas qu'ils étaient alliés <sup>612</sup>. Cela s'explique bien sûr par le manque d'intérêt du public pour ce monde extérieur, mais il est hors de doute que les médias portent aussi leur part de responsabilité, du fait de la course à l'audimat qui leur fait privilégier le sensationnel et le distrayant (l'information devient en fait de *l'infotainment*, mélange d'information et de divertissement).

---

as Primary Source of News and Information in Weeks Following September 11 Attacks », *Harris Interactive Press Release*, 5 octobre 2001, disponible en ligne, <http://www.harrisinteractive.com/news/allnewsbydate.asp?NewsID=%20371>, consulté le 28 avril 2003.

<sup>610</sup> Tiré de *Médias et politique étrangère*, conférence de Pierre Melandri non encore publiée.

<sup>611</sup> *Ibid.*

<sup>612</sup> Cité dans Kegley Jr. et Wittkopf, *op. cit.*, p. 265.

### *Le rôle des médias dans la gestion présidentielle de la politique étrangère*

L'impact de la télévision et des grands journaux sur l'Exécutif est réel en politique étrangère. Depuis la guerre du Vietnam, la couverture médiatique de la diplomatie américaine a souvent représenté une contrainte politique forte et une donnée déterminante pour le président, accélérant notamment l'urgence de ses décisions. Pour autant, ce dernier n'est pas sans atouts et dispose indéniablement de moyens pour imprimer sa marque à la couverture médiatique afin qu'elle serve ses desseins.

[307]

### *Le poids déterminant des médias*

Les médias ont, en matière de politique étrangère, un rôle déterminant à double titre, d'une part parce qu'ils viennent influencer directement la posture présidentielle et d'autre part, parce que indirectement, ils vont attirer l'attention du public sur des événements donnés <sup>613</sup>.

C'est au moment où la guerre du Vietnam a commencé à s'enliser que les médias ont accentué la crise de crédibilité (*credibility gap*) de l'Administration Johnson : cette dernière prétendait en effet que tout allait bien, sans mesurer les effets désastreux dans l'opinion des reportages quotidiens - et presque en direct — à l'heure du dîner, sur les combats qui se déroulaient dans la jungle vietnamienne. Depuis lors, les présidents ont été mis en difficulté par les médias à maintes reprises, et souvent davantage par des images que par des articles critiques. Ainsi, la photo du chef de la police de Saigon abattant froidement un rebelle Vietcong, le décompte quotidien par des présentateurs tels Ted Koppel (sur *ABC*) et Walter Cronkite (sur *CBS*) du nombre de jours de captivité des otages de l'ambassade américaine à Téhéran en 1980, la séquence filmée du corps d'un GI traîné dans les rues de Mogadiscio

---

<sup>613</sup> Voir Warren Strobel, *Late Breaking Foreign Policy : the News Media Influence on Peace Operations*, Washington, US Institute of Peace, 1997, 275 p.

en 1993 constituent autant d'images fortes qui ont, toutes, causé un tort politique considérable aux présidents américains dans l'opinion publique, les incitant successivement à accélérer le retrait du Vietnam, à lancer une opération — avortée - de libération des otages en Iran, à se retirer de Somalie puis à ne pas intervenir lors du génocide rwandais pour ne pas se retrouver dans la même situation. Inversement, bien des événements de politique étrangère ont rapporté au président un capital de sympathie immédiat et durable : non seulement des événements majeurs comme les guerres ou les attentats (après le 11 septembre, la popularité médiocre de George W. Bush atteint des niveaux presque inconnus, au-delà de 90%, pendant de nombreux mois), mais également des interventions militaires (la popularité de Ronald Reagan augmente de 6 points après le raid contre la Libye, celle de Bill Clinton augmente de 7 points suite à l'attaque de l'Irak par des missiles de croisière en juin 1993, et de 9 points suite à l'intervention en Haïti un an plus tard) et des sommets internationaux [308] (l'image de Jimmy Carter progresse de 13 points après les accords de Camp David de septembre 1978) <sup>614</sup>.

Si les médias peuvent ainsi avoir un impact immédiat et visible sur les politiques étrangères menées par le président, ils possèdent un autre pouvoir, de par leur faculté d'attirer l'attention générale sur certains sujets internationaux plutôt que d'autres. Ils « déterminent l'agenda », si l'on traduit littéralement l'expression américaine. Comme le dit Charles William Maynes, « depuis la dislocation de l'URSS, il est devenu clair pour tout observateur attentif qu'à Washington, ceux qui décident réellement du sujet du jour ne se trouvent pas à la Maison-Blanche mais dans les salles de rédaction et les bureaux des grands organes de presse <sup>615</sup> ». En fixant l'attention de l'opinion publique sur telle région ou tel problème, les médias contraignent le président à privilégier cette zone ou cet enjeu. Le phénomène aurait même connu une accélération récente avec les nouveaux médias, culminant dans « l'effet CNN » (perte de contrôle par les décideurs de leur pouvoir sur la politique étrangère), ce que conteste avec raison Warren Strobel <sup>616</sup>. Il

<sup>614</sup> Exemples donnés par Kegley Jr. et Wittkopf, *op. cit.*, p. 279.

<sup>615</sup> Charles William Maynes, « A Workable Clinton Doctrine », *Foreign Policy*, 93, hiver 1993-1994, p. 3-20.

<sup>616</sup> Warren P. Strobel, *op. cit.*, et « The CNN Effect : Myth or Reality ? », dans Eugene R. Wittkopf, James McCormick, *op. cit.*

reprend un exemple souvent cité, celui des nombreux reportages sur la Somalie en 1992 qui, selon l'opinion dominante, auraient beaucoup compté dans la décision de George H. Bush d'envoyer de l'aide humanitaire puis des soldats américains dans ce pays. En fait, il démontre qu'il n'y a eu que quinze reportages sur les trois grands réseaux de télévision avant que George H. Bush décide au mois d'août de mettre en place un pont aérien. Il explique alors que c'est cette première décision qui a déclenché une explosion du nombre de reportages, qui a diminué jusqu'en décembre, moment d'une seconde décision du président, celle d'envoyer des soldats. Le président Clinton, avant même la diffusion des images du GI traîné dans les rues de Mogadiscio, était décidé à retirer ses troupes de Somalie : les images n'ont pas eu l'effet décisif qu'on a cru, et n'ont fait qu'accélérer l'annonce du retrait. Il ne faut donc pas exagérer ce pouvoir des médias de choisir pour le président les dossiers dignes d'intérêt et ceux qui [309] ne le sont pas. Comme le note James McCormick, les reportages sur la Bosnie de 1991 à 1995 et les quelques images du génocide rwandais n'ont pas entraîné de décision présidentielle d'intervention <sup>617</sup>.

Là où il peut toutefois exister un « effet *CNN* » palpable, c'est dans l'accélération du rythme des événements politiques, maintenant connus de manière uniformisée par les opinions publiques et tous les responsables internationaux. Ainsi, si la crise des missiles de Cuba s'était produite dans l'environnement médiatique de la dernière décennie, un satellite commercial les aurait peut-être découverts aussi vite que la CIA ; l'information aurait pu être diffusée dans un flash spécial de *CNN*, relayé par Internet ; et le soir même sur *Fox News*, des sénateurs de l'opposition auraient exigé de savoir pourquoi Kennedy avait tenu la présence de ces missiles soviétiques secrète et l'auraient invité à bombarder les sites immédiatement. Or, au début des années 1960, Kennedy, lui, a disposé de six jours pour prendre sa décision. Avec le nouvel environnement médiatique, le monde entier vit au même rythme, et le président américain doit s'y adapter : il a vu les deux tours du World Trade Center s'effondrer au même moment que les téléspectateurs du monde entier.

---

<sup>617</sup> James McCormick, « Interest Groups and the Media in Post-Cold War Foreign Policy », dans James Scott (ed.), *op. cit.*, p. 170-198.

Tout ceci explique l'attention particulière et permanente portée aux médias par l'Exécutif, lequel n'est certes pas sans atouts pour les influencer vers ses intérêts propres, notamment en politique étrangère.

### *L'utilisation des médias*

Un quart de l'activité des rédacteurs du Département d'État est consacré à la communication extérieure, essentiellement à la presse. L'un des directeurs du *Policy Planning Staff*, l'organe d'analyse et de réflexion politique du Département d'État, après la guerre froide, a reconnu passer jusqu'à la moitié de son temps à exposer la politique et la vision mondiale de l'Administration aux journalistes. Mieux encore, au cours de ses vingt premières semaines de mandat, Madeleine Albright a quitté Washington vingt fois pour s'adresser directement au peuple américain et obtenir son soutien sur divers sujets tels que l'élargissement de l'OTAN ou l'obtention par le président de l'autorité de négociation [310] commerciale accélérée (*fast-track*). La presse est en partie manipulée par l'Administration et le Département d'État, et répercute de bonne grâce la vision qu'ils offrent en échange d'un accès large à l'information. Il existe par exemple, notamment au Département d'État et au Pentagone, une réunion appelée *backgrounder*, au cours de laquelle de hauts responsables fournissent des précisions et des commentaires, des éléments de contexte sur la situation internationale. Ces informations sont officieuses : elles ne peuvent être exprimées officiellement, et leur auteur ne peut être cité, mais elles orientent clairement dans le sens souhaité par la Maison-Blanche les analyses de la presse. C'est là l'origine de la source que les journaux américains nomment « hauts responsables ayant requis l'anonymat » et c'est une arme de propagande redoutable.

Le président lui-même dispose d'une couverture médiatique quotidienne dont il sait user pour promouvoir ses politiques. Bien souvent, ses décisions et interventions importantes, même à l'étranger, sont faites à temps pour être couvertes par les premiers journaux télévisés du soir, sur la côte Est. Ainsi, alors que l'intervention militaire en Afghanistan était en cours, et que le terrorisme occupait les esprits, le président George W. Bush a commencé à attirer l'attention de l'opinion publique américaine sur la question de l'Irak par ses discours, alors que

rien dans l'actualité n'orientait les médias dans cette direction, ce qui lui a permis de définir les termes du débat. Plus encore, l'Administration au pouvoir sait utiliser la politique étrangère, et elle dispose d'un certain prestige (le président est commandant en chef des armées), pour diriger le débat public général. Lors des élections de mi-mandat de 2002 (renouvelant la Chambre des représentants et un tiers du Sénat) par exemple, le président George W. Bush a volontairement placé l'Irak et la sécurité nationale au cœur de la campagne, sachant que les démocrates ne pourraient le contester sur ce terrain. Si en politique étrangère les médias accordent généralement davantage de crédit à l'Administration qu'en politique intérieure, ce phénomène s'observe particulièrement bien lors des voyages du président à l'étranger. Celui-ci est alors le représentant des Américains aux yeux du monde, et les journalistes sont presque entièrement dépendants de la logistique déployée par l'Administration, ce qui assure à celle-ci des moments généralement gratifiants.

[311]

La fuite, qui est un outil quasi consubstantiel à un type de gouvernement pluraliste comme celui de Washington, constitue un autre élément de prédilection, où chacun utilise ses informations à son profit. Aussi la Maison-Blanche utilise-t-elle parfois ces fuites pour définir les termes du débat sur les questions internationales. Pour le président, la fuite peut servir à modeler l'opinion publique, à lancer un ballon d'essai, à discréditer un adversaire, à faire diversion, ou encore à faire pression sur des gouvernements étrangers. C'est en effet ce moyen qui a été utilisé au moins deux fois pour empêcher l'Inde de tester ses engins nucléaires : en révélant les projets indiens, les journaux américains — sur la foi de sources données par les services de renseignement des États-Unis — ont suscité une vague de protestations et de mises en garde internationales contre New Delhi. Lorsque la France a pensé rejoindre l'organisation militaire intégrée de l'OTAN, l'Administration Clinton a laissé entendre qu'elle voulait en échange obtenir pour un militaire européen le commandement Sud de l'OTAN (1996), y compris le commandement de la 6<sup>e</sup> flotte américaine. Cependant, les fuites peuvent aussi être le fruit des luttes bureaucratiques au sein de l'Exécutif, auquel cas elles ne poursuivent pas le même but et peuvent être particulièrement dommageables pour l'Administration, car elles exposent les divisions à l'œuvre. À l'inverse, quand l'Administration sait éviter

les fuites incontrôlées, elle peut manipuler l'ensemble du débat sur la sécurité nationale : ainsi l'Administration de George W. Bush a caché pendant de nombreux mois la gravité du programme nucléaire nord-coréen afin de concentrer l'attention de l'opinion publique sur le problème de l'Irak ; elle n'a informé le public qu'après le vote par le Congrès de la résolution autorisant la guerre contre Bagdad <sup>618</sup>.

Il arrive cependant que les opérations de communication présidentielles tournent au fiasco et finissent par retourner médias et opinion publique contre lui. Tel est le cas par exemple en février 1998 sur le campus de l'Université de l'Ohio, d'une opération de relations publiques télévisée sur le problème de l'Irak appelée « Showdown with Iraq : An International Town Meeting ». Envoyés par le président, Madeleine Albright (secrétaire d'État), William Cohen (secrétaire à la Défense) et Sandy [312] Berger (conseiller pour la Sécurité nationale) se sont retrouvés, durant 90 minutes, à essayer de se faire entendre, tant bien que mal, tandis que les cris et chants de protestation, le brouhaha et le chahut, des slogans comme « *We don't want your racist war* » couvraient leurs propos. Ils ont eu beaucoup de mal à convaincre les citoyens présents sur le plateau de l'urgence qu'il y avait à bombarder l'Irak. Le mal était fait : l'Amérique se croyait revenue aux années 1960, celles de la protestation contre la guerre du Vietnam, tandis que quelque 200 millions de personnes, dans le monde, étaient branchées sur CNN.

La mobilisation de l'opinion publique a été un enjeu essentiel pour les présidents et la formulation de la politique étrangère, tout particulièrement lorsqu'il s'agit d'entrer en guerre.

### ***La mobilisation médiatique de l'opinion publique par le président en période de guerre***

C'est le propre du leadership présidentiel que de n'être pas simplement guidé par l'opinion, mais de pouvoir peu à peu la convaincre

---

<sup>618</sup> Voir David Sanger, « North Korea Says It Has a Program on Nuclear Arms », *New York Times*, 17 octobre 2002.

d'adopter une autre ligne politique. Dans ce « travail » de l'opinion publique, les médias ont un rôle essentiel.

### *L'exercice du leadership présidentiel*

Qu'il s'agisse de Woodrow Wilson (première guerre mondiale), de Franklin Roosevelt (seconde guerre mondiale), de Harry Truman (guerre froide) ou plus récemment des Bush (guerres contre l'Irak de 1991 et 2003), le président a le plus souvent dû convaincre le public américain du bien-fondé de sa politique d'intervention militaire à l'extérieur. Il y a toujours réussi - avec certes des majorités variables - ce qui montre la plasticité de l'opinion américaine, et la marge de manœuvre de l'Exécutif à cet égard. Certes, le président doit agir dans un environnement complexe et déterminé, qui lui interdit bien des choix ; mais il peut aussi agir sur cet environnement, convaincre les esprits, imposer ses propres représentations du monde et de l'intérêt national américain et faire preuve, là encore, de leadership. De sorte qu'on ne saurait se représenter ni un président prisonnier des sondages et de *CNN*, ni un président manipulateur de l'opinion publique : la réalité est dans l'oscillation et l'interaction entre ces deux phénomènes. Un exemple intéressant de cette interaction est fourni par les débuts de la guerre froide : Harry Truman, pour mobiliser les Américains, [313] joue volontairement sur la peur du communisme, avec l'assentiment du Congrès. « il va falloir leur fiche une sacrée trouille pour qu'ils nous soutiennent », lui confirmait le sénateur Vandenberg. Le secrétaire d'État Dean Acheson, lui, évoquait la nécessité de « matraquer » l'opinion publique et de lui présenter une réalité « plus claire que la vérité » pour l'amener à souscrire aux programmes et aux dépenses nécessaires à la guerre froide <sup>619</sup>. La conséquence inattendue d'une telle attitude aura été que la peur du communisme est devenue excessive et paranoïaque : elle a pris la forme du maccarthysme et a fini par être utilisée par les républicains pour critiquer les démocrates <sup>620</sup>.

<sup>619</sup> Robert Zoellick, « Congress and the Making of US Foreign Policy », *Survival*, 41 (4), hiver 1999-2000, p. 20-41.

<sup>620</sup> Jugés insuffisamment anticomunistes et rendus responsables d'avoir « perdu la Chine » en la laissant tomber aux mains de Mao Zedong en 1949.

### *Les outils de la mobilisation*

Dans tous les conditionnements de l'opinion publique américaine en faveur de la guerre, l'idéalisme et la morale ont toujours occupé une place de choix.

Ce n'est pas tout à fait un hasard si presque tous les ennemis des États-Unis depuis la seconde guerre mondiale, de Nasser à Saddam Hussein en passant par Kadhafi, ont été comparés explicitement à Hitler. À l'inverse, Henry Kissinger admet, dans ses Mémoires, que les concepts abstraits proposés par Nixon, comme la « structure stable de paix », peinent à mobiliser une opinion publique qui préfère de loin le schématisme moralisateur de Ronald Reagan évoquant « l'empire du mal <sup>621</sup> ». De façon révélatrice, lors de la crise du Golfe de 1990, l'Administration Bush a recouru aux services d'une agence de communication privée (Hill and Knowlton), afin de convaincre l'opinion publique de l'immédiateté et de la dangerosité de la menace irakienne. L'histoire des atrocités irakiennes, parfois inventées, comme cette anecdote des couveuses débranchées dans les hôpitaux du Koweït après l'invasion, a contribué à mobiliser l'opinion américaine dans les premiers mois de la crise. En revanche, de novembre à janvier 1990, les médias ont été plus nuancés, et ont fait une part plus importante aux débats contradictoires sur l'opportunité d'un recours à la force. Enfin, lors des opérations [314] militaires, les journalistes ont été étroitement contrôlés dans leurs déplacements par la Maison-Blanche et le Pentagone, et pourvus en informations soigneusement sélectionnées, ce qui montrait à quel point l'Exécutif avait appris les leçons du désastre médiatique survenu au Vietnam. Une nouvelle tactique, censée fournir une couverture plus authentique et directe, a été adoptée avec la guerre contre l'Irak de 2003 : les journalistes étaient « intégrés » (*embedded*) dans les unités envahissant l'Irak, et pouvaient, avec certaines restrictions, communiquer en direct avec leur chaîne.

De fait, pour toute opération militaire depuis la guerre du Vietnam - laquelle avait d'ailleurs commencé de manière subreptice, sans réel débat public —, le soutien de l'opinion est considéré comme un facteur

---

<sup>621</sup> Henry Kissinger cité par Robert Zoellick, *op. cit.*, p. 24.

indispensable d'entrée en guerre <sup>622</sup>. Cette exigence a été codifiée abstractivement dans les doctrines Weinberger et Powell, qui posent certains principes préalables à l'emploi des forces armées à l'extérieur : intérêts américains clairement en jeu, objectifs politiques bien définis, moyens suffisants pour les atteindre, stratégie de sortie, et enfin soutien clair de l'opinion et du Congrès. Ces doctrines ont pour but d'éviter un engagement inconsidéré des forces armées par l'Exécutif, et conséquemment une impopularité dont les militaires font les frais alors qu'ils ne sont que les exécutants de cette politique - comme ce fut le cas au Vietnam où l'état-major s'est senti lâché et parfois haï par la population, abandonné par les politiques qui se sont déchargés sur lui de leurs responsabilités. Ce soutien se conquiert avant la guerre et s'entretient ensuite par un effort constant visant à minimiser les pertes : c'est la fameuse exigence du « zéro mort », dont il ne faut cependant pas exagérer la portée. En effet, l'opinion publique est tout à fait prête à accepter des pertes si elle estime que l'intervention militaire est nécessaire ; mais elle réagira très négativement si elle l'estime superflue, comme c'était le cas s'agissant de la Somalie <sup>623</sup>. Surtout, [315] une fois les hostilités déclenchées, l'effet de ralliement spontané, d'union sacrée des médias, de l'opinion publique et du Congrès (*rally around the flag*) est réel. Si le président américain ne peut plus engager ses troupes sans un soutien préalable de l'opinion, en revanche, une fois les combats commencés, il bénéficie d'une période de grâce où les différences partisans s'effacent en sa faveur : il n'est plus alors un politicien mais le commandant en chef des armées et l'incarnation de la nation. Dès lors, la tentation peut être grande d'utiliser la politique étrangère comme instrument de popularité. C'est ce qui a mené Trent Lott, chef de la majorité républicaine au Sénat, à suggérer que les frappes contre l'Irak lors de l'opération « Renard du désert » en décembre 1998 avaient été décidées par Bill Clinton

---

<sup>622</sup> Voir sur ce point, Richard Herrmann et Shannon Peterson, « American Public Opinion and the Use of Force : Change or Continuity in the Post-Cold War World ? », dans James Lindsay et Randall Ripley (ed.), *US Foreign Policy After the Cold War*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1997, p. 283-312.

<sup>623</sup> Sur ce point, voir Justin Vaïsse, « Je ne savais pas les Américains un peuple si guerrier : Les États-Unis entre zéro mort, jacksonisme et maintien de l'ordre », dans Pierre Hassner, Roland Marchai (dir.), *La guerre entre le local et le global*, Paris, Karthala, 2003.

afin d'éloigner le spectre de la procédure de destitution, en cours au Congrès.

\*  
\* \*

De toute évidence, le président entretient avec les médias et l'opinion publique une relation très interactive, où il est tour à tour dominé et manipulateur. Deux éléments au moins doivent être ajoutés à cette interaction pour compléter le tableau. D'une part, l'opinion publique internationale joue, depuis la seconde guerre mondiale et plus encore avec la progression du mouvement de mondialisation, un rôle certes mineur mais de plus en plus visible dans la politique étrangère américaine. Cela s'explique non seulement par l'intérêt de l'Amérique sur le long terme, qui est de s'attirer les bonnes grâces du reste du monde, mais aussi par le rôle de cette opinion publique internationale dans les perceptions de l'opinion publique intérieure, qui peut être sensible aux doutes exprimés par le reste du monde et n'aime pas beaucoup être isolée de ses proches alliés — les Britanniques notamment. La guerre en Irak a toutefois démontré que l'opinion américaine, suivant en cela le président, pouvait ignorer cette opinion publique internationale. D'autre part, il convient de faire rentrer en ligne de compte le Congrès. Une opinion publique favorable ou bienveillante est un bouclier de choix pour le président vis-à-vis du Congrès, ainsi l'exemple de Bill Clinton pendant l'affaire Lewinsky, qui a toujours conservé la confiance des Américains, ou celui de George W. Bush après le 11 septembre 2001, qui a assommé les démocrates par ses taux

[316]

records de popularité. À l'inverse, un mauvais score dans les sondages met en danger la capacité du président de faire passer ses politiques au Congrès, d'imposer sa vision du monde, de prévaloir face aux lobbies, aux intérêts particuliers et aux forces centrifuges, et incite les parlementaires à choisir une route plus indépendante et contestatrice. La popularité du président est une sorte de substance vitale dont la perte signifie l'effritement de sa marge de manœuvre politique. Une fois encore, on lit dans ce phénomène l'importance cruciale de ce concept clé de la démocratie américaine : le leadership.

[317]

**La politique étrangère des «États-Unis.**  
*Fondements, acteurs, formulation*

TROISIÈME PARTIE

**Chapitre 10**

---

**LA SOCIÉTÉ CIVILE  
ORGANISÉE**

[Retour à la table des matières](#)

« Les associations politiques qui existent aux États-Unis ne forment qu'un détail au milieu de l'immense tableau que l'ensemble des associations y présente. [...] Les Américains s'associent pour donner des fêtes, fonder des séminaires, bâtir des auberges, élever des églises, répandre des livres. [...] S'agit-il enfin de mettre en lumière une vérité ou de développer un sentiment [...], ils s'associent <sup>624</sup>. » Ce tableau d'une société civile florissante et d'une vie associative dynamique dressé par Tocqueville en 1835, et qui est plus que jamais d'actualité, peut servir d'ouverture à l'étude du rôle de cette société civile organisée en politique étrangère. D'une part, la faiblesse originelle — et volontaire - de l'État fédéral a incité les citoyens à s'associer, à investir le champ du politique et à en pallier les déficiences. L'absence de l'État de certains domaines scientifiques et intellectuels, l'absence d'expertise en matière d'affaires étrangères a poussé, dès le début du XX<sup>e</sup> siècle, les fondations philanthropiques et les centres de recherche qu'elles financent à se lancer dans l'éveil du public aux questions internationales. D'autre part, le pluralisme, qui postule qu'à une force sociale qui tente d'influencer à

---

<sup>624</sup> Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Paris, Gallimard, 1986 (1835).

son profit la politique de la nation va répondre, par réaction, une autre force en sens inverse, stimule les organisations [318] et associations susceptibles d'alimenter le débat public. Ainsi, la montée en puissance du lobby pro-israélien a incité les forces pro-arabes à s'unir et à tenter à leur tour d'influencer la politique étrangère américaine. De la même manière, les grandes entreprises exportatrices se sont groupées dans les années 1990 pour s'opposer aux groupes de pression, notamment religieux et « citoyens » (c'est-à-dire constitués en vue de défendre l'intérêt public) qui poussaient à la multiplication des sanctions commerciales — donc des entraves au commerce — contre d'autres pays. L'intérêt général n'est pas défini par l'État et ne se situe pas au-dessus des intérêts individuels, il résulte en réalité de l'agrégation des intérêts particuliers : en l'absence d'une instance incontestable pour l'inspirer, le définir et le garantir — rôle que joue l'État en France — l'intérêt général dans la conception américaine résulte de la prise en compte et de la confrontation des intérêts particuliers et privés, et constitue en fait leur point d'équilibre. Ainsi le veut, de façon délibérée, le modèle pluraliste. Ceci explique la très grande ouverture du système politique américain et la légitimité fondamentale de ces intérêts privés, de ces groupes de pression et lobbies, auxquels nulle connotation péjorative n'est attachée comme ce peut être le cas dans d'autres pays. En matière de politique étrangère, la société civile — dont l'apparent monolithisme n'est à ce stade qu'une commodité intellectuelle — est particulièrement présente et active, ce qui se traduit, presque naturellement, par des stratégies d'influence de la politique extérieure des États-Unis.

## Une société civile dynamique en politique étrangère

[Retour à la table des matières](#)

Les forces de la société civile sont nombreuses et constituent autant d'éléments dont l'élaboration de la politique étrangère tient compte. Il existe toutefois une certaine gradation à établir. Certains acteurs, plus neutres, tendent essentiellement à alimenter le débat d'idées, tandis que d'autres, plus politiques, expriment véritablement la diversité et la spécificité des intérêts particuliers.

[319]

### *La vitalité du débat d'idées en politique étrangère*

Le débat d'idées en politique étrangère est nourri par des acteurs - relativement - neutres : universités, fondations, centres de recherche (*think tanks*), journaux et revues.

#### *Une spécificité américaine : les think tanks*

Le *think tank* (boîte à idées) est une institution importante du débat américain de politique étrangère. Il vient combler le vide existant entre le monde de la recherche universitaire, souvent trop théorique et éloigné des préoccupations concrètes des décideurs, et le monde de l'entreprise privée, souvent dépourvu du temps nécessaire à une réflexion approfondie<sup>625</sup>. Les *think tanks* sont des universités sans étudiants, des centres de recherche financés soit par des fondations philanthropiques dont la coloration politique est parfois très forte - comme la Ford Foundation, le Century Fund, la John Olin Foundation, la Scaife Foundation<sup>626</sup> — et des entreprises, soit par des contrats avec l'État (Woodrow Wilson International Center for Scholars), soit par un financement conjoint du public et du privé. Cela signifie que ce mode de financement permet, en amont, aux bailleurs de fonds (fondations ou gouvernement)

<sup>625</sup> Voir Pierre Hassner et Justin Vaïsse, *Washington et le monde. Dilemmes d'une superpuissance*, Paris, Autrement, 2003, chap. 1, p. 11 et suiv. Sur les *think tanks*, voir notamment « The Rôle of Think Tanks In US Foreign Policy », dossier spécial du journal électronique du Département d'État *US Foreign Policy Agenda*.

<http://usinfo.state.gov/journals/itps/1102/ijpe/ijpe1102.htm>. Consulté le 25 avril 2003. Voir également James Allen Smith, *The Idea Brokers : Think Tanks and The Rise of the New Policy Elite*, New York, Free Press, 1993, 313 p., et Donald Abelson, *American Think Tanks and Their Role in US Foreign Policy*, New York, St. Martin's, 1996, 208 p.

<sup>626</sup> La *Ford Foundation*, comme le *Century Fund*, sont classés dans le camp libéral ; la *John Olin Foundation* et la *Scaife Foundation* sont classées dans le camp conservateur.

non pas de contrôler la recherche, mais de l'orienter dans telle ou telle direction <sup>627</sup>. Les *think tanks* se sont développés en quatre temps.

Tout d'abord, les premiers *think tanks* comme la Carnegie, la Brookings ou encore le Council on Foreign Relations sont nés au début du XX<sup>e</sup> siècle, lors de l'ère progressive. Il s'agissait de fournir de l'expertise et des ressources technocratiques au gouvernement, [320] et de sensibiliser et d'éduquer les Américains aux questions de politiques publiques.

Dans un deuxième temps, l'accession des États-Unis à leurs responsabilités mondiales, après la seconde guerre mondiale, a induit une croissance considérable du gouvernement fédéral et de la demande d'expertise. Ainsi, la RAND, par exemple, servait de bureau d'études pour les problèmes technologiques mais aussi stratégiques et tactiques du Pentagone <sup>628</sup>.

Dans un troisième temps (les années 1970 et 1980 notamment), se développent ce qu'on a appelé les *advocacy think tanks*. Leur but est moins de fournir une expertise objective que d'alimenter un programme politique précis en recommandations opérationnelles. Aussi, sans être des lobbies, se donnent-ils plutôt pour mission d'influencer directement la décision politique : c'est le cas par exemple de l'Heritage Foundation.

Enfin, le quatrième âge des *think tanks* que certains voient dans les centres créés par les anciens présidents (tel le Nixon Center ou le Carter Center) est plutôt celui de la prolifération des centres et de leur croissante spécialisation : un *think tank* comme le *Stimson Center*, fondé en 1989, s'intéresse exclusivement aux questions de sécurité.

---

<sup>627</sup> Voir Justin Vaïsse, « Petit guide des revues et des *think tanks* américains : les très riches heures des relations internationales aux États-Unis », *La Revue internationale et stratégique*, 34, été 1999, p. 53-64.

<sup>628</sup> La RAND est un *think tank* important, basé à Santa Monica (Californie), essentiellement financé par des contrats publics, et qui mène non seulement des programmes de recherche dans les affaires internationales et militaires, mais aussi des jeux de guerre (*war games*), et possède une expertise technologique avancée.

### *L'influence des think tanks et des universités sur la politique étrangère*

Comment les *think tanks* et les universités influencent-ils le débat de politique étrangère ? C'est bien sûr la question que se posent, au premier chef, ceux qui les financent, même si tous n'attendent pas un impact politique direct.

La première génération de *think tanks* (à l'inverse de la troisième) souhaite moins influencer la décision politique que fournir une expertise pour éclairer les choix des décideurs et le grand public. Le Council on Foreign Relations est, par exemple, non partisan. La Brookings, qui a penché tantôt à droite (au cours du New Deal), tantôt à gauche (dans les années 1960 et 1970), publie des ouvrages parfois volumineux qui n'ont [321] aucune chance d'être lus par un décideur. L'Heritage Foundation, en revanche, ne publie que des documents opérationnels, courts, très bien présentés, et destinés à avoir un impact immédiat sur la décision (notamment des parlementaires).

Dès lors, si la frontière de certains *think tanks* avec l'université est floue, celle des *advocacy think tanks* avec les lobbies et groupes de pression l'est tout autant <sup>629</sup>. Ce débat, très concret, doit cependant être relativisé, car les modes d'influence du débat d'idées sont largement indirects. D'abord, à long terme, universités et *think tanks* forment les responsables de demain et le bagage intellectuel qui sera le leur pendant toute leur carrière, notamment pendant les quatre ou huit années qu'ils vont passer dans l'Administration. Ensuite, les productions des *think tanks*, si elles sont peu lues par les décideurs, circulent néanmoins aux niveaux inférieurs de la hiérarchie du Département d'État ou du Pentagone. Surtout, les *think tanks* balisent le débat d'idées, délimitant ce qui est pensable, admissible dans le spectre des idées, et fournissant des repères politiques sur les sujets du moment. Enfin, ce qui circule par les réseaux sociaux des *think tanks*, par les contacts avec les décideurs, et le plus souvent par oral, est parfois plus important que ce qui est écrit.

---

<sup>629</sup> La différence est en effet ténue entre les *think tanks* et les lobbies. Elle tient essentiellement à sa dimension fiscale : le statut de centre de recherche des *think tanks* leur permet de bénéficier d'exonérations fiscales — s'agissant notamment d'impôts sur les sociétés - ce qui n'est pas le cas des sociétés de lobbying.

En effet, la production visible des *think tanks* - livres, mais surtout articles, tribunes, mémorandums exécutifs, sites web — ne représente qu'une partie de leur activité. Les contacts personnels, les rencontres, les conférences, les échanges, jouent un rôle de fécondation intellectuelle au moins aussi important.

Tout n'est pourtant pas qu'affaire de réseaux et de contacts personnels. Chercheurs et *think tanks* produisent avant tout du papier, sous différentes formes. Un livre retient moins d'attention immédiate qu'un article — mais la sortie d'un livre sera souvent accompagnée d'un article. Celui-ci peut être un article scientifique, publié par exemple dans l'une des revues théoriques sur les affaires internationales (*International Security*, *International Organization*). Il peut surtout être publié dans l'une des nombreuses revues spécialisées sur la politique étrangère américaine [322] contemporaine, telles que *Foreign Affairs*, *Foreign Policy*, *The National Interest*, ou encore *The Washington Quarterly*. Des revues trimestrielles, bimensuelles ou hebdomadaires publient également des articles de politique étrangère influents comme par exemple *The Weekly Standard*, *The New Yorker*, ou encore *Policy Review*. Le meilleur impact sera indubitablement obtenu par la publication d'une tribune dans l'un des grands journaux à diffusion large : *New York Times*, *Washington Post*, *Wall Street Journal*, *Financial Times*. En 800 mots environ pour chaque tribune, le débat est balisé, et le chercheur peut faire valoir son point de vue et nourrir la décision - car cette presse est effectivement lue par les responsables politiques. Le journal le plus prestigieux, le *New York Times*, reçoit jusqu'à plusieurs centaines d'offres de tribunes par jour, et en publie deux, aux côtés des tribunes de ses éditorialistes professionnels et renommés comme William Safire, Paul Krugman, Thomas Friedman et Maureen Dowd. La concurrence est donc à la mesure de l'impact de ces tribunes, car elles entraînent des retombées dans d'autres médias, radio et télévision pour l'essentiel.

### *L'expression des intérêts particuliers*

Les forces de la société civile qui influencent la politique étrangère américaine sont variées : groupements d'intérêts économiques, associations de citoyens, groupes ethniques, églises, etc. L'expression « lobby » revêt deux sens. Le premier, plus large, est employé, y compris aux États-Unis, pour désigner tout groupe d'intérêt particulier. Le second, plus précis, désigne une entité dont la définition juridique est étroite et dont l'activité principale consiste à tenter d'influencer jour après jour la décision politique tant côté Exécutif que côté Législatif. On peut distinguer trois types de lobbies dans le domaine de la politique étrangère.

#### *Les groupes de pression du monde économique*

Les lobbies du monde économique sont assurément très puissants : une entreprise comme la *United Fruits* a pu, au milieu du siècle, influencer de manière prépondérante la politique étrangère des États-Unis latine, inspirant par exemple le soutien apporté par la CIA à un coup d'État en 1954 au Guatemala, car ses intérêts étaient menacés par une réforme agraire. Si certaines [323] entreprises telles que Boeing ou Loral restent très puissantes, les groupements d'intérêt le sont encore plus :

Côté patronal, outre la *US Chamber of Commerce*, qui représente notamment les PME, il faut compter avec la NAM (*National Association of Manufacturer*) ainsi que la *Business Roundtable* qui représentent les plus grosses industries. Il faut également prendre en compte les lobbies de chaque grosse entreprise (comme celui de Boeing ou de Lockheed-Martin) qui s'unissent parfois en lobby de branche comme par exemple ces 512 assureurs rassemblés au sein de l'*American Council of Life Insurers*.

Côté agricole, la très puissante *American Farm Bureau Fédération* (AFBF) comporte près de 5 millions d'adhérents. Elle est très présente dans le Mid-West et le Sud, et constitue le principal porte-parole des agriculteurs. On trouve aussi la *National Farmers Union* (Nord) et la

*National Grange* (Nord-Est) où les associations d'éleveurs sont nettement plus modestes.

Côté syndical enfin, l'AFL-CIO, la grande organisation syndicale unifiée, pèse d'un poids considérable sur le parti démocrate, surtout dans le Nord ; et certains syndicats de branche (*United Auto Workers* pour l'industrie automobile par exemple) peuvent peser dans une région précise ou dans un dossier donné.

Quelle est la vision de l'intérêt national qu'ont ces groupes, au-delà de leurs intérêts privés ponctuels ?

Les lobbies patronaux et l'AFBF, souvent proches des républicains ou des « nouveaux démocrates », sont internationalistes et libre-échangistes, et luttent contre l'aile « idéologique » du parti républicain, notamment la droite chrétienne et les souverainistes.

Les syndicats sont, au cours des dernières années, devenus de plus en plus protectionnistes, allant jusqu'à remettre en question, pour certains (mais pas l'AFL-CIO), leur internationalisme politique et le rôle global de l'Amérique. Sur la question de la libéralisation des échanges, après être parvenu à faire ratifier l'ALENA en 1994, Bill Clinton a dû considérablement revoir ses ambitions commerciales, sauf à s'aliéner le soutien des syndicats qui forment le plus sûr soutien électoral du parti démocrate, ses forces vives. Leur influence a été manifeste avec le progressif enlisement des initiatives commerciales à partir de 1995, notamment l'impossibilité pour le président d'obtenir l'autorité de négociation commerciale accélérée « *fast-track* », puis les retards et rendez-vous manqués pour l'entrée de la Chine à [324] l'OMC, sans cesse repoussée à plus tard. Finalement, l'accord américain, obtenu après de longues négociations le 15 novembre 1999, a bel et bien mécontenté les syndicats, qu'il fallait alors apaiser : c'est pourquoi la position de Bill Clinton au sommet de l'OMC à Seattle, début décembre 1999, a paru plus proche de celle des manifestants que de celle des participants. À ce stade, il ne pouvait plus se permettre de mécontenter les syndicats.

*Les groupes de pression articulés  
autour d'un thème spécifique*

Les associations, groupements religieux, ONG et autres groupes « activistes » ou « citoyens » forment un second type de lobby en politique étrangère, dont la vision de l'intérêt national américain s'articule souvent autour d'un seul thème. Les frontières de certains de ces groupes avec de simples centres de recherche, politisés ou non (*think tanks* et *advocacy groups*) sont parfois floues.

Certains groupes écologistes sont certes puissants, tel le Sierra Club, comportant 150 000 adhérents qui s'est manifesté notamment lors du débat sur la ratification de l'ALENA, et a obtenu l'ajout de clauses environnementales. D'autres sont plus modestes, comme le Worldwatch Institute ; ils tentent surtout de faire signer et ratifier les traités multilatéraux de protection de la nature (comme le protocole de Kyoto), ou encore de faire imposer des sanctions aux entreprises et aux États accusés de mettre en péril l'environnement.

Les organisations religieuses <sup>630</sup>, les ONG humanitaires et celles qui se préoccupent de développement (comme l'Overseas Development Council) et de droits de l'homme (comme Freedom House ou Human Rights Watch), tentent d'influencer la diplomatie américaine dans un sens plus « moral » en la poussant à utiliser des instruments tels que les pressions diplomatiques, les sanctions commerciales, les budgets de l'aide publique au développement ou encore les ventes d'armes. En matière de défense, plusieurs petits groupes concentrent leurs efforts sur le désarmement nucléaire et sur la baisse des budgets de défense (comme le Council for a Liveable World ou la Fédération of American Scientists) ou à l'inverse sur l'adoption dans les plus brefs délais [325] d'un bouclier antimissile : c'est quasiment la seule fonction du Center for Security Policy de Frank Gaffney.

En ce qui concerne les ONG, le lobbying à proprement parler, qui passe par une tentative d'influence des décideurs à Washington, est souvent complété par des actions sur le terrain (aide humanitaire, manifestations, enquêtes de terrain), par la sensibilisation de l'opinion publique

---

<sup>630</sup> Voir sur ce point, par exemple, William Martin, « The Christian Right and American Foreign Policy », *Foreign Policy*, 114, printemps 1999, p. 66-80.

et par la publication de documents et de rapports, ainsi que par la mise en réseau avec d'autres ONG. Cette dernière tactique est d'autant plus importante que les ambitions des groupes de pression sont plus internationales : ainsi les manifestations contre la libéralisation des échanges à Seattle lors du sommet de l'OMC en 1999 ont été menées par un collectif d'ONG de tous pays conduit par Public Citizen, un groupe de pression « citoyen » (c'est-à-dire œuvrant dans le sens du bien public) créé par Ralph Nader <sup>631</sup>. Il faut souligner un paradoxe : en matière de droit international, s'agissant par exemple de promouvoir le traité sur l'interdiction des mines antipersonnel ou le traité instituant la Cour pénale internationale, les ONG américaines comme Human Rights Watch ou le Lawyers Committee for Human Rights sont parmi les plus puissantes au monde. Or, dans le même temps, le pays le plus récalcitrant, celui qui demande la plus grande entreprise de conviction, est bien souvent... les États-Unis.

Il y a également, dans la société civile américaine et surtout à Washington, un grand nombre de groupements de citoyens qui souhaitent promouvoir un point de vue politique particulier sur les affaires internationales. Là encore, la frontière avec les *think tanks* est parfois floue dans la mesure où, parmi eux, les *advocacy think tanks* tentent d'influencer directement la décision politique. En ce sens, les groupements de citoyens sont dans le même cas : par leurs publications, leurs réunions d'information, leurs contacts avec les parlementaires et l'Administration, ils cherchent surtout à influencer les politiques publiques. Tel est le cas par exemple du Committee to Expand NATO, qui a œuvré en faveur de l'élargissement de l'OTAN à l'Est en 1997 puis 2002, ou encore du Committee for the Liberation of Iraq, qui a encouragé une intervention militaire contre Saddam Hussein en 2002-2003.

---

<sup>631</sup> Voir l'interview avec Moses Naim, « Lori's War », *Foreign Policy*, 118, printemps 2000, p. 29-56.

[326]

*Les groupes ethniques*

Les groupes dits « ethniques » constituent une troisième catégorie de lobbies<sup>632</sup>. D'ailleurs, cette catégorie a généré, depuis la fin de la guerre froide, un nombre croissant de controverses en raison de l'ambiguïté des liens entre certaines diasporas composées de nationaux américains et des puissances étrangères dont les intérêts ne coïncident pas forcément avec ceux des États-Unis.

Cette pratique du lobbying ethnique et les controverses qui l'entourent ne sont pourtant pas nouvelles : déjà en 1866, les Irlandais (la Fenian Brotherhood), premier groupe à contester frontalement la domination WASP dans les villes américaines, avaient fait des États-Unis leur base arrière pour lutter contre l'empire britannique. Plus tard, les Américains d'origine allemande (jusqu'à la première guerre mondiale), puis les Américains originaires d'Europe centrale, font sentir leur influence sur la politique étrangère de Washington.

Puis, dans les années 1950, apparaît le lobby juif de politique étrangère, l'AIPAC (American-Israel Public Affairs Committee), qui demeure, de très loin, le premier lobby ethnique de politique étrangère et sert de modèle pour tous les autres : représentant 55 associations juives-américaines, il revendique plus de quatre millions d'électeurs dans des États clés, en particulier New York et la Californie. Au demeurant, le magazine *Fortune*, s'aventurant depuis quelques années à classer les lobbies selon leur efficacité<sup>633</sup>, le place régulièrement second, troisième ou quatrième toutes catégories confondues, le plus souvent derrière l'American Association of Retired People (AARP), le très puissant lobby des retraités, et parfois à la National Rifle Association (la NRA : le lobby des armes à feu). Les objectifs de l'AIPAC sont clairs : le soutien à l'État hébreu, à sa sécurité régionale et son économie, quelles que

<sup>632</sup> Voir Tony Smith, *Foreign Attachments. The Power of Ethnic Groups in the Making of American Foreign Policy*, Cambridge, Harvard University Press, 2000, 190 p.

<sup>633</sup> Jeffrey Birnbaum, enquêtes annuelles dans le magazine *Fortune*. Voir, par exemple « The Influence Merchants », *Fortune*, 7 décembre 1998, p. 134.

soient les fluctuations de la vie politique israélienne, est au cœur, pour l'AIPAC, de la politique étrangère américaine. Et le lobby parvient — non sans difficultés — à maintenir l'unité entre Juifs-Américains d'origines géographiques [327] variées, appartenant à des courants différents du judaïsme et à diverses classes sociales et opinions politiques : c'est ce qui fait sa force.

Ce modèle de l'AIPAC se retrouve peu ou prou dans d'autres communautés dont l'influence n'est cependant pas aussi forte : les Polonais-Américains, les Tchèques-Américains, les Grecs-Américains, mais aussi les Arméniens-Américains. Cette dernière diaspora, dont le poids financier est réel, a constitué l'un des atouts maîtres de l'Arménie dans sa lutte contre l'Azerbaïdjan autour du Haut-Karabakh, dans sa quête de soutien financier et dans la marche vers la reconnaissance officielle du génocide arménien.

Si c'est le lot de toutes les communautés ethniques que de se diviser sur la définition d'une politique déterminée, certaines parviennent mieux que d'autres à préserver leur unité. Le cas des Cubains-Américains est intéressant à cet égard : ce groupe se compose d'un côté d'une aile anticastriste traditionnelle, très conservatrice, dont le noyau dur est formé par les premiers réfugiés politiques des années 1960 qui ont souvent connu une certaine réussite professionnelle, et de l'autre d'une aile plus informelle, moins intransigeante dans son anticastrisme, plus modeste socialement et prête à adopter d'autres méthodes pour démocratiser l'île qu'un embargo dont elle connaît le prix pour la population. L'unité du groupe est précaire, mais le premier courant, le plus intransigeant, l'emporte généralement sur le second. Pour les Arméniens-Américains ou les Juifs-Américains, les enjeux apparaissent plutôt clairement. Pour les Mexicains-Américains ou les Africains-Américains, les choses sont plus compliquées, du fait de l'absence de buts de politique étrangère incontestables, et de la priorité donnée aux objectifs intérieurs (droits sociaux et civiques, lutte contre le racisme, conditions d'émigration).

Les Africains-Américains, dont le pouvoir s'est accru sous la présidence de Bill Clinton (dont ils formaient l'un des plus sûrs soutiens), sont représentés par le *Black Caucus* au Congrès (groupement des parlementaires Africains-Américains) et essentiellement par les groupes Transafrica et Africare en dehors du Congrès. Le plus grand succès de Transafrica a été la lutte contre l'apartheid en Afrique du Sud,

notamment en contribuant à la décision d'un embargo, dans les années 1980. Toutefois, pour le reste, la communauté africaine-américaine se mobilise peu sur [328] des questions de politique étrangère, au-delà de symboles (solidarité avec les Palestiniens) et de dossiers ponctuels : parmi ces derniers, l'aide au développement pour l'Afrique et la situation en Haïti ont revêtu une certaine importance après la guerre froide. Pour autant, s'agissant de l'aide au développement, la baisse régulière des budgets montre les limites de l'influence des leaders africains-américains tels que Randall Robinson ou Jesse Jackson. De la même manière, leur division sur le projet de diminution des barrières douanières avec l'Afrique (*Africa Growth and Opportunity Act* puis *Trade and Development Act* finalement adopté en mai 2000), fustigé par Randall Robinson et Jesse Jackson, montre la difficulté de définir globalement les intérêts de l'Afrique <sup>634</sup>. En revanche, s'agissant d'Haïti, le soutien puissant à la restauration de la démocratie et au président Jean-Bertrand Aristide — Randall Robinson allant jusqu'à la grève de la faim — a été une donnée très importante dans la décision d'y intervenir en 1994.

Les groupes d'intérêts sont donc constitués aux fins d'influencer plus ou moins directement la politique étrangère américaine, dans un domaine, un secteur ou dans un but précis. Ils disposent pour ce faire d'instruments et d'outils qui vont leur permettre d'exercer effectivement cette influence recherchée.

## Les moyens d'influence sur la politique étrangère

[Retour à la table des matières](#)

Mesurer l'influence des lobbies et groupes d'intérêts en matière de politique étrangère n'est pas chose aisée, tant en raison de la discrétion naturelle des acteurs (qui alimente d'ailleurs rumeurs et exagérations) que de la difficulté à mesurer scientifiquement le poids des différents facteurs dans une décision donnée. À cet égard, trois remarques préalables s'imposent.

---

<sup>634</sup> « Battle Lines in Washington and Africa », *Africa Confidential*, 40 (7), avril 1999, p. 1.

D'abord, les affaires internationales font l'objet de moins de pressions que les affaires intérieures où les intérêts en jeu sont plus nombreux et la prise de décision souvent moins concentrée dans les mains de l'Exécutif.

Ensuite, en politique étrangère comme en politique intérieure, la manipulation est réciproque, l'influence à double sens, [329] et rien ne serait plus faux que d'imaginer des groupes d'intérêt occultes tirant dans l'ombre les ficelles du jeu politique. En fait, c'est bien souvent l'Exécutif ou l'un des deux partis qui incite tel ou tel segment de la société à s'organiser et à faire pression dans son sens. Ainsi, certains groupes de pression ethniques trouvent par exemple leurs origines dans une création délibérée par des responsables politiques : c'est le cas de l'AIPAC (suggérée par l'Administration Eisenhower dans les années 1950), mais aussi de la Cuban-American National Foundation (la CANF, le principal lobby d'exilés cubains anticastristes) fondée sous l'impulsion des républicains proches de l'équipe de campagne de Ronald Reagan <sup>635</sup>. Il y a des exemples qui illustrent parfaitement cette collusion entre le pouvoir exécutif et les groupes de pression : ainsi en est-il de la déclaration de Craig Johnstone, l'un des dirigeants du très puissant lobby patronal US Chamber of Commerce, quelque temps avant le vote sur l'entrée de la Chine à l'OMC : « L'Administration [Clinton] nous a demandé si nous pouvions nous assurer d'un vote positif au Congrès (*if we could deliver the votes*) ; nous avons répondu que nous le pouvions et que nous le ferions <sup>636</sup>. »

Enfin, pour évaluer l'efficacité de l'influence des groupes d'intérêt particulier sur la politique étrangère américaine, il est nécessaire non seulement de décrire leurs méthodes d'influence des décisions, mais aussi d'analyser leurs stratégies d'alliance avec les autres acteurs du processus (Administration, parti républicain ou démocrate, opinion publique, autres lobbies).

Les groupes d'intérêt particulier disposent de plusieurs outils pour peser sur la définition de l'intérêt national : le vote, l'argent, les réseaux et les cabinets privés, enfin l'organisation. Il va de soi que les lobbies

<sup>635</sup> Yossi Shain, *Marketing the American Creed Abroad. Diasporas in the US and their Homelands*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, 294 p.

<sup>636</sup> Robert Kaiser, Steven Mufson, « US Business Lobby Poised for China Trade Deal », *The Washington Post*, 14 novembre 1999.

les plus efficaces, tels que l'AIPAC, disposent de toute la gamme de cet arsenal.

### *L'influence par le vote*

Le système politique américain donne prise aux groupes qui sont capables de mobiliser les électeurs pour qu'ils aillent voter (c'est la première exigence, compte tenu du taux d'absentéisme), [330] et qu'ils votent selon un critère précis tel que la position déclarée des candidats sur un sujet de politique étrangère (soutien à Israël par exemple). En fait, c'est le caractère local de tous les scrutins qui permet aux intérêts particuliers de se faire entendre.

#### *L'incidence sur les élections parlementaires*

À ce titre, le mode d'élection des représentants et des sénateurs confère un rôle important aux forces propres à leur circonscription, même si par ailleurs celles-ci sont quasi inexistantes au niveau national. Comme la relative indiscipline partisane et la répartition du pouvoir dans les deux assemblées (donnant une certaine capacité de blocage à chaque parlementaire) laissent une réelle marge de manœuvre à tous les élus, les groupes de pression ont un accès relativement facile à la prise de décision. Ainsi, c'est la concentration géographique dans une circonscription qui compte, et non la proportion dans la population totale : ainsi sa circonscription de Fresno en Californie abrite une forte communauté arménienne-américaine (5 journaux en arménien, 3 chaînes de télévision) dont le pouvoir électoral est d'environ 21 000 votants, soit près de 8% des inscrits. On retrouve cette même situation à Watertown dans le Massachusetts. Aussi, les Arméniens-Américains sont-ils assurés d'être défendus par les représentants de ces circonscriptions <sup>637</sup>.

---

<sup>637</sup> Tony Smith, *op. cit.* ; et Dan Morgan, Kevin Merinda, « South Asia Rivals Had Money on South Dakota Senate Race ; Ethnic Donors Play Powerful Role in US Politics », *The Washington Post*, 24 mars 1997.

### *L'incidence sur l'élection présidentielle*

Ce phénomène de concentration des intérêts particuliers, qu'ils soient ethniques, économiques ou autres, se retrouve lors de l'élection présidentielle. Ainsi, calcule Tony Smith, la proportion des Juifs n'est aux États-Unis que de 3%. Mais dans l'État de New York, elle est de plus de 9%, dans l'électorat démocrate sans doute de 15%, et, finalement, parmi les votants aux élections primaires démocrates - compte tenu de la forte mobilisation de l'électorat juif par rapport au reste de la population — de 30% <sup>638</sup>. Aussi leur vote est-il décisif pour départager les rivaux démocrates lors de la première phase de la présidentielle, c'est-à-dire au cours de la sélection des candidats par les primaires. Lors de la seconde phase (c'est-à-dire pour les élections générales en [31] novembre), qui se gagne elle aussi « État par État », leur vote est essentiel dans quelques États clés comme New York ou la Floride qui représentent respectivement 33 et 25 grands électeurs sur un collège de 535. De surcroît, le système du *winner-take-all*, qui confère tous les mandats de grands électeurs de l'État au candidat qui remporte la majorité des voix, accentue l'importance des segments de votants organisés et disciplinés : lors d'un scrutin disputé, le déplacement d'un petit segment de votants peut avoir une importance décisive (et tout à fait disproportionnée) sur le plan national. C'est d'ailleurs tout à fait ce qui s'est passé lors de l'élection de novembre 2000 : George W. Bush, pourtant minoritaire sur le plan national, a été élu grâce à une petite marge de supériorité - certes contestée - en Floride.

Ainsi, il n'est pas étonnant que les deux grandes lois renforçant l'embargo sur Cuba après la guerre froide soient passées en 1992 et 1996, deux années d'élections présidentielles.

En 1992, le leader du lobby cubain, Jorge Mas Canosa, a joué un candidat contre l'autre, faisant en quelque sorte monter les enchères. Finalement George H. Bush, d'abord réticent, a accepté de soutenir la proposition de loi *Cuban Democracy Act* renforçant l'embargo contre l'île et, une fois votée par le Congrès, de la promulguer, car le candidat Clinton avait lui-même déclaré son soutien et risquait de remporter

---

<sup>638</sup> Tony Smith, *op. cit.*, p. 99.

toutes les voix de la communauté cubaine - augmentant significativement ses chances de s'assurer les 33 grands électeurs de l'État <sup>639</sup>.

En 1996, le président Clinton, candidat à sa propre succession, s'oppose à la proposition de loi Helms-Burton et semble tenté par une politique d'ouverture vis-à-vis de Castro ; mais pour gagner la Floride, il finit par reprendre le projet à son compte, et la proposition Helms-Burton est devenue loi.

Enfin en 2000, le candidat Al Gore soutient la communauté cubaine-américaine dans l'épreuve de force autour du petit réfugié Elian Gonzalez, contre sa propre Administration mais aussi contre les vœux d'une large majorité d'Américains qui souhaitait voir l'enfant retourner chez son père à Cuba, et non rester en Floride. Il a été critiqué par la plupart des analystes, mais son calcul était simple : en novembre, le grand public aurait oublié cet épisode, mais pas les électeurs cubains-américains les plus [332] mobilisés. Les péripéties de l'élection de novembre 2000 en Floride ont montré qu'il avait raison de courtiser tous les électeurs de cet État, même si, finalement, les Cubains-Américains ont davantage retenu le renvoi du petit Elian par un président démocrate que la position du candidat Gore, et ont moins soutenu le candidat démocrate qu'espéré.

On a vu aussi que la volonté de reconquérir le vote des catholiques « *Reagan Democrats* » (c'est-à-dire la majorité de catholiques qui avaient voté pour Reagan et Bush en 1980, 1984 et 1988) a grandement déterminé l'engagement de Bill Clinton en 1992 de s'impliquer dans le processus de paix en Irlande du Nord, promesse qui a d'ailleurs été suivie d'effets. Il est vrai que les démocrates s'appuient largement sur un électorat « ethnique » : en 1996, Bill Clinton a été élu par 84% des Africains-Américains, 72% des Hispaniques, 78% des Juifs, et, cette fois, une majorité de catholiques <sup>640</sup>. Symétriquement, si l'élection de 2000 devait se rejouer en 2004, toutes choses égales par ailleurs, George W.

<sup>639</sup> Yossi Shaibn, *op. cit.*, p. 75.

<sup>640</sup> Tony Smith, *op. cit.*, p. 96. On notera qu'en France, contrairement à la situation qui prévaut aux États-Unis, la collecte de statistiques (telles que les sondages) à partir du critère ethnique est interdite.

Bush perdrait mécaniquement, par le simple effet de l'augmentation de la population hispanique qui vote majoritairement démocrate <sup>641</sup>.

### *L'influence par l'argent*

Le second instrument aux mains des intérêts particuliers pour peser sur l'intérêt national est l'argent lié aux dépenses électorales.

Le coût d'une campagne est aujourd'hui exorbitant, la concurrence imposant la mise en œuvre de méthodes de communication modernes (recours à des professionnels, publicitaires, consultants). En effet, s'agissant des élections présidentielles, les dépenses totales cumulées atteignent en 1996 un à trois milliards de dollars (selon que l'on prend ou non en compte le *soft money*). De la même façon, un candidat au siège de représentant devra trouver 670 000 dollars en moyenne tandis qu'un candidat au poste de sénateur a dépensé en 1998 en moyenne 4,8 millions de dollars et jusqu'à plusieurs dizaines de millions [333] dans certains cas en 2000. Le poids financier des campagnes électorales place les élus sous l'influence de leurs bailleurs de fonds, c'est-à-dire, bien souvent, des entreprises. Il faut distinguer, dans une législation compliquée, les donations qui font l'objet d'une obligation de déclaration, et qui sont plafonnées, des donations illimitées et en partie invisibles (*soft money*) <sup>642</sup>. Ces dernières donations illimitées, qui sont le véritable instrument d'achat d'influence, ont fait l'objet d'une tentative de régulation avec l'adoption de la loi portant réforme du financement électoral (le *Bipartisan Campaign Reform Act* dit *McCain-Feingold-*

<sup>641</sup> Eric Schmitt, « Hispanic Voter Is Vivid In Parties' Crystal Ball », *New York Times*, 9 avril 2001, A 14.

<sup>642</sup> L'expression *soft money* désigne les sommes recueillies ou dépensées à des fins politiques hors du cadre fixé par le *Federal Election Campaign Act* de 1971 (loi amendée en 1974, 1976, 1979 et 2002) grâce à diverses niches juridiques. Par exemple, l'argent des contributions, géré sur un compte non fédéral (donc régulé par une loi d'État) n'a pas de lien organique avec le candidat à une élection fédérale alors que, en réalité, il profite directement à sa campagne. En théorie, la loi de 2002 a fait disparaître l'essentiel du *soft money*, mais cette pratique demeure cependant grâce aux nouvelles chicanes trouvées par les professionnels et une commission électorale (FEC) peu soucieuse d'appuyer les intentions des promoteurs de la loi.

*Shays-Meehan Act*) en mars 2002. Il est trop tôt pour dresser un bilan de cette loi, mais les experts s'accordent sur le fait que si les excès les plus criants du *soft money* ont disparu, l'argent de l'influence trouve toujours la voie des législateurs en dehors du cadre et des limitations prévus par la loi, à travers de nombreux contournements juridiques <sup>643</sup>. Ainsi, ces donations illimitées de *soft money* semblent continuer à constituer une part essentielle des contributions de campagne et le véritable instrument d'achat d'influence, et il reste difficile de savoir précisément qui donne, qui reçoit, et combien. Parmi les acteurs du financement des campagnes, les PACs (Political Action Committees) ont pris de plus en plus d'importance : il s'agit de groupements d'intérêts sur une base professionnelle, idéologique, ethnique ou autre, et qui peuvent financer les campagnes sous certaines limites, que beaucoup parviennent d'ailleurs à contourner ; toutes les grandes organisations professionnelles, politiques ou ethniques ont formé un ou plusieurs PACs. L'argent est bel et bien une donnée décisive dans les élections. Le Center for Responsive Politics estime d'ailleurs que le candidat au Congrès qui dépense le plus [334] gagne dans 94 à 95% des cas <sup>644</sup>. Il faut ajouter cependant que, favoris et déjà en place (la donation ira plus logiquement vers celui qui est en place, tant en raison du pouvoir qu'il détient que de la vraisemblance de sa réélection), les sortants disposent de sommes supérieures et sont donc très souvent réélus.

C'est dans le monde des entreprises que les sommes en jeu sont les plus considérables et fort logiquement, c'est dans les dossiers commerciaux qu'on observe le mieux cette méthode d'influence. Il arrive aussi que ces dossiers commerciaux aient des implications stratégiques : c'est le cas pour l'affaire des satellites américains mis en orbite par des fusées chinoises <sup>645</sup>. Le problème vient de ce que la technologie spatiale, en particulier celle des lanceurs, est une technologie duale, civile et militaire : d'où les restrictions américaines sur les échanges pour des

---

<sup>643</sup> Voir Anthony Corrado, Thomas Mann, Trevor Potter (eds), *Inside the Campaign Finance Battle. Court Testimony on the New Reform*, Washington DC, Brookings Institution Press, 2003, 333 p.

<sup>644</sup> Estimations du Center for Responsive Politics citées par Tony Smith, *op. cit.*, p. 103.

<sup>645</sup> Voir Anne-Marie Malavielle, Xavier Pasco et Isabelle Sourbès-Verger, *Espace et puissance*, Paris, Ellipses-Fondation pour la Recherche stratégique, 1999, 204 p.

raisons de sécurité nationale. Mais deux firmes, Loral et Hughes Electronics, ne l'entendent pas de cette oreille, et essaient, au cours des années 1990, d'influencer l'Exécutif - républicain puis démocrate — pour que la surveillance des échanges passe du Département d'État au département du Commerce. En effet, ce dernier, beaucoup moins soucieux des questions de sécurité militaire, pourrait d'une part assouplir par exemple la contrainte qui consistait à imposer la présence d'un expert du Pentagone à chaque discussion technique avec les Chinois et d'autre part autoriser le lancement de satellites par les fusées chinoises « Longue Marche ». Or, pour le président Clinton, il est difficile de refuser ces assouplissements à des gens comme C. Michael Armstrong, P-DG de Hughes, ou Bernard Schwartz, P-DG de Loral. Schwartz est en effet le plus gros donateur de *soft money* du parti démocrate <sup>646</sup>. Aussi, à la suite d'une première décision de George H. Bush en 1992, confirmée par Bill Clinton en mars 1996, la surveillance des exportations aérospatiales est confiée au département du Commerce. C'est là l'origine du scandale appelé Chinagate, largement exploité par les républicains pour un gain [335] politique, notamment au moment du rapport signé par le représentant Christopher Cox sur l'espionnage chinois aux États-Unis, révélant de manière alarmiste l'ampleur du phénomène. Aussi en 1999, le Congrès finit-il par imposer le retour au département d'État de la surveillance des exportations aérospatiales ; derrière cette rivalité bureaucratique aux couleurs de sécurité nationale se cache également un affrontement Exécutif-Législatif, puisque la surveillance par le Département d'État comporte une notification régulière au Congrès, ce qui n'est pas le cas de la surveillance par le département au Commerce <sup>647</sup>.

### *L'influence par le lobbying contractualisé*

Le troisième instrument d'influence dont disposent les intérêts particuliers pour défendre leur cause est le lobbying contractualisé. En effet le lobbying, qui tend dans le langage courant à désigner toute forme

<sup>646</sup> Ces donations représentent en effet près de 2 millions de dollars de 1995 à 1999, d'après les chiffres de *Common Cause*. Données disponibles en ligne, <http://www.commoncause.org/laundromat/>. Consulté le 2 mai 2003.

<sup>647</sup> Xavier Pasco, *op. cit.*, p. 27.

d'influence et de pression, correspond à une réalité bien précise et juridiquement encadrée aux États-Unis : le *Fédéral Regulation of Lobbying Act* de 1946 et le *Lobbying Disclosure Act* de 1995 sont des piliers de ce cadre juridique. Ils n'ont pas pour but de restreindre l'activité des lobbyistes, mais, en les forçant à se déclarer au grand jour (d'où le nom de *sunshine laws*), de moraliser leurs pratiques et d'éviter la corruption pure et simple. À cet égard, l'efficacité de la loi de 1946 était pratiquement nulle, tandis que celle de 1995 a fait quelque peu progresser les choses dans le sens d'une plus grande codification des rapports autorisés (ou interdits) entre les lobbyistes et les décideurs. Néanmoins, bien des aspects du lobbying professionnel restent obscurs. À mi-chemin entre le cabinet d'avocats, la firme de relations publiques et le travail d'attaché parlementaire, les lobbyistes de Washington — on en compterait plus de 30000 — mettent leurs réseaux de relations politiques au service de leurs clients. C'est la raison pour laquelle on compte autant d'anciens responsables de l'Exécutif ou d'anciens élus (forts de leur *floor privileges*) parmi eux : l'enjeu principal est d'ouvrir des portes, et les contacts personnels sont pour cela plus précieux. C'est aussi la raison pour laquelle les lobbyistes professionnels sont soit démocrates, soit républicains, même si les plus grands cabinets proposent des services bipartisans. Le magazine *Fortune* propose [336] un palmarès des cabinets les plus efficaces <sup>648</sup>. Ainsi fin 1998, le cabinet Verner Liipfert, où les anciens sénateurs George Mitchell et Bob Dole travaillent, et qui fait par exemple du lobbying pour Taiwan, arrive en tête, tandis que Akin Gump, où l'on trouve Robert Strauss, ancien patron du parti démocrate, et Vernon Jordan, ancien conseiller de Bill Clinton, est classé troisième. Il existe également des professionnels du lobbying à l'intérieur des grandes entreprises et organisations (*in-house lobbying*), que viennent renforcer d'autres acteurs essentiels de l'influence politique : les « transfuges » de l'Administration, selon le principe de la *revolving door*, sorte de tourniquet entre le monde des affaires et l'Administration <sup>649</sup>. Les personnalités politiques confèrent en effet à ces grandes

<sup>648</sup> Jeffrey H. Birnbaum, « The Kings of K Street », *Fortune*, 7 décembre 1998, p. 14.

<sup>649</sup> À la différence du pantouflage, qui désigne la migration d'un agent public vers le secteur privé (dans des conditions légales ou non), la *revolving door* fonctionne dans les deux sens : alternance régulière de postes privés et publics.

entreprises un pouvoir d'influence, ou du moins d'écoute de la part des décideurs, significatif.

### *La nécessaire cohérence organisationnelle*

Le quatrième et dernier instrument d'influence, pour les intérêts privés, est « l'organisation <sup>650</sup> », qui désigne une certaine capacité logistique ainsi qu'une stratégie d'alliance avec d'autres forces de Washington. En effet, quelles que soient les ressources en votes, en argent et en réseaux, si ces atouts ne sont pas articulés de manière cohérente, et si des objectifs clairs et constants ne sont pas définis, la capacité à influencer la politique étrangère en sera diminuée.

### *Le critère déterminant de l'efficacité*

C'est sans doute là ce qui distingue le mieux les grands lobbies, et qui constitue le critère ultime de classement en termes d'efficacité. Selon *Fortune*, l'AIPAC arrive par exemple second en 1998, et loin en tête des lobbies ayant une voix dans la définition de l'intérêt national <sup>651</sup>.

[337]

On voit nettement l'importance de l'organisation avec l'AIPAC, qui peut s'appuyer sur environ 6 millions de Juifs-Américains tandis que les Arabes-Américains atteignent à présent la moitié de ce nombre, sans que leur influence soit aussi nette sur les orientations de la politique étrangère américaine. En définitive, la seule carte efficace que puisse jouer l'American-Arab Institute (AAI, le principal lobby arabe-américain) est celle de l'alliance avec les lobbies pétroliers. En dépit des alternances politiques en Israël et du décalage entre Juifs-Américains plutôt libéraux et Juifs israéliens plus conservateurs et « faucons », en dépit des divisions religieuses tranchées entre orthodoxes et libéraux, l'AIPAC a su maintenir la cohésion dans ses rangs. Il dispose

<sup>650</sup> Cette catégorie est reprise de Tony Smith, *op. cit.*, p. 109.

<sup>651</sup> Jeffrey H. Birnbaum, *op. cit.*, p. 15.

également de ressources d'expertise sur les grands dossiers politiques, mais aussi d'analyse et de surveillance des décisions de chaque responsable politique, ce qui appuie efficacement son influence. Le lobby, grâce à des réseaux d'information entretenus, est en mesure d'identifier rapidement les problèmes afin d'articuler au plus tôt une réponse centralisée et relayée auprès de tous les contacts disponibles. En ce sens, il est sans doute parmi les organismes qui possèdent la vision la plus synthétique et la plus complète sur ce qui se passe à Washington en matière d'affaires internationales à un moment donné, compte tenu du morcellement de la décision et de la profusion des événements <sup>652</sup>. Dernier atout, l'AIPAC veille à sa stratégie d'alliance avec d'autres intérêts particuliers afin de mener des actions communes avec plus d'efficacité : droite chrétienne, opinion publique, lobby turc, etc. Car c'est dans ces alliances qu'on peut trouver, surtout après la guerre froide, la clé de compréhension de nombreux dossiers de politique étrangère.

Toujours selon le classement de *Fortune*, en cinquième apparaît l'AFL-CIO, ce qui reflète le poids des syndicats auprès du parti démocrate et permet de comprendre l'ambivalence des États-Unis sur la question de l'ouverture commerciale.

En septième position apparaît la *Christian Coalition*, ce qui contribue à expliquer en partie les tendances unilatéralistes du Congrès républicain de 1994-2000 et de l'Administration de George W. Bush, par exemple au travers de la loi de protection des pratiques religieuses (*International Religions Freedom Act*). C'est en effet en raison du lobbying actif de la *Christian Coalition* [338] — mais également l'Église de scientologie et un collectif œcuménique — que Newt Gingrich et Trent Lott ont, en 1997, déposé et soutenu une proposition de loi, dite *Freedom from Religions Persecution Act*. Cette proposition visait à sanctionner les pays où la liberté religieuse n'est pas respectée. Malgré l'opposition présidentielle, la proposition a été adoptée sous le nom de *International Religions Freedom Act of 1998*, sous une forme toutefois légèrement édulcorée, en raison de la menace d'un veto présidentiel.

Enfin en 11<sup>e</sup>, 13<sup>e</sup> et 14<sup>e</sup> positions arrivent les lobbies d'exportateurs : la US Chamber of Commerce, la National Association of Manufacturers et l'AFBF, le lobby agricole.

---

<sup>652</sup> Tony Smith, *op. cit.*, p. 122.

Toutes ces organisations disposent de moyens logistiques et administratifs considérables qui leur permettent d'influencer effectivement, dans leur secteur, la politique étrangère des États-Unis.

### *Le rôle déterminant du jeu d'alliances*

La présentation de l'identité et des méthodes d'action des grands lobbies de Washington ne permet pas vraiment de saisir leur influence sur la définition de l'intérêt national. La meilleure manière de prendre la mesure de cette influence est sans nul doute d'étudier le jeu d'alliances, de coalitions objectives et de blocages spécifiques à chaque dossier. Selon la théorie pluraliste, la montée en puissance d'une force sociale particulière est progressivement contrebalancée par l'émergence d'autres forces qui s'y opposent, établissant un certain équilibre. En fait, sur chaque question s'établit le plus souvent soit un rapport déséquilibré, soit une situation de blocage prolongé qui peut favoriser certains intérêts. Deux exemples le montrent.

Tel est d'une part le cas de la prolifération des sanctions économiques après la guerre froide : si les intérêts touchés par la mise en œuvre de ces sanctions à l'égard des pays étrangers ont été longtemps diffus, leur multiplication a entraîné une réaction, notamment des entreprises et des agriculteurs, sous la forme d'une coalition formée en 1997, *USA\*Engage*. *USA\*Engage* rassemble de puissantes organisations : l'AFBF - dans la mesure où tous les pays sanctionnés dans les années 1990 représentent un marché potentiel de 7 milliards de dollars pour les agriculteurs américains —, les compagnies pétrolières, les grandes associations patronales, ainsi que certaines organisations religieuses [339] et ONG humanitaires - en raison de l'effet des sanctions sur la situation sanitaire des populations — et même certains syndicats (United Auto Workers) <sup>653</sup>. Pourtant, les adversaires d'*USA\*Engage* bénéficient d'une situation particulièrement favorable puisque les sanctions sont effectivement en place et qu'ils n'ont qu'à bloquer les tentatives de réforme - ce qui demeure toujours plus facile que d'imposer un changement positif. Ils comptent d'ailleurs dans leurs rangs de puissants

---

<sup>653</sup> Shawn Zeller, « Seeking and End to Sanctions », *The National Journal*, 24 juin 2000.

organismes : l'AIPAC, allié une fois encore à la droite chrétienne ; la Cuban-American National Foundation et certaines ONG tels Amnesty International et Human Rights Watch voyant dans les sanctions unilatérales un instrument susceptible d'inciter au changement <sup>654</sup>. Les républicains souverainistes, aiguillonnés par la Christian Coalition, ont trouvé en Jesse Helms (alors président de la commission des Relations extérieures du Sénat) et Trent Lott (alors leader de la majorité au Sénat) des appuis essentiels dans la mécanique du Congrès.

On retrouve d'autre part une situation similaire dans l'affaire azerbaïdjanaise. La communauté des Arméniens-Américains a progressivement acquis une assise considérable avec un caucus au 105<sup>e</sup> Congrès composé de 33 membres (à titre de comparaison, on notera que le caucus hellénique en compte 63 et le caucus africain-américain 40). Ses efforts de lobbying ont orienté la politique étrangère américaine dans un sens défavorable à l'Azerbaïdjan en 1992. En effet, à la suite du conflit du Haut-Karabakh, le lobby arménien a réussi à faire adopter par le Congrès une disposition résolument opposée à l'Azerbaïdjan adjointe au *Freedom Support Act* : ces quelques lignes viennent interdire presque toute assistance américaine à Bakou, entravant largement la mise en valeur des hydrocarbures azerbaïdjanais <sup>655</sup>. Une fois adoptée et inscrite dans la loi, l'abrogation d'un article devient très difficile. Et d'ailleurs les efforts de lobbying de [340] l'Azerbaïdjan, pourtant appuyé par les compagnies pétrolières, la Turquie et surtout l'AIPAC, n'y ont rien fait <sup>656</sup>.

Ces alliances ponctuelles peuvent se faire complexes et c'est de l'agrégation et de la convergence d'intérêt que naît l'influence réelle de ces structures sur la politique étrangère américaine.

Ainsi, l'élargissement de l'OTAN a donné lieu à une conjonction de forces internes et externes dans les réseaux de lobbying américains. En

---

<sup>654</sup> Shawn Zeller, art. cité.

<sup>655</sup> « Restriction on assistance to Azerbaijan. United States assistance under this or any other Act (other than assistance under title V of this Act) may not be provided to the Government of Azerbaijan until the President determines, and so reports to the Congress, that the Government of Azerbaijan is taking demonstrable steps to cease all blockades and other offensive uses of force against Armenia and Nagorno-Karabakh. »

<sup>656</sup> *International Herald Tribune*, 10 février 1999.

effet, initiatives et pressions de toutes origines, intérieures et extérieures, ont modelé la décision présidentielle, notamment les exhortations de Lech Walesa et Vaclav Havel dont on retiendra le rôle déterminant<sup>657</sup>. Tandis que plusieurs revues et *think tanks* évoquent la question de l'élargissement, des parlementaires et experts comme Zbigniew Brzezinski et Henry Kissinger forment la caisse de résonance du débat. C'est alors que des groupes de pression entrent en lice : il s'agit de groupes ethniques (polonais, hongrois, tchèques de Chicago et Detroit essentiellement), d'industriels de l'armement constitués dans le lobby « Committee to Expand NATO ». Malgré les tergiversations de l'Administration Clinton, le processus est finalement entériné par le Sénat aux quatre cinquièmes le 30 avril 1998.

Il arrive souvent que ces alliances ponctuelles conduisent à des associations inattendues. C'est le cas par exemple lorsque la Maison-Blanche a fait équipe, sur le dossier de l'ALENA, avec une grande partie des républicains, les Mexicains-Américains, les lobbyistes du gouvernement du Mexique, la grande industrie américaine et les agriculteurs, contre les syndicats, les radicaux, les populistes et la droite chrétienne (comme le Family Research Council). C'est ainsi que les phénomènes d'alliance sont déterminants pour permettre effectivement aux lobbies de peser de manière significative sur la définition et l'orientation des politiques extérieures. La première alliance recherchée, c'est celle avec l'opinion publique, ce qui signifie que les lobbies peindront toujours leur vision des affaires étrangères aux couleurs des idéaux américains - c'est particulièrement nécessaire pour les lobbies ethniques.

[341]

Il arrive également que ces alliances ponctuelles donnent lieu à la constitution de structures complexes, durables et pensées comme telles. Le complexe militaro-industriel, identifié dans le discours d'adieu d'Eisenhower en 1961, jouerait ainsi un rôle de poids dans la définition et la mise en œuvre de la politique d'armement et de la politique étrangère des États-Unis. Cette expression ne désigne pas le seul lobby des

---

<sup>657</sup> James Goldgeier, *Not Whether But When : the US Decision to Enlarge NATO*, Brookings Institution Press, 1999, 218 p. ; voir aussi son article, « NATO Expansion : the Anatomy of a Decision », *The Washington Quarterly*, 21 (1), hiver 1998, p. 85-103.

industriels de l'armement ni une sorte d'union unitaire et calculée, mais un système convergent d'influence sur le plan national impliquant trois types d'acteurs : les industriels, les militaires, les parlementaires <sup>658</sup>. Les acteurs eux-mêmes sont divisés et les situations de concurrence — au plan technique et économique, comme au plan politique — sont aussi fréquentes que celles d'alliance ou de collusion : le complexe n'acquiert donc sa cohérence et n'exerce un impact cohérent qu'entendu sur le plan global car, dans le détail, les batailles font rage. On retrouve d'ailleurs, au sein de ce complexe, l'ensemble des mécanismes propres à la quête d'influence : les industriels procurent des financements de campagne aux parlementaires qui, à leur tour, vont essayer d'obtenir des financements pour les industries de leur circonscription, offrent des postes lucratifs aux militaires (selon les principes de la *revolving door*) qui, à leur tour, conseillent les industriels et utilisent leurs réseaux pour influencer - relativement, toutefois <sup>659</sup> — les décisions en matière d'achat d'armements. Sous Clinton et George W. Bush, les projets de défense antimissiles <sup>660</sup> permettent d'observer ces relations triangulaires, décrites plus haut. Le pantouflage a une réelle incidence ; les parlementaires dont les districts accueillent des laboratoires et des unités de production susceptibles de travailler sur ces systèmes y sont très favorables ; les deux entreprises particulièrement concernées, Boeing et Lockheed-Martin, [342] financent largement les deux partis et disposent de lobbyistes à Washington.

Ce jeu d'alliance entre intérêts particuliers pour influencer la politique étrangère de l'Amérique va plus loin encore dans la mesure où il met en réseau des forces intérieures diverses mais également des puissances étrangères, de sorte que certains antagonismes géopolitiques se transposent à Washington voire, dans certains cas, dans de lointaines

<sup>658</sup> Sur cette alliance triangulaire, voir Hedrick Smith, *The Power Game, How Washington Works*, New York, Random House, 2<sup>e</sup> éd., 1996, 793 p.

<sup>659</sup> Il faut en effet relativiser l'influence du complexe militaro-industriel. D'abord, c'est un « lobby » divisé. Ensuite, le pouvoir budgétaire demeure aux mains des parlementaires, dont certains sont parfois, pour des raisons idéologiques, moins perméables au lobbying. Enfin, le lobby militaro-industriel ne peut aller durablement à l'encontre de l'opinion publique, même si cette dernière est travaillée par les *think tanks* et la presse.

<sup>660</sup> Voir sur ce point, Sébastien Barthe, « Missiles et antimissiles : une nouvelle course folle ? », dans Charles-Philippe David, *Repenser la sécurité. Nouvelles menaces, nouvelles politiques*, Montréal, Fidès, 2000, p. 135-152.

circonscriptions de l'Amérique profonde. Ainsi le Dakota du Sud est aussi loin qu'il est possible de la frontière indo-pakistanaise, et pourtant, par fonds de campagne interposés, le résultat de l'élection sénatoriale de 1996 a dépendu en partie de la lutte entre New Delhi et Islamabad. Il faut dire que le sénateur sortant, le républicain Larry Pressler, véritable porte-parole de l'Inde au Congrès car soutenu par les fonds de la communauté indienne-américaine, est à l'origine d'une disposition législative datant de 1985 (amendement Pressler) qui porte son nom et qui subordonne l'aide économique et militaire au Pakistan à la certification par le président que ce pays a cessé son programme nucléaire. En 1996, les Pakistanais-Américains ont pris Pressler pour cible et sont venus en aide à son rival, le démocrate Tim Johnson, en aidant à financer sa campagne — notamment par un dîner de gala où s'est rendu le président Clinton — et lui permettant de remporter les élections <sup>661</sup>.

### *Interrogations sur un intérêt national morcelé*

Cette perspective communautariste de l'intérêt national se distingue particulièrement de la perception française de l'intérêt général. Faite de l'agrégation des intérêts particuliers, elle forme un édifice tout à la fois original et fragile. Avec la fin de l'endiguement du communisme qui nourrissait une identité politique forte, se pose la question de la mobilisation autour d'un intérêt national vers lequel convergeraient les intérêts particuliers. Le morcellement de l'intérêt national est au cœur d'un débat amorcé en 1997, articulé autour de deux pôles, l'un plutôt conservateur et l'autre plutôt libéral <sup>662</sup>.

[343]

D'une part, Samuel Huntington part de l'idée que l'intérêt national se déduit de l'identité nationale - définie par un mélange de culture et de croyance. En réalité cependant, à lire Huntington de près, cette « culture américaine » a pour fondation l'assimilation des nouveaux

<sup>661</sup> Dan Morgan, Kevin Merinda, art. cité.

<sup>662</sup> Samuel P. Huntington, « The Erosion of American National Interests », *Foreign Affairs*, septembre-octobre 1997, p. 28-49, et James Schlesinger, « Fragmentation and Hubris. A Shaky Basis for American Leadership », *The National Interest*, 49, automne 1997, p. 3-13.

immigrants à l'Amérique WASP : blanche, anglo-saxonne et protestante. Or, l'unité et l'identité des États-Unis sont vulnérabilisées à double titre : d'une part en raison des liens que les nouveaux immigrants peuvent maintenant entretenir avec leur pays d'origine — notamment grâce aux progrès dans les télécommunications et les transports — et d'autre part du fait de l'idéologie multiculturaliste des libéraux. Et si l'identité américaine se délite, il devient difficile de prétendre définir encore un intérêt national. En l'absence d'une menace précise, l'intérêt national s'atomise, capté par des intérêts particuliers, des intérêts commerciaux sub-nationaux et des intérêts ethniques transnationaux. Or, si les gains commerciaux peuvent bénéficier au pays, la question est beaucoup plus compliquée pour les groupes ethniques. Samuel Huntington et Tony Smith remettent en question la loyauté des diasporas installées aux États-Unis, soulevant des questions d'allégeance voire d'espionnage. La question n'est pas nouvelle, elle a été soulevée pour les Allemands-Américains dès la première guerre mondiale, pour les Italiens-Américains, et particulièrement pour les Japonais-Américains lors de la seconde guerre mondiale. Elle prend cependant un tour nouveau du fait de la disparition d'une menace unifiante et face au risque d'une balkanisation de la politique étrangère américaine.

D'autre part, Yossi Shain <sup>663</sup> considère que le lobbying ethnique est globalement bénéfique à la politique étrangère américaine. Il cite Stephen Solarz, représentant démocrate de New York, grand expert de la collecte de fonds auprès des minorités ethniques : « Mon expérience de collecte de fonds auprès de diverses communautés ethniques me fait dire que ce qu'on observe là, c'est l'américanité sous son meilleur jour. Ces gens souhaitent contribuer à la formulation d'une politique étrangère américaine qui reflétait ce pays dans son essence même : un engagement en faveur de la démocratie et des droits de l'homme <sup>664</sup>. » Pour Shain, les diasporas s'américanisent par leur lobbying, en adoptant le [344] langage politique du pluralisme, et contribuent, ce faisant, à maintenir un bon niveau de participation démocratique aux affaires étrangères. Pour gagner en légitimité et en influence, elles sont obligées d'adopter des objectifs acceptables par tous les Américains. Dans presque tous les cas, elles défendent la démocratie et les droits de

---

<sup>663</sup> Yossi Shain, *op. cit.*, p. 196 et suiv.

<sup>664</sup> Yossi Shain, *op. cit.*, p. 199.

l'homme et servent ainsi de « compas moral » ainsi qu'en témoigne l'exemple du lobbying du *Black Caucus* en faveur de l'intervention à Haïti. Et finalement, elles diffusent le credo américain à l'extérieur et influencent leur pays d'origine dans le sens du modèle américain et de la démocratie.

Il faut cependant replacer le débat dans le contexte qui est le sien. Et relativiser la portée des conclusions que l'on pourrait en tirer. Comme toujours la formulation de la politique étrangère américaine est le résultat d'un processus complexe. Quel que soit le pouvoir des lobbies, la résonance des *think tanks* et le degré d'organisation de la société civile, aucun segment du gouvernement ou de la société américaine, ne saurait faire la pluie et le beau temps, quel que soit le dossier. Si tous ces éléments sont déterminants, chacun n'est un facteur important qu'en ce qu'il appartient à un faisceau de convergences et ne saurait en aucun cas expliquer à lui seul tel ou tel choix précis de politique étrangère.

[345]

**La politique étrangère des «États-Unis.**  
*Fondements, acteurs, formulation*

## CONCLUSION

### Continuité et changements dans la formulation de la politique étrangère américaine

[Retour à la table des matières](#)

« La chouette de Minerve ne prend son envol qu’au crépuscule » : Hegel, dans les *Principes de la Philosophie du droit*, rappelait par cette métaphore que la pleine connaissance des phénomènes n’est rendue possible qu’à l’issue de leur développement dialectique. Les pièges de l’Histoire guettent l’observateur, qui ne peut proposer que des hypothèses, aussi bien sur l’ampleur et la durabilité des évolutions qu’il constate que sur leurs causes. En effet, l’erreur de perspective, la sous-évaluation, l’exagération ou encore l’anachronisme sont autant de pièges tendus au politologue qui prétend saisir les évolutions de son temps, ou à l’historien qui quitte les rives du passé pour tenter de décrire le présent.

Les événements du 11 septembre 2001 ont, sinon amorcé l’édification d’une nouvelle ère géopolitique, du moins révélé les contours d’un monde différent, de même qu’ils ont réorienté la politique étrangère américaine dans son contenu comme dans ses conditions d’élaboration. Il convient cependant d’en prendre la mesure. La re-présidentialisation du régime, et l’impérialisme assumé des États-Unis sont des traits dont on ne sait s’ils vont perdurer. Surtout, le plus délicat est de déterminer si ces deux évolutions sont sous-tendues par des modifications fondamentales du processus d’élaboration de la politique étrangère américaine, ou si elles sont simplement le fait de la présence au pouvoir d’une

Administration républicaine, peu gênée par le parti [346] démocrate au Congrès et fortement influencée par les néoconservateurs.

### *Les adaptations au nouvel environnement stratégique*

Prévenir un nouveau 11 septembre a été érigé en véritable priorité stratégique par le président Bush. C'est là l'origine du tournant majeur dans la politique étrangère américaine, caractérisé par la guerre préventive et la détermination du président à affirmer la souveraineté absolue des États-Unis lorsque la sécurité nationale est en cause. Dans son discours sur l'état de l'Union, en janvier 2003, le président affirme que « la route empruntée par [les États-Unis] ne dépend pas de la décision des autres », ce que confirme d'ailleurs la décision de passer outre l'absence de résolution des Nations unies autorisant spécifiquement l'usage de la force contre l'Irak en 2003. Peu enclins à la guerre préventive au cours de leur Histoire (on notera même qu'ils cultivaient la retenue et la diplomatie, de manière systématique et déterminée, tant que les autres acteurs internationaux ne les forçaient pas à intervenir militairement), les États-Unis ont, dans le cas de l'Irak, « tiré en premier ». Il faut dorénavant « repenser la sécurité » en des termes nouveaux, où les frontières ne comptent plus, où l'État délinquant (*failed State*), incapable de contrôler son propre territoire, devient une donnée cruciale. Cela ne peut qu'encourager les États-Unis à toujours plus d'ingérence et c'est un véritable vecteur d'impérialisme. Sur le plan interne, les évolutions sont également substantielles : en témoignent la restructuration et l'adaptation des institutions administratives avec la création, en 2002, du département de la Sécurité intérieure (Department of Homeland Security), et le regroupement en son sein de presque toutes les agences fédérales chargées de lutter contre le terrorisme (garde-côtes, douanes, services de l'immigration et des visas et l'unité de protection rapprochée du président), la réorganisation profonde du FBI dont l'un des rôles centraux devient la lutte contre le terrorisme, et la création d'un commandement militaire unifié chargé de la défense du territoire (Northern Command).

Cette transformation institutionnelle s'accompagne de l'accentuation d'un phénomène observé dès les années Clinton, et dont l'origine

remonte au *Goldwater-Nichols Act* de 1986 réorganisant [347] le Pentagone : le département de la Défense acquiert une importance sans cesse croissante, non seulement dans la formulation de la politique de Défense, mais aussi et surtout dans l'élaboration de la politique étrangère des États-Unis. Cette « pentagonisation » de la diplomatie américaine s'explique par plusieurs facteurs : le maintien d'un budget militaire élevé tandis que celui du Département d'État stagnait, l'efficacité matérielle et la réactivité du Pentagone (les ordres du commandant en chef — le président — n'y étant pas discutés et ne se heurtant pas aux tergiversations des alliés), l'ascendant, notamment sous Clinton, des généraux sur un président manquant de crédibilité dans les affaires militaires et l'attention particulière accordée par l'Administration G.W. Bush aux questions de sécurité (aux dépens des dossiers commerciaux, sanitaires et environnementaux). Cette orientation, symbolisée par le rôle central occupé par le secrétaire à la Défense, Donald Rumsfeld, dans les relations extérieures de l'Administration Bush, va de pair avec une tendance à la militarisation de la politique étrangère américaine : l'outil militaire est privilégié (par rapport à d'autres tels que la diplomatie, l'aide au développement et l'action multilatérale) pour servir des enjeux très différents, comme la lutte contre le terrorisme (en Afghanistan), contre le trafic de drogue (avec le plan Colombie), contre la prolifération des armes de destruction massive (en Irak). Le tout est de déterminer si la disparition de la dissuasion comme concept central de la stratégie américaine, le recours à la guerre préventive, la propension à l'unilatéralisme, et la centralité nouvelle de la protection du territoire national, seront durables, et explicables par la secousse tellurique du 11 septembre, ou encore conjoncturels et liés aux spécificités de l'équipe au pouvoir.

### *Une nation en guerre*

L'après-11 septembre semble être une période atypique de la vie politique américaine, et s'il fallait une preuve, on la trouverait dans les sondages de popularité du président Bush, comparable à celle de temps de guerre, à l'image de F.D. Roosevelt bien sûr, mais aussi de Kennedy lors de la crise des missiles de Cuba ou George H. Bush lors de la première guerre du Golfe. Il faut d'ailleurs préciser que la popularité de

Bush fils s'est maintenue [348] à des niveaux élevés plus longtemps encore que celle de ces derniers (au-dessus de 80% jusqu'en mars 2002, au-dessus de 70% jusqu'en juillet), surtout si on la compare avec les niveaux historiquement bas d'avant le 11 septembre. L'incertitude généralisée liée au terrorisme a conduit le peuple américain non seulement à percevoir positivement le président, commandant en chef des armées et responsable de la sécurité des États-Unis, mais également à lui laisser le bénéfice du doute, sur des questions aussi floues que le bien-fondé de l'intervention en Irak dans la lutte contre le terrorisme : « Le président doit savoir ce qu'il fait. »

Cet effet de ralliement populaire autour du drapeau, cette union sacrée, s'est également observé au Congrès. La conjonction de ces deux facteurs a permis, à compter de l'automne 2001, la rapide montée en puissance d'une nouvelle « présidence impériale » fondée, une fois encore, sur les questions de défense et de sécurité. On a pu souligner que l'invasion de l'Irak était prévue depuis quelques années déjà, et par un petit nombre de décideurs autour du président Bush qui ont réussi à entraîner le Congrès et l'opinion publique avec eux. Cela n'aurait toutefois jamais été possible si l'Amérique ne s'était pas profondément sentie en guerre. L'évolution drastique des rapports entre les pouvoirs exécutif et législatif après le 11 septembre en témoigne : la présidence a bénéficié d'une marge de manœuvre incomparablement plus grande et, sur les questions de défense du territoire en tout cas, d'un véritable consensus bipartisan. C'est d'ailleurs ce consensus qui permet de faire adopter trois lois majeures, la première autorisant l'usage de la force contre l'Afghanistan puis l'Irak, la deuxième, le *USA Patriot Act*, mettant en place le nouveau dispositif antiterroriste sur le territoire national, et la troisième créant le département de la Sécurité intérieure - l'évolution institutionnelle la plus importante depuis le *National Security Act* de 1947. L'ascendant de la présidence s'est également manifesté dans les libertés qu'elle a prises vis-à-vis du Congrès sans d'ailleurs que ce dernier réagisse excessivement (pas de communication des documents de la *Task force* sur l'énergie du vice-président Cheney ; profil bas des commissions d'enquête sur le 11 septembre et les erreurs du FBI). L'Exécutif, libre de tout contrepoids, a ainsi créé au moyen de simples directives présidentielles, des tribunaux militaires spéciaux pour juger les étrangers suspectés de terrorisme.

[349]

L'effet d'union sacrée est réel : dans la société civile, le degré de cohésion est beaucoup plus élevé. Les intérêts particuliers n'ont certes pas disparu (ils restent particulièrement présents sur le plan interne) mais la guerre contre le terrorisme a considérablement diminué l'influence des lobbies dans la politique étrangère. Le patriotisme exacerbé a parfois cherché à occulter les voix dissidentes. Cela a d'ailleurs eu un rôle réel concernant la presse qui, quoique critique, a affiché une tonalité beaucoup plus positive qu'avant le 11 septembre.

En d'autres termes, l'Amérique est en guerre, et chacun des éléments qui déterminent sa politique étrangère a connu une évolution subtile, aboutissant finalement à déplacer les lignes de partage qui prévalaient avant le 11 septembre.

### *Le rôle de l'Administration Bush dans le tournant pris par la politique étrangère américaine*

Même si l'issue des élections présidentielles de 2000 avait été autre, il est vraisemblable que les premiers mois suivant le 11 septembre auraient connu les mêmes évolutions. Autrement dit, cette période n'aurait amené aucun changement (montée en puissance de l'Exécutif, intervention en Afghanistan, restructuration du FBI) qui n'aurait été attribuable qu'à la seule Administration Bush : à quelques différences près, une Administration Gore aurait sans doute agi de même. Ce n'est que par la suite que l'Administration Bush a imprimé sa marque au cours des événements.

Dans ses relations avec le Congrès en effet, cette Administration estimait, dès avant le 11 septembre, qu'il convenait de refouler l'influence du Législatif pour offrir à la présidence une marge de manœuvre plus grande (c'était l'un des credo du vice-président Cheney). Et de fait, l'après-11 septembre a fourni l'occasion de réaliser cet objectif. Quant à la centralité nouvelle de la protection du territoire, si elle est réelle et justifiée, il reste que la présidence a su en extraire des bénéfiques politiques. La campagne, déclenchée à partir de septembre 2002, de mobilisation politique en faveur d'une intervention militaire en Irak a été utilisée par les républicains pour obtenir un avantage électoral dans les élections de mi-mandat de novembre : dominant [350] les débats, elle

a permis d'évacuer les questions économiques et les problèmes de politique intérieure, empêchant les démocrates de retrouver leur terrain de prédilection et de critiquer ainsi l'Administration. Il est certain que la relative soumission du Congrès à des fondements structurels (au nombre desquels une majorité républicaine dans les deux Chambres — sauf dans une courte période, entre juin 2001 et novembre 2002, au Sénat) trouve également une explication dans l'utilisation judicieuse, par le président, de son autorité de commandant en chef des armées et de responsable de la sécurité nationale pour neutraliser l'opposition et le recours à des slogans manichéens : « Vous êtes avec nous ou contre nous. »

Incontestablement, une partie de l'évolution de la politique étrangère américaine après le 11 septembre repose sur l'exploitation, par l'Administration en place, de ce nouveau contexte qui lui a permis de mettre en œuvre un programme préexistant. Deux exemples sont particulièrement probants. D'une part, l'augmentation substantielle du budget de la Défense (avec un objectif de 500 milliards de dollars à la fin de la décennie, contre 330 milliards en 2001) n'est pas destinée à financer la seule lutte contre le terrorisme. D'autre part, l'élimination du régime de Saddam Hussein en Irak, que seul le contexte du 11 septembre a rendu possible, figurait au programme de certains membres de l'Administration depuis 1998. Dans un cas comme dans l'autre, ces évolutions n'ont que peu de lien avec ce qui s'est passé le 11 septembre. Autrement dit, une partie des changements enregistrés dans la politique étrangère américaine ne s'explique que par les particularités, le mode opératoire et l'agenda spécifique de l'équipe au pouvoir. Cela pourrait signifier que ces évolutions pourraient n'être qu'éphémères. On peut par contre supposer que les grandes tendances préexistant au 11 septembre et à l'avènement de l'Administration Bush sont plus susceptibles de perdurer. C'est le cas de la « pentagonisation » de la politique étrangère américaine, mais aussi de la propension à l'unilatéralisme, qui avait été l'une des caractéristiques de la politique étrangère américaine du second mandat de Bill Clinton, tant en raison de la détermination du Congrès républicain avec lequel il devait composer que des caractéristiques structurelles du système international de l'après-guerre froide.

L'après-11 septembre est donc le théâtre de plusieurs changements : certains correspondent à l'accentuation de tendances [351]

préexistantes, d'autres à la mise en œuvre opportuniste de décisions politiques, et d'autres encore résultant directement des attaques terroristes (l'évolution des attitudes de l'opinion publique américaine et la centralité nouvelle, dans l'action extérieure de l'Amérique et ses structures de décision, de la lutte contre le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive). Et ceci conduit à formuler, sans toutefois se prononcer sur la pérennité de ces évolutions, deux remarques conclusives, dans deux directions opposées.

D'une part, il existe un certain effet de cliquet dans les engagements internationaux des États-Unis : une fois présente dans une région donnée, il est rare que ces derniers abandonnent tout à fait leur rôle et leurs responsabilités. Ce mécanisme, observable également dans certains dossiers internationaux (coopération militaire, policière, de renseignement) renforce sa centralité dans le système international. Ceci tend logiquement à pérenniser certains traits de sa politique étrangère, comme le rôle clé du président et du Pentagone, la conception absolutiste de sa souveraineté et la propension à l'action unilatérale.

D'autre part, en dépit de sa progression constante vers des responsabilités et une centralité toujours plus grande, la politique étrangère des États-Unis est soumise à des mouvements cycliques : elle oscille entre mouvements d'introversión et de stabilisation, moments d'extraversión et d'expansion, présidentialisation et rôle accru du Congrès et de la société civile, entre optimisme interventionniste et pessimisme conservateur, entre confrontation et conciliation. En d'autres termes, la mise en œuvre des mécanismes de la politique étrangère et sa formulation ne sont pas intangibles, puisqu'elle est non pas le fait d'un bloc monolithique, mais celui d'une conjonction de facteurs et d'acteurs.

[352]

[353]

**La politique étrangère des «États-Unis.**  
*Fondements, acteurs, formulation*

**BIBLIOGRAPHIE**

***Ouvrages généraux***

[Retour à la table des matières](#)

Hartmann (Frederick) et Wendzel (Robert), *American Foreign Policy in a Changing World*, New York, Harper Collins Publishers, 1994, 503 p.

Jentleson (Bruce), *American Foreign Policy. The Dynamics of Choice in the 21st Century*, New York, Norton, 2000, 405 p.

Jentleson (Bruce) et Paterson (Thomas) (eds), *Encyclopedia of US Foreign Relations*, New York, Oxford University Press, 1997, 4 vol.

Kegley (Charles) et Wittkopf (Eugene), *American Foreign Policy : Pattern and Process*, New York, St. Martin's Press, 5<sup>e</sup> éd., 1996, 658 p.

Rosati (Jerel), *The Politics of the United States Foreign Policy*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1993, 621 p.

Rourke (John), Carter (Ralph) et Boyer (Mark), *Making American Foreign Policy*, Guilford, Brown and Benchmark, 2<sup>e</sup>éd., 1996, 614 p.

Wiarda (Howard), *American Foreign Policy : Actors and Processes*, New York, Harper Collins, 1996, 299 p.

### *Le cadre constitutionnel*

Adler (David Gray) et George (Larry) (eds), *The Constitution and the Conduct of American Foreign Policy*, Lawrence, University Press of Kansas, 1996, 416 p.

Fischer (Louis), *Is War a Political Question ?*, Huntington, Novinka Books, 2001, 95 p.

[354]

Fischer (Louis), *The Politics of Shared Power — Congress and the Executive*, College Station, Texas A & M University Press, 1998, 309 p.

Henkin (Louis), *Foreign Affairs and the US Constitution*, Oxford, Clarendon Press, 2<sup>e</sup> éd., 1996, 582 p.

Toinet (Marie-France), *Le système politique des États-Unis*, Paris, Presses universitaires de France, 2<sup>e</sup> éd., 1990, 640 p.

Westerfield (Donald), *War Powers. The President, the Congress, and the Question of War*, Westport, Praeger, 1996, 245 p.

### *Le cadre culturel de la politique étrangère*

Berman (Morris), *The Twilight of American Culture*, New York, Norton, 2000, 205 p.

Campbell (David), *Writing Security : United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2<sup>e</sup> éd., 1998, 250 p.

Chaliand (Gérard) et Blin (Arnaud), *America is Back - Les nouveaux césars du Pentagone*, Paris, Bayard, 2003, 225 p.

Commager (Henry Steele), *Les grands textes de l'histoire américaine*, Washington, Service américain d'information, 1977, 94 p.

Dallek (Robert), *The American Style of Foreign Policy : Cultural Politics and Foreign Affairs*, New York, Alfred A. Knopf, 1983, 313 p.

Handlin (Oscar), *The Americans : A New History of the People of the United States*, Boston, Little Brown, 1963, 434 p.

Hoffmann (Stanley), *Gulliver empêtré. Essai sur la politique étrangère des États-Unis*, Paris, Seuil, 1971, 636 p.

Hofstadter (Richard), *The Paranoid Style in American Politics and Other Essays*, Cambridge, Harvard University Press, 1<sup>re</sup> éd., 1965, 330 p.

Hunt (Michael), *Ideology and US Foreign Policy*, New Haven, Yale University Press, 1987, 238 p.

Lacour-Gayet (Robert), *Histoire des États-Unis : des origines à la fin de la guerre civile*, Paris, Fayard, 1976, 469 p.

Lacroix (Jean-Michel), *Histoire des États-Unis*, Paris, Presses universitaires de France, 1996, 590 p.

Lapid (Yosef) et Kratochwil (Friedrich) (eds), *The Return of Culture and Identity in IR Theory*, Boulder et Londres, Lynne Rienner, 1996, 256 p.

Marienstras (Élise), *Les Mythes fondateurs de la nation américaine*, Paris, Maspero, 1976, 384 p.

Nouailhat (Yves-Henri), *Les États-Unis et le monde au XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Armand Colin, 2000, 365 p.

Sabbagh (Daniel), « Les déterminants internes de la politique étrangère des États-Unis : une perspective diachronique », *Revue internationale de politique comparée*, 8 (1), 2001, p. 135-161.

[355]

Schlesinger (Arthur), *L'Amérique balkanisée : une société multiculturelle désunie*, Paris, Economica, 1999, 157 p.

Wittkopf (Eugene), McCormick (James) (eds), *The Domestic Sources of American Foreign Policy, Insights and Evidence*, Lanham, Rowman & Littlefield, 3<sup>e</sup> éd., 1999, 384 p.

***Les grands courants de pensée politique***

Blum (John Morton) (et al.), *The National Experience : A History of the United States*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 6<sup>e</sup> éd., 1985, 983 p.

Coletta (Paolo Enrico), *William Jennings Bryan*, Lincoln, University of Nebraska Press, 1964, 3 vol.

Kennan (George), *American Diplomacy*, Chicago, University of Chicago Press, 1985, 179 p. (Edition française, *La diplomatie américaine*, Paris, Calmann-Lévy, 1952, 209 p.)

Kennan (George), *Memoirs*, Boston, Little, Brown, 1967, 3 vol.

Kissinger (Henry), *Does America Need a Foreign Policy ? Toward a Diplomacy for the 21st Century*, New York, Simon & Schuster, 2001, 318 p.

Kissinger (Henry), *Diplomacy*, New York, Simon & Schuster, 1994, 912 p.

Mead (Walter Russell), *Special Providence : American Foreign Policy and How it Changed the World*, New York, Alfred A. Knopf, 2001, 374 p.

Morgenthau (Hans), *Politics Among Nations : The Struggle for Power and Peace*, New York, Alfred A. Knopf, 1978, 650 p.

Nader (Ralph), *Crashing the Party : Taking on the Corporate Government in an Age of Surrender*, New York, St. Martin's Press, 2002, 400 p.

Nash (Henry) *American Foreign Policy : A Search for Security*, Homewood, The Dorsey Press, 1985, 398 p.

Niebuhr (Reinhold), *Moral Man and Immoral Society : A Study in Ethics and Politics*, New York, Scribner, 1960, 284 p.

Power (Samantha), *A Problem from Hell — America and the Age of Genocide*, New York, Basic Books, 2002, 610 p.

Spanier (John), *American Foreign Policy Since World War II*, Washington, Congressional Quarterly Press, 15<sup>e</sup> éd., 2000, 385 p.

Steel (Ronald), *Imperialists and Other Heroes : A Chronicle of the American Empire*, New York, Random House, 1971, 447 p.

### *Les approches académiques*

Barsky (Robert), *Noam Chomsky : A Life of Dissent*, Cambridge et Londres, MIT Press, 1997, 237 p.

[356]

Bergsten (C. Fred), « America's Two-Front Economic Conflict », *Foreign Affairs*, 80 (2), 2001, p. 16-27.

Bergsten (C. Fred), « The Primacy of Economics », *Foreign Policy*, 87, été 1992, p. 3-25.

Chomsky (Noam), *Rogue States : The Rule of Force in World Affairs*, Cambridge, South End Press, 2000, 150 p.

David (Charles-Philippe) et Lévesque (Jacques) (dir.), *The Future of NATO: Emargement, Russia, and European Security*, Montréal, Kingston, Londres et Ithaca, McGill-Queens University Press, 2000, 261 p.

David (Charles-Philippe), Racicot (Jean-Philippe), « L'auto-restriction stratégique d'un libéralisme structurant. La stratégie de puissance des États-Unis dans le nouveau millénaire », *Cahiers Raoul-Dandurand*, 3, septembre 2000, 22 p.

Deudney (Daniel) et Ikenberry (G. John), « The Nature and Sources of Liberal International Order », *Review of International Studies*, 25 (2), 1999, p. 179-196.

Falk (Richard), « Les Nations unies prises en otage : Washington contre Bagdad », *Le Monde diplomatique*, décembre 2002, p. 1 et 23.

Falk (Richard), *Human Rights Horizon : The Pursuit of Global Justice in a Globalizing World*, New York et Londres, Routledge, 2000, 270 p.

Friedman (Thomas), *The Lexus and the Olive Tree : Understanding Globalization*, New York, Anchor Books, 2000, 490 p.

Fukuyama (Francis), « Nous sommes toujours à la fin de l'Histoire », *Le Monde*, 18 octobre 2001, p. 17.

Fukuyama (Francis), « The End of History ? », *The National Interest*, 16, été 1989, p. 3-18.

Griffiths (Martin), *Fifty Key Thinkers in International Relations*, Londres, Routledge, 1999, 256 p.

Grondin (David) et Racicot (Jean-Philippe), « L'incohérence stratégique de Bush : une stratégie de sécurité nationale ambivalente face aux cas irakien et nord-coréen », *Regards sur l'Amérique*, 2 (2), 13 p. en ligne : [http://www.dandurand.uqam.ca/Observatoire/Download/Regards\\_Amerique/Regards\\_Amerique\\_v2n2.pdf](http://www.dandurand.uqam.ca/Observatoire/Download/Regards_Amerique/Regards_Amerique_v2n2.pdf).

Hassner (Pierre) et Vaïsse (Justin), *Washington et le monde. Dilemmes d'une superpuissance*, Paris, CERi/Autrement, 2003, 173 p.

Huntington (Samuel), « A Clash of Civilizations ? », *Foreign Affairs*, 72 (3), 1993, p. 22-49.

Ikenberry (G. John) (ed.), *America's Unrivaled : The Future of the Balance of Power*, Ithaca et Londres, Cornell University Press, 2002, 317 p.

Ikenberry (G. John), « Americas Imperial Ambition : The Lures of Preemption », *Foreign Affairs*, 81 (5), 2002, p. 44-60.

Ikenberry (G. John), *After Victory : Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*, Princeton, Princeton University Press, 2000, 293 p.

[357]

Kagan (Robert), « The Benevolent Empire », *Foreign Policy*, 111, été 1998, p. 24-35.

Kagan (Robert), *La puissance et la faiblesse : les États-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial*, Paris, Plon, 2003, 161 p.

Kapstein (Ethan) et Mastanduno (Michael) (eds), *Unipolar Politics : Realism and State Strategies After the Cold War*, New York, Columbia University Press, 1999, 350 p.

Krauthammer (Charles), « The Unipolar Moment Revisited », *The National Interest*, 70, hiver 2002-2003, p. 5-17.

Krauthammer (Charles), « The Unipolar Moment », *Foreign Affairs : America and the World 1990-1991*, 70 (1), 1990-1991, p. 23-33.

Kristol (William) et Kagan (Robert), « The Present Danger », *The National Interest*, 59, printemps 2000, p. 57-69.

Kupchan (Charles), *The End of the American Era : US Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-First Century*, New York, Alfred A. Knopf, 2002, 368 p.

Layne (Christopher), « Kant or Cant : The Myth of the Democratic Peace », *International Security*, 19 (2), 1994, p. 5-49.

Mandelbaum (Michael), *The Ideas that Conquered the World : Peace, Democracy, and Free Markets in the Twenty-First Century*, New York, Public Affairs, 2002, 496 p.

Mastanduno (Michael), « Preserving the Unipolar Moment : Realist Theories and US Grand Strategy After the Cold War », *International Security*, 21 (4), 1997, p. 63-72.

Nordlinger (Eric), *Isolationism Reconfigured : American Foreign Policy for a New Century*, Princeton, Princeton University Press, 1995, 352 p.

Nye (Joseph), *The Paradox of American Power : Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*, New York, Oxford University Press, 2002, 222 p.

Owen (John), « How Liberalism Produces Democratic Peace », *International Security*, 19 (2), 1994, p. 87-125.

Podhoretz (Norman), « Pour une diplomatie néo-reaganienne », *Politique internationale*, 89, automne 2000, p. 113-41.

Rabkin (Jeremy), « International Law vs. The American Constitution Something's Got to Give », *The National Interest*, 55, printemps 1999, p. 30-41.

Schwartz (Thomas) et Skinner (Kiron), « The Myth of Democratic Peace », *Orbis*, 46 (1), 2002, p. 159-172.

Smith (Steve), « The United States and the Discipline of International Relations : "Hegemonic Country, Hegemonic Discipline" », *International Studies Review*, 4 (2), 2002, p. 67-85.

Wæver (Ole), « The Sociology of a Not So International Discipline : American and European Developments in International Relations », *International Organization*, 52 (4), 1998, p. 687-727.

Walt (Stephen), « American Primacy : Its Prospects and Pitfalls », *Naval War College Review*, 54 (2), 2002, p. 9-28.

Wohlforth (William) et Brooks (Stephen), « American Primacy in Perspective », *Foreign Affairs*, 81 (4), 2002, p. 20-33.

Wohlforth (William), « The Stability of a Unipolar World », *International Security*, 24 (1), 1999, p. 5-41.

Zakaria (Fareed), « The Challenges of American Hegemony : Then and Now », *International Journal*, 54 (1), 1998-1999, p. 9-27.

Zakaria (Fareed), *From Wealth to Power : The Unusual Origins of America's World Role*, Princeton, Princeton University Press, 1998, 199 p.

Zorgbibe (Charles), *L'avenir de la sécurité internationale*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, 154 p.

### ***Le rôle de la Présidence***

Adler (David Gray) (ed.), *The Constitution and the Conduct of American Foreign Policy*, Lawrence, University Press of Kansas, 1996, 396 p.

Barber (James David), *The Presidential Character : Predicting Performance in the White House*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 4<sup>e</sup> éd., 1992, 544 p.

Barilleaux (Ryan) (ed.), *Presidential Frontiers. Underexplored Issues in White House Politics*, Westport, Praeger, 1998, 256 p.

Boylan (Timothy), « War Powers, Constitutional Balance, and the Imperial Presidency », *Presidential Studies Quarterly*, 29 (2), 1999, p. 232-249.

Congressional Quarterly, *Powers of the Presidency*, Washington, Congressional Quarterly Press, 2<sup>e</sup> éd., 1997, 294 p.

Corwin (Edward) (et al.), *The President : Office and Powers, 1787-1984*, New York, New York University Press, 5<sup>e</sup> éd., 1984, 565 p.

Dallek (Robert), *Hail to the Chief. The Making of American Presidents*, New York, Hyperion, 1996, 232 p.

David (Charles-Philippe), *Au sein de la Maison-Blanche. La formulation de la politique étrangère des États-Unis de Truman à Clinton*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1994, 521 p.

David (Charles-Philippe) (et al.), *Foreign Policy Failure in the White House : Reappraising the Fall of the Shah and the Iran-Contra Affair*, Lanham, University Press of America, 1993, 191 p.

Deconde (Alexander), *Presidential Machismo : Executive Authority, Military Intervention, and Foreign Relations*, Boston, Northeastern University Press, 1999, 391 p.

Edwards (George) et Wayne (Stephen), *Presidential Leadership : Politics and Policy Making*, New York, Wadsworth, 6<sup>e</sup> éd., 1994, 576 p.

Fischer (Louis), *Presidential War Power*, Lawrence, University Press of Kansas, 1995, 245 p.

[359]

Forsythe (David) (ed.), *American Foreign Policy in an Uncertain World*, Lincoln, University of Nebraska Press, 1984, 575 p.

Foyle (Douglas), *Counting the Public In : Presidents, Public Opinion, and Foreign Policy*, New York, Columbia University Press, 1999, 379 p.

George (Alexander) et George (Juliette), *Presidential Personality and Performance*, Boulder, Westview Press, 1998, 287 p.

George (Alexander), *Presidential Decision-Making in Foreign Policy : the Effective Use of Information and Advice*, Boulder, Westview Press, 1980, 267 p.

Goldman (Joseph) (ed.), *American Security in a Changing World : Issues and Choices*, Lanham, University Press of America, 1986, 328 p.

Greenstein (Fred), *The Presidential Difference. Leadership Style from FDR to Clinton*, Princeton, Princeton University Press, 2001, 293 p.

Janis (Irving), *Groupthink, Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascos*, Boston, Houghton Mifflin, 1982, 349 p.

Mayer (Kenneth), *With the Stroke of a Pen. Executive Orders and Presidential Power*, Princeton, Princeton University Press, 2001, 293 p.

Neustadt (Richard), *Presidential Power and the Modern Presidents : The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, New York, Free Press, 2<sup>e</sup> éd., 1991, 371 p.

Preston (Thomas), *The President and His Inner Circle : Leadership Style and the Advisory Process in Foreign Affairs*, New York, Columbia University Press, 2001, 256 p.

Renshon (Stanley), *The Psychological Assessment of Presidential Candidates*, New York, New York University Press, 1996, 515 p.

Schlesinger (Arthur), *The Imperial Presidency*, Boston, Houghton Mifflin, 1973, 356 p. (Traduit aux Presses universitaires de France en 1976 sous le titre *La présidence impériale*, 568 p.)

Shapiro (Robert) (ed.), *Presidential Power. Forging the Presidency for the Twenty-First Century*, New York, Columbia University Press, 2000, 525 p.

Shull (Steven) (ed.), *Presidential Policymaking : An End-Of-Century Assessment*, New York, M.E. Sharpe, 1999, 330 p.

Snow (Donald) et Brown (Eugene), *Puzzle Palaces and Foggy Bottom. us Foreign and Defense Policy-Making*, New York, St. Martin's Press, 1994, 281 p.

Wildavsky (Aaron), *Perspective on the Presidency*, Boston Little, Brown, 1969, 795 p.

### ***Les acteurs bureaucratiques***

Allison (Graham) et Zelikow (Philip), *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York, Longman, 2<sup>e</sup> éd., 1999, 440 p.

Destler (Irving), Gelb (Leslie) et Lake (Anthony), *Our Own Worst Enemy. The Unmaking of American Foreign Policy*, New York, Simon Schuster, 1984, 319 p.

Dumbrell (John), *The Making of US Foreign Policy*, Manchester, Manchester University Press, 2<sup>e</sup> éd., 1998, 226 p.

Eisendrath (Craig) (ed.), *National Insecurity. us Intelligence After the Cold War*, Philadelphie, Temple University Press, 2000, 241 p.

Hiller (John), « Defense's Death Spiral », *Foreign Affairs*, 78 (4), 1999, p. 2-7.

Hoge (James) et Rose (Gideon) (eds), *How Did This Happen ? Terrorism and the New War*, New York, Public Affairs Press, 2001, 324 p.

Ikenberry (G. John) (ed.), *American Foreign Policy : Theoretical Essays*, New York, Longman, 4<sup>e</sup> éd., 2002, 624 p.

Jeffrey-Jones (Rohdri) et Andrew (Christopher), *Eternal Vigilance. 30 Years of the CIA*, Londres, Frank Cass, 1997, 246 p.

Johnson (Loch), *Bombs, Bugs, Drugs, and Thugs. Intelligence and America's Quest for Security*, New York, New York University Press, 2<sup>e</sup> éd., 2002, 288 p.

Lindsay (James) (ed.), *us Foreign Policy after the Cold War*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1997, 392 p.

Lowenthal (Mark), *Intelligence. From Secrets to Policy*, Washington Congressional Quarterly Press, 2002, 288 p.

Nathan (James) et Oliver (James), *Foreign Policy Making and the American Political System*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 3<sup>e</sup> éd., 1994, 336 p.

Richelson (Jeffrey), *The US Intelligence Community*, Boulder, Westview Press, 4<sup>e</sup> éd., 1999, 544 p.

Rourke (John) (et al.), *Making American Foreign Policy*, Guilford, Brown and Benchmark, 2<sup>e</sup> éd., 1996, 614 p.

Rubin (Barry), *Secrets of State. The State Department and the Struggle over US Foreign Policy*, New York, Oxford University Press, 1987, 335 p.

Sarkesian (Sam) (et al.), *US National Security. Policymakers, Processes, and Politics*, Boulder, Lynne Rienner, 3<sup>e</sup> éd., 2002, 331 p.

Smith (Hedrick), *The Power Game. How Washington Works*, New York, Ballantine Books, 1996, 2<sup>e</sup> éd., 793 p.

Talbott (Strobe) et Chandra (Nayan) (eds), *The Age of Terror : America and the World after September 11*, New York, Basic Books, 2001, 232 p.

Treverton (Gregory), *Reshaping Intelligence in an Age of Information*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, 282 p.

Wilson (George), *This War Really Matters ; Inside the Fight for Defense Dollars*, Washington, Congressional Quarterly Press, 2000, 200 p.

[361]

### ***Le rôle du Conseil de sécurité nationale***

Bock (Joseph), *The White House Staff and the National Security Assistant : Friendship and Friction at the Water's Edge*, New York, Praeger, 1987, 226 p.

Caraley (Demetrios James), *The Politics of Military Unification*, New York, Columbia University Press, 1966, 345 p.

Destler (Irving), « National Security Advice to US Presidents : Some Lessons from Thirty Years », *World Politics*, 29, janvier 1977, p. 143-176.

Destler (Irving), *Presidents, Bureaucrats and Foreign Policy : The Politics of Organizational Reform*, Princeton, Princeton University Press, 1972, 329 p.

Dorwart (Jeffrey), *Eberstadt and Forrestal : A National Security Partnership. 1909-1949*, College Station, Texas A & M University Press, 1991, 248 p.

Garrison (Jean), *Games Advisors Play : Foreign Policy in the Nixon and Carter Administrations*, College Station, Texas A & M University Press, 1999, 192 p.

Halberstam (David), *The Best and the Brightest*, New York, Random House, 2<sup>e</sup> éd., 2001, 780 p.

Hart (John), *The Presidential Branch. From Washington to Clinton*, Chatham, Chatham House Publishers, 1995, 300 p.

Hess (Stephen) et Pfiffner (James), *Organizing the Presidency*, Washington, The Brookings Institution, 3<sup>e</sup> éd., 2002, 294 p.

Hoopes (Townsend) et Brinkley (Douglas), *Driven Patriot : The Life and Times of James Forrestal*, New York, Knopf, 1992, 587 p.

Lavorel (Sabine), *La politique de sécurité nationale des États-Unis sous George W. Bush*, Paris, L'Harmattan, coll. Raoul-Dandurand, 2003.

Maison-Blanche, *History of the National Security Council, 1947-1997*, Washington, site internet de la Maison-Blanche, en ligne : <http://www.whitehouse.gov/nsc/history.html>.

Mulcahy (Kevin), « Rethinking Groupthink : Walt Rostow and the National Security Advisory Process in the Johnson Administration », *Presidential Studies Quarterly*, 25 (1), 1995, p. 237-251.

Mulcahy (Kevin), « Walt Rostow as National Security Advisor », *Presidential Studies Quarterly*, 25 (2), 1995, p. 223-236.

Preston (Andrew), « The Little State Department : McGeorge Bundy and the National Security Council Staff », *Presidential Studies Quarterly*, 31 (4), 2001, p. 635-659.

Sander (Alfred), « Truman and the National Security Council, 1945-1947 », *The Journal of American History*, 59, septembre 1972, p. 369-388.

Sarkesian (Sam) (ed.), *Presidential Leadership and National Security : Style, Institutions and Politics*, Boulder, Westview Press, 1984, 285 p.

[362]

Zegart (Amy), *Flawed by Design. The Evolution of the CIA, JCS, and NSC*, Stanford, Stanford University Press, 1999, 342 p.

**Le rôle du Congrès**

Caro (Robert), *Master of the Senate : The Years of Lyndon Johnson*, New York, Alfred A. Knopf, 2002, t. 3, 1152 p.

Cohen (Richard), « Why Congress Is So Alienated From Decision-making on US Foreign Policy », *The National Journal*, 17 avril 1999-

Courmont (Barthélémy), « Le Congrès et son poids dans la formulation de la politique étrangère américaine », *Revue internationale et stratégique*, 42, été 2001, p. 87-97.

Dworkin (Ronald), *A Badly Flawed Election : Debating Bush v. Gore, the Supreme Court, and American Democracy*, New York, New Press, 2002, 344 p.

Fischer (Louis), *Congressional Abdication on War and Spending*, College Station, Texas A & M University Press, 2000, 220 p.

Grimmett (Richard), « The War Powers Resolution : After Twenty-Eight Years », *CRS Issue Brief*, Washington, Library of Congress, 2001, 69 p.

Henehan (Marie), *Foreign Policy and Congress. An International Relations Perspective*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2000, 213 p.

Hinckley (Barbara), *Less than Meets the Eye : Foreign Policy Making and the Myth of the Assertive Congress*, Chicago, University of Chicago Press, 1994, 252 p.

Jones (Gordon) et Marini (John) (eds), *The Imperial Congress : Crisis in the Separation of Powers*, New York, Pharos Books, 1988, 366 p.

Lacorne (Denis), « Une présidence hamiltonienne : la politique étrangère de Ronald Reagan », *Revue française de science politique*, 39 (4), 1989, p. 539-562.

Lindsay (James), *Congress and the Politics of US Foreign Policy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994, 228 p.

Lindsay (James) et Ripley (Randall), *Congress Resurgent : Foreign And Defense Policy on Capitol Hill*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1993, 337 p.

Rosner (Jeremy), *The New Tug-Of-War : Congress, the Executive Branch, and National Security*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1995, 117 p.

Weisberg (Herbert) et Patterson (Samuel) (eds), *The Great Theatre - The American Congress in the 1990s*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, 304 p.

Zoellick (Robert), « Congress and the Making of US Foreign Policy », *Survival*, 41 (4), 1999-2000, p. 20-41.

[363]

### *L'opinion publique américaine*

Bayart (Jean-François), *L'illusion identitaire*, Paris, Fayard, 1996, 306 p.

Berstein (Serge) (dir.). *Les cultures politiques en France*, Paris, Seuil, 1999, 407 p.

Hassner (Pierre) et Marchai (Roland) (dir.), *La guerre entre le local et le global*, Paris, Karthala, 2003.

Klingberg (Frank), *Cyclical Trends in American Foreign Policy Moods : The Unfolding of America's World Role*, Lanham, University Press of America, 1983, 193 p.

Kull (Steven) et Destler (Irving), *Misreading the Public - The Myth of a New Isolationism*, Washington, Brookings Institution Press, 1999, 312 p.

Melandri (Pierre), *La politique extérieure des États-Unis de 1945 à nos jours*, Paris, Presses universitaires de France, 1982, 256 p.

Rielly (John), *Worldviews 2002 - American Public Opinion and Foreign Policy*, Chicago, Chicago Council on Foreign Relations — German Marshall Fund of the US, 2002, 74 p.

Rielly (John), *American Public Opinion and Foreign Policy 1999*, Chicago, Chicago Council on Foreign Relations, 1999, 40 p.

Strobel (Warren), *Late Breaking Foreign Policy : The News Media Influence on Peace Operations*, Washington, us Institute of Peace, 1997, 275 p.

Trubowitz (Peter), *Defining the National Interest - Conflict and Change in American Foreign Policy*, Chicago, The University of Chicago Press, 1998, 353 p.

### ***Les think tanks, les lobbies et la société civile***

Abelson (Donald), *American Think Tanks and Their Role in US Foreign Policy*, New York, St. Martin's Press, 1996, 208 p.

Corrado (Anthony), Mann (Thomas) et Potter (Trevor) (eds), *Inside the Campaign Finance Battle. Court Testimony on the New Reform*, Washington, Brookings Institution Press, 2003, 303 p.

Goldgeier (James), *Not Wether But When : The US Decision to Enlarge NATO*, Brookings Institution Press, 1999, 218 p.

Malavielle (Anne-Marie), Pasco (Xavier) et Sourbès-Verger (Isabelle), *Espace et puissance*, Paris, Ellipses/Fondation pour la Recherche Stratégique, 1999, 204 p.

Martin (William), « The Christian Right and American Foreign Policy », *Foreign Policy*, 114, printemps 1999, p- 66-80.

Shain (Yossi), *Marketing the American Creed Abroad - Diasporas in the US and their Homelands*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, 294 p.

[364]

Smith (James Allen), *The Idea Brokers : Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite*, New York, Free Press, 1993, 313 p.

Smith (Tony), *Foreign Attachment — The Power of Ethnic Groups in the Making of American Foreign Policy*, Cambridge, Harvard University Press, 2000, 190 p.

Vaïsse (Justin), « Petit guide des revues et des *think tanks* américains : les très riches heures des relations internationales aux États-Unis », *La Revue internationale et stratégique*, 34, été 1999, p. 53-64.



[365]

**La politique étrangère des «États-Unis.**  
*Fondements, acteurs, formulation*

## INDEX DES NOMS CITÉS

[Retour à la table des matières](#)

- Abelson (Donald) : 319  
Acheson (Dean) : 233, 313  
Adler (David Gray) : 29, 30, 35, 145, 155.  
Albright (Madeleine) : 180, 192, 244, 262, 283, 309, 311.  
Allen (Richard) : 241.  
Allison (Graham) : 207, 209  
Andrew (Christopher) : 199  
Arafat (Yasser) : 97.  
Aristide (Jean-Bertrand) : 328.  
Armey (Richard) : 273.  
Armstrong (C. Michael) : 334.  
Artaud (Denise) : 11.  
Aspin (Les) : 243.  
Atwood (Brian) : 262.  
Auger (Vincent) : 225, 230, 243.
- Baker (James) : 96, 180, 242.  
Baker (Stewart) : 199.  
Bail (George) : 236.  
Balthazar (Louis) : 12.  
Barber (James David) : 165, 166, 171.  
Barilleaux (Ryan) : 157.  
Barrows (J.H.) : 77.  
Barsky (Robert R) : 137, 139  
Barthe (Sébastien) : 12, 64, 90, 341.  
Bayart (Jean-François) : 301.
- Bell (Daniel) : 62.  
Ben Laden (Oussama) : 49, 133.  
Bennett (Andrew) : 279  
Berger (Samuel) : 244, 312.  
Bergh (Albert Ellery) : 75.  
Bergsten (C. Fred) : 105, 133, 134, 135.  
Berkowitz (Bruce) : 199  
Berman (Morris) : 69.  
Berstein (Serge) : 301.  
Betts (Richard) : 193, 194.  
Bilder (Richard B.) : 21.  
Birnbaum (Jeffrey H.) : 326, 336.  
Blessing (Lee) : 42.  
Blin (Arnaud) : 53, 58.  
Blinken (Antony) : 32.  
Blum (John M.) : 78.  
Bock (Joseph) : 232.  
Boyer (Mark) : 9, 147, 158, 160, 161, 206, 225.  
Boylan (Timothy) : 153  
Bracken (Paul) : 202.  
Brinkley (Douglas) : 213.  
Brooks (Stephen G.) : 117.  
Brown (Eugene) : 147, 177, 180, 184, 204, 225, 232.  
Brown (Harold) : 189-  
Bryan (William Jennings) : 77, 83.

- Brzezinski (Zbigniew) : 224, 225, 226, 228, 239, 240, 242, 340.
- Buchanan (Pat) : 81, 82, 129
- Buck (Lames) : 215.
- Bundy (McGeorge) : 224, 225, 226, 227, 229, 235, 236, 237.
- Bush (George H.) : 32, 33, 68, 148, 151, 156, 158, 162, 163, 164, 165, 167, 168, 170, 174, 180, 194, 221, 222, 242, 245, 252, 303, 334, 347.
- Bush (George W.) : 35, 45, 46, 47, 49, 60, 64, 69, 76, 82, 90, 96, 103, 106, 112, 113, 114, 121, 135, 139, 149, 154, 156, 158, 162, 163, 164, 166, 168, 170, 174, 180, 189, 199, 203, 225, 226, 232, 244, 245, 265, 277, 279, 282, 283, 292, 293, 294, 300, 307, 308, 310, 311, 312, 315, 331, 332, 337, 341, 346, 347, 348.
- Bymes (James) : 233.
- Campbell (David) : 43.
- Caraley (Demetrios) : 213.
- Carlucci (Frank) : 241.
- Caro (Robert) : 255.
- Carter (James) : 30, 32, 45, 46, 47, 67, 69, 75, 87, 88, 94, 95, 96, 151, 158, 161, 162, 164, 166, 167, 168, 169, 170, 172, 180, 189, 195, 208, 220, [366] 222, 232, 239, 240, 243, 244, 245, 254, 286, 308.
- Carter (Ralph) : 9, 147, 221, 224, 225, 240, 242, 243, 261, 266, 270, 275, 280.
- Case (Clifford) : 31.
- Casey (W.) : 195.
- Castlereagh (Henry) : 93
- Chaliand (Gérard) : 53, 58.
- Chandra (Nayan) : 202.
- Cheney (Richard) : 103, 244, 348, 349.
- Chomsky (Noam) : 105, 136, 137, 138.
- Christopher (Warren) : 180, 199, 243, 244.
- Church (Frank) : 32, 33
- Churchill (Winston) : 86.
- Clark (William) : 225, 233, 241.
- Clifford (Clark) : 233.
- Clinton (William J.) : 32, 33, 38, 46, 47, 68, 69, 76, 82, 88, 96, 97, 98, 99, 106, 121, 134, 139, 144, 145, 151, 154, 155, 156, 158, 159, 165, 167, 168, 170, 171, 174, 180, 184, 195, 199, 205, 208, 221, 232, 243, 244, 252, 253, 254, 257, 258, 259, 261, 263, 264, 266, 276, 278, 281, 282, 283, 290, 307, 308, 315, 323, 324, 327, 331, 332, 334, 336, 341, 342, 346, 347, 350.
- Cohen (Bernard) : 10, 11.
- Cohen (Eliot) : 103- Cohen (Richard E.) : 273.
- Cohen (William) : 244, 311.
- Coletta (Paolo E.) : 83.
- Collier (Ellen) : 268.
- Commager (Henry Steele) : 31, 52, 74, 85
- Coolidge (Calvin) : 166.
- Cooper (Sherman) : 32.
- Corrado (Anthony) : 333
- Corwin (Edward S.) : 23, 143, 249
- Cottam (Richard) : 172.
- Cremer (Marie-Hélène) : 12.
- Cronkite (Walter) : 307.
- Crèvecoeur (Hector St. John de) : 57
- Cutler (Robert) : 234, 239.
- Daalder (Ivo) : 203, 230, 244.
- Dallek (Robert) : 10, 41, 167, 169
- Daridan (Jean) : 58.
- Darwin (Charles) : 77.
- David (Charles-Philippe) : 11, 12, 62, 64, 90, 110, 141, 145, 158, 171, 174, 184, 185, 192, 202, 208, 212, 227, 229, 239, 267, 341.
- DeConde (Alexander) : 156.
- Deese (David) : 160, 169, 206.
- Deibel (Terry) : 262, 284.
- Delaporte (Murielle) : 11.
- Destler (Irving) : 10, 30, 203, 209, 215, 230, 244, 288, 289, 290, 296.

- Deudney (Daniel) : 111.  
 Deutch (John) : 195, 201.  
 Divier (Pierre-François) : 84.  
 Dole (Bob) : 281, 336.  
 Dorwart (Jeffery) : 213  
 Dowd (Maureen) : 322.  
 Dreyfuss (Robert) : 196.  
 Dulles (Allen) : 195.  
 Dulles (John Foster) : 59, 89, 95, 234  
 Dumbrell (John) : 183, 189, 198, 224  
 Dworkin (Ronald) : 282.
- Eberstadt (Ferdinand) : 213, 214, 215  
 Edwards : 147, 153, 158.  
 Eisendrath (Craig) : 196.  
 Eisenhower (Dwight) : 160, 162, 166,  
 167, 168, 169, 170, 171, 173, 187,  
 189, 195, 217, 220, 225, 229, 232,  
 234, 235, 239, 242, 245.  
 Elder (Shirley) : 11.  
 Elsey (George) : 233
- Falk (Richard A.) : 104, 123, 124, 125  
 Fischer (Louis) : 10, 153, 156.  
 Fitzpatrick (John C.) : 55.  
 Flynn (Stephen) : 202.  
 Ford (Gerald) : 166, 168, 173, 180, 189,  
 199, 220, 222, 237, 238, 239, 245,  
 259.  
 Forrestal (James) : 213, 214, 215, 233.  
 Forsythe (David) : 156, 172.  
 Foyle (Douglas) : 161.  
 Franck (Thomas) : 10, 11.  
 Frankfurter (Félix) : 37.  
 Franklin (Benjamin) : 46, 62.  
 Fried (Richard M.) : 60.  
 Friedberg (Aaron) : 103.  
 Friedman (Thomas L.) : 105, 132, 133,  
 258, 322.  
 Fry (Earl H.) : 21.  
 Fukuyama (Francis) : 62, 103, 104,  
 123, 125, 126.
- Gaddis (John Lewis) : 63  
 Gagnon (Benoît) : 202.
- Gagnon (Frédéric) : 185.  
 Gardner (Richard) : 180.  
 Garrison (Jean) : 227.  
 Gary (Clifford) : 206.  
 Gates (Bill) : 133.  
 [367]  
 Gelb (Leslie H.) : 30, 209.  
 George (Alexander) : 10, 164, 166, 172,  
 227, 232.  
 George (Juliette) : 164, 166, 172, 232  
 George (Larry N.) : 29, 30.  
 Gilbert (Félix) : 31.  
 Gilman (Benjamin) : 257.  
 Gingrich (Newt) : 260, 261, 272, 281,  
 282, 292, 300.  
 Glennon (Michael J.) : 29, 30.  
 Goldgeier (James) : 340.  
 Goldman (Joseph) : 152.  
 Goldman (Stuart) : 278.  
 Goldwater (Barry) : 60.  
 Goodman (Melvin) : 200.  
 Goodpaster (Andrew) : 234.  
 Gore (Al) : 263, 282.  
 Grapin (Jacqueline) : 81.  
 Greenberg (Maurice) : 193, 195  
 Greenberger (Robert) : 290.  
 Greenstein (Fred) : 10, 166, 167, 168,  
 232.  
 Gregg (Judd) : 276.  
 Griffiths (Martin) : 124.  
 Grimmett (Richard F.) : 257, 258  
 Grondin (David) : 12, 113, 202.  
 Grosser (Alfred) : 59.
- Haass (Richard) : 193, 195.  
 Hafner (Donald) : 169, 206.  
 Haig (Alexander) : 180, 225, 240, 241  
 Halberstam (David) : 229  
 Halperin (Morton) : 151, 261.  
 Hamilton (Alexander) : 19, 27, 28, 29,  
 30, 31, 48, 51, 55, 73, 74, 78, 80,  
 90, 211.  
 Hamilton (Stanislaus Murray) : 76  
 Handlin (Oscar) : 45.  
 Harriman (Averell) : 233.

- Harris (James) : 193  
 Hart (John) : 214, 215, 224.  
 Hartmann (Frederick) : 220, 222.  
 Hartz (Louis) : 10, 46.  
 Hassner (Pierre) : 12, 314, 319.  
 Hastert (Dennis) : 282.  
 Havel (Vaclav) : 340.  
 Hay (John) : 48.  
 Hegel (Friedrich) : 345.  
 Helms (Jesse) : 38, 69, 82, 97, 262, 264, 277, 281, 292, 331, 339.  
 Helms (Richard) : 195.  
 Hendrickson (Ryan) : 156.  
 Henkin (Louis) : 10, 23, 24, 25, 26, 32, 38.  
 Herrmann (Richard) : 314.  
 Hersman (Rebecca) : 39.  
 Hess (Stephen) : 230.  
 Hill (Eleanor) : 193  
 Hiller (John) : 191.  
 Hitler (Adolf) : 78, 313.  
 Hocking (Brian) : 21.  
 Hoffmann (Stanley) : 11, 41, 50, 61, 62, 63, 75, 98, 101.  
 Hofstadter (Richard) : 59, 60.  
 Hoge (James) : 194, 202.  
 Holbrooke (Richard) : 262, 276.  
 Holsti (Ole) : 287.  
 Hoopes (Townsend) : 213  
 Hopkins (Harry) : 87.  
 Hughes (Harold) : 33.  
 Hull (Cordell) : 87.  
 Hunt (Michael) : 10, 41, 59.  
 Huntington (Samuel P.) : 59, 122, 342, 343.  
 Hussein (Saddam) : 313, 325, 350.  
 Ikenberry (G. John) : 104, 110, 111, 112, 113, 116, 117, 122, 168, 207, 209.  
 Ivers (Gregg) : 154.  
 Jackson (Henry) : 74, 76, 78, 79, 80, 300.  
 Jackson (Jesse) : 328.  
 Jackson (Robert H.) : 26.  
 Janis (Irving) : 174.  
 Jay (John) : 19, 27, 51, 57.  
 Jefferson (Thomas) : 17, 28, 36, 51, 62, 73, 74, 75, 76, 78, 79, 80.  
 Jeffords (James) : 252, 282.  
 Jeffrey-Jones (Rhodri) : 199  
 Jentleson (Bruce W.) : 9, 10, 38, 71, 72, 80, 82, 89, 267.  
 Johnson (Loch) : 194, 195, 198, 199, 200, 201, 216, 229, 232, 245.  
 Johnson (Lyndon B.) : 30, 35, 49, 58, 87, 95, 158, 161, 162, 166, 167, 168, 169, 170, 174, 189, 220, 222, 224, 236, 237, 255.  
 Johnson (Tim) : 342.  
 Johnstone (Craig) : 329  
 Jones (Gordon) : 251.  
 Jordan (Vernon) : 336.  
 Kadhafi (Muammar al-) : 313.  
 Kagan (Robert) : 103, 104, 106, 107, 108, 113, 139.  
 Kahn (Ronald) : 16.  
 Kaiser (Robert) : 329  
 Kant (Emmanuel) : 84, 86.  
 Kaplan (Robert D.) : 59.  
 [368]  
 Kapstein (Ethan B.) : 111.  
 Kaspi (André) : 11, 18.  
 Katzmann (Robert) : 29.  
 Kaufman (Burton Ira) : 52, 55, 74.  
 Kegley (Charles) : 9, 10, 180, 183, 189, 190, 195, 198, 204, 212, 227, 251, 260, 267, 269, 297, 304, 306, 308.  
 Kelley (Christopher) : 157.  
 Kempf (H.) : 11.  
 Kennan (George) : 91, 93-  
 Kennedy (Edward) : 30.  
 Kennedy (John F.) : 35, 46, 69, 87, 92, 95, 151, 159, 160, 165, 167, 168, 169, 170, 174, 177, 180, 189, 207, 220, 222, 229, 232, 235, 236, 243, 244, 309.  
 Kirkpatrick (Jeanne) : 89-

- Kissinger (Henry) : 30, 74, 92, 93, 180, 221, 224, 225, 226, 227, 228, 237, 238, 239, 242, 286, 305, 313, 340.
- Klingberg (Frank L.) : 302.
- Knox (Philander) : 48.
- Kolko (Gabriel) : 10.
- Koppel (Ted) : 307.
- Krasner (Stephen) : 207.
- Kratochwil (Friedrich) : 43.
- Krauthammer (Charles) : 104, 108, 109, 113, 139.
- Kristol (William) : 103, 104, 106, 108, 113, 139.
- Krugman (Paul) : 322.
- Kull (Steven) : 288, 289, 290, 296.
- Kupchan (Charles A.) : 104, 113, 121, 122, 123.
- Lacorne (Denis) : 252.
- Lacour-Gayet (Robert) : 50, 52, 56, 74.
- Lacroix (Jean-Michel) : 45, 74, 75, 77.
- Lafayette (marquis de) : 55.
- Laird (Mervin) : 189.
- Lake (Anthony) : 30, 151, 209, 224, 243, 244.
- Lambert (Édouard) : 16.
- Lapid (Yosef) : 43.
- Lavorel (Sabine) : 25, 35, 37, 244.
- Lay (James) : 233.
- Levy (Leonard W.) : 16.
- Lewinsky (Monica) : 253.
- Lieber (Ronald) : 279, 287.
- Lincoln (Abraham) : 36, 50, 58.
- Lind (Michael) : 300, 301, 302.
- Lindbergh (Charles) : 287.
- Lindsay (James) : 182, 184, 199, 209, 225, 265, 266, 269, 314.
- Lippman (Thomas W.) : 263
- Lipscomb (Andrew A.) : 75.
- Locke (John) : 17, 18, 36.
- Lodge (Henry Cabot) : 77.
- Lott (Trent) : 315, 338, 339.
- Lowenthal (Mark) : 194, 195, 198, 201.
- Lowi (Théodore) : 159.
- Lugar (Richard) : 94.
- Mac Arthur (Douglas) : 148.
- Madison (James) : 16, 19, 21, 22, 27, 28, 29.
- Mahan (Alfred T.) : 77.
- Malavielle (Anne-Marie) : 334.
- Malfatto (Pierre-Louis) : 12.
- Mandelbaum (Michael) : 98, 104, 123, 126, 127, 128.
- Mann (Charles) : 203.
- Mann (Thomas E.) : 10, 25, 29, 36, 38, 333.
- Mao Zedong : 313
- Marchai (Roland) : 314.
- Marienstras (Élise) : 11, 44, 50, 57, 58.
- Marini (John) : 251.
- Marshall (George) : 48, 69, 233
- Marshall (John) : 34.
- Martel (Gordon) : 206.
- Martin (William) : 319, 324.
- Mastanduno (Michael) : 111, 115, 209
- Mayer (Kenneth) : 149
- Maynes (Charles Williams) : 105, 308.
- McCain (John) : 266.
- McCarthy (Joseph) : 59, 60.
- McCormick (James M.) : 267, 308, 309
- McFarlane (Robert) : 227, 241.
- McGilvray (James) : 136, 138.
- McKinley (William) : 34, 76, 83.
- McNamara (Robert) : 64, 189, 236, 237.
- Mead (Walter Russell) : 10, 50, 73, 74, 78, 79, 83, 162, 302.
- Melandri (Pierre) : 11, 80, 250, 269, 305
- Merinda (Kevin) : 330, 342.
- Milosevic (Slobodan) : 98.
- Mitchell (George) : 336.
- Moe (Terry) : 159
- Monroe (James) : 76, 162.
- Montesquieu : 21, 23.
- Morgan (Dan) : 330, 342.
- Morgenthau (Hans J.) : 91, 92, 93
- Morison (Elting E.) : 41.
- Mufson (Steven) : 329-

- Mulcahy (Kevin) : 225, 229, 236, 237.  
[369]
- Nader (Ralph) : 84, 325.  
Nash (Henry T.) : 87.  
Nasser (Gamal Abdel) : 313.  
Nathan (James) : 180, 189, 198, 232,  
238.  
Neustadt (Richard) : 10, 160.  
Newenham (Sir Edward) : 55.  
Niebuhr (Reinhold) : 90, 93.  
Nixon (Richard) : 30, 32, 33, 35, 67, 93,  
96, 158, 161, 162, 164, 166, 167,  
168, 169, 170, 173, 180, 183, 189,  
195, 208, 220, 221, 222, 224, 227,  
232, 237, 239, 245, 251, 253, 257,  
259, 286, 313.  
Nordlinger (Eric) : 105, 130, 131.  
North (Oliver) : 241.  
Nouailhat (Yves-Henri) : 11, 48, 77, 89.  
Nye (Joseph S.) : 82, 94, 97, 99, 104,  
112, 113, 114, 117, 119, 202.
- O'Sullivan (John L.) : 56.  
Oliver (James) : 180, 189, 198, 232,  
238.  
Omestad (Thomas) : 200.  
Oppenheimer (J. Robert) : 63.  
Ornstein (Norman J.) : 10, 11, 25.  
Ostrom (Charles) : 152.
- Paine (Thomas) : 44.  
Pasco (Xavier) : 334, 335.  
Paterson (Thomas) : 267.  
Patterson (Samuel) : 277.  
Perot (Ross) : 64, 81, 82, 96.  
Perry (William) : 243.  
Peterson (Shannon) : 314.  
Pfiffner (James) : 230.  
Podhoretz (Norman) : 67, 139.  
Poindexter (John) : 227, 241.  
Polk (James) : 149-  
Porter (Trevor) : 333-  
Powell (Colin) : 148, 163, 180, 192,  
224, 241, 244.
- Power (Samantha) : 82, 98.  
Prados (John) : 10.  
Pressler (Larry) : 342.  
Preston (Andrew) : 225, 229, 236.  
Preston (Thomas) : 169, 170, 171.
- Rabkin (Jeremy) : 105, 129, 130.  
Racicot (Jean-Philippe) : 110, 113, 185,  
192.  
Reagan (Ronald) : 30, 32, 44, 45, 46,  
47, 60, 64, 68, 76, 89, 94, 151,  
154, 155, 158, 162, 164, 166, 167,  
168, 169, 170, 174, 180, 189, 195,  
199, 206, 208, 220, 221, 222, 224,  
225, 228, 231, 232, 240, 242, 245,  
252, 263, 264, 267, 272, 286, 300,  
307, 313, 329, 332.  
Reilly (William) : 263.  
Renshon (Stanley) : 166.  
Ricard (Serge) : 269.  
Rice (Condoleezza) : 163, 224, 226,  
244.  
Richelson (Jeffrey) : 194, 213, 221.  
Rielly (John E.) : 288, 291, 295, 296.  
Ripley (Randall) : 265, 277, 314.  
Risen (James) : 195.  
Robert (Jacques) : 29, 37.  
Robertson (Pat) : 81.  
Robinson (Randall) : 328.  
Roche (Jean-Jacques) : 53.  
Rockman (Bert) : 145, 160, 172, 209,  
230.  
Rogers (William) : 180, 224, 225, 238.  
Roosevelt (Franklin D.) : 152, 165, 168,  
172, 184, 206, 213, 287, 312, 347.  
Roosevelt (Théodore D.) : 34, 36, 46,  
51, 76, 77, 78, 83, 86, 87, 90, 95,  
98, 162, 250.  
Rosati (Jerel) : 9, 10, 160, 183, 188,  
191, 195, 198, 199, 204, 206, 209,  
215, 224, 232.  
Rose (Gideon) : 194, 202.  
Rosen (Stephen) : 103.  
Rosner (Jeremy D.) : 272, 291.  
Rostow (Walt) : 41, 224, 225, 228, 236.

- Rourke (John) : 9, 10, 147, 158, 160, 161, 177, 180, 206, 225.  
 Rousseau (Jean-Jacques) : 75.  
 Rubin (Barry) : 183-  
 Rumsfeld (E)onald) : 103, 163, 189, 244, 347.  
 Rusk (Dean) : 224, 225, 235, 236.  
 Ryan (Léo) : 33.
- Sabbagh (Daniel) : 254, 259, 285.  
 Safire (William) : 322.  
 Sander (Alfred) : 213-  
 Sanger (David) : 311.  
 Sankoh (Foday) : 276.  
 Sarkesian (Sam) : 177, 188, 189, 190, 197, 198, 206, 215, 221, 225, 230.  
 Scarborough (Joe) : 265.  
 Scardaville (Michael) : 203.  
 Schaeffer (Brett D.) : 263-  
 Schlesinger (James) : 189, 342.  
 Schlesinger Jr. (Arthur) : 23, 33, 67, 69, 235, 250, 292.  
 Schmitt (Eric) : 332.  
 Schwartz (Bernard) : 21, 28, 35, 36, 37, 334.  
 [370]  
 Schwarz (Benjamin) : 57.  
 Scott (James) : 261, 309.  
 Scowcroft (Brent) : 224, 227, 238, 239, 242.  
 Shain (Yossi) : 329, 331, 343.  
 Shapiro (Robert) : 160, 230.  
 Shull (Steven) : 153.  
 Shultz (George P.) : 240.  
 Simendiger (Alexis) : 203.  
 Simon (Dennis) : 152.  
 Sinatra (Frank) : 306.  
 Smith (Hedrick) : 10, 208, 341.  
 Smith (James Allen) : 319.  
 Smith (Jeffrey) : 201.  
 Smith (Steve) : 101.  
 Smith (Tony) : 326, 330, 332, 334, 336, 337, 343.  
 Snow (Donald) : 147, 180, 184, 188, 195, 204, 232.
- Sorensen (Ted) : 151, 235.  
 Souers (Sidney) : 233.  
 Sourbs-Verger (Isabelle) : 334.  
 Spanier (John) : 87.  
 Spiro (Peter J.) : 21.  
 Spitzer (Robert) : 30, 31.  
 Spring (Baker) : 263.  
 Starr (Kenneth) : 282.  
 Steel (Ronald) : 84.  
 Stern (Eric) : 172, 227, 232.  
 Strauss (Robert) : 336.  
 Strobel (Warren P.) : 307, 308.  
 Strong (Josiah) : 77.  
 Sutherland (George) : 34.
- Taft (Howard) : 37, 48, 83.  
 Talbott (Strobe) : 202.  
 Taylor (Charles) : 276.  
 Taylor (Maxwell) : 235.  
 Tetlock (Philip) : 168.  
 Tocqueville (Alexis de) : 38, 61, 248, 317.  
 Toinet (Marie-France) : 11, 24.  
 Tower (John) : 151.  
 Treverton (Gregory) : 201.  
 Trubowitz (Peter) : 299, 302.  
 Truman (Harry S.) : 35, 63, 76, 78, 87, 92, 95, 98, 146, 148, 152, 158, 160, 161, 162, 165, 167, 168, 169, 170, 173, 175, 177, 181, 184, 198, 208, 213, 214, 215, 219, 220, 221, 225, 229, 232, 233, 234, 287, 312.  
 Turner (Frederick Jackson) : 58.  
 Turner (Stansfield) : 195.  
 Turpin (Dominique) : 16.
- Vagnoux (Isabelle) : 269, 278.  
 Vaisse (Justin) : 12, 80, 250, 314, 319.  
 Valladão (Alfredo) : 57.  
 Vallet (Élisabeth) : 12.  
 Vance (Cyrus) : 180, 224, 225, 228, 239, 240.  
 Vandenberg (Arthur) : 35, 251, 313.  
 Védrine (Hubert) : 158.

- Waever (Ole) : 101.  
Walesa (Lech) : 340.  
Walt (Stephen M.) : 104, 115, 116, 117, 121.  
Washington (George) : 19, 23, 25, 28, 31, 43, 47, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 68, 72, 74, 75, 76, 84, 88, 145, 146, 148, 149, 162.  
Wattenberg (Ben J.) : 57.  
Wayne (Stephen) : 147, 153, 158.  
Weinberger (Caspar) : 189, 240.  
Weiner (Tim) : 276.  
Weisberg (Herbert) : 277.  
Wendzel (Robert) : 220, 222.  
Westerfield (Donald) : 153.  
Wiarda (Howard J.) : 9, 10, 43, 158, 163, 164, 183, 186, 188, 191, 198, 204, 221, 225.  
Wildavsky (Aaron) : 159-  
Williams (William Appleman) : 56, 83-  
Wilson (Charles) : 189.  
Wilson (George) : 191.  
Wilson (Woodrow) : 34, 46, 54, 77, 78, 79, 80, 84, 85, 86, 88, 89, 92, 94, 103, 127, 145, 164, 166, 168, 250, 287, 312.  
Winthrop (John) : 89.  
Wittkopf (Eugene) : 10, 11, 180, 183, 189, 190, 195, 198, 204, 212, 227, 251, 267, 269, 297, 304, 306, 308.  
Wohlforth (William C.) : 117, 118, 121.  
Wolfowitz (Paul) : 103.  
Woolsey (James) : 195.  
Zablocki (Clement) : 31.  
Zakaria (Fareed) : 104, 118, 119, 120, 121.  
Zegart (Amy) : 10, 186, 198, 206, 213, 215, 218, 229, 232.  
Zelikow (Philip) : 207.  
Zeller (Shawn) : 339  
Zoellick (Robert) : 270, 313.  
Zorgbibe (Charles) : 126.

[371]

**La politique étrangère des «États-Unis.**  
*Fondements, acteurs, formulation*

## INDEX THÉMATIQUE

[Retour à la table des matières](#)

ABC : 305, 307.

Académie militaire : 185.

Accord de libre-échange : 81, 82, 96, 150.

Accords

- de Bretton Woods : 95.

- de Dayton : 259, 266.

- en forme simplifiée : 26, 31.

- exécutifs : 31, 150, 251.

- internationaux : 26, 31, 294.

ACDA, *Arms Control and Disarmement Agency* : 182, 262, 267.

Acteurs transnationaux : 105, 131.

Administration : 22, 38, 64, 67-68, 95, 98, 101-102, 106, 112, 114, 119, 120-124, 135-136, 139, 151, 157-158, 164, 169, 173-174, 177-178, 180-183, 198, 201, 204, 207-208, 215, 217-218, 222-223, 226-232, 235-237, 239-241, 243, 245, 260-262, 265, 269-270, 275-278, 282-284, 294, 307, 309, 310-311, 313, 321, 325, 329, 331, 336-337, 340, 345, 347, 349-350.

*Advocacy Groups* : 324.

*Advocacy Think Tanks* : 320, 321, 325.

Aérospatiale : 334-335.

Affaires

- légales : 181, 189.

- politiques : 181.

- sociales : 159, 185.

Afghanistan : 49, 65, 67, 88, 129, 148, 149, 151, 200, 239, 253, 258, 259, 283, 310, 347, 348, 349.

AFL-CIO : 323, 337.

*Africa Growth and Opportunity Act* : 328.

Africain-Américain : 58, 66, 266, 297, 327-328, 339.

- Africare : 327.  
 Afrique : 88, 181, 328.  
 Afrique du Sud : 264, 297, 327.  
 Agence internationale pour l'énergie atomique : 205.  
 Agence pour le développement international : 182, 292.  
 Agence fédérale : 202, 346.  
 Agence militaire : 194.  
 Aide au développement : 324, 328.  
 Aide économique : 95, 247, 342.  
 Aide militaire : 154, 260.  
 AIPAC, American-Israel Public Affairs Committee : 278, 326, 327, 329, 336-337, 339-340.  
 Al Qaida : 200.  
 ALENA : 81, 96, 323-324, 340.  
 Allemagne : 53, 92, 117, 127, 266, 278.  
 Alliance : 18, 20, 28, 51-53, 55, 69, 73, 89-90, 95, 115, 123, 130-131, 162, 186, 299, 329, 336-338, 340-342.  
 Ambassadeur : 24, 28, 36, 47, 74, 146, 151, 179-181, 216, 226, 256, 261-262, 276-278.  
 Amendement : 15, 22, 27, 30, 32-33, 51, 187, 260, 267, 269, 274, 280, 342.  
 AFBF, *American Farm Bureau Fédération* : 323,338.  
 Amérindiens : 27, 58.  
 Amérique latine : 66-67, 69, 88, 95, 137, 162,269, 277, 299.  
 Anarchisme : 136.  
 Angola : 88.  
 Antiaméricanisme : 114.  
 Anticommunisme : 60.  
 Armée de l'Air : 185, 187, 189-191, 196, 213, 216.  
 Armée de Terre : 185, 187, 189-191, 196, 213-214, 216.  
 Armes  
     - de destruction massive : 73, 194, 199, 268, 294, 347, 351.  
     - de haute précision : 192, 196.  
     - intelligentes : 196.  
     - nucléaires : 42, 63, 89, 158, 205.  
 Articles de la Confédération : 17-19, 55.  
 [372]  
 Asie : 21, 48, 50, 64, 66, 96, 122-123, 133-135, 181, 236, 272-273.  
 Assassinat politique : 199.  
 Assemblée constituante (voir convention de Philadelphie) : 19.  
 Assistance économique : 151, 158.  
 Assistance militaire : 157, 268.  
 Assistant-secrétaire d'État : 181.  
 Assistants : 223, 255, 275, 280.  
     - assistants parlementaires : 288.  
     - assistants-secrétaires : 180, 189, 196, 222.

Associations : 19, 49, 274, 317-318, 322-324, 326, 338, 340.

Attaque :

- biologique : 202.
- chimique : 202.
- nucléaire : 202.
- radiologique : 202

Audimat : 306.

Auditions publiques : 266, 278.

Autodétermination : 57.

Avortement (voir contrôle des naissances) : 22, 261.

Axe du mal : 90.

Azerbaïdjan : 327, 339, 340.

Baie des Cochons : 199, 235.

Bakou : 339.

Banque import-export : 205.

Banque mondiale : 204.

Barrières

- non tarifaires : 205.
- tarifaires : 205.

Base militaire : 20, 274.

Bicamérisme : 22.

*Bipartisan Campaign Reform Act* : 333.

*Black Caucus* : 266, 273, 327, 344.

Blanchiment d'argent : 204.

Boeing : 323, 341.

Bombe atomique : 63.

Bosnie : 68, 88, 98, 120, 148, 154-156, 167, 192, 207, 243-244, 259, 264, 266, 274, 281, 309.

Bouclier antimissile : voir Défenses antimissiles.

*Brookings* : 319-320.

Budget

- de la CIA : 198.
- de la Défense : 106, 179, 185, 187- 189, 191-192, 196, 286, 294, 302, 324, 347, 350.
- du Conseil de sécurité nationale : 211, 218, 231.
- du Département d'État : 47, 179, 272, 292.
- du département de la Sécurité intérieure : 201.
- du renseignement : 260.
- fédéral : 151, 179, 185, 206, 281, 292.

Bureau

- de la lutte antiterroriste : 245.
- de la Sécurité du territoire national : 201.
- de Planification : 181.
- de recherche et du renseignement : 196.

- des conseillers économiques : 205.
- du secrétaire à la Défense, *Office of the Secretary of Defense* : 181, 189.
- exécutif : 211.
- Bureaucraties : 169, 172, 173, 177, 178, 184, 206-209, 221-224, 226, 228-230, 234-238, 245, 252, 272.
- Business Roundtable : 323.
  
- Cabinet : 151, 329, 335-336,
  - Akin Gurnp : 336.
  - Verner Liipfert : 336.
- Californie : 320, 326, 330.
- Cambodge : 32, 259.
- Canada : 20, 51, 150, 278.
- Capitalisme : 83, 88, 126, 132.
- Caractère national : 41.
- Carnegie* : 319.
- Carter Center* : 320.
- Cartographie : 189, 196.
- Caucus : 266, 273, 327, 339, 344.
- CBS : 292, 305, 307.
- Center for Security Policy* : 325.
- Centres de recherche : 66, 101, 184, 317, 319, 324.
- Century Fund* : 319.
- Chambre des représentants : 22, 29, 33-34, 155, 266, 273, 292, 310.
- Charte
  - de l'Atlantique : 86.
  - de l'ONU : 155.
  - de l'OTAN : 155.
- fondamentale (voir Constitution) : 16, 256.
- Checks and balances (voir poids et contrepoids) : 23, 145.
- Chef
  - de gouvernement : 22, 146-147, 151.
  - de la majorité : 280, 281, 315.
  - de l'exécutif : 27, 31, 147.
  - de parti : 35, 280.
- [373]
  - des armées : 146-147, 256.
  - d'État : 22, 141, 143, 146-147, 149-150, 164, 200, 226.
  - d'État-Major : 187-188, 190-191, 213-214, 216.
- Chicago Council on Foreign Relations* : 290, 295-296.
- Chili : 93, 198, 238.
- Chine : 48, 93, 117, 127, 150, 228, 238, 243, 265, 269, 277, 313, 323, 329.
- Christian Coalition* : 337, 339.
- CIA, *Central Intelligence Agency* : 33, 63, 194-199, 201, 203, 207, 214, 235, 238, 260, 309, 322.

- CJCS, *Chairman of the Joint Chiefs of Staff* : 187-188, 190, 194-195, 207, 216.  
CNBC : 305.  
CNN : 305, 308-309, 312.  
Colombie : 35, 157, 204, 347.  
Comité des chefs d'État-major : 187, 191, 214, 216.  
Comité interdépartemental : 217, 219, 220-224, 230-231, 234-235, 237-240.  
Commandement
  - fonctionnel : 190.
  - interarmes : 188.
  - militaire : 190, 346.
  - régional : 190.
  - spécifique : 190, 195.
  - unifié : 187, 190, 195, 346.Commerce : 24, 48, 55, 72, 79, 81, 89, 105, 131, 133, 135, 151, 205, 256, 264, 269, 299-300, 318.  
Commission
  - d'enquête : 24, 33, 193, 348.
  - des affaires étrangères : 32, 38, 69, 77, 82, 94, 97, 261-263, 272, 275-276, 292, 339.
  - des appropriations : 33, 275-277.
  - des forces armées : 33, 275.
  - du commerce international : 205.
  - électorale : 333-
  - législative : 31, 267, 272.
  - permanente : 241, 275.
  - spéciale : 33.
  - sur la sécurité nationale : 275.Committee
  - for the Liberation of Iraq : 325.
  - to Expand NATO : 325, 340.Communautarisme : 45.  
Communauté internationale : 17, 79, 96-110, 114, 120, 124, 146.  
Communications : 183, 189, 196, 211, 218.  
Compétition (voir rivalités) : 25, 117, 122, 174, 198, 206, 228, 240, 306.  
Compétitivité économique : 134, 299.  
Complexe militaro-industriel : 184, 341.  
Confédération : 19-20, 298.  
Conférence Chair : 280.  
Conférence de Yalta : 87.  
Congo : 276.  
Congrès :
  - des États-Unis : 10, 17, 19, 21, 22- 24, 25-26, 28-39, 52, 63, 69, 85, 87, 94, 97, 118, 129, 134-135, 143-157, 161, 181-182, 184-185, 187-188, 193, 195-196, 198, 213-214, 220, 231, 234, 241, 247-248, 249-261, 263-265,

267-272, 274-278, 280- 285, 288-290, 293, 301, 303, 311, 313, 314-316,  
327, 329, 331, 333, 335, 337, 339, 342, 346, 348-351

- confédéral : 19.

- impérial : 251.

*Congressional Research Service* : 252, 278.

Conscription : 186.

Conseil

- de sécurité des Nations unies : 32, 96, 113, 120, 124, 150, 156, 296.

- de la Sécurité du territoire national : 202, 245.

- de Sécurité économique : 205.

- de Sécurité nationale : 10-12, 37, 141, 209, 211-245.

- des ministres de l'OTAN : 156.

- du renseignement : 197.

Conseiller pour la Sécurité nationale : 151, 212, 215-220, 222-223, 224- 229, 230-  
232, 234-245, 305, 312.

Consensus bipartisan : 35, 251, 253, 279, 283, 348.

Consentement

- à l'impôt : 17.

- des gouvernés : 18, 21, 23, 39, 82, 86, 167-168.

Constitution : 12-13, 15, 19, 21-28, 30, 32-34, 36, 39, 46-47, 50, 55, 57, 71, 74,  
105-106, 128-129, 143, 145-152, 154, 156, 177, 249, 255-257, 261, 264, 278.

Constitutionnalisation : 15.

Constitutionnalité

- contrôle : 22, 26, 35.

- de la Loi sur les pouvoirs de guerre : 258.

Contrôle des armements : 181-182, 206, 262, 277, 286.

Convention

[374]

- de Philadelphie : 15-16, 20, 27, 28.

- sur le Droit de la mer de Montego Bay : 263-

- sur les armes chimiques : 262.

Coopération internationale : 68, 78, 82-83, 296.

Corée : 65, 113, 148, 169, 185, 200, 220, 233, 243, 296, 311.

Council

- for a Livable World : 324.

- of Life Insurers : 323.

- on *Foreign Relations* : 290, 296, 319- 320.

Cour pénale internationale : 82, 254, 294, 325.

Cour suprême : 16, 22, 27, 34, 145, 147, 154, 258, 282.

Covenant : 45.

C-SPAN : 304.

Cuba : 20, 129, 150-151, 185, 200, 207, 220, 235, 264, 282, 297, 309, 331, 347.

*Cuban Democracy Act* : 331.

*Cuban Liberty and Democratic Solidarity [Libertad] Act* : 264.

*Cuban-American National Foundation*,

CANF : 329, 339.

Cyber-sécurité : 202.

Dakota du Sud : 342.

DCI : 151, 194-195, 197-198, 201, 216.

DDI : 195.

DDO : 195.

DEA : 204.

Décentralisation : 20, 74, 169, 189- Déclaration d'indépendance : 17-18, 39, 46, 49-50, 57, 74, 89.

Déclaration des droits (1689) : 18.

Déclassification : 221-222.

*Defense Advanced Research Programs Agency, DARPA* : 189.

Défenses antimissiles : 64, 90, 325, 341.

Démocrate : 32-33, 67-69, 74-75, 77, 80, 83, 86, 94-99, 139, 243, 251-253, 261, 265, 271, 278, 281-284, 296, 298-300, 310, 313, 315, 323, 329-330, 332, 334-337, 342-343, 346, 350.

Démocratie : 42, 65, 72, 74-75, 83, 85- 86, 89, 104, 108, 111, 117, 119, 123, 125-127, 137, 181, 247-248, 255, 261, 270, 285, 316, 328, 343-344.

Démocratisation : 86, 132, 275.

Département

- de l'Agriculture : 205.

- de l'Énergie : 197, 202, 205.

- de la Défense : 47, 63, 141, 151, 178-179, 183-184, 185-192, 195, 201, 205, 207, 214-215, 224, 233, 236-238, 347.

- de la Guerre : 178, 186, 213-214.

- de la Justice : 197, 202, 204, 207.

- de la Marine : 186, 191, 213-214.

- de la Santé : 202.

- de la Sécurité intérieure : 201-203, 348.

- des Vétérans : 201.

- d'État : 47-49, 59, 91, 141, 151, 178-185, 186, 192, 196, 207, 211, 224, 226-227, 229, 232-239, 245, 255, 262, 268, 272, 276-277, 281, 292, 309-310, 321, 334-335, 347.

- du Commerce : 205, 207, 334-335.

- du Travail : 205.

- du Trésor : 197, 202, 204.

*Deputy Secretary of Defense* : 188. Désarmement : 32, 157, 182, 189, 324.

Destinée manifeste : 56, 70.

Destitution : 159, 282, 315.

Détente : 96, 286.

DIA : 189, 195-196, 207.

Diaspora : 326-327, 343.

Diplomates : 42, 47-48, 67, 88, 91, 179, 181, 304.

Diplomatie

- active : 47.
- concurrente : 183.
- parallèle : 183.
- publique : 183.

Directeur

- de la CIA : 194-195.
- de la communauté du Renseignement : 151, 194-195, 197-198, 201, 216.
- de la division analytique : 195.
- de la division opérationnelle : 195.
- des services de renseignement : 216.

Directives présidentielles : 219, 221, 244,348.

Dissuasion : 35, 63, 92, 116, 347.

District de Columbia : 257-258.

*DNI*, Director of National Intelligence : 195.

*Doctrine*

- de la question politique : 26, 154.
- de la transformation sociale : 16.
- de l'endiguement : 35, 168.
- de Monroe : 52, 76, 162.
- de Nixon : 267, 286, 302.
- de Roosevelt : 162.

[375]

- de Washington : 162.
- des intentions premières : 16.
- des trois principes : 192.
- du zéro mort : 314.
- Truman : 87, 162, 168.

Droit

- à l'insurrection : 18.
- de grâce : 151.
- de vote : 15.
- international : 104, 107, 109, 118, 123-124, 129, 137, 150, 325.
- naturel : 17.

Droite chrétienne : 323, 337, 339-340.

Droits

- de douane : 247, 297.
- de la défense : 15.
- de la personne : 15, 18, 38, 46, 66- 67, 72, 74-75, 79, 87, 104, 125, 137-138, 152, 181, 268, 273, 324, 343-344.
- fondamentaux : 18, 69, 123, 327.
- sur la correspondance : 17.
- sur les sucres : 17.

Économie politique internationale : 80.

Éducation : 164, 291.

- Égalité : 15, 18.  
Élection : 15, 44, 47, 64, 81, 84, 105, 171, 235, 258, 262, 270-274, 333.  
Éligibilité : 15.  
Élites : 42, 44, 67, 93, 105, 136-137, 287-290, 295-296, 304.  
Embargo : 151, 264, 282, 297, 327, 331.  
Emprunt : 19.  
Endettement : 204.  
Endiguement : 35, 168. EPA : 263-  
Épidémie : 202, 295.  
Équilibre des puissances : 87, 93, 99, 111-112, 115, 120-121, 125.  
Équilibristes : 102, 104, 109, 113, 114, 117, 121, 139.  
Esclavage : 15, 58.  
État de l'Union : 90, 346.  
État  
    - fédéral : 20, 281, 317.  
    - fédéré : 20, 69, 185, 281, 298.  
État-major : 187, 188, 190-192, 214, 216, 314.  
États délinquants : 194, 346.  
Ethnocentrisme : 57-58, 82, 163.  
Europe : 29, 49-50, 52, 54, 69, 75-77, 107, 121-122, 133-134, 181, 190, 250, 273, 278, 298, 326.  
Exceptionnalisme : 44, 56, 68, 70, 72, 84, 89.  
*Executive Agreements* (voir accords en forme simplifiée) : 26, 31, 149.  
*Executive Committee* : 220.  
*Executive Office* (voir bureau exécutif) : 211.  
Extrémisme : 60-61, 282, 289.
- Fait majoritaire (voir consensus bipartisan) : 35.  
Family Research Council : 340.  
*Fast-track* : 33, 134-135, 254, 310, 323.  
FBI, *Federal Bureau of Investigation* : 33, 197, 201, 203-204, 346, 348-349.  
*Fédéral Regulation of Lobbying Act* : 335.  
Fédéralisme : 15, 20-21.  
Federalist Papers : 27.  
Fédération : 19-20, 74.  
Fédération of American Scientists : 324.  
Fenian Brotherhood : 326.  
FIAB (Foreign Intelligence Advisory Board) : 197.  
Filibustering : 278.  
Financial Times : 304, 322.  
Firmes multinationales : 105, 131.  
Floride : 20, 278, 282, 331-332.  
FMI : 204, 273.  
Fondamentalisme : 44-45, 81.  
Ford Foundation : 319.

- Foreign Affairs : 11, 91, 322.  
Foreign Policy : 11, 322.  
*Foreign Service Officers* (FSO) : 179, 183, 191, 196, 208.  
Forteresse Amérique : 81, 105, 128, 130.  
*Fortune* : 326, 335-337.  
Fox News : 61, 305, 309.  
France : 17-18, 23, 28-29, 51, 64, 75, 85, 95, 251, 278, 311, 318, 332.  
*Freedom from Religions Persécution Act* : 338.  
*Freedom House* : 324.  
Freedom Support Act : 339.  
Friday Morning Breakfasts : 221, 239.  
*Frontière* :  
- *fin* : 58.  
- ouverture : 96, 105.  
- sécurité : 202.  
Fusées : 334.  
Fusiliers marins : 189-191, 196.
- G8 : 204.  
Garde  
- côtière : 202.  
- nationale : 270.  
GATT : 96.  
Gel des avoirs : 151.  
[376]  
*General Accounting Office* : 251.  
Géographie : 13,43, 117, 281.  
Géopolitique : 75-76, 121, 124, 168, 204, 226, 342, 345.  
Gettysburg : 50.  
Ghana : 276.  
Gouvernance globale : 104, 123-124.  
Gouvernement des juges : 16, 26.  
*Grand Old Party* : 300.  
Grande Charte : 18.  
Grande-Bretagne : 17-18, 28-29, 43, 49, 51,56, 74, 76, 85-87,93, 299.  
Grenade : 65, 148, 188.  
Groupe interdépartemental (voir comité) : 222-223.  
Groupes  
- d'intérêt : 144, 160, 177, 184, 206, 271, 322-323, 328-329, 333.  
- de pression : 160, 318, 321, 322, 324-325, 329-330, 340.  
- ethniques : 66, 271, 296-297, 322, 326-328, 329, 340, 343.  
Guantanamo : 129.  
Guatemala : 322.  
Guerre  
- acte de guerre : 37.

- civile : 50, 58, 71, 152.
- de Corée : 65, 148, 200, 220, 233.
- de sécession : 250.
- de Sept Ans : 17.
- déclaration de guerre : 29, 85, 150, 152.
- du Golfe : 65, 68, 96, 108, 113, 154, 156, 158, 207, 242, 266, 290, 347.
- du Vietnam : 64, 66, 137, 139, 158, 174, 228, 248, 251, 261, 279, 302, 306-307, 312, 314.
- état de guerre : 37.
- froide : 42, 53, 59, 62-64, 67-68, 78, 87-89, 91-92, 96, 102, 105-106, 108, 110, 112, 114-115, 117, 120-121, 124-128, 132-134, 137-138, 141, 145-146, 148, 152, 158, 168, 174, 185-186, 198, 213, 233, 242, 248, 250, 252-253, 268-269, 271-273, 279, 286-287, 290, 293, 295, 299, 302, 309, 312-313, 326, 328, 331, 337, 338.
- loi sur les pouvoirs de guerre : 148, 152-155, 156, 251, 256-259-
- mondiale : 34, 58, 63, 86, 90, 92, 101, 106, 111-112, 127, 129, 137, 145, 148, 162, 166, 178, 186, 213, 253, 294, 306, 312-313, 315, 320, 326, 343.
- pouvoir de faire : 28.
- préventive : 346-347.

Haïti : 68, 88, 98, 120, 149, 155, 243, 266, 297, 307, 328, 344. Haut-Karabakh : 297, 327, 339.

*Hearings* : 255, 266.

*Hégémon* : 102, 104, 109.

Hégémonie : 47-48, 75, 100, 103, 104, 106, 108-110, 113, 115, 121-122, 139.

Hégémonistes : 80, 102, 104, 109, 113, 120, 139.

Heritage Foundation : 320-321.

Hong Kong : 133.

Hughes Electronics : 334.

Hughes-Ryan : 267.

*Human Rights Watch* : 324-325, 339.

Hyper-puissance : 141, 158, 248.

Idéalisme : 44, 77-78, 80, 84-88, 89-90, 92, 94-95, 99, 169, 313.

Idéalistes : 42, 77-78, 84, 86-89, 93-94, 100, 102, 104, 109, 123-126.

IFOR : 259.

Immigration

Immigrants illégaux : 205.

Immigration and Naturalization Service : 257, 267.

Impérialisme : 77, 83, 97, 105, 136, 138, 162, 345, 346.

Impôt : 17, 19, 321.

Inde : 276, 311, 342.

Indépendance : 17-19, 22, 39, 44, 46, 48-50, 55-57, 61, 74, 86, 89, 185, 188, 293, 301-302.

Individualisme : 45, 86, 276, 280, 283.

- Indochine : 35.  
 Indonésie : 87, 277.  
 Ingénierie sociale : 62.  
 INR (*Intelligence and Research*) : 196.  
 Institutionnalistes : 102, 104, 109, 110- 114, 139.  
 Institutions internationales : 72, 77, 81, 94,97, 100, 104, 108-111, 114, 116, 118-119, 124-125, 129.  
 Institutions militaires : 185, 189, 301- 302.  
*Intelligence Oversight* : 197, 199.  
 Interdépendance : 96, 105, 132, 159, 183.204.  
 Intérêt  
     - bureaucratique : 189, 191, 209, 237.  
     - général : 30, 297, 318.  
 [377]  
     - national : 36, 38, 71-72, 74, 77, 79, 85, 90, 93-94, 97, 102-104, 108, 110, 114, 116, 118-119, 124-125, 133, 137, 160, 168, 183, 198, 205-206, 208, 213, 250, 277, 284, 298, 300, 312, 323-324, 329, 332, 336, 338, 342-343.  
 Intérêts  
     - locaux : 36.  
     - particuliers : 30, 178, 188, 248, 316, 318, 322, 329-330, 332, 335, 337, 342-343, 349.  
     - privés : 318, 323, 336.  
*International Religious Freedom Act* : 337- 338.  
 Internationalisme : 75, 77, 78, 108, 179, 250, 271, 289-290, 292-296, 299, 303, 323.  
 Internationalisme libéral : 77-78, 80, 94, 99, 108-109, 299.  
 Internet : 305, 309-  
 Intervention  
     - armée : 37, 120, 148, 192.  
     - humanitaire : 97, 125.  
     - militaire : 27, 32-33, 35-36, 65, 103, 137, 144, 147-148, 155, 161, 183, 186, 244, 270, 307, 310, 312, 314, 325, 349.  
 Irak : 32-33, 35, 48, 65, 72, 96, 112- 114, 116, 120, 124, 139, 148, 151, 155, 159, 185, 192, 199, 200, 253, 257-260, 262, 283, 292, 296, 297, 307,310-315, 346-350.  
 Iran : 30, 67, 88, 151, 156, 158, 161, 185, 188, 200, 227, 239, 241, 260- 261, 264, 278, 307.  
 Iran-Contra : 158, 174, 199, 228, 241- 242, 260, 267.  
 Irlande du Nord : 68, 97, 151, 332.  
 Islamabad : 342.  
 Isolationnisme : 51, 53, 56, 75-77, 80, 81-84, 91, 94, 99-100, 102, 105, 108, 128, 130-131, 136-139, 168, 250, 286-287, 289-290, 292-294, 297, 299, 302.  
 Israël : 67, 69, 97, 150, 157, 330, 337.  
  
 Jacksonisme : 302, 314.  
 Japon : 31, 53, 58, 63, 122, 127, 185, 266, 298, 343.

JCS (*Joint Chiefs of Staff*) : 187, 190.

Jérusalem : 264.

Jeu bureaucratique : 142, 177, 206, 208.

*John Olin Foundation* : 319.

Journalistes : 68, 138, 289-290, 309- 310, 314.

Judaïsme : 59, 269, 326-327, 330, 332, 337.

Kosovo : 68, 88, 97-98, 120, 148, 154, 266, 276, 300.

*Leadership* :

- américain : 72, 83, 94, 100, 104, 107, 110, 112, 116, 122, 131, 134-135, 139, 263, 266.

- présidentiel : 142, 161, 164-165, 167, 169, 238, 243, 249, 254, 283-284, 286, 312, 316.

Légitime défense : 36, 148.

Lewinsky (affaire) : 167, 253, 282, 315.

Liban : 123, 148, 156-158, 174, 188, 189.

Libéralisation :

- démocratique : 104, 123.

- des échanges : 33, 81, 99, 119, 105, 131, 134-135, 207, 298, 300, 323, 325.

Libéralisme : 46, 48, 61, 71, 103, 105, 111, 126-127, 131, 139, 281.

Liberia : 276.

*Liberté* (opération)

- *en Irak* : 72, 113.

- *immuable* : 129.

Libertés fondamentales : 15, 46.

Libre marché : 105, 125, 127, 131.

Libre-échange : 33, 81-83, 96, 126, 134, 150, 205, 297, 299.

Ligue arabe : 96.

Limitation des naissances : 38, 82.

*Linkage* : 286.

Lobby : 247-248, 255, 273-275, 283- 284, 316, 318, 321-322, 324-326, 328-329, 335-337, 340, 344, 349.

- agricole : 338.

- ethnique : 266, 278, 318, 326, 329, 331, 336-337, 339-340, 343-344.

- économique : 322-323, 337-338, 341-342.

- patronal : 323, 329.

Lobbying

- Disclosure Act : 335.

- in-house lobbying : 336.

*Lockheed-Martin* : 323.

Loi

- Case-Zablocki : 251, 267.

- D'Amato-Kennedy : 264.

- de réorganisation Nichols-Goldwater : 187, 346.

[378]

- Helms-Burton : 264, 278, 331.
- sur la sécurité nationale : 186-188.
- sur les pouvoirs de guerre : 148, 152- 155, 156, 251, 256-259.

*Loral* : 323, 334.

*Los Angeles Times* : 304.

Louisiane : 76, 147, 274.

Maccarthysme : 59.

Macédoine : 157.

Maison-Blanche : 28, 36, 88, 97, 144, 155, 159, 161, 163-168, 172-173, 180, 184, 201, 205, 211, 216-218, 220-221, 225, 227, 229, 233, 235, 238-239, 241-242, 245, 252-253, 255, 266, 277-278, 282, 308, 310- 311, 314, 340.

Manichéisme : 59, 67.

Marine : 24, 186-187, 189-191, 196, 206-207, 213-216, 256-257.

*Marines* (voir fusiliers marins) : 189-190.

Massachusetts : 43, 137, 330.

*Mayflower* : 43, 45, 49, 70, 81.

*McCain-Feingold-Shays-Meehan Act* : 333.

Médias : 61, 160, 161, 226, 228, 231, 248, 265-266, 287, 289, 303-313, 315, 322.

Médiation : 60, 97, 244.

*Melting-Pot* : 66.

Message d'adieu

- de Washington : 29, 31, 51, 55, 76.
- d'Eisenhower : 341.

Mexique : 76, 82, 205, 269, 281, 340.

Milice : 148, 256, 289.

Minimalisme : 81, 83, 99, 102, 105, 128, 136.

Ministères (voir départements) : 37, 141, 178-179, 183, 189, 191, 201, 203-204, 217, 231.

Modèle.

- constitutionnel : 111.
- pluraliste : 318.

Mondialisation : 81, 83, 96, 97, 99, 105, 117, 132-133, 135-136, 159, 183, 297-299, 315.

Mondialistes : 102, 105, 109, 128, 131.

Monnaie : 19, 259.

Monocéphalisme : 27.

Moyen-Orient : 88, 106, 123, 181, 228, 244, 294.

Mozambique : 88.

Multiculturalisme : 66, 343.

Multilatéralisme : 68, 94-96, 102, 104, 107-109, 112-114, 118, 122, 139, 168, 271, 287-288, 290, 292-294.

Multipolarité : 122, 134.

Mythes fondateurs : 50.

- National Association of Manufacturers* : 323, 338.  
*National Economic Council* : 243.  
*National Farmer's Union* : 323.  
*National Grange* : 323.  
*National Imagery and Mapping Agency* : 196.  
*National Intelligence Council* : 197.  
*National Intelligence Estimates* : 197.  
*National Reconnaissance Office (NRO)* : 196.  
*National Rifle Association* : 326.  
*National Security Act* : 186, 197, 212, 214-215, 219, 229, 348.  
*National Security Agency (NSA)* : 63, 196, 203.  
*National Security Council (NSC)* : 10-12, 37, 141, 209, 211-245.  
*National Security Planning Group* : 221, 240.  
Nations unies (voir ONU) : 68-69, 81, 89, 96, 124-125, 131, 182, 216, 259, 265, 294.  
*NBC* : 305.  
Néo-conservateur : 80, 294, 300, 346.  
Néo-impérialiste : 112, 120. Néo-reaganien : 139.  
Neutralité : 29, 51, 150, 227-228, 250.  
New Deal : 320.  
New Delhi : 311, 342.  
*New York Times* : 132, 292, 304, 322.  
*Newsweek* : 306.  
Nicaragua : 30, 32, 88, 151, 158, 241, 260, 267.  
Nigeria : 276.  
Nixon Center : 320.  
Non-prolifération : 278.  
Normes : 48, 72, 107, 111, 124, 128.  
*Northern Command* : 346.  
NPR : 304.  
Nucléaire  
- arme : 35, 37, 42, 63, 89, 158, 190, 205, 236, 324.  
- conflit : 32, 189, 202.  
- dissuasion : 63.  
- énergie : 202, 205, 311, 342.  
- essais : 97, 149, 262, 306.  
- pouvoir de feu : 26, 32, 37.  
- Nuremberg : 129.  
Ohio : 298.  
OMC : 205, 268, 324-325, 329.  
ONG : 184, 324-325, 339.  
[379]  
ONU (voir Nations unies) : 82, 120, 150, 155, 258, 261-262, 264-265, 276, 288.  
Opérations

- clandestines : 158, 198-199, 231.
- préventives : 116.
- secrètes : 26, 227.
- Opinion publique : 65, 156, 158-162, 166, 168, 206, 247-248, 254, 266-267, 271, 283, 285-316, 325, 329, 337, 340-341, 348, 351.
  - clivages : 295.
  - clivages ethniques : 297, 302.
  - clivages idéologiques : 297.
  - clivages régionaux : 298, 302.
  - clivages religieux : 297.
  - clivages sociaux : 295, 297.
  - clivages spatiaux : 298.
  - clivages temporels : 302.
  - extraversion : 250, 252, 302-303, 351.
  - introversion : 250-251, 271, 286, 289, 290, 292-293, 302-303, 351.
- Ordre international : 38, 46, 75, 77-78, 83, 90, 95, 99, 103-104, 106-112, 114-115, 119-120, 122, 127-128, 139-140.
- Organisations criminelles : 194.
- Organisations internationales : 82, 105, 136, 168, 181, 261, 293.
- OTAN : 53, 68, 95, 97-98, 115, 155-156, 185, 244, 257, 259, 283, 288, 297, 309, 311, 325, 340.
- Overseas Development Council* : 324.
- PAC (Political Action Committees)* : 333.
- Pacifisme : 91, 301.
- Paix :
  - consolidation : 65.
  - démocratique : 72.
  - imposition : 157.
  - maintien : 157, 259, 261, 266, 270, 276.
  - missions : 157, 186, 207.
  - perpétuelle : 104, 123.
- Pakistan : 49, 277, 342.
- Panama : 65, 67, 69, 88, 148, 253.
- Parallélisme des procédures : 150.
- Paranoïa : 59-61, 313.
- Parti
  - de la réforme : 82.
  - démocrate : 67, 69, 74-75, 77, 98, 253, 298, 323, 329, 334, 336-337, 345-346.
  - fédéraliste : 55, 73.
  - républicain : 68, 75, 94, 191, 281-282, 300, 323, 329.
  - républicain-démocrate : 74.
  - vert : 84.
- Patriotisme : 349.
- Pax americana : 117, 121-122, 299.

- Pearl Harbor : 31, 78, 186, 193.  
 Pensée experte : 56, 61-62, 65, 70.  
 Pennsylvanie : 298.  
 Pentagone : 64, 185, 192, 207, 216, 233, 255, 260, 275, 310, 314, 320-321, 334, 347, 351.  
 Pères fondateurs : 15-16, 19, 22, 25, 27, 36, 51, 57, 131, 144, 156.  
 Philippines : 76.  
 Plan Marshall : 69, 95.  
 Pluralisme : 57, 317, 344.  
 Poids et contrepoids (voir *Checks and Balances*) : 47, 145, 177, 206.  
*Policy Planning Board* : 234.  
*Policy Planning Staff* : 309.  
*Policy Review* : 322.  
*Pork-barrel spending* : 274.  
 Pouvoir
  - exécutif : 12, 20-23, 25-26, 28-29, 31-32, 34, 38-39, 141-142, 154, 182, 257, 329.
  - judiciaire : 26.
  - législatif : 12, 23, 39, 146, 150, 154, 182, 247-248, 254, 263.
 Pouvoirs publics : 15.  
 Présidence impériale : 33, 211, 248, 250, 258, 348.  
 Président de la Chambre : 272, 280, 292.  
 Président des États-Unis : 9, 12, 15, 19, 22-23, 26-39, 44-45, 47-49, 51- 53, 55, 63-64, 67-69, 75-77, 79, 81- 82, 86-87, 89, 94-101, 103, 114, 127, 135, 141, 142-175, 177-182, 184-185, 187-190, 192, 194-195, 197-199, 202, 205-206, 208-209, 211-231, 233-238, 240-245, 247, 250-262, 264, 266-267, 270, 272, 276-285, 290, 292, 294, 296, 303, 306-312, 315-316, 323, 328, 331-332, 334, 339, 342, 346-348, 350-351.
  - leadership : 142, 161, 164-165, 167, 169, 238, 243, 249, 254, 283-284, 286, 312, 316.
  - modes de gestion : 171-174.
  - personnalité : 159, 163-167, 171, 175, 237.
 [380]
  - pouvoir de persuasion : 160.
  - pouvoirs formels : 24-25, 34-36, 147-152, 162.
  - pouvoirs informels : 157-162.
  - prédispositions : 163-164. -psychologie : 165.
  - sens de l'anticipation : 166-167, 263.
  - style décisionnel : 164-171.
  - suprématie : 34-36.
  - système de valeurs : 165, 168.*Principals Committee* : 221, 242-243.  
 Privilège de l'exécutif : 26.  
 Prolifération : 73, 194, 268, 276-277, 320, 338, 347, 351.  
 Propriété privée : 15.

Protectionnisme : 80, 96-98, 134-135, 250, 297-298, 323.

Protocole de Kyoto : 82, 97, 254, 294, 324.

Providence : 55-57.

*Public Citizen* : 325.

Puissance

vbrute : 112-114.

- économique : 78, 127, 133-134.

- maximisation : 93.

- souple : 112-113, 119-120.

Puritanisme : 43, 45, 69-70, 89, 301.

Radicalisme : 18, 48, 50, 84, 137, 281, 340.

Radio : 304-305, 322.

RAND : 320.

*Reagan Democrats* : 300, 332.

Réalisme : 74, 78, 80, 87-89, 90-94, 95- 96, 98-100, 102, 104, 107, 109, 112, 118-119, 123-125.

*Realpolitik* : 106.

Rébellion du Whisky : 148.

Régime

- autoritaire : 89.

- congressionnel : 29, 39.

- dictatorial : 91, 106, 137.

- parlementaire : 23.

- politique américain : 13, 16, 29, 31, 35, 145.

- présidentiel : 23, 29, 39.

- présidentialisation du : 35, 37, 345.

- totalitaire : 89, 302.

Renard du désert (opération) : 262, 315.

Renseignement : 178, 189, 193, 196-197, 199-200, 203, 251, 267, 351.

- analytique : 198.

- budget : 260.

- collecte : 63, 196, 200.

- communauté : 183, 193, 195, 198, 200.

- conseil : 197.

- de terrain : 198.

- directeur de la communauté : 194, 216.

- économique : 199.

- électronique : 196.

- militaire : 195.

- politisation : 199.

- services : 189, 193, 196, 199, 200, 231, 311.

Représentant des États-Unis au commerce international : 205.

Républicain : 32-33, 35, 59-60, 68-69, 74-75, 77, 82, 94-95, 97, 99, 139, 145, 159, 191, 251-252, 257, 260-263, 271-273, 276-279, 281-284, 287-289, 292, 296, 300, 313, 315, 323, 329, 334-335, 337, 339-340, 342, 345, 349-350.

République : 30, 51, 53-54, 56, 75, 85-86.

Résolution

- concurrente : 154, 257.
- conjointe : 31-32, 153, 257.
- du Conseil de sécurité : 124.
- du golfe du Tonkin : 32, 251.

Révolution

- américaine : 18.
- dans les affaires militaires : 192.

*Revolving door* : 336, 341.

Rigueur budgétaire : 292.

Rivalités bureaucratiques : 184, 191, 209, 231, 335.

*Rogue States* : 137, 264.

Russie : 42, 52, 91, 98, 127, 157, 238, 278.

*Rust Belt* : 298-299.

Rwanda : 98, 200, 243, 307, 309-

SALT II : 254.

Salvador : 88, 154.

Sanctions économiques : 79, 247, 264, 268-269, 278, 318, 324, 338-339.

Santé publique : 159.

Satellites : 309, 334.

*Scaife Foundation* : 319.

Secrétaire

- à l'armée de l'Air : 189, 196, 216.
- à l'armée de Terre : 189, 216.
- à la Défense : 64, 151, 163, 187-190, 195, 207, 214, 216, 225, 227, 233, 240-241, 243-244, 261, 311, 347.

[381]

- à la Guerre : 187, 213.
- à la Marine : 187, 189-190, 206, 213-214, 216.
- au Trésor : 27-28, 51, 78, 216.
- d'État : 28, 31, 48, 59, 87, 89, 93, 96, 162-163, 179-180, 182, 192, 207, 213-214, 216, 218, 223-225, 227, 233-235, 237-245, 305, 311, 313.
- d'État adjoint : 181.
- exécutif du NSC : 216-217, 225, 229, 231, 233-234.

Sécurité nationale : 109, 113, 116, 120, 133, 138, 178, 206-207, 212, 218-219, 230, 232, 238, 256, 261, 310-311, 334-335, 346, 350.

Ségrégation : 22.

Sénat : 22, 24-25, 28, 30-35, 39, 60, 96-97, 129, 149-151, 180, 188, 190, 194-195, 203, 225, 250, 252, 255-256, 260-263, 266, 273, 275-278, 280-281, 292, 310, 315, 339-340, 350.

Séparation des pouvoirs : 21, 26, 30, 111, 145, 154.

- rigide : 23.

- souple : 23.

Serbie : 97-98, 154-155, 257, 262.

Services

- d'urgence : 202.

- secrets : 197, 202, 267.

SFOR : 259.

*Sierra Club* : 324.

Sierra Leone : 276-277.

*SIGINT*, Signais Intelligence : 196.

Situation Room : 226, 235.

Skill Thinking : 61.

Socialisme : 46, 136.

Société des Nations : 34, 77, 94.

*Soft Money* : 332-334.

Solid South : 300.

Somalie : 68, 88, 98, 123, 148, 155-157, 167, 243, 257, 259, 265, 307-308, 314.

Sondages : 144, 161, 254, 282, 285, 289-290, 292, 312, 316, 332, 347.

Sous-secrétaires : 181-182, 189, 223, 236.

Souveraineté : 19, 53, 55, 71, 73-75, 77, 80-83, 86, 89, 96-97, 105, 128-131, 287, 292-293, 346, 351.

Souverainisme : 54, 82, 99, 102, 105, 128-131, 277, 323, 339.

*Speaker* : 260-261, 272, 280-282.

Spoils System : 22.

*Staffers* : 255, 275.

Stimson Center : 320.

Stratégie cognitive : 169-

Style

- cognitif : 166-167.

- décisionnel : 142, 163-164, 171, 240.

- national : 11, 41-70, 73-

- présidentiel : 163, 164-165, 166, 169-171, 175.

Suffrage universel

- direct : 22.

- indirect : 22, 31.

Superpuissance : 36, 75, 79, 81, 94, 103,

105, 107-108, 113, 115, 119, 121, 123-124, 126, 128, 132-133, 138, 158.

Supranationalité : 129, 293.

Syndicats : 96, 99, 298, 323-324, 337, 339-340.

Système international : 53, 59, 71, 81, 84, 91-92, 101-102, 104-105, 107-110, 112, 114-118, 121, 134, 136, 350, 351.

Tchéchénie : 98.

THCHINT (*Technical Intelligence*) : 196.

- Télévision : 161, 227, 266, 304-306, 308, 322, 330.
- Terrorisme : 50, 90, 105, 114, 123, 126, 132-133, 168, 190, 193-194, 200, 204, 268, 290-295, 310, 346-351.
- attaques : 116, 123, 158, 200, 203, 351.
  - financement : 204.
  - menace : 293.
  - réseaux : 130.
- The National Interest* : 11, 322.
- The New Yorker* : 322.
- The Washington Quarterly* : 11, 322.
- The Weekly Standard* : 322.
- Théorie
- des jeux : 62.
  - du complot : 9, 59, 81.
- Thèse
- de la suprématie du président : 34-39.
  - de l'autorité constitutionnelle du Congrès : 29-34.
  - des deux présidences : 158-159.
- Think Tanks* : 101, 184, 319-322, 324-325, 340-341, 344.
- TICE (Traité d'interdiction complète des essais nucléaires) : 97, 262, 283, 294.
- Tiers Monde : 137, 204.
- Timor : 68, 276.
- Trade and Development Act* : 328.
- [382]
- Trade Promotion Authority* : 135.
- Trafic de drogue : 181, 204, 268, 291, 347.
- Traité
- ABM : 112, 149.
  - de Versailles : 34, 77, 86, 149, 250, 254, 262.
  - d'interdiction des essais nucléaires : 97, 149, 262, 283, 284, 294.
  - d'interdiction des mines antipersonnel : 294, 325.
  - sur la Cour pénale internationale : 82, 294, 325.
- Traités
- internationaux : 19, 97, 107, 135, 150, 155.
  - ratification : 28, 30, 96, 149-150, 250, 253-254, 262-263, 324.
- Transafrica : 327.
- Tribunal militaire : 348.
- Tuesday Lunch Group* : 220, 236.
- Turquie : 48, 87, 340.
- Tyrannie : 18, 21, 23, 49, 61, 292.
- Unified Commands* : 190.
- Unilatéralisme : 82, 102-109, 112-115, 117, 122, 126, 168, 283, 286-287, 289-290, 292-293, 296-297, 337, 347, 350.
- Union confédérale : 19.

- Union sacrée : 253, 296, 315, 348-349.  
 Unipolarité : 109, 111, 117, 122.  
*United Auto Workers* : 323, 339.  
 Universalisme : 58.  
 Université : 66, 92, 101, 112, 124, 138, 183, 265, 288, 311, 319-321.  
 Urgence : 36, 148, 202, 216, 270, 281, 291, 306, 312.  
 URSS : 87-88, 96, 117, 200, 239, 269, 278, 286-287, 298, 300, 303, 306, 308.  
 US Chamber of Commerce : 323, 329, 338.  
 USA Patriot Act : 348.  
*USA Today* : 305.  
*USA\*Engage* : 338-339.  
 Usage de la force : 32, 37, 71, 85, 87, 148, 157, 258, 301, 346, 348.  
 USAID : 182, 262, 274, 277.  
*USIA* (United States Information Agency) : 182, 262, 277.  
 Utopisme : 123, 125.
- Vacance du pouvoir : 15, 262.  
 Valeurs américaines : 79.  
 Veto
  - législatif : 154, 257, 267.
  - présidentiel : 25, 33, 153, 251, 257, 264, 279, 338.
- Vice-président : 15, 53, 68, 146, 216, 244, 280.  
 Vie privée : 15.  
 Vietcong : 307.  
 Vietnam : 30, 32, 35, 49-50, 64-68, 87, 95, 137-139, 148, 150, 156, 158, 161, 169, 174, 200, 228, 236-238, 248, 251, 259, 261, 279, 286, 300, 302, 306-307, 312, 314.  
 Virginie : 298.
- Wall Street Journal* : 290, 304, 322.  
*Washington Post* : 304, 322.  
 WASP : 326, 343-  
*Watergate* : 253, 286.  
*Whip* : 280.  
 Wise Men Group : 236.  
 Woodrow Wilson International Center for Scholars : 319.  
 Worldwatch Institute : 324.
- Yémen : 123.  
 Yougoslavie : 97-98, 151, 242, 266.  
 11 septembre 2001 : 31, 35, 50, 65, 102, 103, 106, 112-113, 121, 122, 125- 126, 133, 146, 156, 174, 178, 193, 200-201, 203, 248, 253, 255, 258, 279, 283, 287, 290-291, 293-295, 303, 305, 307, 315, 345-346, 347-350.



*Transcodé et achevé d'imprimer*

*par l'Imprimerie Floch*

*à Mayenne, en juillet 2003.*

*Dépôt légal : juillet 2003.*

*Numéro d'imprimeur : 37393.*

*Imprimé en France.*