

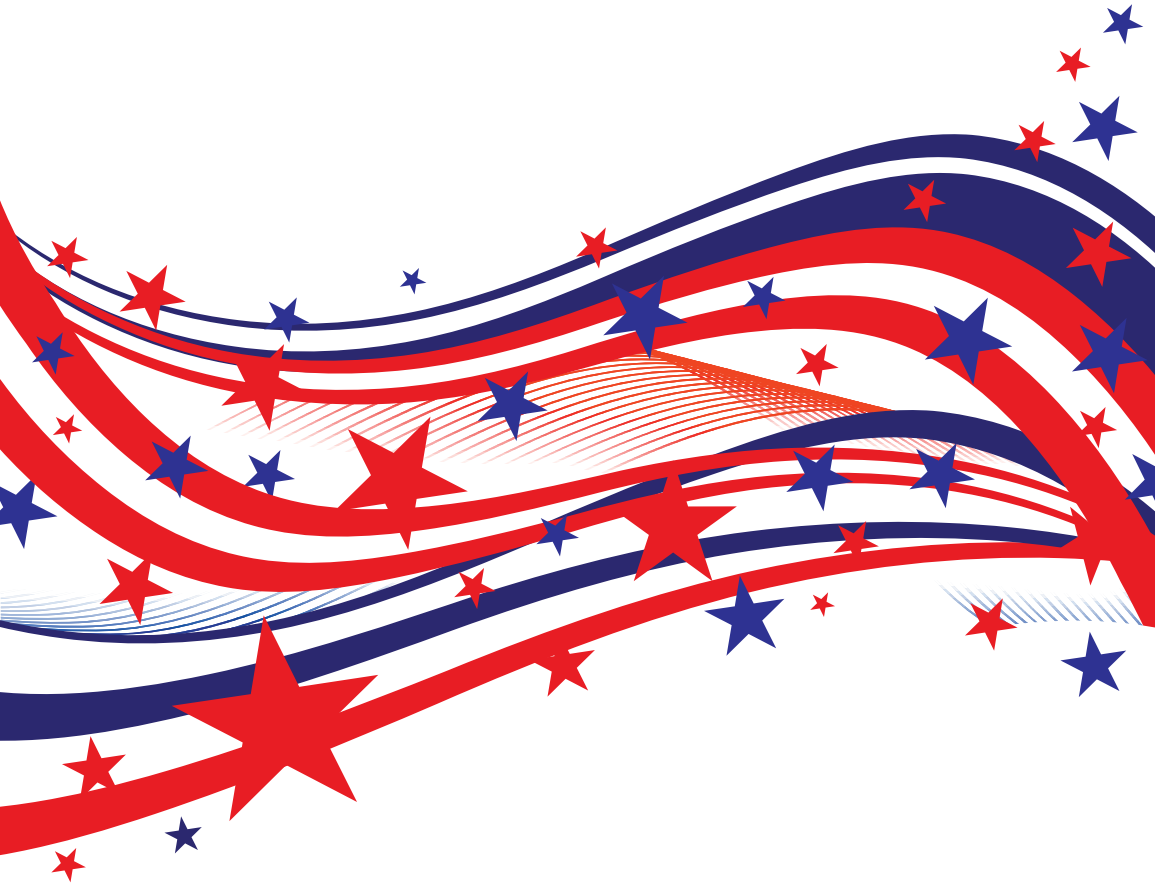


paramètres

Sous la direction de Charles-Philippe David

# Théories de la politique étrangère américaine

Auteurs, concepts et approches



Les Presses de l'Université de Montréal



## **THÉORIES DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE AMÉRICAINE**



Sous la direction de  
CHARLES-PHILIPPE DAVID

# **THÉORIES DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE AMÉRICAINE**

**Auteurs, concepts et approches**

Les Presses de l'Université de Montréal

*Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales du Québec et Bibliothèque et Archives Canada*

Vedette principale au titre :

Théories de la politique étrangère américaine : auteurs, concepts et approches

Paramètres

Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 978-2-7606-2775-8

1. États-Unis - Relations extérieures - Philosophie. 2. États-Unis - Politique et gouvernement.  
3. Relations internationales. 4. États-Unis - Relations extérieures - Bibliographie. I. David,  
Charles-Philippe.

JZ1480.T43 2012

327.73001

C2012-941008-X

ISBN (papier) : 978-2-7606-2775-8

ISBN (pdf) : 978-2-7606-2776-5

ISBN (epub) : 978-2-7606-2777-2

Dépôt légal : 4<sup>e</sup> trimestre 2012

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

© Les Presses de l'Université de Montréal, 2012

Les Presses de l'Université de Montréal reconnaissent l'aide financière du gouvernement du Canada par l'entremise du Fonds du livre du Canada pour leurs activités d'édition.

Les Presses de l'Université de Montréal remercient de leur soutien financier le Conseil des arts du Canada et la Société de développement des entreprises culturelles du Québec (SODEC).

IMPRIMÉ AU CANADA EN OCTOBRE 2012

# Sommaire

L'étude de la politique étrangère américaine	9
<b>Partie 1</b>	
<b>Les approches culturelles</b>	
1. Dix tournants historiques de la politique extérieure	15
2. L'exceptionnalisme comme fondement moral de la politique étrangère	67
3. Le poids du discours et du langage	117
<b>Partie 2</b>	
<b>Les approches structurelles</b>	
4. Théories de l'hégémonie américaine	165
5. La pensée géopolitique américaine	201
6. Les débats constitutionnels et la séparation des pouvoirs	245
<b>Partie 3</b>	
<b>Les approches pluralistes</b>	
7. Théories sur le rôle du Congrès	287
8. L'étude des lobbies et des <i>think tanks</i>	319
9. L'influence de l'opinion publique et des médias	351
<b>Partie 4</b>	
<b>Les approches décisionnelles</b>	
10. Le leadership et le style présidentiels	387
11. La cognition, la perception et les prédispositions	421
12. Théories bureaucratiques du processus décisionnel	455



# L'étude de la politique étrangère américaine

*Charles-Philippe David*

Quand il s'agit de comprendre pourquoi les États-Unis agissent d'une façon ou d'une autre dans le monde, les débats sont généralement virulents, et souvent réducteurs. Les chercheurs disposent déjà d'un ouvrage en français qui décrit les rouages, les acteurs et le contexte de la formulation de la politique étrangère américaine<sup>1</sup>. Celui que vous avez entre les mains propose plutôt un panorama des *théories*. Même en anglais, de tels manuels sont assez peu courants alors que les contributions théoriques sont nombreuses et diversifiées dans les revues qui traitent sur une base régulière de la politique étrangère américaine. Cet ouvrage se distingue des manuels anglophones de deux manières importantes : il ne s'agit pas ici d'un recueil de chapitres publiés ailleurs et regroupés pour la circonstance, ni d'essais sur l'état des théories ou sur les agendas de recherche<sup>2</sup>. Nous l'avons plutôt conçu comme une introduction générale, qui vise essentiellement trois objectifs :

1. Voir Charles-Philippe David, Louis Balthazar et Justin Vaïsse, *La politique étrangère des États-Unis. Fondements, acteurs, formulation*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.

2. Deux manuels en anglais sont fréquemment utilisés : Michael Hogan et Thomas Paterson (dir.), *Explaining the History of American Foreign Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004 ; et John Ikenberry, *American Foreign Policy. Theoretical Essays*, New York, Longman, 2005.

1. Offrir au lecteur un survol complet des théories qui sous-tendent la politique étrangère américaine. Le menu est très riche et chaque auteur a eu pour mission d'exposer les théories pertinentes, de présenter les auteurs principaux et les lectures incontournables.
2. Offrir une sélection pluraliste de points de vue, une diversité de théories qui sont à la fine pointe de la recherche et qui sont parmi les plus couramment évoquées.
3. Proposer une vision panoramique des principales théories dans une langue accessible, hors de tout jargon.

Ce livre s'appuie sur un nombre important d'exemples qui illustrent les théories présentées. Le défi est de taille puisque la théorie est en elle-même un champ contesté. En effet, que faut-il entendre par théorie? On pourrait retenir la définition suivante: une expression cohérente et systématique de notre connaissance, généralement fondée sur l'observation empirique et le raisonnement logique. Mais il va de soi qu'aucune théorie ne saurait tout à la fois décrire, expliquer, prévoir et prescrire (les quatre fonctions habituellement associées à l'apport d'une théorie). Pour paraphraser le grand philosophe de la connaissance Thomas Kuhn, la meilleure théorie est sans doute celle qui « explique le moins mal le plus de réalités ». Pour mieux nous repérer parmi toutes les théories, nous les avons donc regroupées sous quatre grandes approches: culturelle, structurelle, pluraliste et décisionnelle.

1. *Les théories culturelles* sont parmi les plus populaires, et pour cause: elles analysent la politique étrangère américaine selon ses croyances, ses valeurs, ses mythes fondateurs, ses discours et son style national, qui prédominent depuis plus de deux cents ans.
2. *Les théories structurelles* portent sur les facteurs contextuels (internes et externes) qui expliquent, sur la durée, la puissance américaine sur la scène internationale et ses attributs nationaux.
3. *Les théories pluralistes* font valoir la thèse que la politique étrangère est largement déterminée par la politique intérieure. Elles scrutent les acteurs déterminants que sont le Congrès, les groupes de pression et les lobbies, les médias et l'opinion publique.
4. *Les théories décisionnelles* décortiquent les raisons pour lesquelles certains choix sont privilégiés, certaines actions sont entreprises et certaines visions sont promues par les décideurs. La politique étran-

gère s'avère le résultat des choix arrêtés par le président, sur la base des perceptions dominantes et des intérêts organisationnels, de même que du jeu bureaucratique.

Un tel ouvrage n'aurait pas été possible sans la contribution généreuse de mes collègues, qui ont cru à ce projet et que je remercie vivement. Ils ont bien voulu s'astreindre à l'exercice difficile d'une première synthèse en français<sup>3</sup> du champ théorique qui leur a été assigné. Je remercie mes assistants, Julien Tourreille pour le volet éditorial et Roseline Lemire-Cadieux pour le volet technique. Je remercie également Jean-Claude Vallet et Carl Charbonneau pour leurs précieuses révisions et traductions. Mes remerciements également à Antoine Del Busso, notre éditeur, qui a dès le départ pris la mesure de l'utilité de cette entreprise, ainsi qu'à son équipe pour l'aide apportée tout au long du processus d'édition. Enfin, je tiens à souligner l'immense collaboration des chercheurs de la Chaire Raoul-Dandurand de l'Université du Québec à Montréal, notamment au sein de l'Observatoire sur les États-Unis.

3. À noter que toutes les citations anglaises de cet ouvrage ont été librement traduites par les auteurs.



PARTIE I

**LES APPROCHES CULTURELLES**



## CHAPITRE 1

# Dix tournants historiques de la politique extérieure

*Bernard Lemelin*

Nous nous proposons de donner ici un aperçu des grands débats qui ont jalonné l'histoire de la politique étrangère des États-Unis depuis 1789. Reposant exclusivement sur des sources secondaires, ce texte est découpé chronologiquement en trois parties qui correspondent chacune à une phase charnière de la diplomatie américaine, à savoir : 1. La puissance en devenir (1789-1898), 2. La puissance mondiale (1898-1945) et 3. La superpuissance (1945-1989). Pour chacune de ces parties, nous avons retenu trois débats majeurs. Ainsi, la première partie aborde tour à tour le traité de Jay de 1794 avec l'Angleterre, la guerre mexicano-américaine de 1846-1848 et l'achat de l'Alaska de 1867. Dans la deuxième partie, il sera question de la guerre hispano-américaine et du débat touchant l'acquisition des Philippines, des discussions autour du traité de Versailles (1919-1920) et de l'aide à apporter à la Grande-Bretagne en 1940-1941. Axée sur la période de la guerre froide, la troisième partie sera consacrée au *Great Debate* de 1950-1951, au dossier vietnamien au lendemain de l'offensive du Têt (1968) et à la controverse de 1977-1978 sur la restitution de la zone du canal de Panama. En conclusion, on s'attardera au premier grand débat de l'ère post-guerre froide découlant de l'invasion irakienne du Koweït (1990-1991).

Naturellement, d'autres débats significatifs auraient pu avoir leur place dans le cadre d'un tel chapitre. Notre première partie sur la période 1789-1898, par exemple, évacue les polémiques provoquées par l'affrontement

armé de 1812-1815 avec la Grande-Bretagne et la question de l'annexion de Saint-Domingue au lendemain de la guerre de Sécession. Faute d'espace, ces débats, pour ne nommer que ceux-là, ont dû être écartés. Cela dit, nous avons la conviction que les débats retenus, assez représentatifs de ceux touchant l'ensemble de la période, se justifient pleinement étant donné leur importance intrinsèque et leur caractère virulent. Qu'il suffise de mentionner, concernant ce dernier aspect, que le traité de Jay de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, l'un des plus cruciaux de l'histoire américaine<sup>1</sup>, déclenche alors, au dire de l'historien George Herring, une réaction on ne peut plus enflammée<sup>2</sup>. Ces débats, en outre, revêtent un caractère éclaté dans la mesure où ils débordent généralement du cercle immédiat des conseillers présidentiels et tendent à embrasser d'autres acteurs de la politique étrangère tels le Congrès et « l'opinion publique<sup>3</sup> ».

### **La puissance en devenir (1789-1898)**

De leur naissance politique à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle jusqu'à l'émergence du courant impérialiste de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, les États-Unis, en matière de politique étrangère, se font d'abord connaître pour leur conduite foncièrement isolationniste. Prenant véritablement son envol avec le discours d'adieu de George Washington de 1796, l'idéologie isolationniste, qui se caractérise alors par un refus de contracter des alliances contraignantes avec le vieux continent jugé corrompu et perpétuellement en situation conflictuelle, reçoit maintes applications dans les années subséquentes comme en font foi le discours inaugural de Thomas Jefferson de 1801 et la célèbre doctrine Monroe de 1823, laquelle est fondée entre autres sur les principes de non-colonisation et non-intervention. L'isolationnisme américain de l'époque est cependant loin de signifier une volonté de vivre en vase clos et un refus des contacts extérieurs. Revêtant un aspect essentiellement politique, celui-

1. Jerald A. Combs, *The Jay Treaty: Political Battleground of the Founding Fathers*, Berkeley, University of California Press, 1970, p. ix.

2. George Herring, *From Colony to Superpower: U.S. Foreign Relations Since 1776*, New York, Oxford University Press, 2008, p. 78.

3. Pour en savoir davantage sur la notion d'« opinion publique », le lecteur peut notamment se reporter à l'excellente étude du politologue Richard Sobel, *The Impact of Public Opinion on U.S. Foreign Policy since Vietnam: Constraining the Colossus*, New York, Oxford University Press, 2001, p. 10-12.

ci, en fait, n'englobe nullement les sphères économique ou culturelle. En font notamment foi l'envoi de missionnaires américains à Hawaï dès 1820, le traité commercial de 1844 avec la Chine et les ententes de réciprocité conclues avec des pays d'Amérique latine durant les années 1880.

L'expansion continentale, qui n'a rien d'incompatible avec le credo isolationniste, constitue, à n'en point douter, un autre trait marquant de la politique étrangère américaine de cette époque. Alimenté en partie par des considérations démographiques<sup>4</sup>, cet expansionnisme, justifié par le slogan de la « destinée manifeste<sup>5</sup> » dès les années 1840, se traduit par le fait que les États-Unis acquièrent des territoires contigus tels la Louisiane (1803), la Floride orientale (1819), le Texas (1845), l'Oregon (1846) et la Californie (1848). Comme nous le verrons plus loin par le biais du débat entourant l'Alaska, le sentiment expansionniste, quoique moins intense<sup>6</sup>, se manifeste également après la guerre civile. Outre l'isolationnisme et l'expansionnisme, la volonté de préserver une souveraineté nationale chèrement acquise constitue certes un autre trait marquant de la politique extérieure américaine de cette période, particulièrement à ses débuts. En témoigne avec éloquence notre premier débat de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle.

### Le traité de Jay

Résolu à régler toute une série de litiges avec la Grande-Bretagne qui persistaient depuis la fin de l'époque révolutionnaire ou qui avaient surgi

4. Rappelons que la population américaine double presque entre 1820 et 1840 (Bradford Perkins, *The Cambridge History of American Foreign Relations*, vol. I: *The Creation of a Republican Empire, 1776-1865*, New York, Cambridge University Press, 1995, p. 178).

5. Pour les tenants de la « destinée manifeste », tel le journaliste new-yorkais John O'Sullivan, qui est à l'origine de cette expression en 1845, les États-Unis sont destinés par mandat divin à étendre leur souveraineté sur tout le continent nord-américain et même au-delà. Cela, à leurs yeux, permet entre autres de répandre les idéaux de la démocratie et de la liberté. Pour plus d'information sur cette notion, voir notamment Michael A. Morrison, « Manifest Destiny », dans Paul Finkelman (dir.), *Encyclopedia of the United States in the Nineteenth Century*, New York, Charles Scribner's Sons, 2001, p. 248-249.

6. Pour comprendre la baisse d'intensité du sentiment expansionniste durant les trois décennies suivant la fin de la guerre civile, le lecteur peut notamment consulter H. William Brands, *The United States in the World: A History of American Foreign Policy*, vol. I, Boston, Houghton Mifflin, 1994, p. 196-198.

depuis lors, le gouvernement de George Washington, qui avait proclamé la neutralité de sa nation en 1793 face au conflit sévissant entre la Grande-Bretagne et la France, dépêche à Londres en 1794 un diplomate chevronné d'allégeance fédéraliste du nom de John Jay, alors président de la Cour suprême. Agissant avec modération, ce dernier, un New-Yorkais, conclut à la fin de la même année un traité par lequel il obtient la promesse de son homologue Lord Grenville que les postes militaires et comptoirs commerciaux du Nord-Ouest<sup>7</sup> toujours occupés par les Britanniques, en violation du traité de paix de 1783, seraient évacués dans les deux ans. Jay obtient en outre que les réclamations pour les dommages résultant de saisies de navires américains soient soumises à une commission arbitrale<sup>8</sup>. Londres concède aussi d'importants privilèges commerciaux à la jeune nation, tant aux Antilles britanniques qu'en Inde. En contrepartie, les États-Unis reconnaissent entre autres l'obligation pour leurs citoyens de rembourser les dettes contractées auprès des marchands anglais avant la guerre d'Indépendance. Fait à signaler, ledit traité, qui compte au rang de ses défenseurs l'anglophile secrétaire au Trésor Alexander Hamilton de New York et une myriade de négociants et armateurs de la Nouvelle-Angleterre, ne souffle mot de la question des indemnisations pour les esclaves que les armées britanniques avaient enlevés à leurs propriétaires durant ce même conflit.

Rendus publics en mars 1795, les termes du traité provoquent rapidement consternation et fureur à l'échelle du pays. Jay est même pendu et brûlé en effigie en divers endroits tandis qu'Hamilton est impliqué dans une rixe à New York. Dans la région du Nord-Ouest, la population ne manque pas de protester contre une clause attribuant aux Anglais des droits de navigation sur le fleuve Mississippi<sup>9</sup>. Mais c'est surtout dans le

7. Le territoire du Nord-Ouest, *grosso modo*, désigne alors cette région des États-Unis comprise entre les Appalaches et le fleuve Mississippi et située au nord de la rivière Ohio.

8. Ces saisies de la Grande-Bretagne avaient débuté au début des années 1790 dans un contexte de dégradation de ses relations avec la France. Londres ne se gênait alors pas pour arraisonner en mer des navires américains s'adonnant notamment à la contrebande avec les Antilles françaises. Qui plus est, des déserteurs britanniques étaient parfois repris à l'occasion de ces opérations.

9. Aïssatou Sy-Wonyu, *Les États-Unis et le monde au 19<sup>e</sup> siècle*, Paris, Armand Colin, 2004, p. 52; H. W. Brands, *op. cit.*, p. 62.

bastion républicain-démocrate<sup>10</sup> du Sud que s'exprime avec le plus d'intensité le mécontentement. Parmi les nombreux détracteurs de l'entente provenant de la région figurent entre autres le représentant de Virginie James Madison et Thomas Jefferson, l'ancien secrétaire d'État de Washington. Ce dernier, gagné à la cause révolutionnaire française qu'il perçoit comme un noble combat pour la liberté, est d'avis que le traité conclu avec l'Angleterre monarchiste représente un coup de poignard dans le dos de la France qui avait pourtant apporté une précieuse contribution militaire durant la guerre d'Indépendance à la suite de l'alliance conclue en 1778. Qui plus est, une pléthore de sudistes, y voyant une capitulation humiliante devant Londres, s'opposent aux clauses relatives au paiement des dettes antérieures à la Révolution américaine (des dettes pourtant largement contractées par des Virginiens) et déplorent avec véhémence l'absence de compensations pour les esclaves emportés antérieurement par les armées britanniques. Naturellement, les critiques, attisées par des journaux républicains-démocrates tels la *Carolina Gazette* et le *Kentucky Herald*<sup>11</sup>, fusent particulièrement à l'endroit du chef de l'exécutif, considéré comme le grand responsable du traité de 1794<sup>12</sup>. « L'impopularité de [George] Washington devait atteindre un sommet avec le traité de Jay<sup>13</sup> », affirme d'ailleurs à ce sujet l'historien Daniel Boorstin.

Malgré son impopularité et les turbulences qu'il crée, le traité de Jay reçoit l'aval du Sénat le 24 juin 1795. L'approbation de la Chambre haute se fait toutefois par une très mince majorité, à 20 voix contre 10<sup>14</sup>, ce qui

10. Regroupant un large contingent de fermiers du Sud et de pionniers de l'Ouest, le Parti républicain-démocrate, l'ancêtre du Parti démocrate, apparaît durant le premier mandat de la présidence de George Washington en opposition à la formation d'un parti fédéraliste plus « élitiste » qui, finalement, dominera la scène politique américaine jusqu'à l'élection de 1800.

11. Daniel Boorstin, *Histoire des Américains*, Paris, Robert Laffont, 1991, p. 759.

12. Washington n'en regrettait pas moins les insuffisances du traité. Il préférerait cependant un traité imparfait à une absence d'entente susceptible de provoquer une autre guerre avec la Grande-Bretagne, un pays jugé essentiel à la prospérité américaine (A. Sy-Wonyu, *op. cit.*, p. 52 ; George C. Herring, *op. cit.*, p. 79).

13. D. Boorstin, *op. cit.*, p. 759.

14. Un examen de l'origine géographique des sénateurs ayant pris part à ce vote révèle une nette division Nord-Sud, « le Nord-Est (à l'exception de deux

représente tout juste alors les deux tiers requis. C'est finalement en août de la même année que Washington appose sa signature au controversé traité qui, par ailleurs, cause beaucoup de grogne à la Chambre des représentants à l'époque.

Cela dit, le traité de Jay, qui n'aide pas à l'assainissement des relations avec la France et qui conforte le président Washington dans sa décision de ne pas solliciter un troisième mandat, a, paradoxalement, plusieurs retombées bénéfiques pour la jeune nation. Au dire de l'historien George Herring, rarement traité aussi honni de la population américaine a-t-il généré autant d'effets favorables à court et moyen terme<sup>15</sup>. Ainsi, non seulement les Britanniques reconnaissent d'une manière plus formelle l'indépendance du nouveau pays, mais il faut noter encore que le traité de 1794, en accélérant leur départ de la région du Nord-Ouest et en minant du même coup leur appui à la résistance amérindienne, facilite la progression des pionniers américains plus avant à l'intérieur des territoires<sup>16</sup>. De plus, l'entente conclue par John Jay a pour conséquence de stimuler les exportations américaines à destination de l'Empire britannique ; le volume des échanges commerciaux entre les deux pays, à vrai dire, ne fait rien de moins que tripler dans la décennie qui suit<sup>17</sup>. Pour Bradford Perkins, le traité de 1794 permet également aux États-Unis, de façon indirecte, de conclure un accord favorable avec l'Espagne (en l'occurrence le traité Pinckney d'octobre 1795 qui garantit une liberté de navigation sur le Mississippi) dans la mesure où cette dernière, appréhendant l'établissement de relations « cordiales » entre la Grande-Bretagne et les États-Unis, se sent alors disposée à jeter du lest face à la nouvelle nation<sup>18</sup>.

Notons en terminant que le traité de Jay a ceci d'intéressant qu'il révèle l'ampleur qu'ont déjà en ces années les clivages géographiques aux États-Unis.

notants) s'identifiant aux fédéralistes, tandis que le Sud votait en bloc contre le traité et suivant les positions des anti-fédéralistes [c.-à-d. les républicains-démocrates] » (A. Sy-Wonyu, *op. cit.*, p. 52). Cela incite l'historien Jerald Combs à affirmer que le traité de Jay a largement contribué à la création des deux premiers partis politiques aux États-Unis (J. Combs, *op. cit.*, p. 187).

15. G. Herring, *op. cit.*, p. 81.

16. Thom M. Armstrong, « Jay's Treaty », dans Bruce W. Jentleson et Thomas G. Paterson (dir.), *Encyclopedia of U.S. Foreign Relations*, New York, Oxford University Press, 1997, p. 461 ; Jean-Michel Lacroix, *Histoire des États-Unis*, Paris, Presses universitaires de France, 1996, p. 136.

17. A. Sy-Wonyu, *op. cit.*, p. 52.

18. B. Perkins, *op. cit.*, p. 100.

Surtout, il importe de préciser que le sectionnalisme du début de la période nationale, c'est-à-dire ce sentiment d'attachement jaloux des Américains aux intérêts de leur région<sup>19</sup>, n'est pas alimenté uniquement par des questions intérieures telles que l'esclavage et les questions tarifaires. Des dossiers de politique étrangère, en définitive, peuvent aussi contribuer à l'attiser.

### La guerre mexicano-américaine

S'inscrivant dans le contexte de « fièvre expansionniste » des années 1840 et attribuable à maints irritants, dont le différend ayant trait à la frontière du Texas, la guerre livrée par les États-Unis au Mexique en 1846-1848, qui marque la première intervention militaire d'envergure en sol étranger de leur histoire<sup>20</sup>, se caractérise par sa brièveté et son franc succès sur le plan militaire. En vertu du traité de Guadalupe Hidalgo de février 1848, la nation américaine, moyennant le versement d'une somme de 15 millions de dollars au Mexique, obtient non seulement la convoitée Californie mais aussi le Nouveau-Mexique, immense région comprenant entre autres les États actuels du Nevada, de l'Utah et la plus grande partie de l'Arizona. Avec le Texas (annexé en 1845 au grand dam de Mexico), la Californie et le Nouveau-Mexique, les États-Unis s'agrandissent d'environ 2 300 000 kilomètres carrés, soit une superficie correspondant au tiers du territoire américain d'aujourd'hui.

En dépit de son caractère glorieux, ce conflit, selon l'historien Norman Graebner, soulève une multitude de critiques au sein de la nation américaine, des « critiques » dont le gouvernement mexicain est bien instruit<sup>21</sup>. Pourtant, l'enthousiasme initial au pays ne fait aucun doute : le Congrès vote massivement en faveur de la guerre en mai 1846<sup>22</sup> et, dans des régions comme le Sud et l'Ouest, les volontaires affluent au sein de l'armée à un point tel que des auteurs y voient la première guerre des États-Unis reposant sur un vaste soutien populaire<sup>23</sup>.

19. Pour plus d'information au sujet de cette notion, voir Paul Finkelman, « Sectionalism », dans P. Finkelman (dir.), *op. cit.*, p. 132.

20. G. C. Herring, *op. cit.*, p. 201.

21. Norman A. Graebner, « War with Mexico », dans B. W. Jentleson et T. G. Paterson (dir.), *op. cit.*, p. 141 ; A. Sy-Wonyu, *op. cit.*, p. 175.

22. La Chambre des représentants se prononce en faveur de la guerre par 174 voix contre 14 ; au Sénat, le vote s'établit à 40 contre 2.

23. B. Perkins, *op. cit.*, p. 191 ; G. C. Herring, *op. cit.*, p. 203.

La ferveur patriotique caractérisant le début des hostilités ne doit cependant pas occulter le fait que la conduite du président démocrate James Polk du Tennessee suscite déjà des réprimandes. Peu avant l'éclatement du conflit, fait significatif, une figure politique de son propre parti, le sénateur John Calhoun de Caroline du Sud (l'ancien vice-président d'Andrew Jackson), lui avait reproché de faire fi du Congrès dans le déploiement de sa stratégie sur le territoire texan<sup>24</sup>. Une fois la guerre officiellement déclarée, des leaders religieux et des abolitionnistes<sup>25</sup> figurent au rang des premiers détracteurs du chef de l'exécutif. Mais les plus bruyants, sans contredit, s'avèrent une poignée de parlementaires anti-esclavagistes du Parti whig<sup>26</sup>, en provenance d'États nordistes, qui refusent systématiquement de voter les budgets de guerre réclamés par Polk<sup>27</sup>. Certains d'entre eux estiment que le président américain, un peu trop « provocateur » et prompt sur la gâchette, n'a pas cherché à épuiser toutes les avenues diplomatiques avec Mexico. Quelques-uns, dont le représentant Joshua Giddings de l'Ohio, considèrent en outre que Polk est ni plus ni moins l'agent d'une « conspiration sudiste » visant à répandre l'institution esclavagiste sur le continent nord-américain. Il ne faut dès lors s'étonner de ce que les États nordistes fournirent assez peu de volontaires dans ce qu'ils dépeignent comme la « guerre de Monsieur Polk<sup>28</sup> ». Fait à signaler, c'est durant cette même phase initiale de la guerre, soit à l'été 1846, que l'écrivain réputé du Massachusetts Henry David Thoreau, s'insurgeant contre un conflit qui ne vise à ses yeux qu'à implanter l'escla-

24. N. Graebner, dans B. W. Jentleson et T. G. Paterson (dir.), *op. cit.*, p. 139.

25. Howard Zinn, *Une histoire populaire des États-Unis. De 1492 à nos jours*, Marseille, Agone, 2002, p. 183. Prenant véritablement son envol au début des années 1830 dans les États du Nord, le mouvement abolitionniste ne tarde pas à faire de nombreux adeptes. Ceux-ci ne préconisent rien de moins que l'abolition immédiate et sans compensation de l'esclavage sur le territoire américain.

26. Créé au début des années 1830 en réaction aux politiques du président Andrew Jackson, le Parti whig, en quelque sorte « l'ancêtre » du Parti républicain, fait élire un candidat présidentiel en 1840. De plus, à deux reprises (en 1841-1842 et en 1847-1848), ce parti, davantage préoccupé par la promotion de la croissance économique que par l'expansionnisme continental, prend le contrôle de la Chambre des représentants (Thomas L. Purvis, *A Dictionary of American History*, Cambridge, Blackwell Publishers, 1997, p. 438 ; B. Perkins, *op. cit.*, 175-176).

27. H. Zinn, *op. cit.*, p. 180.

28. H. W. Brands, *op. cit.*, p. 141-142 ; H. Zinn, *op. cit.*, p. 180-181.

vage au Texas, refuse de payer ses impôts réclamés par l'État fédéral, un geste qui lui vaut alors une courte peine de prison<sup>29</sup>.

Une fois la phase initiale du conflit passée, les critiques s'intensifient nettement. Ces dernières émanent entre autres d'anti-expansionnistes et de pacifistes qui dénoncent les coûts élevés de cette guerre, laquelle fera quelque 13 000 victimes du côté américain et imposera à l'État fédéral de faramineuses dépenses (97 millions de dollars approximativement), alimentant un important déficit pour l'année 1847<sup>30</sup>. Il s'agit alors, à vrai dire, du conflit le plus coûteux de la courte histoire des États-Unis<sup>31</sup>. Mais les diatribes proviennent surtout de sympathisants nordistes (et anti-esclavagistes) du Parti whig. Ceux-ci, d'une part, tendent à épouser la thèse de la « conspiration sudiste », rappelant que « les sudistes [ont] la haute main sur le pouvoir fédéral depuis la création des États-Unis et que, inquiets de voir croître la démographie du Nord et de l'Ouest plus vite que celle du Sud, ils [cherchent] à s'adjoindre des territoires nouveaux où ils introduiraient leurs institutions et leur modèle de société<sup>32</sup> ». D'autre part, plusieurs d'entre eux, au fil des mois, reprochent à Polk de ne pas formuler clairement ses buts dans cette guerre, une critique largement fondée puisque ceux-ci ne seront explicitement énoncés qu'en décembre 1847 à l'occasion d'un discours au Congrès<sup>33</sup>.

Notons enfin que le dévoilement en février 1848 des termes du traité de Guadalupe Hidalgo provoque l'indignation de quelques sénateurs : certains, d'allégeance whig, jugent excessives les acquisitions territoriales de leur nation alors que d'autres, des démocrates pour la plupart, auraient souhaité obtenir davantage de Mexico<sup>34</sup>. Malgré tout, la Chambre haute, par un vote bipartite de 38 voix contre 14, ratifie ledit traité le 10 mars, amputant du même coup le Mexique de plus du tiers de son territoire et consacrant l'un des plus retentissants triomphes de l'expansionnisme américain<sup>35</sup>.

29. H. Zinn, *op. cit.*, p. 183.

30. G. C. Herring, *op. cit.*, p. 205 ; B. Perkins, *op. cit.*, p. 196.

31. A. Sy-Wonyu, *op. cit.*, p. 181.

32. *Ibid.*, p. 188.

33. B. Perkins, *op. cit.*, p. 192-193.

34. *Ibid.*, p. 195.

35. A. Sy-Wonyu, *op. cit.*, p. 181 ; Richard Bruce Winders, « Mexican War », dans P. Finkelman (dir.), *op. cit.*, p. 303 ; H. W. Brands, *op. cit.*, p. 150.

Sur ce débat de politique étrangère de 1846-1848 qui divise amèrement la nation américaine<sup>36</sup>, il convient de mentionner en terminant que celui-ci, à l'instar de la polémique suscitée par le traité de Jay, illustre toute l'ampleur du sentiment sectionnaliste ayant cours à cette époque, et ce, même s'il apparaît clair que la guerre de 1846-1848 comporte son lot de détracteurs sudistes<sup>37</sup>. En exacerbant la controverse relativement à la question de l'esclavage, le conflit avec le Mexique constitue même, au dire d'un historien comme George Herring, un facteur prépondérant dans l'avènement de la guerre civile<sup>38</sup>. Le débat entourant l'épisode mexicano-américain a également ceci de particulier que ses divers intervenants n'appartiennent pas qu'à la classe politique : des membres de l'élite intellectuelle, tel le philosophe Thoreau qui publie un essai sur la désobéissance civile dans la foulée de son dénouement, expriment aussi leur désaccord. Outre Thoreau, relevons entre autres les noms du poète abolitionniste James Russell Lowell, du théologien Theodore Parker, du médecin anti-esclavagiste Samuel Gridley Howe et du chef de file du mouvement transcendantaliste Ralph Emerson, celui-là même qui avait prédit que la lutte contre le Mexique « nous empoisonnera<sup>39</sup> »...

### L'achat de l'Alaska

À la suite d'un accord contracté en 1867, les États-Unis, pour la somme de 7,2 millions de dollars, mettent la main sur le vaste territoire de l'Alaska qui appartenait à la Russie depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle. Le principal responsable de cet achat, qui marque la dernière des grandes acquisitions territoriales de la nation américaine au XIX<sup>e</sup> siècle, est le secrétaire d'État du président républicain Andrew Johnson : le New-Yorkais William Seward. Animé

36. G. C. Herring, *op. cit.*, p. 203.

37. Des leaders sudistes du Parti whig et des propriétaires d'esclaves tels John Crittenden, Alexander Stephens et Robert Toombs, par exemple, sont connus à cette époque pour leur opposition à la guerre contre le Mexique (Frederick Merk, « Dissent in the Mexican War », dans Samuel Eliot Morison, Frederick Merk et Frank Freidel, *Dissent in Three American Wars*, Cambridge, Harvard University Press, 1970, p. 41-42).

38. G. C. Herring, *op. cit.*, p. 206-207 ; voir aussi R. B. Winders, dans P. Finkelman (dir.), *op. cit.*, p. 302.

39. R. B. Winders, dans P. Finkelman (dir.), *op. cit.*, p. 302 ; F. Merk, dans S. Morison, F. Merk et F. Freidel, *op. cit.*, p. 55 ; A. Sy-Wonyu, *op. cit.*, p. 181.

par le désir d'accélérer le processus d'annexion du Canada ainsi que par celui d'exploiter les marchés du Pacifique et de l'Asie de l'Est<sup>40</sup>, Seward, qui rêve par ailleurs d'un empire s'étendant jusqu'à l'Argentine<sup>41</sup>, estime par surcroît que l'Alaska procurera de précieux ports à la nation<sup>42</sup>. Contrairement à ses prédécesseurs au département d'État, le politicien expansionniste, qui fait le lien entre le mouvement de la destinée manifeste des années 1840 et le courant impérialiste de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, convoite également des territoires situés hors de l'hémisphère occidental tels l'Islande, le Groenland, Hawaï et les îles Fidji<sup>43</sup>.

Le dévoilement au début du printemps 1867, au terme de négociations secrètes menées avec l'émissaire russe basé à Washington, de l'entente octroyant l'Alaska aux États-Unis, crée initialement un sentiment d'étonnement au sein de la presse et de l'ensemble de la population américaine<sup>44</sup>. Ce sentiment se transforme rapidement en incompréhension : plusieurs citoyens, sceptiques relativement au bien-fondé d'une telle acquisition, parlent alors d'une « erreur monumentale », d'un « piètre accord » ou encore de « la folie de Seward »<sup>45</sup>. Le *New York Herald*, pour sa part, adopte un ton franchement moqueur face à l'initiative du secrétaire d'État<sup>46</sup>. D'autres détracteurs de l'entente avancent que le gouvernement Johnson, en cette période corsée de la Reconstruction, cherche avant tout à détourner l'attention du public des nombreux problèmes intérieurs accablant alors la nation<sup>47</sup>.

Comme on le devine, les discussions sur l'acquisition de l'Alaska suscitent d'orageux débats au Sénat<sup>48</sup>, au point qu'un journal favorable au traité

40. Daniel M. Smith, *The American Diplomatic Experience*, Boston, Houghton Mifflin, 1972, p. 176; G. C. Herring, *op. cit.*, p. 257.

41. A. Sy-Wonyu, *op. cit.*, p. 251.

42. H. W. Brands, *op. cit.*, p. 200.

43. G. C. Herring, *op. cit.*, p. 255-257.

44. David M. Pletcher, « Continental Expansion », dans Alexander DeConde, Richard D. Burns et Fredrick Logevall (dir.), *Encyclopedia of American Foreign Policy*, New York, Charles Scribner's Sons, 2002, p. 375; D. Smith, *op. cit.*, p. 175.

45. Thomas A. Bailey, *A Diplomatic History of the American People*, New York, F. S. Crofts & Co., 1946, p. 399.

46. *Ibid.*

47. G. C. Herring, *op. cit.*, p. 258.

48. Walter LaFeber, *The Cambridge History of American Foreign Relations*, vol. II : *The American Search for Opportunity, 1865-1913*, New York, Cambridge University Press, 1993, p. 12; A. Sy-Wonyu, *op. cit.*, p. 252.

négoциé par Seward tel le *Philadelphia Inquirer* juge impensable sa ratification<sup>49</sup>. Les opposants, entre autres choses, fustigent le coût élevé de ce territoire « stérile » et craignent que l'achat de cette terre « inhospitalière » entraîne de multiples tensions avec le Canada britannique. Quant à eux, les partisans de l'accord négocié par Seward invoquent notamment la nécessité de préserver l'amitié avec la Russie<sup>50</sup> qui voit alors des intérêts financiers à se départir de l'Alaska, la présence potentielle d'abondantes ressources naturelles sur ledit territoire, les avantages commerciaux avec l'Asie pouvant découler d'une telle acquisition, l'encerclement du voisin canadien et l'extension des institutions démocratiques dans cette région du continent nord-américain<sup>51</sup>. Parmi les partisans de l'accord négocié par Seward à la Chambre haute, il convient de mentionner le fougueux sénateur républicain Charles Sumner du Massachusetts, président de la Commission des affaires étrangères. Faisant initialement preuve de tiédeur dans ce dossier<sup>52</sup>, l'éloquent Sumner finit par se rallier à la plupart des arguments de Seward et il prononce, le 8 avril 1867, un vibrant discours de plus de trois heures en faveur de l'acquisition de l'Alaska<sup>53</sup>. Le lendemain, 9 avril, le Sénat, par 37 voix contre 2, donne son aval à cette annexion, à la satisfaction d'une majorité de journaux, dont le *New York Times* qui voit dans l'Alaska une sorte « d'entrepôt » susceptible de permettre un accroissement des échanges commerciaux avec des pays comme la Chine et le Japon<sup>54</sup>. L'année qui suit voit cependant la résistance farouche de la Chambre des représentants, laquelle hésite à délier les cordons de la bourse pour le paiement d'un tel territoire<sup>55</sup>. Au prix d'inlassables efforts déployés par les partisans du traité, dont ceux du républicain Nathaniel Banks du Massachusetts qui est à la

49. Ronald J. Jensen, *The Alaska Purchase and Russian-American Relations*, Seattle, University of Washington Press, 1975, p. 82-83.

50. Rappelons que la Russie s'était affichée clairement en faveur des forces nordistes durant la guerre de Sécession, et ce, contrairement à la Grande-Bretagne, avec laquelle le gouvernement d'Abraham Lincoln a eu fréquemment maille à partir entre 1861 et 1863 (W. LaFeber, *op. cit.*, p. 12).

51. Michael L. Krenn, « Alaska Purchase », dans P. Finkelman (dir.), *op. cit.*, p. 47; D. Smith, *op. cit.*, p. 175.

52. R. Jensen, *op. cit.*, p. 85.

53. R. Jensen, *op. cit.*, p. 89-91; A. Sy-Wonyu, *op. cit.*, p. 253.

54. Paul S. Holbo, « Alaska Purchase », dans B. W. Jentleson et T. G. Paterson (dir.), *op. cit.*, p. 45; Michael A. Morrison, « Manifest Destiny », dans Paul Finkelman (dir.), *op. cit.*, p. 251.

55. A. Sy-Wonyu, *op. cit.*, p. 253.

tête de la Commission des affaires étrangères<sup>56</sup>, la Chambre basse, dominée alors par des éléments radicaux du *Grand Old Party* (surnom du Parti républicain), accepte finalement de débloquer les fonds requis en juillet 1868<sup>57</sup>. L'approbation des dispositions financières de l'entente négociée par Seward fait plusieurs heureux dans le milieu journalistique : c'est notamment le cas du *Boston Daily Evening Traveller* qui évoque en particulier la valeur stratégique inestimable dudit territoire<sup>58</sup>.

L'achat de l'Alaska, certes le plus grand triomphe de la carrière diplomatique de William Seward<sup>59</sup>, représente la seule des acquisitions territoriales des États-Unis au XIX<sup>e</sup> siècle sur le continent à ne pas s'inscrire fondamentalement dans une volonté de procurer des terres à la classe rurale<sup>60</sup>, et aura somme toute plusieurs retombées positives pour la nation américaine. Qu'il suffise de mentionner que ce territoire riche en fourrures et pêcheries, dont la superficie est deux fois plus étendue que celle du Texas, sera notamment réputé au fil des décennies pour ses terrains aurifères et ses ressources pétrolières, en plus de constituer après 1945 un « avant-poste » stratégique dans le contexte de la guerre froide<sup>61</sup>.

En plus de montrer la nature changeante de l'expansionnisme américain en cette période post-guerre civile, le débat entourant l'Alaska met en relief le rôle joué par des acteurs significatifs du processus décisionnel en

56. W. LaFeber, *op. cit.*, p. 14 ; R. Jensen, *op. cit.*, p. 113.

57. W. LaFeber, *op. cit.*, p. 14 ; P. Holbo, dans B. W. Jentleson et T. G. Paterson (dir.), *op. cit.*, p. 45.

58. D. Smith, *op. cit.*, p. 176.

59. G. C. Herring, *op. cit.*, p. 258. Si le secrétaire d'État expansionniste peut également se réjouir en 1867 de l'acquisition de l'île de Midway, force est de constater qu'il n'a pas autant de succès la même année dans le dossier de l'annexion des îles Vierges, qui appartiennent alors au Danemark. Plusieurs sénateurs, en effet, n'acceptent pas que le prix exigé (7,5 millions de dollars) pour ce minuscule territoire de l'hémisphère occidental sis à l'est de Porto Rico soit plus élevé que celui de l'immense Alaska (W. LaFeber, *op. cit.*, p. 15-16).

60. B. Perkins, *op. cit.*, p. 199. On y verra une illustration du fait que le développement économique américain repose alors de moins en moins sur l'agriculture. Les cinq années qui suivent la fin de la guerre de Sécession, à vrai dire, marquent les débuts réels de la révolution industrielle aux États-Unis. À partir de cette époque, la richesse de la nation tend graduellement à provenir davantage de ses manufactures que de ses fermes (H. W. Brands, *op. cit.*, p. 197).

61. Eric Foner et John Garraty (dir.), *The Reader's Companion to American History*, Boston, Houghton Mifflin, 1991, p. 24 ; A. Sy-Wonyu, *op. cit.*, p. 253 ; D. Smith, *op. cit.*, p. 175.

matière de politique étrangère, tels le secrétaire d'État et le président de la commission sénatoriale des affaires extérieures. Selon l'historien Ronald Jensen, l'approbation du traité de 1867, de fait, doit beaucoup aux efforts déployés par l'énergique William Seward et le charismatique Charles Sumner. Ainsi, le premier n'hésite pas à mener, en personne et par le biais des journaux, une intense campagne de lobbying afin de dévoiler les gains contenus dans son traité<sup>62</sup> alors que le second, surtout par son retentissant discours d'avril 1867, réussit à « convertir » à sa cause de nombreux d'Américains<sup>63</sup>. Sumner ne sera pas le dernier président de la Commission des affaires étrangères du Sénat à faire abondamment parler de lui...

### La puissance mondiale (1898-1945)

L'accession au rang de puissance mondiale, de même que la consolidation de ce nouveau statut, s'avère un trait marquant de la politique étrangère des États-Unis dans la période s'étalant de la guerre hispano-américaine à la fin de la Seconde Guerre mondiale.

L'année 1898 représente en soi un tournant significatif dans la mesure où la nation américaine, véritablement pour la première fois de son histoire, acquiert des possessions situées hors du territoire continental, et ce, dans la foulée de la guerre menée avec brio contre l'Espagne. Des considérations idéologiques, stratégiques et économiques<sup>64</sup> sous-tendent le recours des dirigeants américains, dans un contexte international s'y prêtant largement<sup>65</sup>, à une politique teintée d'impéria-

62. R. Jensen, *op. cit.*, p. 80-81; voir aussi David M. Pletcher, dans A. DeConde, R. D. Burns et F. Logevall (dir.), *op. cit.*, p. 375.

63. R. Jensen, *op. cit.*, p. 92, 140.

64. La croissance faramineuse de la production industrielle et agricole aux États-Unis à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, conjuguée à la fermeture de la « frontière » en 1890 qui fait craindre une insuffisance du marché intérieur, sont des éléments qui incitent alors plusieurs entrepreneurs et fermiers américains, recevant une écoute plutôt attentive des dirigeants politiques, à relancer des marchés outremer afin d'écouler leur surplus (J.-M. Lacroix, *op. cit.*, p. 338; Yves-Henri Nouailhat, *Les États-Unis et le monde au XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Armand Colin, 1997, p. 22-23; A. Sy-Wonyu, *op. cit.*, p. 288-289; W. LaFeber, *op. cit.*, p. 157).

65. Rappelons que les deux dernières décennies du XIX<sup>e</sup> siècle sont marquées par une vive exaltation de l'état d'esprit impérialiste dans la plupart des grandes nations européennes comme l'illustrent le partage de l'Afrique et le morcellement de la Chine (G. C. Herring, *op. cit.*, p. 302).

lisme<sup>66</sup> qui, comme nous le verrons, est loin de faire l'unanimité. On peut dire que c'est à partir de la guerre contre l'Espagne que le pays, désormais résolu à jouer un rôle de premier plan dans le règlement des grands problèmes internationaux, prend conscience qu'il est devenu une puissance mondiale<sup>67</sup>.

L'un des premiers signes de cette « modification spectaculaire du comportement international des États-Unis<sup>68</sup> » à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle demeure sans contredit l'énonciation du principe de la « porte ouverte », s'appliquant initialement à la Chine que se « partagent » alors des puissances européennes rivales, et qui cherche à y définir la liberté de commerce pour tous. La prise en charge de l'hémisphère occidental, particulièrement de l'Amérique centrale et du bassin des Caraïbes, constitue une autre illustration de la nouvelle attitude américaine déployée dans les affaires mondiales. Sous la présidence de Theodore Roosevelt, les États-Unis, animés par le désir de protéger le canal de Panama dont la construction vient d'être entamée, élargissent la doctrine Monroe de façon à s'attribuer un droit d'intervention dans les affaires internes de l'Amérique latine. Du coup, de nombreux pays indépendants de la région font l'objet d'une supervision financière, voire d'occupations militaires. Ce processus, lourd de conséquences, culmine alors que Woodrow Wilson, vraisemblablement le plus « impérialiste » des présidents américains<sup>69</sup>, assume les rênes du pouvoir.

Vis-à-vis du Vieux Continent, les États-Unis, avant 1945, tendent à adopter des comportements fluctuants. C'est ainsi qu'aux années 1914-1917 marquées par la neutralité succède une courte période (avril 1917-novembre 1918) durant laquelle le pays de l'Oncle Sam accepte de jouer un rôle de premier plan au sein d'une coalition qui finit par défaire les puissances centrales. Suit après coup une période (1919-1920) caractérisée par une diminution du rôle des États-Unis sur la scène mondiale par suite du refus du Sénat, comme nous l'évoquerons en abordant les débats entourant le traité de Versailles, de rallier la nouvelle Société des Nations (SDN). Débute alors la période de l'entre-deux-guerres durant laquelle la nation américaine, en dépit de certaines initiatives d'ouverture, démontre

66. Pour une définition de la notion d'« impérialisme », voir David Healy, « Imperialism », dans A. DeConde, R. D. Burns et F. Logevall (dir.), *op. cit.*, p. 217.

67. G. C. Herring, *op. cit.*, p. 335-336.

68. A. Sy-Wonyu, *op. cit.*, p. 287.

69. H. W. Brands, *op. cit.*, p. 242.

vite, dans un contexte de Grande Dépression et de montée du fascisme, son attachement au credo isolationniste. L'éclatement de la Seconde Guerre mondiale et l'intensification de la menace nazie sont toutefois des éléments qui contribuent, tel que nous l'observerons en nous penchant sur la période 1940-1941, au déclin de l'isolationnisme. Puis, à la suite de l'attaque japonaise sur Pearl Harbor, les États-Unis, à titre d'alliés principaux de la Grande-Bretagne et de l'Union soviétique, décident d'assumer le leadership mondial sur les plans diplomatique, militaire et économique dans le combat contre les forces de l'Axe. Ces années 1941-1945 marquent le triomphe de l'internationalisme<sup>70</sup>.

### La guerre hispano-américaine

À la suite d'une courte guerre menée avec enthousiasme contre l'Espagne en 1898, qualifiée de « splendide » par l'ambassadeur en Grande-Bretagne John Hay et durant laquelle l'armée américaine ne subit aucun revers important dans deux théâtres d'opérations (les Philippines et Cuba)<sup>71</sup>, les États-Unis concluent en décembre de la même année à Paris un traité de paix avec Madrid. En vertu de celui-ci, qui reste à ratifier par le Sénat, la nation américaine obtient l'île de Guam, Porto Rico et un droit de regard sur les affaires cubaines. Surtout, Washington, moyennant le versement de 20 millions de dollars, reçoit l'archipel des Philippines, à la satisfaction de l'écrivain britannique Rudyard Kipling<sup>72</sup> connu pour son poème sur le « fardeau de l'homme blanc ». Or, l'acquisition de ces territoires d'outre-mer – avec des peuples dont la langue, la culture et les traditions politiques ont peu à voir avec la réalité états-unienne – provoque un débat déchirant au sein de la nation<sup>73</sup>.

D'un côté se trouvent les « impérialistes » qui perçoivent d'un œil favorable le traité de Paris. Parmi ceux-ci, qui se dépeignent comme de

70. Pour une définition du concept d'« internationalisme », souvent opposé à celui d'« isolationnisme », voir notamment Warren F. Kuehl et Gary B. Ostrower, « Internationalism », dans A. DeConde, R. D. Burns et F. Logevall (dir.), *op. cit.*, p. 241.

71. G. C. Herring, *op. cit.*, p. 314, 316; Michael L. Krenn, « Spanish-American War », dans P. Finkelman (dir.), *op. cit.*, p. 206-208.

72. J.-M. Lacroix, *op. cit.*, p. 338.

73. Sheldon L. Stanton, « Spain », dans B. W. Jentleson et T. G. Paterson (dir.), *op. cit.*, p. 108.

simples « expansionnistes<sup>74</sup> », figurent notamment le président républicain William McKinley, l'exubérant gouverneur de New York Theodore Roosevelt, l'amiral Alfred Mahan, les volubiles sénateurs républicains Henry Cabot Lodge du Massachusetts et Albert Beveridge de l'Indiana, de même qu'une pléthore de gens d'affaires et de missionnaires protestants<sup>75</sup>. Dans l'acquisition des Philippines, ceux-ci voient une sorte de tremplin qui facilitera la pénétration du convoité marché chinois et une façon de répandre les « lumières civilisatrices » dans une « obscurantiste » contrée<sup>76</sup>. De l'autre côté se dresse un assemblage hétéroclite d'« anti-impérialistes », qualifiés subséquemment de « traîtres » par Theodore Roosevelt<sup>77</sup>, qui ne veulent rien savoir des acquisitions territoriales contenues dans le traité de Paris. Se réjouissant de l'adoption quelques mois auparavant de l'amendement Teller<sup>78</sup>, le camp anti-impérialiste regroupe alors des personnalités d'horizons divers parmi lesquelles se trouvent entre autres le ténor du Parti démocrate William Jennings Bryan (le candidat défait à l'élection présidentielle de 1896), l'ex-président républicain Benjamin Harrison, l'industriel Andrew Carnegie, le journaliste Edwin Godkin, le réformiste Carl Schurz, le syndicaliste Samuel Gompers, l'écrivain Mark Twain, le président de l'Université Harvard Charles Eliot et le sénateur George Hoar du Massachusetts<sup>79</sup>. De tendance conservatrice et plus âgés que les « impérialistes »<sup>80</sup>, les adversaires du traité de Paris invoquent une diversité d'arguments pour justifier leur position :

La Constitution des États-Unis ne donne pas au gouvernement fédéral le pouvoir d'annexer des territoires coloniaux ; elle l'autorise seulement à acquérir un territoire susceptible de devenir plus tard un État [...] Or, les acquisitions de 1898 ne peuvent pas remplir ces conditions. De plus, l'idée d'une annexion coloniale apparaît comme une trahison de la doctrine

74. Y.-H. Nouailhat, *op. cit.*, p. 36.

75. H. W. Brands, *op. cit.*, p. 237 ; W. LaFeber, *op. cit.*, p. 161-162.

76. D. Healy, dans A. DeConde, R. D. Burns et F. Logevall (dir.), *op. cit.*, p. 220.

77. Robert Beisner, *Twelve against Empire: The Anti-Imperialists, 1898-1900*, New York, McGraw-Hill Book Company, 1968, p. 237.

78. Du nom du sénateur Henry Teller, cet amendement d'avril 1898, adopté en même temps que la déclaration de guerre contre l'Espagne, précise que les États-Unis n'annexeront pas Cuba (G. C. Herring, *op. cit.*, p. 314).

79. R. Beisner, *op. cit.*, p. x ; H. W. Brands, *op. cit.*, p. 238.

80. Y.-H. Nouailhat, *op. cit.*, p. 36-37.

contenue dans la déclaration d'Indépendance et aux termes de laquelle le juste pouvoir d'un gouvernement ne peut émaner que du consentement des gouvernés. Des considérations réalistes entrent également en ligne de compte : les syndicats redoutent la concurrence d'une main-d'œuvre à bon marché [...], et un certain nombre de citoyens tout simplement une augmentation des impôts qui résultera de l'entretien d'une importante armée et d'une forte marine rendues nécessaires par des acquisitions territoriales<sup>81</sup>.

Créant dès novembre 1898 dans leur bastion bostonien une Ligue anti-impérialiste, laquelle donne une impulsion à la fondation de « succursales » essaimant à l'échelle de la nation<sup>82</sup>, les opposants à l'acquisition des Philippines font aussi valoir des considérations racistes et de santé publique<sup>83</sup>. L'argumentation diversifiée des anti-impérialistes, qui comporte des similitudes avec celle des opposants à la guerre du Vietnam quelques décennies plus tard<sup>84</sup>, ne suffit toutefois pas à empêcher l'approbation du traité de Paris : le Sénat, par 57 voix contre 27 (soit une seule voix de plus que la majorité des deux tiers), donne finalement son aval le 6 février 1899. La composition majoritairement républicaine de la Chambre haute, de même qu'une attaque d'insurgés philippins perpétrée quelques jours plus tôt contre les forces américaines à Manille, expliquent en bonne partie cette victoire du camp « impérialiste », laquelle est confortée par la réélection facile de William McKinley au scrutin de novembre 1900<sup>85</sup>.

Cela dit, les retombées de l'entérinement dudit traité sont capitales. L'acquisition des Philippines a pour conséquence de faire des États-Unis un acteur-clé de la région de l'Asie de l'Est et de rendre prioritaire la

81. *Ibid.*, p. 36.

82. Frank Freidel, « Dissent in the Spanish-American War and the Philippine Insurrection », dans S. E. Morison, F. Merk et F. Freidel, *op. cit.*, p. 78. Notons que la Ligue anti-impérialiste compte quelque 30 000 membres en 1899 et plus d'un demi-million de bailleurs de fonds (R. Beisner, *op. cit.*, p. 225).

83. M. Krenn, dans P. Finkelman (dir.), *op. cit.*, p. 207 ; R. Beisner, *op. cit.*, p. 233. Sur ce dernier point, Edward Atkinson, l'un des fondateurs de la Ligue anti-impérialiste, soutient par exemple que les troupes américaines stationnées aux Philippines seront inévitablement exposées à la fièvre, à la malaria et... aux maladies vénériennes (F. Freidel, dans S. E. Morison, F. Merk et F. Freidel, *op. cit.*, p. 83-84).

84. *Ibid.*, p. 67-68.

85. Y.-H. Nouailhat, *op. cit.*, p. 35 ; W. LaFeber, *op. cit.*, p. 163, 179-181.

construction d'un canal interocéanique en Amérique centrale<sup>86</sup>. La prise de possession de l'archipel philippin, en outre, a pour effet de déclencher, dès le début 1899, la première révolte anticoloniale de la région du Pacifique<sup>87</sup>. Or, cette insurrection d'une partie du peuple philippin revendiquant son indépendance, qui ne sera matée qu'en 1902, a un coût élevé pour les États-Unis : plus de 4 000 soldats perdent la vie au combat (ce qui représente 10 fois les pertes de la guerre hispano-américaine), auxquels s'ajoutent 2 800 blessés et des coûts matériels avoisinant les 600 millions de dollars<sup>88</sup>.

Retenons en terminant que le débat de 1898-1900 sur l'acquisition de territoires outre-mer a ceci d'intéressant qu'il prend la forme, dans une certaine mesure, d'un affrontement générationnel. En effet, bien que le camp des anti-impérialistes comprenne de « jeunes » leaders (dont William Jennings Bryan)<sup>89</sup>, celui-ci rallie principalement des personnalités qui sont au crépuscule de leur existence. L'historien Robert Beisner mentionne par exemple que Carl Schurz, Edwin Godkin, Benjamin Harrison et Andrew Carnegie, pour ne nommer que ceux-là, ont respectivement 71, 69, 67 et 65 ans en 1900<sup>90</sup>, ce qui contraste singulièrement avec l'âge affiché par les porte-étendards impérialistes Henry Cabot Lodge (50 ans), Theodore Roosevelt (42) et Albert Beveridge (38). Le débat entourant le traité de Paris révèle aussi l'intérêt d'une frange non négligeable de la gent féminine envers la politique étrangère. Rappelons ici simplement que plusieurs Américaines, se reconnaissant un peu dans la situation du peuple philippin « dirigé sans son consentement », tendent à éprouver une sympathie naturelle pour la Ligue anti-impérialiste à cette époque<sup>91</sup>.

### Le traité de Versailles

Ratifié le 28 juin 1919 par une trentaine de nations, le traité de Versailles marque la fin officielle de la Première Guerre mondiale. Cet accord, qui rejette unilatéralement toutes les responsabilités du conflit sur l'Allemagne

86. G. C. Herring, *op. cit.*, p. 326, 329, 335.

87. *Ibid.*, p. 321.

88. *Ibid.*, p. 329, 316 ; voir aussi F. Freidel, *op. cit.*, p. 93.

89. F. Freidel, *op. cit.*, p. 79.

90. R. Beisner, *op. cit.*, p. 228.

91. W. LaFeber, *op. cit.*, p. 162-163.

défaite, punit sévèrement cette dernière. Découlant de plusieurs mois de négociations tortueuses, il prévoit aussi la création de la première organisation internationale de maintien de la paix à l'échelle planétaire: la Société des Nations (SDN)<sup>92</sup>. L'insertion d'un tel pacte de la SDN dans le traité de Versailles est le résultat des efforts soutenus du président américain Woodrow Wilson, lequel a tenu à assister en personne à la Conférence de paix de Paris qui s'est ouverte en janvier de la même année dans une atmosphère de haine et de cupidité. Convaincu de la « supériorité morale » de sa nation<sup>93</sup>, le politicien démocrate, qui a été contraint de transiger sur quelques-uns de ses célèbres 14 points<sup>94</sup>, considère l'article 10 dudit pacte comme l'épine dorsale de la nouvelle organisation sans lequel cette dernière ne serait qu'une imposante société de discussion<sup>95</sup>. En vertu de cet article fondamental, les membres de la SDN s'engagent à respecter et à maintenir, contre toute agression extérieure, l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de tous les membres de l'organisation. Ceux-ci, en fait, s'engagent à prendre des sanctions économiques et militaires contre les États qui, au mépris des règles de la SDN, auraient recours à la guerre.

À son retour aux États-Unis, le traité de Versailles et le pacte de la SDN conclus, Wilson reçoit un accueil mitigé. D'un côté, les journaux, principalement ceux de l'Est et du Sud, s'affichent très majoritairement en faveur de la nouvelle organisation: une enquête publiée en avril 1919, à titre d'exemple, révèle que seulement 181 quotidiens, sur un total de 1377,

92. Sina Dubovoy, « Versailles Treaty of 1919 », dans B. W. Jentleson et T. G. Paterson (dir.), *op. cit.*, p. 266.

93. J. B. Duroselle et Ian J. Bickerton, « Treaties », dans A. DeConde, R. D. Burns et F. Logevall (dir.), *op. cit.*, p. 580.

94. H. W. Brands, *op. cit.*, p. 74. Représentant la vision du monde de Wilson, les 14 points sont présentés solennellement le 8 janvier 1918 à l'occasion d'une allocution au Congrès. Outre la création d'une SDN, ces points comprennent entre autres la liberté des peuples à disposer d'eux-mêmes, la réduction des armements, la répudiation de la diplomatie secrète et la liberté des mers. Le fait que Wilson accepte de céder la province chinoise du Chantoung (Shaudong) au Japon pendant la Conférence de la paix est particulièrement dénoncé par certains progressistes américains, qui y voient une violation flagrante du principe d'auto-détermination des peuples (G. C. Herring, *op. cit.*, p. 421-422).

95. *Ibid.*, p. 432.

se disent ouvertement hostiles à la SDN<sup>96</sup>. Et même si les sondages d'opinion n'existent pas à proprement parler à cette époque<sup>97</sup>, il paraît évident qu'un large contingent d'Américains appuie alors le traité de Versailles<sup>98</sup>. Qui plus est, un sondage effectué à la Chambre haute en juillet de la même année fait état du soutien de la plupart des sénateurs<sup>99</sup>. D'un autre côté, les mécontents ne manquent pas. Ainsi, pour les Américains animés par l'esprit de vengeance, le traité de Versailles semble trop « doux » face à l'Allemagne. Par contre, pour les éléments progressistes, indignés par les concessions effectuées par Wilson durant la Conférence de la paix, il apparaît trop « dur ». Pour leur part, des conservateurs craignent que l'adoption du pacte de la SDN n'entraîne le pays dans les querelles européennes et rappellent que les États-Unis, pendant plus d'un siècle, se sont généralement tenus à l'écart des affaires du Vieux Continent. Ce n'est pas tout : certains groupes ethniques, en particulier les Américains d'origine allemande, italienne et irlandaise, sont outrés par différentes clauses du traité de paix<sup>100</sup>.

Au Sénat, où les républicains disposent d'une mince majorité de deux voix en vertu de leur victoire à l'élection législative de l'automne 1918<sup>101</sup>, la lutte s'annonce féroce. Il faut dire que de nombreux leaders du *Grand Old Party*, ulcérés par l'absence prolongée de Wilson durant la première moitié de l'année 1919 et le fait qu'il n'ait daigné inclure aucun sénateur

96. Y.-H. Nouailhat, *op. cit.*, p. 95.

97. Ce n'est véritablement qu'à partir des années 1930, avec l'arrivée de George Gallup, que la population américaine sera interrogée par des sondages reposant sur une méthodologie scientifique. Franklin D. Roosevelt sera d'ailleurs le premier président à leur accorder de l'importance (Ole R. Holsti, « Public Opinion », dans B. W. Jentleson et T. G. Paterson (dir.), *op. cit.*, p. 444).

98. Robert D. Schulzinger, *American Diplomacy in the Twentieth Century*, New York, Oxford University Press, 1994, p. 119-120 ; G. C. Herring, *op. cit.*, p. 428.

99. R. D. Schulzinger, *op. cit.*, p. 120.

100. Y.-H. Nouailhat, *op. cit.*, p. 95 ; G. C. Herring, *op. cit.*, p. 428-429.

101. Denise Artaud, *La fin de l'innocence. Les États-Unis de Wilson à Reagan*, Paris, Armand Colin, 1985, p. 39. La désaffection de plusieurs fermiers du Mid-Ouest à l'occasion de cette élection de mi-mandat a sans doute plus à voir avec la taxation du prix du blé imposée par les démocrates qu'avec les idées de politique extérieure du chef de la Maison-Blanche (Y.-H. Nouailhat, *op. cit.*, p. 91). Toujours est-il que les gains républicains de novembre 1918 n'aident certes pas Wilson dans ses tractations avec les leaders européens lors de la Conférence de la paix (G. C. Herring, *op. cit.*, p. 420).

républicain dans la délégation américaine prenant part à la Conférence de la paix<sup>102</sup>, voit dans le dossier du traité de Versailles une belle occasion d'humilier le chef de l'exécutif. Parmi eux se trouve Henry Cabot Lodge du Massachusetts, un ennemi personnel de Wilson, qui occupe depuis peu le poste-clé de président de la Commission des affaires étrangères<sup>103</sup>. Dès le début de 1919, celui-ci, à la tête d'une trentaine de sénateurs dénonçant une participation éventuelle des États-Unis à la SDN<sup>104</sup>, montre à quelle enseigne il loge. Le sénateur du Massachusetts ne s'oppose cependant pas à toute forme d'organisme international de maintien de la paix. En fait, ce à quoi il s'oppose par-dessus tout, c'est que la nation soit entraînée dans des combats à l'étranger en raison de l'article 10 et que des pays européens, au nom de la SDN, multiplient les interventions en Amérique latine<sup>105</sup>. Sur proposition de Lodge, la Chambre haute approuve d'ailleurs, à l'automne 1919, 14 « réserves » au pacte de la SDN, dont l'une entend préserver spécifiquement la doctrine Monroe<sup>106</sup>. Mais les plus intraitables détracteurs du pacte de la SDN à la Chambre haute demeurent sans contredit les « irréconciliables », un groupe d'une quinzaine de sénateurs rattachés pour la plupart au Parti républicain et dont le leader est William Borah de l'Idaho<sup>107</sup>. Perçus comme des « obstructionnistes », ceux-ci, contrairement aux républicains modérés pouvant s'accommoder d'amendements mineurs au pacte de la SDN, s'opposent farouchement à l'entrée de la nation américaine dans toute forme d'organisation internationale<sup>108</sup>. Pour eux, l'article 10, véritable limitation à la souveraineté

102. Ralph Stone, *The Irreconcilables: The Fight against the League of Nations*, New York, W. W. Norton & Company, 1970, p. 35-37.

103. J. B. Duroselle et I. J. Bickerton, dans A. DeConde, R. D. Burns et F. Logevall (dir.), *op. cit.*, p. 580; Y.-H. Nouailhat, *op. cit.*, p. 91. Selon l'historienne Denise Artaud, le contraste entre les deux personnalités s'avère saisissant : « d'un côté Wilson, [d]émocrate, homme du Sud, professeur de droit constitutionnel, tard venu à la politique et volontiers doctrinaire ; de l'autre, Lodge, [r]épublicain, appartenant à l'une des "dynasties" de Nouvelle-Angleterre, sénateur depuis vingt-six ans, l'un des hommes les plus influents au sein de son propre parti et au Capitole » (D. Artaud, *op. cit.*, p. 39).

104. R. D. Schulzinger, *op. cit.*, p. 116.

105. Y.-H. Nouailhat, *op. cit.*, p. 95.

106. Y.-H. Nouailhat, *op. cit.*, p. 95 ; G. C. Herring, *op. cit.*, p. 432.

107. R. Stone, *op. cit.*, p. 1, 183.

108. R. Stone, *op. cit.*, p. 2 ; G. C. Herring, *op. cit.*, p. 429.

nationale, constitue un chèque en blanc susceptible de compromettre la liberté d'action des États-Unis en politique étrangère et d'empiéter sur le droit constitutionnel du Congrès de déclarer la guerre<sup>109</sup>.

Afin de contrer un tel discours et de rallier ses compatriotes à sa cause, Wilson décide d'entreprendre une vaste et exténuante tournée des États-Unis dès le début septembre 1919, tournée qu'il doit interrompre quelques semaines plus tard terrassé par de violents maux de tête qui débouchent, en octobre, sur une attaque d'hémiplégie<sup>110</sup>. Diminué physiquement, Wilson encaisse un autre dur coup en novembre : un premier rejet du traité de Versailles par le Sénat. Quelques mois plus tard, soit le 19 mars 1920, Wilson essuie une seconde rebuffade : 7 voix sont manquantes à la Chambre haute pour l'atteinte d'une majorité des deux tiers, ce qui marque le rejet définitif du traité<sup>111</sup>. Tenace, le chef de l'exécutif espère malgré tout que l'élection présidentielle du mois de novembre, qu'il voit comme un solennel référendum sur le traité de Versailles, saura lui apporter un peu de réconfort. La suite est connue : le candidat républicain Warren Harding, un nationaliste plutôt hostile à la SDN<sup>112</sup>, défait aisément le démocrate James Cox à la faveur d'un raz-de-marée du *Grand Old Party*.

Consacrant l'effondrement du rêve wilsonien, le dénouement du débat de 1919-1920 a plusieurs conséquences. Qu'il suffise de mentionner que les États-Unis se retrouvent dans la position inconfortable d'être la seule puissance victorieuse de l'Allemagne qui soit toujours en guerre, théoriquement du moins, avec cette dernière ; une situation qui ne sera corrigée qu'en 1921<sup>113</sup>. Surtout, le rejet du traité de Versailles, de l'avis de maints auteurs, a pour effet de rendre moins sécuritaire le système international des années subséquentes<sup>114</sup>.

La « bataille partisane féroce<sup>115</sup> » qui sévit au pays de l'Oncle Sam après la Première Guerre mondiale révèle, à l'instar du débat concernant l'achat de l'Alaska, le poids considérable du président de la commission sénatoriale des affaires étrangères. En effet, Henry Cabot Lodge n'hésite alors

109. R. Stone, *op. cit.*, p. 82-83.

110. D. Artaud, *op. cit.*, p. 40 ; Y.-H. Nouailhat, *op. cit.*, p. 95.

111. Y.-H. Nouailhat, *op. cit.*, p. 96 ; G. C. Herring, *op. cit.*, p. 433.

112. J. B. Duroselle et I. J. Bickerton, *op. cit.*, p. 580.

113. Sina Dubovoy, *op. cit.*, p. 267.

114. R. D. Schulzinger, *op. cit.*, p. 123-124.

115. G. C. Herring, *op. cit.*, p. 427.

pas à nommer plusieurs « irréconciliables » au sein de sa commission afin de mousser le point de vue des opposants à la SDN. Le sénateur républicain ne se gêne pas non plus pour convoquer, dans le cadre des audiences publiques qu'il tient à la fin de l'été 1919, des ennemis notoires du traité de Versailles<sup>116</sup>. De plus, le débat de 1919-1920 sur l'organisation internationale illustre la vitalité de la tradition isolationniste. Si l'opposition au traité de Versailles comprend des internationalistes<sup>117</sup>, l'historien Ralph Stone a fait la démonstration que les « irréconciliables » les plus actifs et volubiles dans ce débat (William Borah, James Reed du Missouri et Hiram Johnson de Californie en l'occurrence) se réclament ouvertement de l'héritage des pères fondateurs à cet égard<sup>118</sup>. Il convient de souligner en terminant que le dénouement du débat a ceci d'intéressant qu'il a été infléchi, dans une certaine mesure, par des facteurs de nature personnelle. À vrai dire, il est difficile de nier que la maladie de Wilson, qui le rend inapte à gouverner jusqu'à la fin de sa présidence<sup>119</sup>, a pour effet de le rendre plus irascible à l'endroit d'adversaires du traité de Versailles et moins disposé à faire des compromis au sujet de l'article 10<sup>120</sup>.

### Le soutien à la Grande-Bretagne

Les premiers mois de la Seconde Guerre mondiale sont marqués, on le sait, par une succession de victoires militaires de l'Allemagne nazie en Europe. Durant le seul printemps 1940, le Danemark, la Norvège et la Hollande succombent tour à tour devant le déferlement de la Wehrmacht. Le plus retentissant triomphe des armées hitlériennes survient cependant en juin avec la capitulation de la France, isolant du même coup la Grande-Bretagne confrontée à l'imminence d'une invasion. Or, cette chute de la France crée une véritable onde de choc aux États-Unis où, pour la première fois depuis les débuts de l'époque nationale, la population s'estime réellement menacée par des événements extérieurs<sup>121</sup>. Prédéterminé favorable-

116. G. C. Herring, *op. cit.*, p. 430; R. D. Schulzinger, *op. cit.*, p. 120.

117. D. Artaud, *op. cit.*, 40; R. Stone, *op. cit.*, p. 41, 178.

118. R. Stone, *op. cit.*, p. 41-43, 180.

119. Robert H. Ferrell, *Ill-Advised: Presidential Health and Public Trust*, Columbia, University of Missouri Press, 1992, p. 11.

120. *Ibid.*, p. 18; G. C. Herring, *op. cit.*, p. 432; J. B. Duroselle et I. J. Bickerton, dans A. DeConde, R. D. Burns et F. Logevall (dir.), *op. cit.*, p. 580.

121. G. C. Herring, *op. cit.*, p. 520.

ment à l'égard des nations opposées à l'agression fasciste comme en témoigne un discours de juin prononcé à l'Université de Virginie<sup>122</sup>, le président Franklin Roosevelt ne reste pas impassible face aux développements en cours sur le Vieux Continent. La défaite française l'incite encore plus qu'auparavant à réclamer un gigantesque effort de réarmement de sa nation et, en août, il ne préconise rien de moins que l'imposition d'un service militaire obligatoire, une mesure adoptée par le Congrès et constituant une première en temps de paix pour les États-Unis<sup>123</sup>. Conscient des besoins matériels de la Grande-Bretagne, le président démocrate, appuyé par son nouveau ministre de la Guerre Henry Stimson, consent en outre à céder au début septembre, en retour d'un droit d'établissement de bases militaires dans plusieurs possessions britanniques de l'hémisphère occidental, 50 vieux destroyers à la Grande-Bretagne qui en a absolument besoin pour protéger ses lignes de communication<sup>124</sup>. Échappant à l'approbation du Congrès, un tel accord représente ni plus ni moins « un acte de guerre » à l'endroit de l'Allemagne<sup>125</sup>.

Ces diverses initiatives prises par le chef de l'exécutif dans le contexte d'un accroissement de la menace nazie ont pour effet de déclencher, dès la seconde moitié de l'année 1940, un « débat majeur<sup>126</sup> ». Particulièrement houleux, celui-ci est alimenté par des groupes de pression aux objectifs diamétralement opposés et qui visent chacun à influencer l'opinion publique. Ainsi, d'un côté figurent des groupements internationalistes tels le Committee to Defend America by Aiding the Allies fondé en mai 1940 et le Fight for Freedom apparaissant au commencement de l'année 1941<sup>127</sup>. Créé par le journaliste William Allen White, le premier – canalisant largement le sentiment pro-Alliés et recrutant surtout dans le Nord-Est, les milieux universitaires, les propriétaires de chaînes de journaux, tel Henry Luce, et les proches conseillers politiques de Roosevelt comme Harry Hopkins – milite en faveur d'une aide accrue à la Grande-

122. Y.-H. Nouailhat, *op. cit.*, p. 137.

123. H. W. Brands, *op. cit.*, vol. II, p. 146.

124. Y.-H. Nouailhat, *op. cit.*, p. 137; Theodore A. Wilson, « Destroyers-for-Bases Deal », dans B. W. Jentleson et T. G. Paterson (dir.), *op. cit.*, p. 9-10.

125. Justus D. Doenecke et John E. Wilz, *From Isolation to War, 1931-1941*, Arlington Heights, Harlan Davidson, Inc., 1991, p. 96.

126. G. C. Herring, *op. cit.*, p. 520.

127. Mark L. Chadwin, *The Warhawks: American Interventionists before Pearl Harbor*, New York, W. W. Norton & Company, 1968, p. 22, 159.

Bretagne tout en s'opposant à une entrée en guerre de la nation américaine<sup>128</sup>. Quant à lui, le second, succédant à une organisation appelée Century Group<sup>129</sup> et qui finira par compter des ramifications dans 65 villes, franchit un pas de plus en matière d'interventionnisme en envisageant clairement une participation directe des États-Unis au conflit européen<sup>130</sup>. De l'autre côté émerge dès juillet 1940 le groupe anti-interventionniste America First, principal porte-étendard du mouvement isolationniste, fondé par des étudiants de l'Université Yale et des gens d'affaires du Mid-Ouest<sup>131</sup>. Comprenant plusieurs partisans dans cette dernière région où résident quantité de Germano-Américains, ce comité, dont fait entre autres partie le célèbre aviateur Charles Lindbergh, soutient que l'aide à la Grande-Bretagne entraînera tôt ou tard les États-Unis dans un conflit dépourvu d'enjeu véritable pour eux<sup>132</sup>. Selon l'intellectuel Charles Beard, autre membre éminent du groupe, les nombreux problèmes intérieurs affligeant la nation, dont celui du chômage qui ne touche pas moins de 10 000 000 d'individus, suffisent à démontrer le caractère futile d'une participation active des États-Unis à la conflagration européenne<sup>133</sup>. Minimisant la menace que fait planer le Troisième Reich sur l'hémisphère occidental, America First, qui comptera environ 450 «succursales» à l'échelle nationale à la fin 1941, fait en outre valoir qu'une entrée en guerre de la nation aura pour effet malencontreux de miner ses institutions démocratiques<sup>134</sup>.

Le débat entre internationalistes et isolationnistes s'intensifie à la fin de l'année 1940 lorsque Roosevelt, interprétant sa convaincante réélection de novembre comme un encouragement à aider davantage Londres<sup>135</sup>,

128. M. L. Chadwin, *op. cit.*, p. 22; Y.-H. Nouailhat, *op. cit.*, p. 137.

129. M. L. Chadwin, *op. cit.*, p. 54. Fondé à New York durant l'été 1940 par des internationalistes, dont le président de la Mutual Life Insurance Company Lewis Douglas, ce groupe est d'avis qu'une entrée en guerre immédiate des États-Unis permettra à la Grande-Bretagne d'échapper au triste sort subi par la France quelques semaines auparavant (*ibid.*, p. 43).

130. *Ibid.*, p. 171; Y.-H. Nouailhat, *op. cit.*, p. 137.

131. Janet M. Manson, « America First Committee », dans B. W. Jentleson et T. G. Paterson (dir.), *op. cit.*, p. 52; G. C. Herring, *op. cit.*, p. 521.

132. D. Artaud, *op. cit.*, p. 100; G. C. Herring, *op. cit.*, p. 521.

133. H. W. Brands, *op. cit.*, vol. II, p. 144.

134. G. C. Herring, *op. cit.*, p. 521; J. M. Manson, dans B. W. Jentleson et T. G. Paterson (dir.), *op. cit.*, p. 51.

135. Y.-H. Nouailhat, *op. cit.*, p. 138.

élabore la formule du prêt-bail (*lend lease*) par laquelle il exhorte sa nation à mettre ses armes et munitions à la disposition de la Grande-Bretagne qui manque alors cruellement de liquidités pour défrayer ses fournitures militaires<sup>136</sup>. « Nous devons être le grand arsenal de la démocratie », ajoute-t-il péremptoirement<sup>137</sup>. La réplique du comité America First, bien sûr, ne se fait pas attendre. Conscient que la perspective d'une entrée en guerre rebute une forte majorité d'Américains<sup>138</sup>, le groupe de pression affirme notamment que la formule du prêt-bail, en plus d'augmenter significativement la probabilité d'une participation directe de la nation dans le conflit européen, attribue des pouvoirs démesurés au chef de l'exécutif<sup>139</sup>. De leur côté, le Committee to Defend America, désireux de voir l'établissement d'une organisation internationale de maintien de la paix au terme de la guerre, de même que le Century Group, n'hésitent pas à mener une campagne active en faveur du projet de loi sur le prêt-bail<sup>140</sup>. Le dénouement survient finalement durant l'hiver 1941 lorsque la Chambre des représentants et le Sénat, respectivement par des majorités de 317 voix contre 71 et de 60 contre 31<sup>141</sup>, donnent le feu vert à cette mesure conférant au titulaire de la Maison-Blanche « le droit de fournir armes et munitions à tous les pays dont la défense lui paraît essentielle à la sécurité des États-Unis<sup>142</sup> ».

La Loi du prêt-bail, qui introduit en quelque sorte le premier programme d'aide étrangère de l'histoire américaine<sup>143</sup>, génère plusieurs retombées. Étape marquante dans la consolidation d'une alliance anglo-américaine<sup>144</sup>, cette mesure a entre autres pour conséquence de revigorer

136. *Ibid.* ; R. D. Schulzinger, *op. cit.*, p. 172-173.

137. Y.-H. Nouailhat, *op. cit.*, p. 138.

138. Un sondage de janvier 1941, par exemple, révèle que 88 % des Américains ne veulent pas d'un statut de belligérance pour leur nation (M. L. Chadwin, *op. cit.*, p. 197).

139. G. C. Herring, *op. cit.*, p. 525 ; J. D. Doenecke et J. E. Wilz, *op. cit.*, p. 104.

140. Robert A. Divine, *Second Chance: The Triumph of Internationalism in America during World War II*, New York, Atheneum, 1967, p. 35. Au moment de l'examen du projet de loi sur le prêt-bail par la Chambre des représentants, le Century Group, par exemple, incite plusieurs gouverneurs, tant républicains que démocrates, à prendre ouvertement position en faveur de celui-ci (M. L. Chadwin, *op. cit.*, p. 152).

141. R. D. Schulzinger, *op. cit.*, p. 173.

142. D. Artaud, *op. cit.*, p. 101.

143. G. C. Herring, *op. cit.*, p. 525.

144. J. D. Doenecke et J. E. Wilz, *op. cit.*, p. 105.

la Grande-Bretagne dans son combat contre l'Allemagne en lui permettant d'obtenir un crédit rapide et faramineux de 7 milliards de dollars<sup>145</sup> ; au total, c'est une somme de plus de 13 milliards de dollars que les États-Unis verseront au gouvernement de Londres jusqu'à la fin des hostilités dans le cadre du programme du prêt-bail<sup>146</sup>. Si l'Angleterre s'avère la principale bénéficiaire de ce dernier, il n'en demeure pas moins que d'autres pays, en particulier l'Union soviétique, en profiteront largement<sup>147</sup>.

Jalon décisif dans la marche de la nation américaine vers la guerre<sup>148</sup>, la Loi du prêt-bail de mars 1941, qui marque une répudiation complète des lois de la neutralité en vigueur durant les années 1930<sup>149</sup>, illustre en outre le déclin du sentiment isolationniste et la montée incoercible de l'internationalisme à cette époque. L'appui croissant du peuple américain à l'idée de prêter main-forte à la Grande-Bretagne et l'entérinement de la conscription par le Congrès sont, à n'en point douter, des indices qui révèlent déjà en 1940 la nette progression de l'état d'esprit internationaliste<sup>150</sup>. Le fait que les Américains, quelques mois avant Pearl Harbor, disent s'opposer de moins en moins à une participation de leur nation au sein d'une organisation internationale au terme de la guerre en constitue un autre signe flagrant<sup>151</sup>.

Signalons en terminant que le débat entourant l'aide à la Grande-Bretagne a ceci d'intéressant qu'il met en relief, véritablement pour la première fois de l'histoire américaine, le rôle central joué par les groupes de pression en matière de politique étrangère<sup>152</sup>. L'historien Mark Chadwin, par exemple, a bien montré l'apport du Century Group dans l'avènement

145. Y.-H. Nouailhat, *op. cit.*, p. 138.

146. Janet M. Manson, « Great Britain », dans B. W. Jentleson et T. G. Paterson (dir.), *op. cit.*, p. 244.

147. Mark A. Stoler, « Lend-Lease », dans B. W. Jentleson et T. G. Paterson (dir.), *op. cit.*, p. 61 ; J. D. Doenecke et J. E. Wilz, *op. cit.*, p. 105.

148. G. C. Herring, *op. cit.*, p. 525.

149. H. W. Brands, *op. cit.*, vol. II, p. 148.

150. G. C. Herring, *op. cit.*, p. 523 ; M. L. Chadwin, *op. cit.*, p. 104 ; H. W. Brands, *op. cit.*, vol. II, p. 147.

151. R. Divine, *op. cit.*, p. 39 ; Ole R. Holsti, *Public Opinion and American Foreign Policy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1996, p. 17 ; voir aussi Warren F. Kuehl et Gary B. Ostrower, « Internationalism », dans A. DeConde, R. D. Burns et F. Logevall (dir.), *op. cit.*, p. 252.

152. G. C. Herring, *op. cit.*, p. 521.

de mesures telles que l'accord sur les destroyers et la Loi du prêt-bail<sup>153</sup>. Qui plus est, à l'instar de certains débats antérieurs, celui de 1940-1941 révèle des clivages géographiques significatifs dans la mesure où la force d'attraction de formations comme le Century Group et le Fight for Freedom demeure concentrée dans la région métropolitaine de New York<sup>154</sup>, tandis que celle du comité America First émane largement du bastion isolationniste de Chicago<sup>155</sup>. Fait à noter, de tels clivages géographiques seront moins fréquents à l'époque de la guerre froide<sup>156</sup>, qu'il convient maintenant d'entamer.

### **La superpuissance (1945-1989)**

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, les États-Unis apparaissent nettement comme une superpuissance. Ce statut se vérifie tant sur le plan culturel qu'économique et militaire. Résolument tournée vers l'internationalisme, la nation américaine plonge rapidement dans une lutte à l'échelle du globe pour contenir l'Union soviétique et freiner le communisme. Découlant entre autres de profonds différends idéologiques, de frictions remontant au combat conjoint mené contre les forces de l'Axe et de l'incapacité des diplomates des deux pays à en arriver à une solution concernant l'épineuse question de l'Europe orientale, cette confrontation opposant les deux Grands, qualifiée de « guerre froide » en 1947 par le journaliste Herbert Bayard Swope<sup>157</sup>, imprégnera le paysage international jusqu'à la fin des années 1980. Par cette nouvelle forme de conflit international, ponctué de phases diverses, les États-Unis et l'URSS éviteront une confrontation militaire directe mais tout en utilisant leurs ressources disponibles à travers le globe pour contrecarrer les objectifs de l'autre. La

153. M. L. Chadwin, *op. cit.*, p. 74, 151-155.

154. *Ibid.*, p. 65, 119, 166, 169.

155. *Ibid.*, p. 119. Grosso modo, ce sont les deux tiers des membres du groupe de pression qui proviennent de la région chicagolaise en ces années (J. M. Manson, « America First Committee », dans B. W. Jentleson et T. G. Paterson (dir.), *op. cit.*, p. 52).

156. Eugene R. Wittkopf, *Faces of Internationalism: Public Opinion and American Foreign Policy*, Durham, Duke University Press, 1990, p. 39.

157. Thomas Parrish, *The Cold War Encyclopedia*, New York, Henry Holt and Company, 1996, p. 68-69.

nation américaine – qui n'adhérait à aucune alliance militaire, n'avait aucune troupe en sol étranger et ne disposait que d'un maigre budget de défense avant l'éclatement de la Seconde Guerre mondiale – va dorénavant ériger une force militaire d'envergure, conclure des pactes de défense mutuelle avec de nombreux pays et construire des bases militaires sur chacun des continents. Dans leur volonté de juguler l'expansion du communisme, les États-Unis enverront notamment plusieurs milliers de soldats combattre en Corée, puis subséquemment au Vietnam, deux épisodes qui provoqueront d'importantes remises en question sur la scène intérieure. Certaines controverses concernant la politique étrangère au cours de cette période seront toutefois moins liées à la guerre froide et à ses impératifs, comme en fait foi le débat de 1977-1978 relativement à la restitution de la zone du canal de Panama.

#### Le « Grand Débat » et l'épisode coréen

Décrite entre autres comme « la guerre la plus importante à survenir entre l'Occident et le monde communiste<sup>158</sup> », « la guerre de Monsieur Truman<sup>159</sup> » et « la première guerre non déclarée des États-Unis<sup>160</sup> », la guerre de Corée, déclenchée inopinément à la suite de l'invasion de la Corée du Sud par 75 000 troupes nord-coréennes en juin 1950<sup>161</sup>, a des répercussions majeures sur le pays de l'Oncle Sam. Sur le plan politique, à titre d'exemple, ce conflit, qui fait plus de 33 000 victimes du côté amé-

158. Jon Halliday et Bruce Cumings, *Korea: The Unknown War*, New York, Viking, 1988, p. 10.

159. Thomas G. Paterson, J. Garry Clifford et Kenneth J. Hagan, *American Foreign Policy: A History/since 1900*, Lexington, D.C. Heath and Company, 1983, p. 473. Cette désignation provient du fait que le président Harry Truman, relativement à sa décision d'engager sa nation dans le conflit coréen durant l'été 1950, n'a pas vraiment cherché à obtenir l'appui du Congrès.

160. Paul G. Pierpaoli, Jr., *Truman and Korea: The Political Culture of the Early Cold War*, Columbia, University of Missouri Press, 1999, p. 2.

161. La péninsule coréenne, à la fin de la Seconde Guerre mondiale, avait été divisée au 38<sup>e</sup> parallèle par les Soviétiques et les Américains. Deux gouvernements devaient dès lors voir le jour, l'un, au nord, d'obédience communiste et mené par Kim Il Sung, l'autre, au sud, aligné sur les États-Unis et dirigé par Syngman Rhee. Ces deux gouvernements prétendaient représenter l'ensemble d'un pays dont ils souhaitaient faire l'unité.

ricain<sup>162</sup>, s'avère à l'origine de la promulgation de la Loi sur la sécurité intérieure, du réarmement massif de la nation, de l'accroissement de l'aide militaire à l'Europe, de la victoire écrasante du Parti républicain à l'élection de 1952 et de la dégradation marquée des rapports avec la Chine continentale.

La « première guerre limitée de l'âge nucléaire<sup>163</sup> » entraîne en outre dans son sillage un débat majeur (*Great Debate*) sur la nature et les objectifs de la politique étrangère américaine. L'Asie est-elle plus importante que l'Europe dans le combat contre le communisme ? Les États-Unis sont-ils liés par trop d'engagements dans le monde<sup>164</sup> ? Telles sont quelques-unes des questions qui surgissent au début des années 1950. Ce *Great Debate* débute véritablement à la fin de 1950 lorsque l'ex-ambassadeur en Grande-Bretagne, Joseph Kennedy, et l'ancien président républicain Herbert Hoover s'interrogent tour à tour publiquement sur les orientations prises par la politique étrangère de leur pays<sup>165</sup>. Ainsi, le 12 décembre, devant des étudiants de l'Université de Virginie, Joseph Kennedy, partisan de la construction d'une ligne de défense hémisphérique, réclame à cor et à cri le retrait de toutes les forces américaines en Europe et en Asie (y compris celles en Corée). Quant à lui, Hoover, à l'occasion d'un discours radiophonique diffusé à l'échelle nationale, préconise quelques jours plus tard une approche « Forteresse Amérique » privilégiant le recours à la seule puissance aérienne et navale des États-Unis pour protéger leurs intérêts dans l'Atlantique et dans le Pacifique<sup>166</sup>. Fait à signaler, cette allocution de Hoover, dans laquelle il concède la victoire aux communistes en Corée et invite les États-Unis à en retirer leurs troupes, rallie beaucoup d'Américains à en croire l'historien John E. Wilz : « Après le discours de [l'ex-président des États-

162. L'auteur Joseph Goulden fait précisément état de 33 629 Américains tués au combat. À cela s'ajoutent 103 284 blessés et environ 5 000 prisonniers et disparus (Joseph C. Goulden, *Korea: The Untold Story of the War*, New York, Times Books, 1982, p. 646).

163. Claude Delmas, *Corée 1950. Paroxysme de la guerre froide*, Bruxelles, Éditions Complexe, 1982, p. 165.

164. T. G. Paterson, J. Clifford et K. J. Hagan, *op. cit.*, p. 479.

165. Justus D. Doenecke, *Not to the Swift: The Old Isolationists in the Cold War Era*, Lewisburg, Bucknell University Press, 1979, p. 196-197.

166. J. D. Doenecke, *op. cit.*, p. 197 ; Wayne S. Cole, « Isolationism », dans Richard S. Kirkendall (dir.), *The Harry S. Truman Encyclopedia*, Boston, G. K. Hall & Co., 1989, p. 180.

Unis], les sénateurs de l'État de New York, Irving Ives et Herbert Lehman, ont rapporté que les lettres qu'ils recevaient exprimaient des opinions en faveur du point de vue de Hoover dans une proportion de plus de 90 %<sup>167</sup>. » Le *Great Debate* se poursuit au début de 1951 : l'influent sénateur républicain de l'Ohio Robert Taft, qui n'écarte pas l'idée d'un retrait de la péninsule coréenne<sup>168</sup>, s'oppose ardemment à l'envoi de troupes américaines supplémentaires sur le Vieux Continent tel que le réclame Truman depuis septembre et ce, dans la foulée du déclenchement de la guerre de Corée<sup>169</sup>. Le débat fait particulièrement rage dans la presse<sup>170</sup> et dans l'enceinte du Congrès<sup>171</sup> jusqu'au début avril 1951, soit au moment où le Sénat, par 69 voix contre 29, donne finalement son accord à l'envoi de quatre nouvelles divisions américaines en Europe tout en précisant que l'envoi d'unités militaires additionnelles nécessitera l'approbation expresse de Capitol Hill<sup>172</sup>.

Quoi qu'il en soit, ce débat houleux de 1950-51, troublant le secrétaire d'État Dean Acheson et qui a pour effet de paralyser provisoirement l'action du gouvernement Truman à l'ONU<sup>173</sup>, indique qu'une rhétorique à saveur isolationniste, en cette ère internationaliste, demeure toujours

167. John E. Wilz, « The Korean War and American Society », dans Francis H. Heller (dir.), *The Korean War: A 25-Year Perspective*, Lawrence, Regents Press of Kansas, 1977, p. 131.

168. J. D. Doenecke, *op. cit.*, p. 199.

169. Lawrence S. Kaplan, « The Korean War and U.S. Foreign Relations. The Case of NATO », dans F. H. Heller (dir.), *op. cit.*, p. 61 ; Y.-H. Nouaillhat, *op. cit.*, p. 184. L'envoi de soldats en Europe se concrétise en décembre 1950 lorsque Truman, sans rechercher l'accord préalable du Congrès, dépêche quatre divisions en Europe, portant alors le total de militaires américains sur le Vieux Continent à 180 000 (G. C. Herring, *op. cit.*, p. 646).

170. Il suffit de mentionner que les positions de Hoover sont particulièrement louangées à la même époque par un journal conservateur comme le *Chicago Tribune*, ce qui n'est pas le cas de magazines libéraux tels *Nation* et *New Republic*, qui y voient une sorte d'encouragement à l'expansionnisme soviétique (J. D. Doenecke, *op. cit.*, p. 199-200). Pour sa part, le rédacteur en chef du *Atlanta Constitution* considère que les idées de Hoover sont de nature à conduire à un véritable « suicide national » (Burton I. Kaufman, *The Korean War: Challenges in Crisis, Credibility, and Command*, New York, Alfred A. Knopf, 1986, p. 123).

171. J. D. Donecke, *op. cit.*, p. 200.

172. Robert A. Divine, *Since 1945: Politics and Diplomacy in Recent American History*, New York, Alfred A. Knopf, 1985, p. 40.

173. Callum A. MacDonald, *Korea: The War before Vietnam*, New York, Free Press, 1986, p. 81.

présente au sein de la population et du Congrès<sup>174</sup>. Concernant ce dernier, il convient de mentionner que Usher Burdick, représentant républicain du Dakota du Nord, est alors l'un de ceux qui admettent que la situation en Corée contribue largement à alimenter ses positions anti-internationalistes en politique étrangère :

Nous avons créé une entité connue sous le nom des Nations unies afin de ramener et de maintenir la paix. Toutefois, les choses se sont déroulées de telle manière que c'est à la nation américaine qu'a incombé le gros de l'effort. Nous devons fournir tout l'argent, [...] nous perdons beaucoup plus de soldats que tous les autres pays alliés réunis, à l'exception de la Corée du Sud. Notre pays, s'il entend assurer sa propre sécurité, ne peut pas supporter un tel fardeau, et nous ne pouvons pas sacrifier nos meilleurs hommes par milliers, dépenser nos ressources naturelles sans compter<sup>175</sup>.

À vrai dire, c'est à partir de ce moment, caractérisé par la crainte de l'imminence d'une troisième guerre mondiale et les nombreuses frustrations liées au conflit coréen<sup>176</sup>, qu'un véritable sentiment anti-ONU, alimenté entre autres par les prises de position acrimonieuses de Hoover face à l'organisation internationale<sup>177</sup>, prend forme au pays de l'Oncle Sam. Le « Grand Débat », suivi attentivement et avec appréhension par plusieurs proches alliés des États-Unis<sup>178</sup>, a également ceci d'intéressant qu'on y voit, comme le relève l'historien Justus Doenecke, des internationalistes établis, tel le réputé journaliste et commentateur politique Walter Lippmann, finir par se rallier momentanément à quelques-unes des idées néo-isolationnistes de Hoover et Taft<sup>179</sup>.

174. Manfred Jonas, « Isolationism », dans A. DeConde, R. D. Burns et F. Logevall (dir.), *op. cit.*, p. 347.

175. Bernard Lemelin, « La guerre de Corée et son impact sur les États-Unis : un regard analytique 50 ans plus tard », *Études internationales*, vol. 36, n° 3 (2003), p. 450. L'aide parcimonieuse reçue par les États-Unis de la part de leurs alliés dans l'aventure coréenne est corroborée par l'historien Yves-Henri Nouailhat : « Les États-Unis avaient fourni 80 % de la puissance navale, 90 % de la puissance aérienne et la moitié des troupes terrestres de cette opération des Nations unies. Ils y avaient consacré 20 milliards de dollars » (Y.-H. Nouailhat, *op. cit.*, p. 183).

176. B. I. Kaufman, *op. cit.*, p. 123 ; W. S. Cole, « Isolationism », dans R. S. Kirkendall (dir.), *op. cit.*, p. 180 ; J. D. Doenecke, *op. cit.*, p. 196.

177. J. D. Doenecke, *op. cit.*, p. 198.

178. B. I. Kaufman, *op. cit.*, p. 129.

179. J. D. Doenecke, *op. cit.*, p. 204.

Il faudra attendre une quinzaine d'années avant qu'un autre conflit asiatique génère autant de questionnements et d'après discussions concernant les orientations de la politique étrangère des États-Unis.

### La question vietnamienne au lendemain de l'offensive du Têt

Dans la nuit du 30 au 31 janvier 1968, les forces communistes combinées de l'armée régulière nord-vietnamienne et du Viêt-cong profitent de la trêve du Têt, qui marque le passage à la nouvelle année, pour déclencher une attaque d'une ampleur sans précédent sur les principales villes du Vietnam du Sud, lequel est soutenu militairement par le gouvernement américain. En dépit du fait qu'ils soient clairement victorieux sur le terrain, les États-Unis, à la suite de cette offensive surprise se poursuivant sur quelques mois<sup>180</sup>, sont confrontés à de sérieuses remises en question concernant la nature de leur engagement en Asie du Sud-Est. Le mouvement de contestation à la participation au conflit vietnamien n'a cependant rien de nouveau : entretenu par des étudiants universitaires, des intellectuels, des libéraux et des membres du clergé qui craignent notamment le ternissement de l'image des États-Unis à travers le monde et les coupures dans le programme de « Grande Société » du président démocrate Lyndon Johnson, il prend forme dès 1965 comme en fait foi la manifestation qui a réuni à Washington au mois d'avril de cette année-là approximativement 15 000 personnes<sup>181</sup>. L'opposition à la guerre du Vietnam reçoit toutefois une impulsion considérable à la suite de l'attaque de la fin janvier 1968 car maints Américains, s'abreuvant aux divers reportages des grandes chaînes de télévision qui n'ont pas lésiné sur les moyens afin de dépêcher des journalistes sur le terrain<sup>182</sup>, en viennent à réaliser que, malgré l'envoi d'environ 525 000 soldats et l'intensification des campagnes de bombar-

180. Si plusieurs observateurs font valoir que l'offensive du Têt dure officiellement jusqu'à la fin mars 1968, l'auteur James Willbanks précise que les combats ne prennent véritablement fin qu'au début de l'automne (James H. Willbanks, *The Tet Offensive: A Concise History*, New York, Columbia University Press, 2007, p. 66-67).

181. Y.-H. Nouailhat, *op. cit.*, p. 239.

182. L'historien Nouailhat affirme à cet égard : « En 1967, les chaînes CBS, NBC et ABC dépensent environ 5 millions de dollars pour "couvrir" la guerre. Les journalistes peuvent donc confronter les déclarations officielles avec leurs propres observations sur le terrain » (*ibid.*, p. 238).

dement menées au nord du 17<sup>e</sup> parallèle<sup>183</sup>, aucune région du Vietnam du Sud, pas même sa capitale Saïgon touchée pour la première fois<sup>184</sup>, n'est à l'abri des attaques ennemies. En fait, l'offensive du Têt, en contredisant la thèse de l'affaiblissement irrémédiable de l'ennemi exposée quelques mois auparavant par l'état-major et reprise à son compte par le gouvernement Johnson<sup>185</sup>, convainc un nombre croissant d'Américains que les rapports officiels faisant état des « progrès de la guerre » et de « l'imminence de la victoire » contre le Viêt-cong sonnent faux<sup>186</sup>. Plusieurs d'entre eux commencent à douter d'une « victoire à prix raisonnable » dans ce lointain conflit qui a déjà englouti des milliards de dollars<sup>187</sup>.

Grosso modo, le débat prenant forme dans la foulée de l'attaque du Têt met deux camps en présence : celui des « faucons » et celui des « colombes ». Le premier groupe comprend entre autres de proches conseillers de Lyndon Johnson (le secrétaire d'État Dean Rusk, le conseiller à la sécurité nationale Walt Rostow, etc.) et des membres éminents de l'establishment militaire (le chef d'état-major Earle Wheeler et le général William Westmoreland en particulier) qui préconisent la persévérance, réclamant une intensification des bombardements au Vietnam du Nord et insistant pour que d'importants renforts (quelque 200 000 hommes supplémentaires) soient dépêchés au Vietnam du Sud<sup>188</sup>. Concernant cette dernière requête, les dirigeants militaires font valoir que des troupes additionnelles permettraient de mieux quadriller le pays et d'en extirper un ennemi grandement affaibli<sup>189</sup>.

183. Larry Berman, « Vietnam War », dans B. W. Jentleson et T. G. Paterson (dir.), *op. cit.*, p. 276. Le 17<sup>e</sup> parallèle est la ligne de démarcation séparant les deux Vietnam.

184. Jacques Portes, *Les Américains et la guerre du Vietnam*, Bruxelles, Éditions Complexe, 1993, p. 185. L'aéroport, le palais présidentiel et l'ambassade américaine, apparemment le lieu le plus sécurisé du Vietnam du Sud, figurent alors parmi les principales cibles de l'attaque communiste contre Saïgon (G. C. Herring, *op. cit.*, p. 752 ; George D. Moss, *Vietnam : An American Ordeal*, Upper Saddle River, Prentice-Hall, 1998, p. 277).

185. J. Portes, *op. cit.*, p. 181.

186. J. H. Willbanks, *op. cit.*, p. 68 ; G. D. Moss, *op. cit.*, p. 285.

187. Larry Berman, dans B. W. Jentleson et T.G. Paterson (dir.), *op. cit.*, p. 276.

188. R. D. Schulzinger, *op. cit.*, p. 287 ; G. D. Moss, *op. cit.*, p. 286-287.

189. J. Portes, *op. cit.*, p. 182.

Concluant à l'impossibilité d'obtenir une victoire rapide, le second groupe, quant à lui, recommande le rejet d'une telle demande de renforts et met l'accent sur la nécessité de mettre fin aux bombardements, et ce, afin d'entreprendre au plus tôt des négociations de paix avec Hanoï. Au sein de celui-ci, en plein essor, figurent tout d'abord le nouveau secrétaire à la Défense Clark Clifford, successeur du démissionnaire Robert McNamara, qui réalise vite à quel point la guerre a été mal engagée et combien il est souhaitable de s'en extraire, de même qu'un comité de « sages » regroupant la majorité des caciques démocrates de l'après-1945 (Dean Acheson, John McCloy, etc.)<sup>190</sup>. Le Congrès, qui commence à s'agiter durant la seconde moitié de février, compte aussi une part croissante de « colombes » à la même époque. Ainsi, aux détracteurs habituels de l'engagement américain en Asie du Sud-Est, tels les parlementaires internationalistes Ernest Gruening (Alaska) et William Fulbright (Arkansas), s'ajoutent même des conservateurs aux convictions bellicistes comme Richard Russell (Georgie)<sup>191</sup>. Les membres du Congrès, en fait, sont pleinement conscients que l'option du désengagement au Vietnam rallie de plus en plus d'Américains qui s'expliquent mal la demande d'expédition d'importants renforts dans un contexte où l'offensive du Têt est présentée comme un cuisant échec des forces communistes<sup>192</sup>. Des sondages révèlent alors que le pourcentage de « faucons » au sein de la population décline de façon marquée, passant de 58 % en janvier 1968 à 41 % en mars deux mois plus tard<sup>193</sup>. Durant les deux mois suivant le déclenchement de l'offensive du Têt, pas moins d'un Américain sur cinq déclare avoir déserté le camp « faucon » et rejoint celui des « colombes »<sup>194</sup>. De l'avis de l'historien Robert Beisner, 1968 représente en définitive « l'année de la

190. *Ibid.*, p. 191-193; Rodney J. Ross, « Wise Men », dans Spencer C. Tucker (dir.), *Encyclopedia of the Vietnam War: A Political, Social, and Military History*, New York, Oxford University Press, 1998, p. 488.

191. J. Portes, *op. cit.*, p. 190; M. Jonas, dans A. DeConde, R. D. Burns et F. Logevall (dir.), *op. cit.*, p. 348; G. D. Moss, *op. cit.*, p. 293-294.

192. G. D. Moss, *op. cit.*, p. 293.

193. R. Sobel, *op. cit.*, p. 55. Au cours du même mois de mars 1968, un sondage Gallup indique que 49 % des Américains sont d'avis que l'engagement militaire de leur pays au Vietnam constitue une erreur (L. Berman, dans B. W. Jentleson et T. G. Paterson (dir.), *op. cit.*, p. 277).

194. J. H. Willbanks, *op. cit.*, p. 74.

colombe<sup>195</sup> ». Parallèlement, la confiance à l'endroit du président Johnson, plutôt partisan d'une stratégie « d'escalade graduelle », s'effrite considérablement : si 40 % des Américains lui faisaient confiance à la fin de 1967 pour résoudre le problème vietnamien, ils ne sont plus que 26 % à la mi-février 1968<sup>196</sup>.

Le dénouement du débat amorcé par l'offensive du Têt survient le 31 mars lorsque le chef de l'exécutif, à l'occasion d'une allocution télévisée, annonce d'abord, au grand dam des militaires, que les bombardements américains seront désormais limités aux abords du 17<sup>e</sup> parallèle et qu'il est maintenant disposé à entamer des négociations de paix avec Hanoi<sup>197</sup>. Signifiant la fin de la politique d'escalade graduelle au Vietnam et conséquemment le rejet de la demande de renforts<sup>198</sup>, une telle annonce, à vrai dire, traduit l'influence qu'ont pu avoir, notamment en raison de leur prestige, Clark Clifford et les membres du comité de « sages »<sup>199</sup>. Ce n'est pas tout : Johnson, confronté à l'époque à deux démocrates de gauche (à savoir Eugene McCarthy et Robert Kennedy) pour l'investiture du parti en vue de l'élection de 1968, ajoute, à la stupéfaction de plusieurs<sup>200</sup>, qu'il ne sollicitera pas de second mandat présidentiel.

Si l'offensive du Têt entraîne pour les États-Unis un changement de stratégie primordial en Asie du Sud-Est et joue un rôle-clé dans l'éviction de Lyndon Johnson de la scène politique<sup>201</sup>, elle met par ailleurs en évidence le rôle non négligeable des médias à la même époque. En fait, la couverture par ces derniers des événements du début 1968, une période coïncidant aux mois les plus meurtriers de la guerre<sup>202</sup>, contribue incontestablement à renforcer l'opposition au conflit, particulièrement chez les

195. Robert L. Beisner, « 1898 and 1968: The Anti-Imperialists and the Doves », *Political Science Quarterly*, vol. 85, n° 2 (1970), p. 187.

196. G. D. Moss, *op. cit.*, p. 301 ; Y.-H. Nouailhat, *op. cit.*, p. 240.

197. J. Portes, *op. cit.*, p. 196 ; D. Artaud, *op. cit.*, p. 243 ; Y.-H. Nouailhat, *op. cit.*, p. 240.

198. G. D. Moss, *op. cit.*, p. 302 ; J. Portes, *op. cit.*, p. 195.

199. G. D. Moss, *op. cit.*, p. 302. Il convient de noter, par ailleurs, que le secrétaire au Trésor Henry Fowler avait prévenu le chef de la Maison-Blanche des effets délétères sur l'économie américaine de l'envoi d'importants renforts (*ibid.*, p. 297).

200. J. Portes, *op. cit.*, p. 195.

201. R. L. Beisner, *loc. cit.*, p. 199 ; J. Portes, *op. cit.*, p. 179.

202. J. Portes, *op. cit.*, p. 188.

étudiants et les élites<sup>203</sup>. On sait par exemple que l'image de l'attaque viêt-cong perpétrée contre l'ambassade américaine de Saïgon figurant sur la page frontispice du *New York Times* du 1<sup>er</sup> février a un puissant effet psychologique sur le lectorat<sup>204</sup>. Fait à signaler, ce même assaut est également diffusé à la télévision, ce qui n'est pas anodin dans un contexte où 56 millions de ménages américains regardent alors quotidiennement les nouvelles télévisées<sup>205</sup>. L'historien James Willbanks laisse d'ailleurs entendre que le Vietnam représente la première guerre de l'histoire américaine à apparaître « en direct » sur les écrans et à pouvoir être suivie par des millions de téléspectateurs<sup>206</sup>. L'exécution à bout portant d'un prisonnier viêt-cong par le chef de police de Saïgon présentée par NBC le 2 février est un autre incident qui provoque bien des remous<sup>207</sup>, tout comme la sortie du présentateur-vedette Walter Cronkite de CBS le 27 février. Considéré comme l'une des figures les plus respectées du milieu journalistique américain<sup>208</sup>, ce dernier, proche de l'électeur moyen et jusqu'alors défenseur de la politique de Johnson en Asie du Sud-Est, en vient à condamner les coûts exorbitants du conflit dont il prédit qu'il se soldera par une impasse<sup>209</sup>. Une telle sortie, à en croire Willbanks, désole au plus haut point Johnson<sup>210</sup>. Ce même auteur, en définitive, n'a pas tort d'affirmer que l'offensive du Têt constitue le tournant majeur de la guerre du Vietnam<sup>211</sup>.

### La restitution de la zone du canal de Panama

Le 7 septembre 1977, quelques mois après son entrée en fonction, le président démocrate Jimmy Carter, à l'occasion d'une cérémonie spéciale se déroulant au quartier général de l'Organisation des États américains

203. G. D. Moss, *op. cit.*, p. 319, 300.

204. Larry Berman et Jason Newman, « The Vietnam War and its Impact », dans A. DeConde, R. D. Burns et F. Logevall (dir.), *op. cit.*, p. 600.

205. G. D. Moss, *op. cit.*, p. 284 ; J. Portes, *op. cit.*, p. 187.

206. J. H. Willbanks, *op. cit.*, p. 110.

207. G. D. Moss, *op. cit.*, p. 285 ; J. Portes, *op. cit.*, p. 186 ; J. H. Willbanks, *op. cit.*, p. 111.

208. J. H. Willbanks, *op. cit.*, p. 68.

209. J. Portes, *op. cit.*, p. 189 ; Y.-H. Nouailhat, *op. cit.*, p. 240.

210. J. H. Willbanks, *op. cit.*, p. 69 ; voir aussi J. Portes, *op. cit.*, p. 189.

211. J. H. Willbanks, *op. cit.*, p. xv.

(OEA) à Washington, ratifie deux traités avec le gouvernement panaméen du général Omar Torrijos. Le premier prévoit que la zone du canal de Panama, sous contrôle américain depuis 1903, sera rétrocédée officiellement aux autorités panaméennes à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2000. Le second stipule que les États-Unis et Panama, à partir de cette date, assumeront conjointement la protection du canal qui sera soumis à un régime de neutralisation<sup>212</sup>. Il faut savoir que le dossier panaméen avait accaparé l'attention de tous les prédécesseurs de Carter depuis le milieu des années 1960, et ce, à la suite du déclenchement, en janvier 1964, d'émeutes anti-américaines et d'effusions de sang dans la zone du canal<sup>213</sup>.

Les traités de 1977, qui doivent encore être approuvés par le Sénat, ont tôt fait de provoquer ce que l'historien Michael Conniff qualifie sans ambages de débat politique le plus âpre de l'histoire des États-Unis<sup>214</sup>. Celui-ci, dans l'ensemble, met aux prises des conservateurs et des libéraux, des éléments de la droite et de la gauche<sup>215</sup>. Pour les uns, la possession du canal de Panama depuis le début du siècle, source considérable de prestige, est associée à d'innombrables bénéfices sur les plans politique et économique ; pour les autres, elle ne fait que traduire l'approche « impérialiste » et « colonialiste » de la politique étrangère américaine vis-à-vis des nations en voie de développement<sup>216</sup>.

Menés par l'ancien gouverneur de Californie Ronald Reagan, qui avait fait connaître sa position en la matière dès 1976 à l'occasion de la course

212. G. Harvey Summ et Tom Kelly (dir.), *The Good Neighbors: America, Panamá, and the 1977 Canal Treaties*, Athens, Ohio University, 1988, p. xi, 69 ; J. Michael Hogan, « Panamá and Panamá Canal », dans B. W. Jentleson et T. G. Paterson (dir.), *op. cit.*, p. 355.

213. R. D. Schulzinger, *op. cit.*, p. 319 ; J. Michael Hogan, *The Panamá Canal in American Politics: Domestic Advocacy and the Evolution of Policy*, Carbondale, Southern Illinois University Press, 1986, p. 76-77. Au sujet de ce qui motive le Panama à revendiquer sa souveraineté sur la zone du canal, voir Walter LaFeber, *The Panamá Canal: The Crisis in Historical Perspective*, New York, Oxford University Press, 1979, p. 225-227.

214. Michael L. Conniff, *Panamá and the United States: The Forced Alliance*, Athens, University of Georgia Press, 1992, p. 4. Pour sa part, G. Harvey Summ parle du débat le plus intense depuis celui de 1919 entourant le traité de Versailles, tandis que l'historien Walter LaFeber le qualifie de « grand débat » (G. H. Summ et T. Kelly (dir.), *op. cit.*, p. xi ; W. LaFeber, *The Panamá Canal*, *op. cit.*, p. 216).

215. W. LaFeber, *The Panamá Canal*, *op. cit.*, p. 213.

216. J. M. Hogan, *op. cit.*, p. 4-5, 210.

à l'investiture du Parti républicain<sup>217</sup>, les conservateurs – réunissant notamment l'ensemble de la communauté américaine établie dans la zone du canal (environ 10 000 personnes), bon nombre de militaires à la retraite et quantité d'organisations de droite (Conservative Caucus, American Conservative Union, John Birch Society, American Legion, etc.<sup>218</sup>) – déclenchent une furieuse campagne contre les traités conclus par Carter<sup>219</sup>. Leur argumentation va comme suit : le canal de Panama, pour lequel les États-Unis ont offert antérieurement une généreuse compensation monétaire pour en devenir « propriétaires », fait partie intégrante du territoire américain au même titre que l'Alaska, et demeure d'une importance capitale sur le plan stratégique et commercial<sup>220</sup>. Reprochant au chef de la Maison-Blanche de vouloir se départir d'un « trésor national », les conservateurs font en outre valoir que le général Torrijos est un apprenti dictateur lié étroitement à Fidel Castro<sup>221</sup>. Bien organisés et ne lésinant pas sur les dépenses, ceux-ci déploient des efforts colossaux à la fin 1977 et au début 1978 pour rallier le plus grand nombre d'Américains à leur cause : les groupes Conservative Caucus et American Conservative Union, à titre d'exemple, procèdent chacun à l'expédition de plus de deux millions de lettres à cette époque<sup>222</sup>. Ces efforts s'avèrent fructueux si l'on considère que les sondages d'opinion tendent alors à révéler une forte opposition aux traités de 1977<sup>223</sup>.

Face à une opinion publique plutôt hostile et un Congrès pour le moins sceptique<sup>224</sup>, le président Carter, qui s'était prononcé avant son élection en défaveur d'un abandon complet de l'hégémonie américaine dans la zone du canal de Panama<sup>225</sup>, n'a d'autre choix que de mener à son tour une campagne énergique<sup>226</sup>. Ce dossier est donc celui qui, en matière

217. J. M. Hogan, dans B. W. Jentleson et T. G. Paterson (dir.), *op. cit.*, p. 355.

218. W. LaFeber, *op. cit.*, p. viii, 210-212, 232.

219. G. C. Herring, *op. cit.*, p. 838.

220. G. H. Summ et T. Kelly (dir.), *op. cit.*, p. 77.

221. Burton. I. Kaufman, *The Presidency of James Earl Carter, Jr.*, Lawrence, University Press of Kansas, 1993, p. 43 ; G. H. Summ et T. Kelly (dir.), *op. cit.*, p. 78-79.

222. G. H. Summ et T. Kelly (dir.), *op. cit.*, p. 82 ; J. M. Hogan, *op. cit.*, p. 118.

223. G. H. Summ et T. Kelly (dir.), *op. cit.*, p. 80, 90-91.

224. B. I. Kaufman, *The Presidency*, p. 43 ; J. M. Hogan, *op. cit.*, p. 14.

225. B. I. Kaufman, *The Presidency*, p. 43.

226. W. LaFeber, *The Panamá Canal*, *op. cit.*, p. 231 ; J. M. Hogan, *op. cit.*,

de politique étrangère, l'accapare le plus durant la première année de sa présidence<sup>227</sup>. Le chef de l'exécutif et le « camp libéral » – comprenant entre autres le département d'État, le Pentagone, de grandes firmes (*Kodak*, *Chase Manhattan Bank*, etc.) et une pléthore de gens d'affaires, le groupe *Committee of Americans for the Canal Treaties (COACT)*<sup>228</sup>, des organisations religieuses, de même que des « déserteurs » de la « droite », tels le chroniqueur *William Buckley* et l'acteur *John Wayne*<sup>229</sup> – recourent à une argumentation diversifiée pour défendre leurs vues. Ceux-ci soulignent notamment que la souveraineté de Panama sur le canal (et la zone environnante) peut difficilement être remise en cause sur le plan juridique et que le général *Torrijos*, ayant reçu sa formation militaire d'Américains présents à Panama, n'éprouve aucun penchant pour le communisme et ce, bien qu'il ait visité Cuba<sup>230</sup>. De plus, ils estiment que la ratification des traités de 1977 contribuera à fortifier les relations avec l'Amérique latine et prétendent que le canal, aux installations plutôt vétustes, a perdu de sa valeur économique et stratégique au cours des années<sup>231</sup>. Sur ce dernier point, ils mentionnent que sa traversée s'avère impossible pour les navires de plus de 35 000 tonnes, les porte-avions et les sous-marins nucléaires (à moins que ces derniers ne fassent surface)<sup>232</sup>.

Si les éléments conservateurs remportent la bataille de l'opinion publique<sup>233</sup>, le gouvernement Carter, qui dispose d'alliés indéfectibles au

227. J. M. Hogan, *op. cit.*, p. 7.

228. Formé en septembre 1977 dans le but d'instruire la population et de faire la promotion des traités conclus par le gouvernement Carter avec Panama, ce groupe comprend notamment des personnalités telles que *Averell Harriman*, *Nelson Rockefeller*, *Henry Cabot Lodge*, *Dean Rusk*, *Maxwell Taylor*, l'épouse de *Lyndon Johnson* et l'ancien président *Gerald Ford* (*J. Michael Hogan, op. cit.*, p. 95-96).

229. J. M. Hogan, *op. cit.*, p. 92, 101-107, 112 ; *W. LaFeber, The Panamá Canal, op. cit.*, p. 208, 214-215.

230. G. H. Summ et T. Kelly (dir.), *op. cit.*, p. 77, 79.

231. *Ibid.* ; voir aussi *W. LaFeber, The Panamá Canal, op. cit.*, p. 221-223.

232. *D. Artaud, op. cit.*, p. 331. L'historien *J. M. Hogan* est cependant d'avis que les partisans des traités de 1977 ont exagéré à ce sujet et que le canal conserve toujours une « valeur militaire » indéniable à cette époque (*J. M. Hogan, op. cit.*, p. 164).

233. *M. L. Conniff, op. cit.*, p. 134. Force est de constater que l'option défendue par Carter fait une intéressante remontée dans les sondages à la fin de l'année 1977 et au commencement de 1978. Celle-ci s'avère toutefois de courte durée (*J. M. Hogan, op. cit.*, p. 200-201, 205-206).

Sénat (Frank Church de l'Idaho, Paul Sarbanes du Maryland, Ernest Hollings de Caroline du Sud, etc.<sup>234</sup>), réussit à rallier à sa cause, après moult efforts, certains membres de la Chambre haute dont les influents Robert Byrd (Virginie occidentale) et Howard Baker (Tennessee), leaders respectifs de la majorité démocrate et de la minorité républicaine<sup>235</sup>. Ces « conversions » sont capitales si l'on considère que le Sénat, après plusieurs semaines de délibérations, approuve à quelques semaines d'intervalle au début de 1978 chacun des deux traités conclus en 1977 et ce, par un score identique de 68 voix contre 32, soit à peine un vote de plus que la majorité des deux tiers requise<sup>236</sup>. Source de profonde jubilation à Panama, un tel dénouement représente le plus grand triomphe de Jimmy Carter depuis son avènement à la Maison-Blanche<sup>237</sup>.

Le dénouement de 1978 a plusieurs conséquences. Mentionnons, à titre d'exemple, que celui-ci permet de supprimer une « tumeur cancéreuse » dans les relations que les États-Unis entretiennent alors avec Panama, voire avec l'ensemble de l'Amérique latine<sup>238</sup>. L'absence d'un vote favorable de la Chambre haute sur cette question, selon toute vraisemblance, aurait entraîné une vague d'agitation et de violence à Panama<sup>239</sup>. Par ailleurs, le débat de 1977-1978, dans une certaine mesure, contribue à fortifier la « nouvelle droite » (*New Right*) en vue de l'élection présidentielle de 1980. En effet, le dossier panaméen, aux dires de l'historien J. Michael Hogan, représente la première campagne significative à mobiliser les

234. G. H. Summ et T. Kelly (dir.), *op. cit.*, p. 82; W. LaFeber, *The Panamá Canal, op. cit.*, p. 248-249.

235. B. I. Kaufman, *The Presidency*, p. 90; J. M. Hogan, *op. cit.*, p. 90-91; W. LaFeber, *The Panamá Canal, op. cit.*, p. 235-237; G. H. Summ et T. Kelly (dir.), *op. cit.*, p. 82.

236. B. I. Kaufman, *The Presidency, op. cit.*, p. 89; G. H. Summ et T. Kelly (dir.), *op. cit.*, p. 83. Au rang des opposants figurent des ténors du Parti républicain tels Jesse Helms (Caroline du Nord), Strom Thurmond (Caroline du Sud) et Robert Dole (Kansas) [*ibid.*, p. 83]. Randall Woods montre toutefois que l'opposition aux traités de 1977 a un caractère bipartite à Capitol Hill. Il en est de même pour les partisans desdits traités (Randall Woods, « Bipartisanship », dans A. DeConde, R. D. Burns et F. Logevall (dir.), *op. cit.*, p. 166).

237. M. L. Conniff, *op. cit.*, p. 136; B. I. Kaufman, *The Presidency, op. cit.*, p. 89.

238. G. H. Summ et T. Kelly (dir.), *op. cit.*, p. 115; W. LaFeber, *The Panamá Canal, op. cit.*, p. 250-253.

239. G. H. Summ et T. Kelly (dir.), *op. cit.*, p. 91.

tenants de ce mouvement politique en pleine ascension aspirant à prendre le contrôle du Parti républicain<sup>240</sup>. En suscitant un climat de concertation parmi ses adeptes, une telle campagne, de l'avis de Hogan, fait beaucoup au chapitre de sa structure organisationnelle<sup>241</sup>.

En terminant, il convient de relever deux aspects intéressants de ce premier débat majeur de politique étrangère de l'ère post-Vietnam<sup>242</sup>. D'une part, celui-ci montre à quel point le Congrès, en cette période morose suivant le scandale du Watergate, entend jouer un rôle actif dans le processus décisionnel<sup>243</sup>. Durant le long débat législatif qui a eu cours au début de 1978 relativement à la question panaméenne<sup>244</sup>, les sénateurs, en fait, n'ont pas manqué d'apporter des amendements-clés aux traités conclus par Carter<sup>245</sup>. Pour Hogan, une telle affirmation de Capitol Hill en pareille situation ne s'était pas vue depuis un demi-siècle<sup>246</sup>. D'autre part, il apparaît clair que l'opinion publique, peu réceptive aux traités conclus par le président, n'a eu dans le débat qu'un impact minime sur les positions de la plupart des parlementaires et l'issue du vote<sup>247</sup>. Cette opinion publique, à l'occasion du scrutin de mi-mandat de 1978 ou encore de l'élection de 1980, fera d'ailleurs payer chèrement à quelques sénateurs libéraux leur vote en faveur de la rétrocession de la zone du canal de Panama<sup>248</sup>.

\* \* \*

240. J. M. Hogan, *op. cit.*, p. 115-116, 120.

241. *Ibid.*, p. 119.

242. *Ibid.*, p. 8.

243. W. LaFeber, *The Panamá Canal*, *op. cit.*, p. 228-229.

244. S'étalant sur une période de 38 « jours législatifs » entre février et avril, le débat sur le Panama, le premier de la Chambre haute à être retransmis en direct sur les ondes de la radio nationale, s'avère le plus long du genre de l'histoire du Sénat américain après celui de 1919-1920 relatif au traité de Versailles (Hogan, p. 7-8, 190 ; G. H. Summ et T. Kelly (dir.), *op. cit.*, p. 76).

245. G. C. Herring, *op. cit.*, p. 838 ; G. H. Summ et T. Kelly (dir.), *op. cit.*, p. 76.

246. J. M. Hogan, *op. cit.*, p. 8.

247. W. LaFeber, *The Panamá Canal*, *op. cit.*, p. 229, 234.

248. R. Sobel, *op. cit.*, p. 21-22, 107 ; G. H. Summ et T. Kelly (dir.), *op. cit.*, p. 89.

Notre brève revue de quelques-uns des grands débats de politique étrangère ponctuant l'histoire des États-Unis durant la période 1789-1989 peut nous amener à une foule de constats. Nous n'en retiendrons ici que deux principaux. D'abord, ces divers débats, dans leur dénouement respectif, sont généralement lourds de conséquences pour la nation américaine. Parfois positives (traité de Jay, achat de l'Alaska, etc.), leurs retombées s'avèrent plutôt négatives en d'autres moments (acquisition des Philippines, traité de Versailles, etc.), voire même funestes en certaines occasions (guerre mexicano-américaine). En second lieu, et c'est peut-être là l'essentiel, il ressort nettement que la politique étrangère américaine, qui concerne une pluralité d'intervenants, représente dès le commencement de la période nationale une importante source de discord. Les clivages géographiques apparents durant les discussions entourant le traité de Jay et la guerre contre le Mexique, les tensions entre impérialistes et anti-impérialistes de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, les frictions opposant internationalistes et isolationnistes après la Première Guerre mondiale et au commencement des années 1940, les désaccords entre « faucons » et « colombes » de la fin des années 1960 relativement à la guerre du Vietnam, les dissensions mettant aux prises libéraux et conservateurs concernant le dossier panaméen sont autant de manifestations, pour ne nommer que celles-là, de cet état de fait.

Cela dit, la division générée par les questions de politique étrangère s'observe encore pleinement dès les débuts de la période post-guerre froide. En fait foi avec éloquence le débat acerbe qui s'étale entre la mi-novembre 1990 et la mi-janvier 1991<sup>249</sup> au sujet de l'invasion irakienne du riche territoire en ressources pétrolières qu'est le Koweït limitrophe. Survenant le 2 août 1990, celle-ci, découlant notamment de la volonté du régime de Saddam Hussein d'éponger une dette colossale et d'avoir un accès à la mer<sup>250</sup>, a suscité une réaction virulente chez les dirigeants américains. S'insurgeant contre une telle agression et voulant empêcher Saddam Hussein d'exercer un contrôle sur les prix du pétrole<sup>251</sup>, la Maison-Blanche,

249. Lawrence Freedman et Efraim Karsh, *The Gulf Conflict, 1990-1991: Diplomacy and War in the New World Order*, Princeton, Princeton University Press, 1993, p. 211. Voir aussi Charles-Philippe David, *La guerre du Golfe. L'illusion de la victoire ?*, Montréal, Art Global, 1991.

250. G. C. Herring, *op. cit.*, p. 908.

251. Y.-H. Nouailhat, *op. cit.*, p. 284.

soucieuse de rassembler une coalition internationale pour contrer la menace irakienne, n'a pas tardé à réagir comme l'illustre le déploiement, dès la mi-septembre, de quelque 150 000 militaires dans la région du golfe Persique<sup>252</sup>.

Mais ce qui crée une commotion au sein de l'opinion publique et du Congrès, c'est plutôt la décision du président républicain George H. W. Bush, au lendemain de l'élection de mi-mandat du début novembre, d'augmenter considérablement la présence militaire de son pays dans la région<sup>253</sup>. Comparant fréquemment Saddam Hussein à Adolf Hitler<sup>254</sup>, le chef de l'exécutif, appuyé par la plupart de ses proches conseillers – entre autres le secrétaire à la Défense Dick Cheney, le conseiller à la sécurité nationale Brent Scowcroft, le secrétaire d'État James Baker et le directeur de la CIA William Webster<sup>255</sup> –, annonce en effet le 8 novembre 1990 qu'il fait passer, dans la perspective d'une offensive éventuelle visant à libérer le territoire koweïtien, les effectifs américains en Arabie saoudite de 230 000 soldats à plus de 500 000, ce qui représente alors le plus important déploiement militaire depuis la guerre du Vietnam<sup>256</sup>. Cette intensification de la présence militaire américaine et la perspective d'une guerre contre l'Irak font promptement réagir la population. À la suite de l'annonce du président républicain, plusieurs New-Yorkais, à titre d'exemple, défilent à Times Square pour clamer que la préservation des intérêts de Texaco ne constitue pas à leurs yeux un motif suffisant d'enrôlement<sup>257</sup>. Un sondage mené peu de temps après l'élection de mi-mandat relativement à la performance générale du président Bush montre que l'appui de la population à son endroit, qui tournait aux alentours de 75 % en août, a fondu à 50 % et ce, en partie en raison de ses prises de position en matière de politique

252. R. D. Schulzinger, *op. cit.*, p. 370-371; L. Freedman et E. Karsh, *op. cit.*, p. 203.

253. Gary R. Hess, *Presidential Decisions for War: Korea, Vietnam, and the Persian Gulf*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2001, p. 183; L. Freedman et E. Karsh, *op. cit.*, p. 211.

254. *Ibid.*, p. 219.

255. John Robert Greene, *The Presidency of George Bush*, Lawrence, University Press of Kansas, 2000, p. 120; Steven Hurst, *The Foreign Policy of the Bush Administration: In Search of a New World Order*, New York, Cassell, 1999, p. 114-115.

256. J. R. Greene, *op. cit.*, p. 122.

257. *Ibid.*, p. 123.

extérieure<sup>258</sup>. Un autre sondage de la même époque révèle que le slogan *No blood for oil* semble interpeller un nombre croissant d'Américains : seulement 37 % d'entre eux se déclarent favorables à une éventuelle intervention militaire visant à déloger les troupes irakiennes du Koweït comparativement à 51 % qui s'y opposent fermement<sup>259</sup>. Particulièrement troublant pour le chef de la Maison-Blanche est le fait que même d'éminents républicains conservateurs, à commencer par le volubile commentateur Pat Buchanan, ne se gênent pas pour critiquer ses actions<sup>260</sup>.

L'éventuel recours à la force ne fait pas l'unanimité non plus au Congrès, un Congrès que la population, en outre, souhaite voir consulté sur cette délicate question par le pouvoir exécutif, ce à quoi le président Bush finira par consentir<sup>261</sup>. Pour l'historien George Herring, la perspective d'une intervention militaire contre l'Irak provoque alors un « chaud débat » à Capitol Hill<sup>262</sup>. Connue de Saddam Hussein<sup>263</sup>, cette profonde division du Congrès s'exprime largement selon des lignes partisans : les démocrates, majoritaires à la Chambre des représentants et au Sénat, tendent généralement à s'opposer à une telle action offensive tandis que les républicains, dans l'ensemble, sont enclins à l'appuyer<sup>264</sup>. Influencés à des degrés divers par les témoignages d'experts comparaisant à l'occasion d'audiences publiques tenues en décembre<sup>265</sup>, les parlementaires, qu'ils soient « colombes » ou « faucons »<sup>266</sup>, recourent à une argumentation étoffée pour étayer leurs points de vue. Entre autres choses, bon nombre de démocrates du Congrès estiment que l'option du recours à la force

258. *Ibid.*, p. 124.

259. L. Freedman et E. Karsh, *op. cit.*, p. 214 ; G. R. Hess, *op. cit.*, p. 184.

260. J. R. Greene, *op. cit.*, p. 123-124.

261. G. R. Hess, *op. cit.*, p. 189 ; J. R. Greene, *op. cit.*, p. 126.

262. G. C. Herring, *op. cit.*, p. 910.

263. R. D. Schulzinger, *op. cit.*, p. 372.

264. L. Freedman et E. Karsh, *op. cit.*, p. 291 ; R. D. Schulzinger, *op. cit.*, p. 372.

265. Anthony H. Cordesman, « Gulf War of 1990-1991 », dans B. W. Jentleson et T. G. Paterson (dir.), *op. cit.*, p. 266. Parmi les intervenants qui se prononcent contre l'option offensive du président Bush durant ces audiences publiques, notons entre autres l'ancien secrétaire à la Défense James Schlesinger, l'ancien secrétaire à la Marine Jim Webb et l'ancien sous-secrétaire d'État George Ball. Au rang des défenseurs de ladite option figure notamment l'ex-secrétaire d'État Henry Kissinger (G. R. Hess, *op. cit.*, p. 184).

266. L. Freedman et E. Karsh, *op. cit.*, p. 212.

s'avère prématurée et qu'il faut donner le temps aux sanctions économiques, adoptées en août par le Conseil de sécurité de l'ONU (résolution 665), d'agir minimalement<sup>267</sup>. Ceux-ci ont notamment pour nom Jim McDermott (Washington), Edward Markey (Massachusetts) et James Shuer (New York) à la Chambre basse; au Sénat, relevons en particulier Bill Bradley (New Jersey), Sam Nunn (Georgie) et George Mitchell (Maine)<sup>268</sup>. De leur côté, maints législateurs du *Grand Old Party* – parmi lesquels figurent les représentants Duncan Hunter (Californie) et Bud Shuster (Pennsylvanie), de même que les sénateurs Alfonse D'Amato (New York), Don Nickles (Oklahoma) et Orin Hatch (Utah) – affirment que Saddam Hussein comprend seulement le « langage de la force » et font valoir que le report d'une intervention armée ne fera que l'avantager au bout du compte<sup>269</sup>.

Toujours est-il que le dénouement de ce débat partisan survient le 12 janvier 1991 lorsque les deux branches du Congrès, par un vote serré de 250 voix contre 183 à la Chambre basse et de 52-47 à la Chambre haute, défont chacune une résolution anti-guerre, pour ensuite donner leur feu vert, par des marges identiques, à la House Joint Resolution 77 autorisant le recours à la force contre l'Irak<sup>270</sup>. Fait digne de mention, il faut remonter à la guerre de 1812 contre l'Angleterre pour voir, à Capitol Hill, un vote en faveur de l'usage de la force être entériné par des majorités réduites comparables<sup>271</sup>. Notons que certains démocrates du Congrès, probablement influencés par l'intransigeance de la position irakienne, ont finalement décidé de soutenir tardivement la position de la Maison-Blanche<sup>272</sup>. Au total, ce sont 86 démocrates de la Chambre des représentants, sur un total de 250 partisans du recours à la force, et seulement 10 démocrates du Sénat, sur un total de 52 votes favorables, qui ont donné leur appui à

267. G. R. Hess, *op. cit.*, p. 172-173; S. Hurst, *op. cit.*, p. 113.

268. G. R. Hess, *op. cit.*, p. 192-193; L. Freedman et E. Karsh, *op. cit.*, p. 293.

269. G. R. Hess, *op. cit.*, p. 192, 194.

270. G. C. Herring, *op. cit.*, p. 910; J. R. Greene, *op. cit.*, p. 127. Notons d'ailleurs que si le vote avait eu lieu en novembre ou en décembre, tout laisse croire que l'option préconisée par George Bush aurait été défaite (S. Hurst, *op. cit.*, p. 118; L. Freedman et E. Karsh, *op. cit.*, p. 290).

271. G. R. Hess, *op. cit.*, p. 194.

272. S. Hurst, *op. cit.*, p. 119; L. Freedman et E. Karsh, *op. cit.*, p. 292; G. R. Hess, *op. cit.*, p. 194.

la House Joint Resolution 77<sup>273</sup>. Quoi qu'il en soit, le vote du 12 janvier permet l'enclenchement, quelques jours plus tard, de l'opération « Tempête du désert » durant laquelle l'aviation américaine pilonnera sans relâche le territoire irakien. Vraisemblablement approuvée par une majorité d'Américains<sup>274</sup>, cette première guerre du Golfe, comprenant une courte phase d'opérations terrestres, se termine à la fin février avec la libération du Koweït.

Faisant moins de 150 victimes du côté américain<sup>275</sup> et consacrant momentanément l'extrême popularité de George Bush<sup>276</sup>, la première guerre majeure de l'ère post-guerre froide<sup>277</sup> a ceci d'intéressant qu'elle contribue à atténuer, voire à éliminer, le « syndrome » du Vietnam, c'est-à-dire cette réticence à engager des forces militaires dans des interventions à l'étranger de crainte d'aboutir à une impasse<sup>278</sup>. De plus, il apparaît évident que les autorités militaires américaines présentes sur le théâtre des opérations, imposant un strict contrôle sur la circulation de l'information et le travail journalistique<sup>279</sup>, avaient su tirer une « leçon » significative du conflit vietnamien, à savoir que la diffusion d'images macabres ou de témoignages démoralisants de soldats est potentiellement de nature à miner l'effort de guerre. Première occurrence d'une coopération russo-américaine dans le cadre d'une opération militaire d'envergure depuis l'époque de la Seconde Guerre mondiale<sup>280</sup>, la guerre du Golfe, qui atteste

273. G. R. Hess, *op. cit.*, p. 195.

274. A. H. Cordesman, dans B. W. Jentleson et T. G. Paterson (dir.), *op. cit.*, p. 266.

275. R. D. Schulzinger, *op. cit.*, p. 374.

276. Un sondage Gallup de mars 1991, par exemple, révèle que le successeur de Ronald Reagan reçoit alors un taux d'approbation frisant les 90 %, un taux qui ne s'était pas vu pour un président américain depuis septembre 1945 (R. D. Schulzinger, *op. cit.*, p. 374).

277. A. H. Cordesman, dans B. W. Jentleson et T. G. Paterson (dir.), *op. cit.*, p. 263.

278. Y.-H. Nouailhat, *op. cit.*, p. 285. Le politologue Steven Hurst est toutefois d'avis que des manifestations évidentes dudit « syndrome » persistent encore après 1991 (S. Hurst, *op. cit.*, p. 125). Il convient de préciser, par ailleurs, que le conflit des années 1965-1973 et celui de 1991 sont de nature très différente (L. Freedman et E. Karsh, *op. cit.*, p. 283-284).

279. R. D. Schulzinger, *op. cit.*, p. 372-373; J. R. Greene, *op. cit.*, p. 134-135.

280. A. H. Cordesman, dans B. W. Jentleson et T. G. Paterson (dir.), *op. cit.*, p. 263.

**TABLEAU 1.1****Récapitulatif des débats**

	<b>Principaux protagonistes</b>	<b>Vainqueurs du débat</b>	<b>Signification du débat</b>
<b>Traité de Jay (1794)</b>	1. Gouvernement de George Washington et Fédéralistes du Nord-Est 2. Républicains-démocrates du Sud	Gouvernement de George Washington et Fédéralistes du Nord-Est	Sectionnalisme en matière de politique étrangère
<b>Guerre mexicano-américaine (1846-1848)</b>	1. Gouvernement démocrate de James Polk et Expansionnistes du Sud et de l'Ouest 2. Anti-expansionnistes whigs du Nord	Gouvernement démocrate de James Polk et Expansionnistes du Sud et de l'Ouest	A- Sectionnalisme en politique étrangère B- Participation de l'élite intellectuelle au débat
<b>Achat de l'Alaska (1867)</b>	1. Gouvernement républicain d'Andrew Johnson et Expansionnistes 2. Anti-expansionnistes	Gouvernement républicain d'Andrew Johnson et Expansionnistes	Rôle-clé du secrétaire d'État et du président de la commission sénatoriale chargée des affaires extérieures
<b>Guerre hispano-américaine (1898)</b>	1. Gouvernement républicain de William McKinley et Impérialistes 2. Anti-impérialistes	Gouvernement républicain de William McKinley et Impérialistes	A- Affrontement générationnel en politique étrangère B- Intérêt perceptible des femmes dans le débat
<b>Traité de Versailles (1919)</b>	1. Gouvernement démocrate de Woodrow Wilson et Idéalistes et Internationalistes 2. Isolationnistes et Tenants d'une vision « unilatéraliste »	Isolationnistes et Tenants d'une vision « unilatéraliste »	A- Rôle-clé du président de la commission sénatoriale des affaires extérieures B- Vitalité de la tradition isolationniste C- Poids des considérations de nature personnelle

	Principaux protagonistes	Vainqueurs du débat	Signification du débat
<b>Soutien à la Grande-Bretagne (1940-1941)</b>	1. Gouvernement démocrate de Franklin Roosevelt et Interventionnistes et Internationalistes 2. Anti-interventionnistes et Isolationnistes	Gouvernement démocrate de Franklin Roosevelt et Interventionnistes et Internationalistes	A- Déclin de l'isolationnisme B- Montée de l'internationalisme C- Rôle central des groupes de pression en politique étrangère
<b>Grand débat sur le conflit coréen (1950-1951)</b>	1. Gouvernement démocrate d'Harry Truman et Internationalistes 2. Néo-isolationnistes	Gouvernement démocrate d'Harry Truman et Internationalistes	A- Persistance de la rhétorique isolationniste B- Émergence d'un sentiment anti-ONU
<b>Lendemain de l'offensive du Têt (1968)</b>	1. Président démocrate Lyndon Johnson et « Faucons » 2. « Colombes »	« Colombes »	Rôle-clé des médias en politique étrangère
<b>Restitution du canal de Panama (1977)</b>	1. Gouvernement démocrate de Jimmy Carter et Libéraux 2. Conservateurs	Gouvernement démocrate de Jimmy Carter et Libéraux	A- Importance de la prise de position du Congrès B- Rôle négligeable de l'opinion publique en politique étrangère
<b>Guerre du Golfe (1991)</b>	1. Gouvernement de George Bush et Républicains du Congrès 2. Majorité des Démocrates du Congrès	Gouvernement de George Bush et Républicains du Congrès	A- Contrôle de l'information journalistique B- Attachement aux principes wilsoniens de sécurité collective

de la primauté militaire du pays de l'Oncle Sam et de la valeur indubitable de sa technologie<sup>281</sup>, traduit par ailleurs tout l'attachement des États-Unis de George H. W. Bush aux principes wilsoniens de sécurité collective. Jugeant primordial de recevoir l'appui de l'ONU, le président républicain finit par assembler une vaste coalition de 28 pays dans le combat contre

281. G. C. Herring, *op. cit.*, p. 910, 912.

Saddam Hussein<sup>282</sup>. Un « nouvel ordre mondial », en définitive, prend bel et bien forme à l'époque<sup>283</sup>.

De quoi seront faits les débats de politique étrangère du XXI<sup>e</sup> siècle aux États-Unis ? Présenteront-ils certaines similitudes avec ceux des siècles antérieurs ? Quels en seront les principaux protagonistes et les grands enjeux ? Seront-ils lourds de conséquences ? Il n'est évidemment pas aisé de répondre à de telles questions. Si nous en jugeons par la seule première décennie de ce nouveau siècle, il y a toutefois fort à parier que la nature éminemment conflictuelle de la politique étrangère américaine persistera.

### Les auteurs importants

Henry William BRANDS, professeur d'histoire à l'Université du Texas à Austin, est l'auteur d'une vingtaine d'ouvrages, dont plusieurs touchant la politique étrangère américaine au XX<sup>e</sup> siècle (entre autres *Since Vietnam: The United States in World Affairs, 1973-1995* paru en 1995, *Into the Labyrinth: The United States and the Middle East, 1945-1993* en 1994 et *The Specter of Neutralism: The United States and the Emergence of the Third World, 1947-1960* en 1989). Reçu à la Maison-Blanche en juin 2009 par le président Barack Obama, il a récemment publié *American Dreams: The United States since 1945* (2010).

George C. HERRING, professeur d'histoire émérite de l'Université du Kentucky et ancien président de la Society for Historians of American Foreign Relations, est l'auteur de la très acclamée synthèse de politique étrangère américaine *From Colony to Superpower: U.S. Foreign Relations since 1776* (2008). Considéré comme une autorité sur la guerre du Vietnam, il s'est en outre fait connaître pour des monographies telles que *LBJ and Vietnam* (1994), *The Secret Diplomacy of the Vietnam War* (1983) et *America's Longest War: The United States and Vietnam, 1950-1975* (1979).

Walter LAFEBER, professeur d'histoire retraité de l'Université Cornell, est d'abord et avant tout un spécialiste de la politique étrangère américaine de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et du début du XX<sup>e</sup>. Son livre *The New Empire: An Interpretation of American Expansion, 1860-1898* (1963) a récolté le prix Albert Beveridge de l'American Historical Association. Cet auteur révisionniste a également obtenu des prix prestigieux pour ses ouvrages *The Clash: U.S.-Japanese Relations Throughout History* (1997) et *Inevitable Revolutions: The United States in Central America* (1984).

282. S. Hurst, *op. cit.*, p. 94 ; R. D. Schulzinger, *op. cit.*, p. 371.

283. G. C. Herring, *op. cit.*, p. 912 ; S. Hurst, *op. cit.*, p. 133-134.

Bradford PERKINS, professeur d'histoire émérite de l'Université du Michigan, est l'un des grands experts de la politique étrangère américaine de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle et de la première moitié du XIX<sup>e</sup>. Récipiendaire du prix Bancroft en 1965, ce spécialiste des relations anglo-américaines s'est entre autres fait connaître pour *Prologue to War: England and the United States, 1805-1812* (1961) et *The First Rapprochement: England and the United States, 1795-1805* (1953).

Robert D. SCHULZINGER, professeur d'histoire à l'Université du Colorado, est un spécialiste de la politique étrangère américaine durant la période de la guerre froide. Détenteur d'un diplôme de doctorat de l'Université Yale, rédacteur en chef de la prestigieuse revue *Diplomatic History* depuis 2001, il est notamment l'auteur de *A Time for Peace: The Legacy of the Vietnam War* (2006), *A Time for War: The United States and Vietnam, 1941-1975* (1997) et *Henry Kissinger: Doctor of Diplomacy* (1989).

### Les ouvrages fondamentaux

HUNT, Michael H., *Ideology and U.S. Foreign Policy*, New Haven, Yale University Press, 1987. Reposant sur des concepts empruntés à l'anthropologie et à la sociologie, cette étude marquante examine la place de l'idéologie dans l'élaboration de la politique extérieure des États-Unis.

JOHNSON, Robert David, *Congress and the Cold War*, New York, Cambridge University Press, 2006. Cette monographie s'avère la première à dépeindre en profondeur l'attitude du Congrès en matière de politique étrangère pour l'ensemble de la période de la guerre froide. Son auteur remet notamment en cause la thèse de la soi-disant « faiblesse » de la branche législative.

LEFFLER, Melvyn P., *A Preponderance of Power: National Security, the Truman Administration, and the Cold War*, Stanford, Stanford University Press, 1992. Acclamé par la communauté historique, ce livre, basé sur une recherche fort exhaustive, constitue une référence incontournable pour quiconque s'intéresse au début de la guerre froide.

NINKOVICH, Frank, *The Wilsonian Century: U.S. Foreign Policy since 1900*, Chicago, University of Chicago Press, 1999. Prenant ses distances vis-à-vis de certaines interprétations traditionnelles de la politique étrangère des États-Unis, cet ouvrage jette un regard original sur la nature de l'internationalisme américain au XX<sup>e</sup> siècle.

SMALL, Melvin, *Democracy and Diplomacy: The Impact of Domestic Politics on U.S. Foreign Policy, 1789-1994*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996. Produite par l'un des grands spécialistes de l'opinion publique américaine, cette étude, comme son titre l'indique, brosse un portrait de l'influence des considérations de politique intérieure dans l'élaboration de la politique étrangère des États-Unis.

## CHAPITRE 2

# L'exceptionnalisme comme fondement moral de la politique étrangère

*Gilles Vandal*

« Nous sommes des Américains. Nous avons une responsabilité unique de travailler fort à la promotion de la liberté. Et lorsque nous le faisons, la liberté fonctionne. »

George H. W. BUSH, 29 janvier 1991

En 1831, Alexis de Tocqueville entreprenait une tournée des États-Unis pour étudier le fonctionnement du système judiciaire américain. En fait, il cherchait à saisir l'essence du caractère américain. Impressionné par l'esprit d'égalité et de liberté qui prévalait aux États-Unis, Tocqueville était le premier à exprimer ce que beaucoup d'observateurs ressentaient : l'Amérique a quelque chose de spécial, d'exemplaire et de providentiel qui lui donne une place à part parmi les nations du monde<sup>1</sup>.

1. Dans la pensée politique moderne, Alexis de Tocqueville représente un paradoxe. Il est né dans une famille noble et royaliste qui a été victime des horreurs de la Révolution française. Fortement opposé à toute forme de tyrannie, il devient rapidement un admirateur de la démocratie. Il rencontre entre autres le président Andrew Jackson, l'ancien président John Q. Adams et Joseph Story, le juge en chef de la Cour suprême des États-Unis. De ses rencontres avec des membres influents de la classe politique américaine et d'observations perspicaces faites lors de son voyage de 1831 en Amérique, il tire un livre intitulé *La démocratie en Amérique*, qu'il publie en 1835. Cet ouvrage est rempli de fines analyses sur la société américaine qui en font le plus grand livre jamais écrit sur les États-Unis (Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, vol. I, Paris, Robert

Le concept d'exceptionnalisme américain est attribué à l'origine du pays et à son évolution historique, ainsi qu'au caractère distinct de ses institutions politiques et religieuses. Cette perception de l'Amérique, quoique souvent contredite par la réalité, est néanmoins largement répandue. Les Américains adhèrent ainsi à une rhétorique qui affirme que leur pays, avec son absence d'aristocratie, sa société ouverte et son isolement géographique, forme un monde nouveau et meilleur que l'ancien<sup>2</sup>.

Selon Tocqueville, le caractère exceptionnel de l'Amérique, fondé sur son isolement, est présent depuis toujours dans la culture américaine. Ainsi, l'Amérique, largement protégée des conflits, a pu cultiver la liberté comme valeur transcendante et promouvoir une rhétorique sur le droit inaliénable à la vie, à la liberté et à la propriété comme valeurs universelles. Dans leurs discours, les États-Unis se présentent comme le bastion des institutions démocratiques dans le monde. C'est ainsi que s'est forgé le caractère américain. Ce caractère unique, s'exprimant tout autant en politique intérieure qu'en politique étrangère, expliquerait le mépris des dirigeants américains pour toute politique de puissance et les jeux de coulisses entourant les relations diplomatiques, leur méfiance à l'égard du maintien de puissantes armées et du jeu des alliances en temps de paix, leurs jugements moraux sur les systèmes politiques des autres pays, et leur

Laffont, 1986, p. 248-249; Michael A. Ledeen, *Tocqueville on American Character*, New York, Truman Talley Boos, 2000, p. 12-25, 32-33; Robert Strausz-Hupé, *Democracy and American Foreign Policy: Reflections on the Legacy of Alexis de Tocqueville*, London, Transaction Publishers, 1995, p. 1-2, 8).

2. Tocqueville note qu'en Amérique, contrairement à l'Europe, il n'y a pas de hiérarchie religieuse, d'aristocratie, d'intérêts économiques consolidés ou de mépris pour l'activité commerciale. L'Amérique lui apparaît comme une société naturelle à l'état pur telle que la concevait John Locke. La colonisation anglaise ayant été réalisée sous une politique de négligence salutaire, les États-Unis sont déjà, avant même la Révolution, la société la plus libre du monde. Tocqueville argumente par surcroît que les Américains ont eu l'occasion de réaliser une révolution extraordinaire sans vraiment la faire. Héritant des libertés anglaises, ils ont su les étendre et les insérer dans leurs institutions politiques à un degré jamais vu auparavant. Voilà, selon Tocqueville, les fondements du caractère exceptionnel qui distingue l'Amérique des autres sociétés (Tocqueville, *op. cit.*, vol. I, p. 14, 21, 51, 222-225, vol. II, p. 627-637; Ledeen, *op. cit.*, p. 141; Seymour Martin Lipset, *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword*, Norton, New York, 1996, p. 17-23).

conviction qu'il leur appartient de promouvoir les valeurs libérales en politique étrangère<sup>3</sup>.

Stanley Hoffmann, qui n'est pas un adepte de la thèse de l'exceptionnalisme américain, reconnaît toutefois l'influence de ce concept dans le discours politique américain. Hoffmann affirme ainsi que les États-Unis sont la seule nation à avoir développé des politiques étrangères reposant sur ce concept. Il note, de plus, que l'exceptionnalisme a servi simultanément à justifier deux approches opposées. D'une part, il a été utilisé par les promoteurs de l'isolationnisme<sup>4</sup>. D'autre part, il a aussi été utilisé par ceux qui désiraient promouvoir les valeurs démocratiques dans le monde. Selon Hoffmann, ces deux approches, loin de s'opposer, partent d'un fondement similaire. Toutes deux cherchent à protéger l'Amérique et à projeter ce que cette dernière a de meilleur : ses valeurs et ses institutions<sup>5</sup>. Les deux approches diffèrent seulement sur le plan de la stratégie et des cadres théoriques auxquels elles font appel pour justifier leur position<sup>6</sup>.

3. En dépit de son admiration pour les valeurs démocratiques, Tocqueville s'est montré particulièrement pessimiste quant à la capacité d'un régime démocratique d'élaborer et de mener une politique étrangère rationnelle. Il considérait que les dirigeants démocratiques démontraient rarement les qualités nécessaires à la conduite des affaires internationales. Ils avaient une trop grande tendance à agir par impulsion, au lieu d'obéir à leur instinct de prudence (Tocqueville, *op. cit.*, vol I, p. 50, 75, 117, 216, 222-225; Ledeen, *op. cit.*, p. 153-154; Zbigniew Brzezinski, « War and Foreign Policy, American-Style », *Journal of Democracy*, vol. 11, n° 1 (2000), p. 176; Ledeen, *op. cit.*, p. 142; Strausz-Hupé, *op. cit.*, p. 98-99).

4. L'isolationnisme n'a jamais signifié que l'Amérique ne voulait pas entretenir de relations avec le reste du monde. Ce concept implique plutôt que, pour atteindre leurs objectifs, les États-Unis préfèrent adopter une attitude passive et influencer le reste du monde par leur exemple (George C. Herring, *From Colony to Superpower: U.S. Foreign Relations since 1776*, New York, Oxford University Press, 2008, p. 1, 482; Robert G. Kaufman, *In Defense of the Bush Doctrine*, Lexington, The University Press of Kentucky, 2007, p. 5-21; Walter A. McDougall, *Promised Land, Crusader State*, New York, Mariner Books, 1997, p. 40-49).

5. Stanley Hoffmann, *Chaos and Violence: What Globalization, Failed States, and Terrorism Mean for U.S. Foreign Policy*, New York, Rowman & Littlefield, 2006, p. 115-116.

6. Au cours du xx<sup>e</sup> siècle, les spécialistes ont développé une variété de théories et d'écoles pour analyser le fonctionnement des relations internationales. Or, selon Hoffmann, il n'y en a que deux qui comptent : le réalisme et l'idéalisme. Toutes les autres ne sont que des variantes de l'une ou l'autre de ces deux théories

Le style national américain, que nous présenterons à l'instant, est d'abord enraciné dans la perception que les Américains ont du caractère exceptionnel de leur pays.

Voyons donc maintenant comment le concept de l'exceptionnalisme américain s'est intégré dans la rhétorique<sup>7</sup> des dirigeants américains à travers les aléas de l'histoire américaine pour justifier leurs différentes politiques étrangères. Pour ce faire, nous allons d'abord examiner le rôle fondamental que ce concept a joué dans le développement d'un style national américain. Nous allons poursuivre ensuite en examinant les origines de ce concept chez les premiers puritains et les pères fondateurs de la nation américaine. Nous verrons ensuite comment il s'est transformé avec la destinée manifeste, l'internationalisme bienveillant et l'émergence de la paix démocratique. Finalement, nous analyserons pourquoi ce concept est fort critiqué aujourd'hui.

### **Le style national américain**

Pour comprendre la réaction des dirigeants américains à différentes situations, il faut aller au-delà de la nature de l'environnement international et de ses changements. Il faut d'abord mettre au jour la structure sociocognitive<sup>8</sup> qu'ils utilisent pour définir leur idéologie, identifier leurs

maîtresses. La première part de la prémisse qu'il existe dans le monde un état de guerre permanent. La deuxième affirme qu'il est possible de réaliser la paix. Alors que selon la première, au-delà des intérêts collectifs et nationaux, les choix sont façonnés dans le cadre d'un processus normatif, selon la théorie idéaliste la paix peut être réalisée en établissant un climat favorable, par la création d'institutions appropriées. Hoffmann reconnaît cependant les dangers inhérents à ces deux approches (Hoffmann, *op. cit.*, p. 6-8, 23).

7. Généralement, ceux qui adhèrent à la rhétorique de l'exceptionnalisme américain minimisent, voire nient, les aspects négatifs de l'histoire américaine et font ressortir les qualités les plus positives de cette société. Ils ont tendance à identifier ce concept avec le courant libéral et un capitalisme du laisser-faire (Andrew J. Bacevich, *The Limits of Power. The End of American Exceptionalism*, New York, Holt Paperbacks, 2009, p. 18-20 ; Donald E. Pease, *The New American Exceptionalism*, Minneapolis, The University of Minnesota Press, 2009, p. 1-39).

8. Dario Battistella a décrit l'importance d'examiner la nature des relations internationales à partir d'une approche ontologique et épistémologique dans *Théorie des relations internationales* (Paris, Presses de Sciences Po, 2006, p. 283-317).

amis et leurs ennemis, percevoir les menaces et saisir les opportunités. En un mot, les politiques étrangères sont déterminées non seulement par des forces matérielles, mais aussi à travers la façon dont les dirigeants comprennent et se représentent le monde<sup>9</sup>.

Les façons de se percevoir et de percevoir le monde amènent les dirigeants d'un pays donné à développer un style particulier dans leur façon d'expliquer leurs actions et d'agir<sup>10</sup>. Par conséquent, la place des États-Unis dans le monde est largement définie à partir de prémisses, de croyances et de valeurs liées à la compréhension que les dirigeants américains tirent de leur histoire et des valeurs culturelles qui façonnent leur univers. Ces perceptions du monde représentent des lunettes intellectuelles qui définissent aussi les croyances et valeurs inscrites dans les choix politiques et façonnent les idéologies à travers lesquelles les notions de puissance et d'intérêt national américain sont définies<sup>11</sup>.

9. En ce sens, le style national en politique étrangère doit être compris comme reflétant les croyances, les mythes, les perceptions fantaisistes et les prémisses que la population d'un pays a développés par rapport au reste du monde et la perception qu'elle a de sa place dans ce monde (Knud Krakau, « American Foreign Relations: A National Style? », *Diplomatic History*, vol. 8, n° 1 [1984], p. 253-272; Pease, *op. cit.*, p. 7-9. Voir aussi Jack F. Matlock Jr., *Superpower Illusions, How Myths and False Ideologies Led America Astray – and How to Return to Reality*, New Haven, Yale University Press, 2010).

10. Nous faisons ici appel à la théorie constructiviste. Cette dernière est en plein essor comme mode explicatif dans la recherche scientifique. Selon cette théorie, des aspects significatifs des relations internationales sont ainsi socialement construits et impriment une certaine continuité historique dans le fonctionnement des relations internationales. En ce sens, l'approche constructiviste cherche à démontrer l'influence du facteur culturel. Pour ce faire, il ne faut pas seulement démontrer qu'une idée ou un concept a de l'influence; il faut aussi examiner comment le processus d'interaction sociale repose sur des symboles qui influencent les modèles des relations internationales (Stefano Guzzini, « A Reconstruction of Constructivism in International Relations », *European Journal of International Relations*, vol. 6, n° 2 (2000), p. 148-182).

11. Alexander Wendt, « Collective Identity Formation and the International State », *American Political Science Review*, vol. 88, n° 2 (1994), p. 385. En ce sens, la croyance en l'exceptionnalisme fournit aux décideurs américains les mythes, voire les notions fantaisistes, sur lesquels ils peuvent baser leurs décisions. Les intellectuels, dont les historiens, ont largement collaboré à ce mouvement en sélectionnant les événements qui correspondent à cette croyance et en rejetant les autres interprétations ou approches (Hodgson, *The Myth of American*

Les Américains ont ainsi formulé de grands récits pour expliquer le caractère particulier de leur pays. En entremêlant les notions de progrès et de mission providentielle, ils ont tendance à placer leur histoire dans une perspective plus globale et à se conférer, comme société, un statut, une mission et une identité particuliers. Ainsi, ils ont développé une perception manichéenne des relations que leur pays entretient avec les autres nations : lutte du bien contre le mal, du progrès contre la barbarie, de la liberté contre l'oppression, de la démocratie contre la tyrannie, du capitalisme contre le socialisme, etc. Dans cette perspective, lorsqu'une nouvelle menace apparaît, les dirigeants américains procèdent à une reformulation de leur discours politique pour l'adapter au nouveau contexte. Mais le message reste toujours le même : l'Amérique est une nation choisie et elle est à l'apogée du progrès humain<sup>12</sup>. Cette perception de l'Amérique est devenue particulièrement évidente depuis la fin de la guerre froide.

Des milliers d'observateurs ont depuis Tocqueville noté le caractère « exceptionnel » de l'Amérique. La communauté scientifique n'est pas restée à l'écart<sup>13</sup>. Une étude récente dévoile que le terme d'« exceptionnalisme américain » était mentionné dans seulement 12 articles scientifiques publiés en anglais par des revues de droit entre 1950 et 1989. Alors que le concept semblait avoir perdu de sa pertinence, un changement radical est

*Exceptionalism*, New Haven, Yale University Press, 2009, p. 194-198 ; Pease, *op. cit.*, p. 11).

12. Qu'ils gouvernent à partir d'une perspective isolationniste ou interventionniste, les dirigeants américains ont toujours tendance à afficher la même posture de rectitude morale, comme s'ils étaient engagés dans une croisade. Dans les deux cas, ils démontrent une crainte de voir l'Amérique souillée par une corruption extérieure (Robert Dallek, *The American Style of Foreign Policy*, New York, Oxford University Press, 1983, p. 3-4 ; Herring, *op. cit.*, p. 440 ; Martin Sellevold, « A Look at American Exceptionalism », *Australian Rationalist*, n° 65 [2003], p. 46-48).

13. Dans l'introduction de l'ouvrage dirigé par Byron E. Shafer, *Is America Different ?*, Lipset note l'existence de dizaines de milliers de commentaires de la part d'intellectuels américains, mais surtout européens, sur le caractère exceptionnel des États-Unis, cela avant le retour triomphaliste du concept de l'exceptionnalisme américain chez les intellectuels américains (Byron E. Shafer (dir.), *Is America Different ? : A New Look at American Exceptionalism*, Oxford, Oxford University Press, 1991, p. 4).

survenu après 1989. Entre 1990 et 2006, pas moins de 777 articles scientifiques publiés dans ces mêmes revues font référence à l'exceptionnalisme américain, alors que 294 autres articles mentionnent l'unilatéralisme américain<sup>14</sup>. Ces données sont d'autant plus révélatrices que le terme d'exceptionnalisme n'est associé durant la même période dans des articles scientifiques que trois fois à l'Europe, une fois à la France, deux fois à la Russie et quatre fois au Japon. Par contre, aucun article ne mentionne l'existence d'un exceptionnalisme anglais, chinois ou indien. Décidément, dans la psyché des intellectuels américains et étrangers, l'Amérique possède, surtout depuis 1990, un caractère exceptionnel. Il est donc important de saisir la portée de ce phénomène depuis ses origines<sup>15</sup>.

En dépit de certaines contradictions inhérentes, le concept de l'exceptionnalisme américain révèle une puissante réalité culturelle<sup>16</sup>. Par conséquent, au lieu de le rejeter comme une simple rhétorique ou un concept dépassé, nous devons le considérer comme une idée ayant une influence importante sur la formulation des discours des décideurs américains. Une analyse approfondie peut démontrer le rôle joué par ce concept dans le façonnement de plusieurs déterminants tangibles dans la définition de l'intérêt national, la promotion de la sécurité nationale, ou dans les ambitions personnelles de décideurs à différentes périodes de

14. Il faut noter ici que les termes « exceptionnalisme » et « unilatéralisme » sont tout à fait interchangeables dans ces revues, bien que l'expression « exceptionnalisme » soit plus nuancée et accorde une place plus importante aux situations de double standard dans le comportement américain. En recourant à l'expression « exceptionnalisme », les États-Unis réclament ainsi le droit d'agir seuls lorsque leurs intérêts nationaux sont en jeu, alors qu'ils exigent que les autres nations se soumettent aux règles du multilatéralisme (Francis Fukuyama, *America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neoconservative Legacy*, New Haven, Yale University Press, 2006, p. 101).

15. Sabrina Safrin, « The Un-Exceptionalism of U.S. Exceptionalism », *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 41, n° 5 (2008), p. 1309-1310.

16. En ce sens, l'exceptionnalisme américain découlerait de la place sans précédent que les États-Unis détiennent dans le monde. Ils ont mis en place « un courant idéologique qui a donné naissance à la plus puissante organisation politique, économique et sociale des temps modernes, soit la démocratie capitaliste libérale » (Daniel Deudney et Jeffrey Meiser, « American Exceptionalism », dans Michael Cox et Doug Stokes, *U.S. Foreign Policy*, New York, Oxford University Press, 2008, p. 25).

l'histoire américaine. En ce sens, le discours entourant le concept de l'exceptionnalisme américain est éclairant par son apparence de bon sens, son ambiguïté, sa façon de présenter la perception et la réaction américaine au monde extérieur<sup>17</sup>.

Le style national peut se définir comme les prémisses à la base d'une nation, comme les croyances qui influencent la perception particulière que les dirigeants d'un pays se font de la place de celui-ci sur la scène internationale. Le style national, en ce sens, bien qu'il puisse être évolutif et s'exprimer différemment selon les situations, conditionne les attentes d'une nation ainsi que le rôle qu'un pays entend jouer parmi les autres nations<sup>18</sup>.

La question de la signification de l'identité américaine en termes de perception de soi et d'implication des États-Unis dans le monde est au cœur de l'expérience nationale américaine. Cette quête de sens amène les Américains à faire une lecture simple mais cohérente de leur histoire. Cette dernière se situe dans un grand combat du bien contre le mal. Rejetant les idéologies dominantes du xx<sup>e</sup> siècle, les Américains se sont tournés vers la religion pour trouver les vérités établies dont ils avaient besoin. La religion leur fournit une compréhension globale qui justifie la grandeur nationale et l'expansion de l'influence américaine. Les États-Unis ont ainsi développé un style national particulier dans leur perception du monde<sup>19</sup>.

17. Le concept de l'exceptionnalisme est particulièrement important dans la compréhension que les Américains et leurs dirigeants ont d'eux-mêmes et de leur attitude à l'égard du reste du monde. L'exceptionnalisme américain prend dans les discours officiels deux formes rhétoriques bien différentes. Une première forme est nuancée et modeste et tient un discours plutôt réaliste. Elle cherche simplement à exprimer la croyance aux bonnes intentions de l'Amérique dans le monde. La deuxième forme représente une sorte d'apothéose plus grossière, alors qu'elle fait écho à une version triomphaliste du rôle des États-Unis dans le monde (Deudney et Meiser, *loc. cit.*, p. 25; Godfrey Hodgson, *op. cit.*, p. 11-13).

18. Stanley Hoffmann, *Gulliver empêtré. Essai sur la politique étrangère des États-Unis*, Paris, Seuil, 1971, p. 135-142; Louis Balthazar, « Le contexte de la formulation de la politique étrangère », dans Charles-Philippe David, Louis Balthazar et Justin Vaïsse, *La politique étrangère des États-Unis. Fondements, acteurs, formulations*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 41, 66-70; Dallek, *op. cit.*, p. 283-290.

19. Hoffmann, *Gulliver, op. cit.*, p. 143-179.

Toutefois, un concept comme l'exceptionnalisme américain ne prend pas la même signification s'il est utilisé par un politicien que s'il l'est par un politologue ou un sociologue<sup>20</sup>. Dans le premier cas, il se résume à affirmer que les États-Unis sont, relativement aux autres pays, exceptionnellement bons. Par contre, ce même concept, lorsqu'il est utilisé par les sociologues ou les politologues, présente un problème intellectuel fondamental : les États-Unis sont-ils si différents des autres démocraties industrielles ? Et si oui, pourquoi ? C'est à ces deux questions que le grand sociologue américain Seymour Martin Lipset a consacré sa carrière<sup>21</sup>.

Pour Lipset, l'exceptionnalisme américain a d'abord une origine religieuse. Il a identifié cinq éléments de base qui rendent la société américaine unique. Ces éléments sont la croyance en la liberté, le soutien à l'égalité des chances, le respect de l'individualisme, l'appel au populisme et la foi dans le laisser-faire économique. La religiosité américaine et la volonté de promouvoir par la force les intérêts américains viennent ensuite couronner ces cinq éléments pour former le noyau du credo de l'exceptionnalisme américain. De là, les Américains ont développé une vision de leur société axée sur l'affirmation des droits fondamentaux qui est à la fois optimiste, patriotique et individualiste<sup>22</sup>. En dépit de certains paradoxes qui contredisent les valeurs fondamentales américaines<sup>23</sup>, les États-

20. Le concept de l'exceptionnalisme américain peut prendre différentes formes selon l'utilisation que l'on en fait. Pour certains, il peut justifier une intervention internationaliste à caractère humanitaire visant à établir un nouvel ordre mondial plus pacifique. Pour d'autres, comme les néoconservateurs, il autorise les États-Unis à ignorer les lois internationales et l'opinion publique internationale pour envahir d'autres pays au nom de valeurs universelles et de la défense de la liberté (Deudney et Meiser, *loc. cit.*, p. 25).

21. Lipset, *op. cit.*, p. 292.

22. Le libéralisme, tant politique qu'économique, est à la base de la société et de la culture américaines. Comme les États-Unis sont la première société à avoir adopté le libéralisme politique, les Américains entretiennent la conviction quasi religieuse d'avoir développé un modèle unique de démocratie libérale qui devrait être apprécié et copié par tous les pays du monde. Cette conviction guide régulièrement l'action des dirigeants américains dans le monde (Hodgson, *op. cit.*, p. 100-108, 163-164; Lipset, *op. cit.*, p. 19-20, 26, 31, 50-52; voir aussi Balthazar, *op. cit.*, p. 46; Deudney et Meiser, *loc. cit.*, p. 29-30).

23. Ainsi, certains critiques notent que les États-Unis, pays de la liberté, se démarquent par le plus haut taux d'incarcération du monde; pays de la démocratie, ils se démarquent par le plus faible taux de participation aux élections; pays de la

Unis se distinguent des autres nations par une croyance partagée par une partie importante de la population américaine concernant le caractère exceptionnel de leur pays.

L'idée que les États-Unis occupent une niche spéciale parmi les nations du monde est enracinée dans les origines religieuses et l'évolution politique du pays. Le concept de l'exceptionnalisme américain s'insère dans une idéologie américaine qui prend ses origines dans l'éthique judéo-chrétienne du XVII<sup>e</sup> siècle et la philosophie libérale des XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles<sup>24</sup>. Les Américains voient ainsi la mise en place de leur politique comme une entreprise religieuse. Ils perçoivent leur comportement comme logique et hautement moral. La religion vient ainsi sanctifier leurs actions<sup>25</sup>. Du concept de la nation choisie découle l'idée, voire même le mythe, que les États-Unis sont engagés dans une lutte titanesque pour assurer la victoire des forces du bien sur celles du mal. Les États-Unis ont ainsi une mission spéciale hautement morale. Ils ont le devoir de transformer le monde. Par conséquent, il est important de comprendre l'influence du facteur religieux dans les rapports que les Américains entretiennent avec le reste du monde<sup>26</sup>.

mobilité sociale, ils se démarquent comme la nation la moins égalitaire en ce qui concerne la distribution des revenus et le taux de taxation des classes possédantes. Toutefois, Lipset pense que ces aspects négatifs de la société américaine ont été exagérés (Lipset, *op. cit.*, p. 267-268).

24. Il existe une confusion sémantique aux États-Unis quant au sens des mots « libéralisme » et « conservatisme ». Comme les États-Unis ont été la première société à adopter un système libéral et démocratique, avant que ce dernier devienne la référence en Europe, nous avons assisté à un renversement des paradigmes. Le « conservatisme américain » fait largement référence aux grands éléments du credo libéral avec sa doctrine anti-étatique et son éloge des vertus du laisser-faire. Par contre, le « libéralisme américain » diffère du « libéralisme classique » qui prévalait avant la Révolution française et qui était favorable à un État minimaliste. Le libéralisme américain d'aujourd'hui est synonyme d'intervention de l'État et est souvent associé aux programmes de l'État-providence. Par conséquent, il n'existe pas aux États-Unis de conservatisme traditionnel, mais seulement un courant de conservatisme libéral (Deudney et Meiser, *loc. cit.*, p. 30-31; Fukuyama, *op. cit.*, p. 38-39; Hodgson, *op. cit.*, p. 102, 173-164; Lipset, *op. cit.*, p. 35-39, 54, 143-144).

25. Andrew J. Rotter, « The Religious Typology of American Foreign Relations », *Nanzan Review of American Studies*, vol. 29, 2007, p. 27-28.

26. John B. Judis, « The Chosen Nation: The Influence of Religion on U.S. Foreign Policy », *Policy Brief*, n° 37 (2005), p. 1-8; Walter Russell Mead, « God's

Le nationalisme<sup>27</sup> et l'esprit religieux sont deux caractéristiques qui marquent la société et la politique américaines et influencent de façon majeure les rapports que les États-Unis entretiennent avec le monde. C'est dans cet esprit que le magazine britannique *The Economist* analysait la situation mondiale au printemps de 2003, alors que les États-Unis s'apprêtaient à déclencher la guerre en Irak. Notant qu'il était possible que les États-Unis soient poussés dans cette guerre non seulement par l'avidité de mettre la main sur le pétrole irakien, mais aussi par l'impression de réaliser la volonté de Dieu, l'éditeur concluait que si une guerre pour le pétrole allait être simplement mauvaise, une au nom de Dieu serait catastrophique<sup>28</sup>.

C'est de l'union de ces deux éléments clés de l'exceptionnalisme américain, le nationalisme et la religiosité, que découle la conviction, si frustrante pour les étrangers, « que l'Amérique est une ville brillante sur une colline – un lieu à part où un meilleur mode de vie existe, celui auquel tous les autres peuples doivent aspirer<sup>29</sup> ». Ce faisant, l'exceptionnalisme

Country? », *Foreign Affairs* (septembre/octobre 2006), [www.foreignaffairs.com](http://www.foreignaffairs.com); Pease, *op. cit.*, p. 20-23; Rotter, *loc. cit.*, p. 24.

27. Compte tenu du caractère multiethnique de la société américaine dès ses origines, le nationalisme américain ne pouvait pas, comme dans d'autres nations, se fonder sur une dimension ethnique ou raciale. Par conséquent, on a développé le concept de l'américanisme et un patriotisme particulier qui reflète les valeurs américaines. Ce credo américain est marqué par une adhésion au respect des règles de droit, la promotion de l'individualisme, la croyance en la liberté et la défense de la propriété. Cet américanisme a pu, selon les époques, être marqué par des paradoxes tels que la cohabitation du libéralisme avec l'autoritarisme, de l'assimilation avec l'exclusion, de la suprématie blanche avec une politique de melting-pot. Lipset reproduit le célèbre commentaire de Richard Hofstadter qui affirme que « les États-Unis ne sont pas le produit d'une idéologie », mais « ils en sont devenus une ». C'est ainsi que l'américanisme est né (Lipset, *op. cit.*, p. 18; voir aussi Herring, *op. cit.*, p. 440; Hodgson, *op. cit.*, p. 14-15; Walter Russell Mead, *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*, New York, Routledge, 2002, p. 227-318).

28. « God and American Diplomacy », *The Economist*, 6 février 2003.

29. Andrew Kohut et Bruce Stokes, « The Problem of American Exceptionalism », *Pew Research Center for the People & the Press*, 9 mai 2006. Le président Ronald Reagan décrivait régulièrement dans ses discours les États-Unis comme « la ville sur la colline ». D'ailleurs, dans son discours inaugural, il promettait de maintenir les États-Unis comme « le modèle de la liberté et une lueur d'espoir » pour l'humanité. Pour lui, c'était la destinée et le devoir de l'Amérique de porter les aspirations du reste de l'humanité (Hodgson, *op. cit.*, p. 1-3, 176-177).

américain sert à la fois à exprimer la fierté, le patriotisme et le sens de mission de l'Amérique.

Cette idéologie met l'accent sur la valeur prédominante de la liberté des individus et des États, et l'efficacité de la raison pour résoudre les problèmes. Ce sens de la différence a produit historiquement des cycles d'implication et de retrait à l'égard des affaires du monde. Les pôles majeurs de la pensée historique des États-Unis concernant les relations internationales, soit l'isolationnisme, le libéralisme internationaliste et le réalisme, sont tous enracinés dans une compréhension globale du particularisme ou de l'exceptionnalisme américain<sup>30</sup>. En se voyant comme les dirigeants du monde libre, les États-Unis affirment avoir à la fois le droit et la responsabilité de déployer leur puissance pour défendre le monde libre contre ses ennemis, que ce soit l'Union soviétique ou les groupes terroristes. L'expérience américaine prend ainsi un caractère héroïque, voire même mythique, ayant une dimension hautement morale<sup>31</sup>.

Cette vision s'est établie, à partir d'une base empirique préétablie, dans une symbiose entre les théories et le fonctionnement des relations internationales. Les relations de pouvoir reposent ainsi sur des bases théoriques et politiques, exprimées par différentes écoles, qui fournissent une structure mentale à partir de laquelle il est possible de tirer une compréhension globale de la politique américaine face au reste du monde. Cette structure mentale influence la représentation que les États-Unis se font de l'interdépendance globale et est à la base de leur croyance que le modèle de société juste qu'ils ont développé pouvait être transféré au reste du monde parce qu'il était enraciné dans des vérités universelles<sup>32</sup>.

30. Robert Kagan, *Dangerous Nation*, New York, Vintage Books, 2006, p. 71-72.

31. Hoffmann, *op. cit.*, p. 115; McDougall, *op. cit.*, p. 11. Toutefois, les Américains oublient trop souvent qu'ils ont procédé entre 1600 et 1900 à l'extermination d'une grande partie des populations amérindiennes sur leur territoire, qu'ils ont réduit des millions d'Afro-Américains en esclavage, qu'ils sont ensuite intervenus régulièrement depuis 1890 dans les affaires internes des pays de l'Amérique latine et qu'ils ont souvent renversé des gouvernements démocratiquement élus. Les guerres récentes du Vietnam, du Golfe et de l'Irak refléteraient toujours cette politique agressive des États-Unis (Deudney et Meiser, *loc. cit.*, p. 33-34; Pease, *op. cit.*, p. 20-23, 40-67).

32. C'est dans cet esprit que les Américains ont développé une série de métaphores qui se retrouvent dans des expressions qui décrivent l'Amérique

## Républicanisme et exceptionnalisme

En 1629, un groupe de puritains dirigé par John Winthrop, doutant des possibilités de réformer l'Église d'Angleterre, décidèrent d'immigrer en Amérique. Ils rêvaient de fonder une nouvelle société qui par sa rectitude morale allait servir de modèle au reste du monde. C'est dans cet esprit que Boston devint la « ville sur la colline », un brillant exemple de la droiture morale des puritains en Amérique. Boston était ainsi aux yeux de ses fondateurs une nouvelle terre promise, une nouvelle Jérusalem qui allait éclairer le reste du monde. Le concept de l'exceptionnalisme américain trouve ainsi à Boston son origine. C'est là que s'est formée très tôt une perception de la réalité dans la psyché américaine qui a ensuite influencé leur conception des relations internationales<sup>33</sup>.

La mission de l'Amérique a été ainsi définie en termes explicitement religieux, comme une réponse à un appel de Dieu. Transférant leur espoir en Amérique, après que les premières tentatives de réformes en Angleterre eurent échoué, les puritains affirmaient leur intention d'y réaliser le dessein de Dieu. Ce rêve sera repris de nouveau par Jonathan Edwards avec le premier « grand réveil religieux » en 1740<sup>34</sup>. En ce sens, dès le début, la

comme « une exception morale », « une cité sur la colline », « une nation indispensable », « une nation au-dessus des nations », « une nation invincible », « une nation ayant une destinée manifeste » ou « le dirigeant du monde libre » (Kagan, *op. cit.*, p. 8, 12; McDougall, *op. cit.*, p. 9-11; Pease, *op. cit.*, p. 8).

33. Avant de débarquer en Amérique, John Winthrop, le premier gouverneur du Massachusetts, prononça sur l'*Arabella* un discours qui rappelait aux premiers puritains émigrant en Amérique les obligations découlant de la recherche d'une terre promise. Ce discours est à la base du concept de l'exceptionnalisme américain, parce que Winthrop voulait signifier non seulement que l'expérience américaine serait différente, mais qu'elle devait aussi être exemplaire. Ce dernier affirmait la volonté des puritains d'établir une nouvelle société reposant sur un système de valeurs et des institutions d'une qualité telle que le reste du monde voudrait les copier. En ce sens, Winthrop est à l'origine de la croyance en la supériorité du modèle américain. Dans un célèbre discours de 1974, Ronald Reagan affirmait que John Winthrop, debout sur le minuscule pont de l'*Arabella* au large des côtes du Massachusetts, aurait déclaré en 1630 : « Nous serons comme une ville sur une colline. Les yeux de tous les gens sont sur nous... » (Bacevich, *op. cit.*, p. 76; Balthazar, *op. cit.*, p. 44; Herring, *op. cit.*, p. 864; Hodgson, *op. cit.*, p. 1-2; Kagan, *op. cit.*, p. 3, 7; McDougall, *op. cit.*, p. 17, 37-38; Rotter, *loc. cit.*, p. 25-26).

34. Les États-Unis ont été périodiquement secoués par des grands réveils religieux. Le premier de ces réveils est survenu en 1740 et a touché pendant quatre

religion a joué un rôle primordial dans le façonnement de l'identité américaine et dans la formation du caractère américain. Elle a aussi joué un rôle crucial dans le développement de la perception qu'ont les Américains du reste du monde et dans la façon dont leurs dirigeants réagissent aux événements survenant au-delà des frontières des États-Unis. Convaincus qu'ils forment un peuple choisi, qui est non seulement différent, mais aussi le meilleur, les Américains ont une obligation de répandre leurs valeurs dans le reste du monde<sup>35</sup>.

En décrivant la fondation du Massachusetts comme la construction d'un phare sur la colline, le gouverneur Winthrop misait sur l'hypothèse que le nouvel établissement allait accomplir une mission divine et une preuve manifeste de l'œuvre de Dieu dans le monde. Mais ce sens de la mission va évoluer avec les siècles vers une conception plus laïque. Toutefois, l'idée maîtresse allait rester. Seulement la nature de la mission changea. La nouvelle nation, tout en devenant un phare de liberté, resterait un lieu choisi par Dieu. L'Amérique deviendra un endroit exceptionnel, moralement supérieur, où fleurira une société libre, égalitaire et démocratique<sup>36</sup>. De cette idée puritaine du peuple élu va ainsi naître la notion de la supériorité de l'Amérique. L'esprit de John Winthrop, reformulé par des générations successives d'Américains, allait ainsi profondément marquer les relations que les États-Unis entretiennent depuis leurs débuts avec les autres nations<sup>37</sup>.

Dans la deuxième moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle, le millénarisme religieux des premiers puritains s'est donc transformé en un millénarisme civique qui va donner naissance au nationalisme américain et à la croyance au caractère exceptionnel de l'Amérique. Les Américains du XVIII<sup>e</sup> siècle, héritiers de la pensée religieuse puritaine, continuèrent d'interpréter l'expérience américaine en termes moraux et providentiels. La rupture avec la Grande-Bretagne fut ainsi perçue comme une possibilité d'écrire une nouvelle page d'histoire et de définir de nouveaux objectifs universaux, alors que le rêve religieux des premiers puritains se transformait en un rêve de liberté civile<sup>38</sup>.

années les colonies de la Nouvelle-Angleterre et du centre (Kagan, *loc. cit.*, p. 9, 27, 152, 194, 261).

35. Judis, *loc. cit.*, p. 2; Kagan, *op. cit.*, p. 8-10, 18-19; Pease, *op. cit.*, p. 10.

36. Deudney et Meiser, *loc. cit.*, p. 25.

37. Herring, *op. cit.*, p. 4, 16, 864; Hodgson, *op. cit.*, p. 7-9.

38. La fin du XVIII<sup>e</sup> siècle est marquée en Amérique par l'obtention de l'in-

Avec la Déclaration d'indépendance, les Américains cherchaient d'abord à s'émanciper de l'Empire britannique. Mais il y avait plus. Dans la naissance de la plus vieille république<sup>39</sup> du monde, on retrouve aussi la vieille notion de la « ville sur la colline ». C'est dans cet esprit que Thomas Paine présenta en 1775 la cause américaine comme une sorte de religion, affirmant que quiconque n'était pas patriote ne pouvait être un Américain. En d'autres termes, la cause américaine, fondée sur des idées nouvelles et progressistes, dépassait les ambitions et les intérêts d'une nation ordinaire. Derrière le soulèvement américain se dessinait la croyance en un mythe fondateur de l'Amérique. Peu de nations commencent leur histoire avec un tel acte de foi<sup>40</sup>. Paine poussa plus loin son analyse dans *Common Sense* en 1776, affirmant que les États-Unis, comme nouvelle nation, allaient développer un style distinctif de relations internationales. Rejetant les luttes dynastiques, la guerre, la notion de balance du pouvoir et l'idée d'empires coloniaux, la nouvelle nation allait adopter une approche plus rationnelle, progressiste et humaine qui serait basée sur les échanges commerciaux<sup>41</sup>.

dépendance et le développement d'un système de gouvernement républicain. C'est dans ce contexte culturel hors de l'ordinaire que naît le concept de l'exceptionnalisme américain. Après tout, abandonnant l'idée que la liberté était un privilège, les pères de la Déclaration d'indépendance des États-Unis affirmaient que la vie, la liberté et la poursuite du bonheur représentaient des droits inaliénables qui ont été donnés par Dieu à tous les hommes. En ce sens, le succès de la Révolution représente un moment clé dans l'expérience nationale américaine et l'histoire de l'humanité. Les Américains se convainquirent qu'ils représentaient un peuple unique et exceptionnel, capable de réaliser les plus grandes choses (Bacevich, *op. cit.*, p. 17; Hodgson, *op. cit.*, p. 34-35; Kagan, *op. cit.*, p. 40-42).

39. Avant la Révolution américaine, les régimes républicains étaient rares. La création de la république américaine « marque un point tournant dans la longue et largement tragique histoire des gouvernements libres et démocratiques » (Deudney et Meiser, *loc. cit.*, p. 25).

40. Bacevich, *op. cit.*, p. 19; Balthazar, *op. cit.*, p. 44; Hodgson, *op. cit.*, p. 34-35; Kagan, *op. cit.*, p. 43, 45, 47. En 1777, par exemple, Abraham Keteltas, un aumônier de la révolution armée, déclarait que la Révolution américaine représentait un combat de la vérité contre le mensonge, de la justice contre l'iniquité, des opprimés contre les oppresseurs, de la vraie foi contre le fanatisme et la superstition. En bref, elle représentait une lutte entre le ciel et l'enfer, le roi du ciel contre le prince des ténèbres et le destructeur de la race humaine (Judis, *loc. cit.*, p. 3).

41. Paine a avancé aussi l'idée d'un traité modèle, idée qui sera largement débattue et reprise par John Adams (Thomas Paine, *Common Sense*, New York, Penguin Books, 1976, p. 86; voir aussi Félix Gilbert, *The Beginnings of the*

En déclarant leur indépendance en 1776, les Américains désirent établir des institutions républicaines qui ne reposeront pas sur la force, mais seront assez fortes pour assurer le maintien de la liberté. En introduisant les notions de fédéralisme, de séparation des pouvoirs, de séparation de l'Église et de l'État, et l'indépendance du système judiciaire, la Constitution donnait un caractère unique à l'expérience américaine. La nouvelle nation allait être une société républicaine plus parfaite, un phare de liberté, une nouvelle ville sur la colline<sup>42</sup>. Par rapport à l'Europe, l'Amérique, avec ses institutions libérales, offrait selon Jefferson un environnement plus noble et plus sain. Là résidait la supériorité morale de l'Amérique<sup>43</sup>.

Mais il fallait protéger cette liberté. Les valeurs de sécurité et de liberté s'associèrent pour donner naissance à la première mouture de l'exceptionnalisme américain en politique étrangère. Cette politique reposait sur trois principes de base : la liberté à l'intérieur, l'unilatéralisme à l'extérieur et l'expansionnisme sur le continent américain. Afin de contrôler leur destin, les États-Unis devaient par ailleurs éviter de s'impliquer dans les conflits européens. L'affirmation du caractère exceptionnel de l'Amérique à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle ne cherchait pas à soutenir un esprit impérial. Ce faisant, les États-Unis pouvaient représenter une lumière qui éclaire le reste du monde<sup>44</sup>.

*American Foreign Policy*, New York, Harpers, 1961, p. 37-38, 42-43, 45-52, 56; Herring, *op. cit.*, p. 11-12, 17-23).

42. Les États-Unis, en tant que première république moderne, se sont dotés en 1787 d'une constitution qui a été débattue librement et adoptée démocratiquement. Avec cette dernière, ils devenaient la première société à reconnaître la nécessité de limiter les pouvoirs de l'État, à garantir explicitement les droits des individus, et à subordonner clairement l'autorité militaire à l'autorité civile. Ces valeurs sont à la base du credo américain qui a donné naissance au caractère républicain et libéral de l'Amérique (Bacevich, *op. cit.*, p. 76; Deudney et Meiser, *loc. cit.*, p. 29; Hodgson, *op. cit.*, p. 13, 34-36; Kagan, *op. cit.*, p. 47; Lipset, *op. cit.*, p. 19).

43. Kagan, *op. cit.*, p. 52; William Pfaff, *The Irony of Manifest Destiny*, New York, Walker & Company, 2010, p. 67. C'est dans cet esprit que Michel de Crèvecoeur écrivait en 1783 que l'Amérique était devenue la société la plus parfaite qui existait à ce moment dans le monde (McDougall, *op. cit.*, p. 19).

44. En prenant leurs distances d'avec l'Europe, les Américains développèrent la perception que l'Amérique non seulement était exempte des défauts de l'Europe, mais qu'elle pouvait offrir à celle-ci un modèle de régime démocratique dont

George Washington, devenu président, incita ses collègues à sauvegarder l'esprit de la Révolution afin que la nouvelle nation réalise sa destinée en menant une politique étrangère libre des conflits européens. Jouissant d'énormes ressources et d'un isolement géographique, les États-Unis avaient les moyens de se libérer de l'ancien modèle européen et de poursuivre une politique indépendante. Washington établit ainsi les fondements de la politique étrangère américaine pour le prochain siècle<sup>45</sup>.

Sous son administration Washington, la nouvelle nation chercha donc à préserver la position privilégiée des États-Unis dans le monde en se tenant loin des conflits européens. Pour ce faire, Washington chercha à régler les différents contentieux non résolus des États-Unis avec les différentes puissances européennes, tout en maintenant une politique de stricte neutralité<sup>46</sup>. Washington, dans son discours d'adieu en 1796, mettait par ailleurs en garde ses concitoyens contre le danger des alliances permanentes. Cette politique sera reprise ensuite par Thomas Jefferson qui indiqua dans son discours inaugural son intention d'éviter les alliances

s'inspirer (Balthazar, *op. cit.*, p. 49; Deudney et Meiser, *loc. cit.*, p. 37; McDougall, *op. cit.*, p. 37-38, 82-86; Pease, *loc. cit.*, p. 10).

45. Marie-Jeanne Rossignol, *Le ferment nationaliste. Aux origines de la politique étrangère des États-Unis : 1789-1812*, Paris, Belin, 1994, p. 88-89; Herring, *op. cit.*, p. 9-10, 70, 95-96; Kagan, *op. cit.*, p. 98-99, 102, 107.

46. Sous l'influence d'Alexander Hamilton, le nouveau gouvernement s'était donné comme priorité de renforcer l'économie nationale et la sécurité financière du pays. Mais il ne pouvait pas pour autant oublier la question de la politique étrangère, d'autant plus que les tensions et rivalités européennes menaçaient l'atteinte de ces objectifs. Quant à la Révolution française, les Américains étaient très divisés. Beaucoup montraient à l'égard de cette dernière beaucoup de sympathie, alors que d'autres considéraient avec horreur ses débordements. Entre-temps, les relations avec la Grande-Bretagne étaient pour le moins tendues. Les forts de l'Ouest américain étaient toujours occupés par les troupes britanniques, les différends financiers entre les deux pays n'étaient toujours pas réglés et les navires de guerre britanniques n'hésitaient pas à saisir tout bateau américain naviguant dans les Antilles ou se dirigeant vers un port français, tout en enrôlant de force les marins américains dans la marine britannique. Il était impératif pour Washington de régler pacifiquement ces contentieux avec la Grande-Bretagne. Pour ce faire, il envoya à Londres John Jay, juge en chef de la Cour suprême, qui revint avec une proposition de traité. En dépit de certaines faiblesses de celui-ci et de la tempête politique qu'il généra en Amérique, la guerre était évitée, alors que le Sénat ratifia le traité en 1795 par une voix (Gilbert, *op. cit.*, p. 115-120; Hodgson, *op. cit.*, p. 52-53; Kagan, *op. cit.*, p. 109-111; Rossignol, *op. cit.*, p. 99-108).

contraignantes<sup>47</sup>. En se concentrant sur les questions intérieures, Jefferson poursuivit la politique de Washington pour faire de l'Amérique, comme il l'affirmait, le dernier espoir de l'humanité et permettre aux États-Unis de réaliser leur destinée. Jefferson présida ainsi, avec l'acquisition de la Louisiane, à la plus grande expansion des États-Unis de leur histoire<sup>48</sup>.

Bien qu'elle fût le résultat de pressions britanniques<sup>49</sup>, la promulgation de la doctrine Monroe<sup>50</sup> en 1823 s'inscrivait dans la continuité de la politique de Washington et de Jefferson et a représenté un événement majeur dans la définition de l'exceptionnalisme américain en politique étrangère. Le président James Monroe y proclamait alors que le continent américain était libre et indépendant et qu'en tant que tel il pouvait assumer sa destinée, qu'il ne devait plus être assujéti à des projets de colonisation par les puissances européennes. Avec la doctrine Monroe, les États-Unis s'affirmaient comme une jeune nation en plein développement, pleine d'espoir et à l'esprit libre, qui était prête à occuper la place qui lui revenait. Tout en adoptant une politique isolationniste face aux puissances européennes, les États-Unis affirmaient leur détermination à défendre leurs intérêts nationaux et à travailler à la promotion de leur modèle de liberté en Amérique<sup>51</sup>.

47. Balthazar, *op. cit.*, p. 51; Deudney et Meiser, *loc. cit.*, p. 37; Kagan, *op. cit.*, p. 57-58, 112-116, 127-129.

48. Le président Jefferson acheta à Napoléon la Louisiane pour la somme de 15 millions de dollars. Les États-Unis faisaient ainsi l'acquisition d'un territoire allant du Mississippi aux Rocheuses et du golfe du Mexique à la frontière canadienne (Herring, *op. cit.*, p. 107-108; Kagan, *op. cit.*, p. 142; Pfaff, *op. cit.*, p. 44; Rossignol, *op. cit.*, p. 252-254).

49. Herring, *op. cit.*, p. 151-158; McDougall, *op. cit.*, p. 58-62.

50. De Monroe à Obama, une quinzaine de présidents américains ont vu leur nom associé à une doctrine. Une doctrine représente un énoncé rationnel politique, reposant sur des principes ou une idéologie spécifique, qui permet à l'administration américaine de répondre à un défi particulier à un moment particulier. Une doctrine peut apparaître séduisante à première vue, mais ses effets peuvent être illusoire, comme la doctrine Monroe l'a démontré (Mead, *Special Providence*, *op. cit.*, p. 331-332).

51. Balthazar, *op. cit.*, p. 52; Hodgson, *op. cit.*, p. 55-56; Kagan, *op. cit.*, p. 140, 165, 169-172, 175; Mead, *Special Providence*, *op. cit.*, p. 58-59, 199-200, 331-332.

## Destinée manifeste, impérialisme et exceptionnalisme

L'expression « *Manifest Destiny* » ou « destinée manifeste » fut utilisée pour la première fois en 1845 par John O'Sullivan, l'éditeur de la *Democratic Review*. Si l'idée d'une destinée manifeste n'était pas nouvelle, l'expression l'était. O'Sullivan exprimait ouvertement la croyance que Dieu avait accordé à l'Amérique le droit, voire même l'obligation, de s'étendre à l'ouest<sup>52</sup>. La première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle a été ainsi dominée aux États-Unis par un débat politique majeur qui avait en son centre l'expansion des frontières américaines à tout le continent. Ce débat débuta en 1803 avec l'achat de la Louisiane dont l'acquisition avait soulevé plusieurs questions constitutionnelles importantes. Chaque phase subséquente d'expansion territoriale souleva des enjeux moraux, économiques ou politiques. Toutefois, il se créa alors autour du concept de la destinée manifeste une fiction intellectuelle et morale qui venait chaque fois justifier la nouvelle expansion. Une majorité d'Américains adhérèrent alors à la croyance que la Providence avait accordé aux États-Unis le destin et l'obligation de coloniser les terres comprises entre les océans Atlantique et Pacifique. Cette croyance en la destinée manifeste des États-Unis a fourni les fondements moraux pour justifier la conquête de l'Ouest américain<sup>53</sup>.

Les éléments qui allaient composer les bases idéologiques de la destinée manifeste sont déjà présents durant les années 1820. On y retrouve, entre autres notions, celles de déterminisme géographique, de nationalisme, de providence, de supériorité démocratique et une approche raciste qui, combinées ensemble, allaient donner naissance à la destinée manifeste durant les années 1840. Pour les démocrates jacksoniens, la construction d'une civilisation chrétienne en Amérique exigeait une conquête de l'espace sauvage, même si cela pouvait entraîner l'annexion du Texas et la guerre avec le Mexique<sup>54</sup>.

52. Le Canada faisait aussi partie des visées expansionnistes originales des promoteurs de la destinée manifeste (Balthazar, *op. cit.*, p. 56; Herring, *op. cit.*, p. 149-151, 184-185; Hodgson, *op. cit.*, p. 50-51, 58-59; McDougall, *op. cit.*, p. 77-78, 84).

53. Kagan, *op. cit.*, p. 75-77, 130-132, 224-227; Pfaff, *op. cit.*, p. 10.

54. Herring, *op. cit.*, p. 18-84; Kagan, *op. cit.*, p. 137-138, 221-223; McDougall, *op. cit.*, p. 82-84; Pfaff, *op. cit.*, p. 19.

C'est dans ce même esprit que le président James K. Polk déclencha la guerre contre le Mexique en affirmant qu'il posait un tel geste pour assurer non seulement la paix et la sécurité des États-Unis, mais aussi de tout le monde occidental. Les États-Unis entreprenaient cette guerre en 1846 non pour procéder à la conquête de nouveaux territoires, mais pour assurer l'indépendance américaine. Polk dissimulait ainsi la politique belliqueuse américaine sous une couverture morale qui sous-entendait que les États-Unis ne pouvaient pas faire de mal à autrui. L'exceptionnalisme américain et la destinée manifeste devenaient ainsi deux notions essentielles pour expliquer une guerre considérée par plusieurs comme injuste<sup>55</sup>.

Au cœur du concept de la destinée manifeste se retrouve l'idée que le peuple américain forme un peuple élu et qu'il possède, comme les Hébreux, une « terre promise ». Les pionniers américains, en entreprenant leur marche vers l'ouest, réalisaient ainsi un plan divin. Les États-Unis avaient une mission dans le monde : celle d'étendre la civilisation anglo-saxonne en Amérique, même si cela pouvait signifier l'extermination des Amérindiens et la spoliation de leurs terres. La rhétorique religieuse de la destinée manifeste donna un manteau de respectabilité à une politique injuste. En ce sens, la destinée manifeste a été un vecteur important de l'expansionnisme américain<sup>56</sup>. Toutefois, cette politique expansionniste ne se limita pas au continent nord-américain. Dès les années 1850, les États-Unis commencèrent à s'intéresser à l'Asie<sup>57</sup>.

55. Bacevich, *op. cit.*, p. 76; Herring, *op. cit.*, p. 189-206; Hodgson, *op. cit.*, p. 52, 58; Kagan, *op. cit.*, p. 232-234; McDougall, *op. cit.*, p. 91-92. Plusieurs Américains considérèrent que cette guerre était injuste. Abraham Lincoln, membre du Congrès, exprima son opposition et décida alors de ne faire qu'un mandat. David H. Thoreau protesta contre la guerre en refusant de payer ses impôts. Il fut condamné à la prison pour son geste. Il écrivit alors son célèbre essai *Civil Disobedience*, qui inspirera les pacifistes pour les générations à venir, dont Tolstoï, Gandhi et Martin Luther King.

56. La destinée manifeste a fourni un cadre idéologique et un mode de perception du monde extérieur avec son principe de la supériorité de l'homme blanc et son affirmation du droit des Américains à prendre possession de tout le continent que la Providence leur avait octroyé afin de réaliser, ironiquement, la plus grande expérience de liberté dans le monde (Kagan, *op. cit.*, p. 87-91, 131-132, 246-247; McDougall, *op. cit.*, p. 87).

57. L'entrée de la Californie et de l'Oregon dans l'Union dans les années 1850 fit des États-Unis une puissance du Pacifique. Cette présence sur deux océans ouvrait de nouvelles possibilités à l'expansion américaine. Les marchands amé-

Jusque dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, les États-Unis visèrent essentiellement à transformer le monde par leur exemple. Mais à partir de 1880, ils aspirent de plus en plus à devenir une puissance impériale et à répandre les bienfaits de la civilisation anglo-saxonne dans les autres continents<sup>58</sup>. Considérant leurs politiques et leurs institutions comme ayant un caractère universel, ils adoptent une attitude plus belliqueuse dans leurs relations avec les autres cultures et peuples. Dans la foulée de la guerre de Sécession qui avait libéré leur territoire des affres de l'esclavage, les Américains se dotèrent d'une mission libératrice qu'ils désiraient étendre au monde. Ils transformèrent ainsi leur rôle dans le monde en un conte moral qui servait à justifier leur politique impérialiste<sup>59</sup>.

L'idée d'une expansion outre-mer est alors reprise par une série de personnalités intellectuelles américaines. Dans le processus, les éléments de base d'une politique impérialiste américaine prirent forme. Au début des années 1890, deux personnes jouèrent un rôle de premier plan dans le développement de l'impérialisme américain : le capitaine de la marine Alfred T. Mahan et le révérend Josiah Strong. Tous deux eurent par la suite une très grande influence sur des personnalités politiques comme

ricains commerçaient déjà avec la Chine depuis 1784, mais le Japon leur restait fermé. Dans son rapport, Perry informa le président Fillmore que la Grande-Bretagne était en train de prendre le contrôle de tout le commerce de la région et qu'il était urgent que les États-Unis agissent. Le commodore Perry retourna au Japon en février 1853 avec une escadre de sept navires de guerre et de nouvelles instructions. Impressionné par l'avance technologique et la puissance militaire des Américains, le gouvernement japonais céda finalement aux demandes américaines et signa le 31 mars 1854 le traité de Kanagawa (Herring, *op. cit.*, p. 212-213; Kagan, *op. cit.*, p. 252; Mead, *Special Providence, op. cit.*, p. 65).

58. Plusieurs facteurs expliquent la naissance de l'impérialisme américain. À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, les États-Unis disposaient des moyens économiques pour devenir une grande puissance militaire et politique, mais la révolution industrielle américaine connaissait certains ratés. Les États-Unis furent frappés par deux crises économiques importantes : 1873-1878 et 1893-1898. Certains industriels voyaient dans l'expansion outre-mer une façon de se protéger des crises cycliques, de s'emparer de marchés extérieurs et de relancer la demande intérieure. Cette vision était endossée particulièrement par un puissant lobby lié à la construction navale qui réclamait un accroissement de la flotte américaine et le développement de bases navales américaines un peu partout dans le monde (Herring, *op. cit.*, p. 305; Hodgson, *op. cit.*, p. 25, 86-87).

59. Il est cependant ironique de constater que les États-Unis ne reconnaissent pas leur passé impérialiste (Bacevich, *op. cit.*, p. 19; Kagan, *op. cit.*, p. 261-264).

le sénateur Henry Cabot Lodge et Theodore Roosevelt, futur président des États-Unis<sup>60</sup>.

Professeur à l'Académie militaire de la marine américaine, le capitaine Mahan est convaincu que les États-Unis doivent revoir leur conception géopolitique du monde, imiter la stratégie de l'Angleterre et devenir une grande puissance maritime<sup>61</sup>. Il développa cette vision impérialiste dans un ouvrage intitulé *The Influence of Sea Power upon History* qu'il publia en 1890. Cet ouvrage allait fournir la vision géopolitique et le contenu stratégique nécessaires à la transformation des États-Unis en une grande puissance navale. Il servit ainsi d'élément déclencheur au mouvement impérialiste américain<sup>62</sup>.

D'autre part, les Américains disposaient alors, comme les Européens, d'une indéniable supériorité technique et scientifique sur le reste du monde. Croyant que grâce au progrès de la science, l'humanité se dirigeait vers un monde meilleur, les Américains avaient, comme les Européens, le sentiment d'avoir une civilisation supérieure à celle des autres peuples de la terre. Ce sentiment de supériorité justifiait pour les Américains, comme pour les Européens, l'obligation morale que ces derniers avaient de soumettre les peuples qu'ils jugeaient inférieurs et incapables de se diriger eux-mêmes, et par conséquent de s'appropriier des territoires outre-mer. L'idée du « fardeau de l'homme blanc<sup>63</sup> » évoquée par Kipling

60. Dallek, *op. cit.*, p. 6; Herring, *op. cit.*, p. 305, 364, 370-371, 494; Kagan, *op. cit.*, p. 298, 342-343; McDougall, *op. cit.*, p. 104-105.

61. La menace d'une guerre entre le Chili et les États-Unis en 1891 donna plus de poids aux arguments de Mahan. À la suite d'un accrochage entre des marins américains et chiliens, Mahan fut chargé de préparer les plans pour une guerre contre le Chili. La guerre n'eut jamais lieu, car le Chili céda ultimement aux demandes américaines. Toutefois, dans le cadre de ses préparatifs, Mahan découvrit que la marine américaine était plus faible que celle du Chili. Le développement d'une flotte de guerre américaine, avec l'acquisition de bases navales, devenait donc, selon Mahan, d'une première nécessité. Cela l'amena à fixer des objectifs concrets pour l'expansion éventuelle des États-Unis (Herring, *op. cit.*, p. 280, 293; Kagan, *op. cit.*, p. 346-347, 350-353).

62. A. T. Mahan, *The Influence of Sea Power upon History, 1660-1783*, The Project Gutenberg eBook, novembre 2007, p. 557; voir aussi Herring, *op. cit.*, p. 303.

63. L'expression « fardeau de l'homme blanc » est tirée d'un poème de Kipling qui fait l'éloge de la colonisation et de l'impérialisme occidental. Reflétant la mentalité progressiste de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et la foi dans les progrès scientifiques, cette expression comporte une dimension raciste par son évocation de

fut ainsi reprise par les Américains. Josiah Strong, un pasteur protestant réformiste, s'avéra le porte-parole le plus éloquent et le plus grand propagandiste de la cause de l'impérialisme américain<sup>64</sup>.

Ami de Theodore Roosevelt et de l'amiral Mahan, Strong affirmait que les États-Unis, représentants de la race anglo-saxonne, avaient une mission civilisatrice à remplir dans le monde à l'égard des races considérées inférieures. Dès 1891, il défendait la prédominance anglo-saxonne :

Alors, le monde entrera dans une nouvelle ère historique, celle de la compétition raciale finale pour laquelle l'Anglo-Saxon s'est préparé. Si je ne me trompe, cette race puissante ira au Mexique, en Amérique centrale, en Amérique du Sud, sur toutes les îles, en Afrique et même au-delà. Personne ne peut douter que le résultat de cette compétition sera la survie du mieux adapté<sup>65</sup>.

Toutefois, les autorités américaines n'étaient pas encore disposées à adopter la vision géopolitique et la politique impérialiste préconisée par Mahan et Strong. Mais la situation changea radicalement en 1897 avec l'arrivée au pouvoir de l'administration de William McKinley<sup>66</sup>.

L'arrivée des républicains au pouvoir en 1897 marqua un virage. La nouvelle administration prêta une oreille beaucoup plus attentive aux idées impérialistes émises par Mahan et Strong. Les républicains contrôlaient aussi le Congrès. Theodore Roosevelt, le nouvel adjoint du secrétaire à la Marine, devint alors le plus grand artisan de la cause impérialiste au sein de l'administration McKinley. En 1897, Roosevelt martela pas moins

l'idée que l'homme blanc a une mission civilisatrice, qu'il est du devoir de ce dernier de répandre les bienfaits de la civilisation occidentale auprès des peuples autochtones ou indigènes moins évolués du reste du monde (Merry, *Sands of Empire: Missionary Zeal, American Foreign Policy, and the Hazards of Global Ambition*, New York, Simon & Schuster, 2005, p. 75-77).

64. La politique impérialiste de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle s'inscrivait dans une ère de mondialisation accélérée qui était marquée par une plus grande circulation des capitaux, des marchandises et des travailleurs. Cette ère allait se terminer avec le déclenchement de la Première Guerre mondiale (Herring, *op. cit.*, p. 303 ; Hodgson, *op. cit.*, p. 64, 66-67 ; Kagan, *op. cit.*, p. 298 ; McDougall, *Sands of Empire: Missionary Zeal, American Foreign Policy, and the Hazards of Global Ambition*, New York, Simon & Schuster, 2005, p. 113).

65. Thomas Gossett, *Race: The History of an Idea in America*, Dallas, Southern Methodist University Press, 1963, p. 188.

66. Kagan, *op. cit.*, p. 360-364.

de 62 fois le mot « guerre » dans un discours public. Roosevelt croyait fermement que les États-Unis devaient à tout prix protéger leurs intérêts géopolitiques et économiques et qu'ils devaient, pour ce faire, se doter de zones d'influence, assorties de bases navales. Pour réussir, ils devaient recourir à la guerre<sup>67</sup>.

Pour les stratèges impérialistes comme Mahan, Cuba était la clé des Antilles. En contrôlant Cuba, les impérialistes américains assuraient leur hégémonie dans la région<sup>68</sup> et protégeaient la voie vers le futur canal de Panama<sup>69</sup>. En 1895, les patriotes cubains lancèrent une insurrection pour

67. Il est intéressant de noter que le développement du patriotisme moderne et de l'impérialisme aux États-Unis vont de pair. C'est durant les années 1890 que le serment d'allégeance est introduit dans les écoles et qu'il devient coutumier de parader avec la bannière étoilée lors de fêtes et autres occasions spéciales. Or, c'est à la même époque que les élites industrielles, commerciales et intellectuelles ont commencé à faire valoir l'importance pour les États-Unis de concurrencer les puissances européennes en se dotant aussi d'un empire. L'impérialisme fut la réponse à la crise économique. Durant cette même décennie, les États-Unis vont lancer un ambitieux programme naval (Dallek, *op. cit.*, p. 11-17; Kagan, *op. cit.*, p. 378-380, 387; Mead, *Special Providence, op. cit.*, p. 82-83, 108-109, 112-113).

68. Les interventions militaires ne représentaient qu'un aspect de la domination américaine. Les États-Unis en profitaient aussi pour étendre leur présence économique alors que les marchands et les banquiers américains investissaient dans les ressources naturelles, l'agriculture, la construction de chemins de fer et d'autres secteurs. Graduellement, à partir de 1870, le libéralisme économique préconisé par les États-Unis transforma l'Amérique centrale en un vaste empire bananier sous la direction de la United Fruit Company. Entre-temps, les Américains avaient investi plus d'un milliard de dollars au Mexique (Mead, *Special Providence, op. cit.*, p. 24).

69. Bien que la crise de Panama de 1903 ait précédé le Corollaire de Roosevelt, elle s'inscrivait dans cette politique. Le Panama était alors une province septentrionale de la Colombie. Lorsque la compagnie française qui avait commencé la construction d'un canal en 1878 fit faillite en 1894, les États-Unis rachetèrent ses parts. Ils négocièrent en 1902 un traité avec la Colombie leur donnant le droit de construire et de gérer un canal. Mais en 1903, le Parlement de la Colombie refusa de ratifier le projet de traité. Irrités, les Américains fomentèrent alors une rébellion à l'égard de la Colombie dans la province de Panama. Soutenues par les Marines, les autorités locales proclamèrent l'indépendance du Panama, qui fut aussitôt reconnue par le président Roosevelt. Le Panama s'empressa alors de négocier un traité avec les États-Unis qui garantissait à ces derniers un bail perpétuel sur une bande territoriale d'une largeur de 16 kilomètres, reliant l'Atlantique au Pacifique, en échange d'un paiement de 10 millions de dollars

libérer l'île de la domination espagnole. Les autorités espagnoles commirent alors des atrocités qui furent largement rapportées par la presse à sensation américaine. La sympathie de la population américaine allait nettement en faveur des nationalistes cubains. Lors de l'explosion du *Maine*, un navire de guerre américain stationné à La Havane, en février 1898, plus de 200 marins américains périrent. L'occasion était trop belle pour ne pas la saisir. Les États-Unis déclarèrent la guerre à l'Espagne le 25 avril 1898<sup>70</sup>.

Bien que la guerre se déroulât sur deux fronts et que les forces américaines aient manqué de préparation, le conflit fut bref et décisif. En moins de quatre mois et sans subir aucun revers d'importance, les Américains forcèrent l'Espagne à demander la paix. L'Espagne signa en décembre 1898 un traité qui cédait Cuba, Guam, Porto Rico, ainsi que les Philippines aux États-Unis. La question de l'indépendance, à Cuba et aux Philippines, se posa immédiatement. La réponse américaine ne se fit pas attendre. Les États-Unis profitèrent du fait que les élites locales à Cuba étaient divisées pour imposer leur solution. Cuba devait formellement devenir indépendant en 1902. Mais avant de se retirer, les Américains imposèrent un amendement à la nouvelle Constitution de Cuba qui plaçait pratiquement Cuba sous tutelle américaine<sup>71</sup>.

Les États-Unis adoptèrent la même politique vis-à-vis des Philippines. Mais les Philippines refusèrent les bienfaits de la civilisation américaine. Il s'ensuivit une guerre de guérilla contre l'armée américaine qui dura

ainsi que d'un loyer annuel de 250 000 dollars. Les États-Unis obtenaient aussi la responsabilité de défendre le canal. Les relations entre les États-Unis et la Colombie ne furent normalisées qu'en 1921. Les États-Unis payèrent alors 25 millions de dollars en compensation à la Colombie (Henry A. Kissinger, *Diplomacy*, New York, Simon & Schuster, 1994, p. 39; McDougall, *op. cit.* p. 108, 114; Mead, *Special Providence*, *op. cit.*, p. 108, 119-121).

70. Balthazar, *op. cit.*, p. 53; Kagan, *op. cit.*, p. 398-399; McDougall, *op. cit.*, p. 111-112; Pfaff, *op. cit.*, p. 70.

71. Rédigé par le secrétaire d'État américain Elihu Root, l'amendement Platt réduisait l'indépendance de Cuba en limitant le pouvoir des autorités de Cuba de signer des traités internationaux, en les empêchant d'emprunter à l'étranger et en les obligeant à céder à perpétuité des bases navales aux États-Unis. Par ailleurs, les États-Unis se voyaient octroyer le droit d'intervenir dans les affaires locales de Cuba pour y maintenir l'ordre. Cet amendement instaurait un véritable système de tutelle sur Cuba et permettait aux États-Unis d'y imposer des politiques favorables à leurs intérêts (Herring, *op. cit.*, p. 325, 386; Robert W. Merry, *op. cit.*, p. 76-77).

jusqu'en 1913, faisant 10 000 morts du côté américain et quelque 430 000 du côté philippin. La guerre des Philippines donna aux États-Unis un avant-goût de ce qui allait survenir plus tard au Vietnam. Un général américain de retour aux États-Unis affirmait en 1901 :

Un sixième des indigènes de Luson ont été tués ou sont morts de la fièvre au cours de ces dernières années. Les décès par exécution ont été très nombreux mais je pense que toutes ces morts ont été nécessaires à la poursuite de nos objectifs de guerre. Il était nécessaire d'adopter ce que dans d'autres pays on aurait pu qualifier de mesures cruelles<sup>72</sup>.

Entre-temps, de grands domaines furent formés qui favorisaient les intérêts américains. De plus, les États-Unis pouvaient maintenir à perpétuité des bases navales aux Philippines<sup>73</sup>.

L'expansion américaine dans le Pacifique ne se limita pas aux Philippines. En 1898, les États-Unis s'emparèrent aussi de plusieurs îles éparpillées à des milliers de kilomètres les unes des autres, dont Guam, Wake, Midway et les îles Somoa, avant d'annexer finalement les îles Hawaï<sup>74</sup>. En l'espace d'une année, les États-Unis se dotèrent d'un réseau d'îles leur permettant d'établir une série de bases navales pour assurer leur prédominance militaire, économique et politique dans l'océan Pacifique<sup>75</sup>.

Le fait de posséder des territoires outre-mer représentait pour les États-Unis une expérience inédite. Abandonnant l'idée traditionnelle d'empire, les Américains étaient disposés à accorder une large autonomie

72. Howard Zinn, *Une histoire populaire des États-Unis. De 1492 à nos jours*, Paris, Agone, 2003, p. 361; voir aussi Herring, *op. cit.*, p. 327-329.

73. Dallek, *op. cit.*, p. 29; Mead, *Special Providence, op. cit.*, p. 184; Merry, *op. cit.*, p. 79.

74. L'intérêt des Américains pour les îles Hawaï s'était développé au cours du XIX<sup>e</sup> siècle. Limitée d'abord aux négociants et aux missionnaires, la présence américaine s'accrut à partir de 1865 avec le développement de plantations de canne à sucre et d'ananas dans l'archipel. Les intérêts américains dans les îles provoquèrent une crise en 1893, alors que des hommes d'affaires américains prirent le contrôle du gouvernement hawaïen. Ceux-ci demandèrent rapidement le rattachement des îles Hawaï aux États-Unis. Comme l'administration Cleveland se montrait réticente à une telle annexion, le Congrès américain rejeta momentanément cette dernière. Toutefois, avec la montée de la ferveur nationaliste issue de la guerre hispano-américaine, le Congrès vota l'annexion des îles avec une majorité écrasante en juillet 1898 (Herring, *op. cit.*, p. 296-297, 317-318; Hodgson, *op. cit.*, p. 167).

75. McDougall, *op. cit.*, p. 117-118.

aux territoires conquis dans la mesure où les nouvelles autorités étaient prêtes à assurer la protection des intérêts américains et leur octroyaient le droit d'installer sur leurs territoires des bases américaines<sup>76</sup>. Theodore Roosevelt, qui était entre-temps devenu président, adhérait entièrement au concept de l'exceptionnalisme américain pour justifier la politique impérialiste américaine. Il défendait l'idée que la conquête de nouveaux territoires représentait une expansion de la civilisation anglo-saxonne gagnée sur les barbares et les sauvages<sup>77</sup>.

### **L'exceptionnalisme à l'ère de la superpuissance bienveillante**

Jusqu'à la Première Guerre mondiale, les États-Unis avaient largement poursuivi une politique isolationniste, mais tout changea en 1917. Le président Woodrow Wilson cherchait à créer un ordre global démocratique en opposition à l'Allemagne impériale qu'il blâmait pour le déclenchement de la guerre. Il proposa une vision morale selon laquelle les États-Unis avaient la responsabilité de répandre la démocratie et la croissance économique à travers le monde. Cette idée de Wilson fut reprise par F. D. Roosevelt et ses successeurs dans leur opposition au fascisme, puis au communisme<sup>78</sup>.

Le président Wilson justifia sa décision d'entrer en guerre en avril 1917 en des termes très idéalistes. Il proclama alors que l'Amérique allait rendre le monde plus sûr pour la démocratie en menant une guerre qui allait mettre fin à toutes les guerres. Il décrivit l'engagement américain dans le conflit comme une juste cause compatible avec l'exceptionnalisme

76. Herring, *op. cit.*, p. 261-263, 294-296, 305; Dallek, *op. cit.*, p. 21-24.

77. Le Corollaire de Roosevelt allait avoir des conséquences dans toute la région où les Marines américains jouèrent le rôle de policiers jusqu'au début des années 1930. Les Marines vont ainsi intervenir à Cuba en 1906-1909, 1912 et 1917. Au Honduras, les États-Unis intervinrent pour rétablir l'ordre en faveur de la United Fruit Company en 1903, 1905, 1919 et 1924. Chaque fois, ils prenaient le contrôle des douanes et des finances du pays jusqu'à ce qu'un règlement satisfaisant pour les intérêts américains ait été obtenu. Des interventions similaires eurent lieu en République dominicaine en 1907 et à Haïti en 1914 (Dallek, *op. cit.*, p. 34-36, 44-46; Hodgson, *op. cit.*, p. 86-87; McDougall, *op. cit.*, p. 120-121; Merry, *op. cit.*, p. 74-75).

78. Dallek, *op. cit.*, p. 62; McDougall, *op. cit.*, p. 124; Mead, *Special Providence*, *op. cit.*, p. 47-48, 164, 168.

américain. Après tout, en luttant contre la tyrannie, l'Amérique ne cherchait qu'à créer un monde meilleur fondé sur les principes de la liberté universelle et de la démocratie<sup>79</sup>.

Woodrow Wilson exprima en 1918 devant le Congrès une version codifiée de sa philosophie libérale dans ses fameux Quatorze Points. L'exceptionnalisme américain fournit à Wilson les bases idéologiques pour justifier le soutien américain à la création d'institutions internationales devant garantir la paix. Il trouva dans les principes fondateurs des États-Unis, notamment avec l'idée de supériorité, la justification du recours à la force pour créer un nouvel ordre mondial<sup>80</sup>.

Jusqu'à Wilson, la tradition de l'exceptionnalisme exigeait que les États-Unis restent à l'écart des conflits européens. Le caractère unique des États-Unis résidait dans leur isolement. Toutefois, Wilson arriva à réinterpréter cette croyance américaine pour justifier une politique d'intervention. Wilson argumenta ainsi que les États-Unis n'avaient plus à craindre l'influence corruptrice de la diplomatie européenne. Bien plus. Le caractère unique des institutions américaines pouvait servir de modèle pour refaçonner le système européen. Dans le processus, le système mondial serait reconfiguré avec l'établissement d'un système de sécurité collectif et la promotion de la démocratie et du droit des nations à l'autodétermination<sup>81</sup>.

Selon Wilson, les États-Unis formaient une nation qui se distinguait des autres nations par son adhésion à des valeurs et principes uniques. La force de l'Amérique était d'abord d'ordre moral. C'est pourquoi la première mission de l'Amérique était de servir l'humanité. Loin de vouloir subjuguier le monde, les États-Unis voulaient le servir. C'était, selon Wilson, la seule motivation possible qui justifiait les actions et interventions américaines dans le monde. Wilson n'était pas pour autant opposé à l'utilisation de la force militaire, si cette dernière servait à libérer l'humanité de l'oppression<sup>82</sup>.

79. Balthazar, *op. cit.*, p. 85; Dallek, *op. cit.*, p. 85-86; Herring, *op. cit.*, p. 412; Pfaff, *op. cit.*, p. 71-72; McDougall, *op. cit.*, p. 126, 128; Merry, *op. cit.*, p. 81.

80. Dallek, *op. cit.*, p. 88-89; Hodgson, *op. cit.*, p. 82; Hoffmann, *Chaos and Violence, op. cit.*, p. 116; McDougall, *op. cit.*, p. 140-141; Merry, *op. cit.*, p. 82.

81. Dallek, *op. cit.*, p. 89-91; Deudney et Meiser, *op. cit.*, p. 39; Herring, *op. cit.*, p. 386, 412, 427-435; Pfaff, *op. cit.*, p. 72; McDougall, *op. cit.*, p. 136.

82. Aussi, il n'hésita pas à envoyer les troupes américaines à deux reprises au Mexique, à Haïti, en République dominicaine et à Cuba. Il intervint aussi à

Tout en n'apportant qu'une faible contribution, les États-Unis furent les grands gagnants du premier conflit mondial. Ils entrèrent dans le conflit alors que les autres belligérants étaient épuisés. Ils eurent toutefois une voix disproportionnée aux pourparlers de paix. En dépit de ces critiques, Wilson a largement atteint ses objectifs. Il a montré au monde que les États-Unis pouvaient assumer une mission spéciale et servir de modèle à l'émancipation politique et morale des autres nations. Ce concept de mission providentielle allait prendre une nouvelle dimension avec la Seconde Guerre mondiale<sup>83</sup>.

À la fin du premier conflit mondial, beaucoup d'Américains eurent alors à tort l'impression que les États-Unis avaient été manipulés par des dirigeants européens cyniques. Un ressac important s'est ensuivi. Non seulement les États-Unis refusèrent de signer le traité de Versailles et d'adhérer à la Société des Nations, mais ils choisirent aussi de se replier sur leur continent. Les écrits révisionnistes des années 1920 blâmèrent la France et la Russie, non l'Allemagne, pour l'origine de la Première Guerre mondiale<sup>84</sup>. La politique isolationniste redevint à la mode<sup>85</sup>.

Non seulement les États-Unis ne désiraient plus s'impliquer dans les affaires européennes, mais ils rejetèrent la vision du président Wilson. Ce dernier proposait la création d'une institution internationale, la Société des Nations, dont le rôle consisterait à maintenir la paix mondiale sur la base d'un arbitrage international des conflits et du respect de l'indépendance et de la souveraineté des différents pays membres. Mais les isolationnistes rejetèrent cette politique, affirmant que les États-Unis ne devaient pas être dépendants d'aucune autre nation<sup>86</sup>. Bénéficiant de l'isolement géographique, les Américains se croyaient alors à l'abri de toute attaque étrangère. Ils ne voyaient donc pas la nécessité de s'immiscer

deux reprises dans la guerre civile russe. Dallek, *op. cit.*, p. 65-67; Herring, *op. cit.*, p. 387, 390-398, 472-473; Pfaff, *op. cit.*, p. 73.

83. Herring, *op. cit.*, p. 2-4; McDougall, *op. cit.*, p. 146.

84. McDougall, *op. cit.*, p. 149.

85. Cette idée du retour en force de l'isolationnisme durant les années 1920 est depuis fort longtemps le sujet d'un important débat parmi les historiens (Herring, *op. cit.*, p. 482).

86. L'entêtement de Wilson et son refus de tout compromis jouèrent aussi un rôle important dans le rejet du traité de Versailles (Dallek, *op. cit.*, p. 90-91; McDougall, *op. cit.*, p. 145-146).

dans les affaires des autres et de mettre ainsi en péril leur propre sécurité. C'est le sens du message du président Warren G. Harding dans son discours inaugural de mars 1921. Il affirme alors son intention de maintenir les États-Unis à l'écart des querelles mesquines et des alliances contradictoires propres à l'Europe<sup>87</sup>.

Les isolationnistes dominèrent le discours politique durant les années 1920. Durant les années 1930, après l'entrée en fonction de Franklin D. Roosevelt, le débat reprit entre isolationnistes et internationalistes. En dépit de sa conviction que les États-Unis devaient intervenir dans les affaires internationales, le président Roosevelt déclara la neutralité des États-Unis lorsque le conflit européen éclata en 1939. Le président Roosevelt choisit une façon détournée de venir en aide à la Grande-Bretagne. Toutefois, l'attaque japonaise de décembre 1941 changea la donne. La politique étrangère américaine allait dorénavant être marquée par une nouvelle ère internationaliste<sup>88</sup>.

Dans un article du 17 février 1941, Henry Luce, éditeur de la revue *Life*, affirmait que le xx<sup>e</sup> siècle devait être considéré comme le siècle de l'Amérique. Il ajoutait que les États-Unis devaient assumer leur destin et saisir l'occasion qui leur était offerte comme nation la plus puissante de faire sentir la pleine force de leurs idéaux dans le monde. La victoire de 1945 sembla confirmer la validité de la vision de Luce<sup>89</sup>. La Seconde Guerre mondiale, plus que tout autre événement, convainquit les Américains que les États-Unis avaient un destin exceptionnel et un rôle unique à jouer dans l'histoire de l'humanité. Loin de se replier sur eux, ils étaient dorénavant prêts à s'engager dans les affaires mondiales comme jamais ils ne l'avaient fait auparavant<sup>90</sup>.

Déjà avant d'entrer en guerre, les États-Unis avaient indiqué en août 1941, avec la charte de l'Atlantique, la vision qu'ils avaient du monde de

87. Warren G. Harding, « Inaugural Address », 4 mars 1921, [www.bartleby.com](http://www.bartleby.com); voir Mead, *Special Providence*, *op. cit.*, p. 47.

88. Dallek, *op. cit.*, p. 95-97, 111-117, 128-130, 132; Herring, *op. cit.*, p. 504-512, 517-519, 528-529; Kissinger, *op. cit.*, p. 385; McDougall, *op. cit.*, p. 149-152; Merry, *op. cit.*, p. 85-87.

89. Henry R. Luce, « The American Century », *Life*, 17 février 1941, p. 61-65.

90. Roosevelt avait très bien compris comment une victoire d'Hitler menacerait la sécurité américaine (Kaufman, *op. cit.*, p. 15-17; Kissinger, *op. cit.*, p. 395; McDougall, *op. cit.*, p. 151).

l'après-guerre. L'enjeu dépassait le simple objectif de gagner la guerre. Il fallait créer un monde meilleur reposant sur une paix durable. En janvier 1942, le président Roosevelt précisa les objectifs de l'engagement américain autour de quatre grandes libertés : liberté d'expression, liberté de religion, liberté économique et liberté de vivre à l'abri de la peur. En s'engageant dans la guerre, l'Amérique allait accomplir une mission providentielle et réaliser, comme Roosevelt l'affirma dans son discours inaugural de 1945, la volonté de Dieu<sup>91</sup>.

Les États-Unis acceptèrent donc de poursuivre une politique étrangère basée sur un militantisme international. En 1945, le président Harry S. Truman adhéra entièrement aux principes sous-jacents à l'exceptionnalisme américain. Il n'hésitait pas à affirmer que les États-Unis représentaient la plus grande nation du monde. Pour Truman, les États-Unis avaient l'obligation d'accepter leur rôle de leader du monde libre et de sauver l'humanité des maux du communisme. C'est dans ce contexte qu'il énonça en mars 1947 les principes de sa célèbre doctrine<sup>92</sup>.

La doctrine Truman trouve ses origines dans deux textes d'un obscur diplomate américain. En février 1946, George F. Kennan, troisième secrétaire à l'ambassade américaine à Moscou, envoya au département d'État son fameux « Long Telegram<sup>93</sup> » dans lequel il analysait les visées expansionnistes de la Russie et définissait les paramètres à mettre en œuvre pour endiguer cette dernière. Il récidivait une année plus tard avec un article signé « X » dans la revue *Foreign Affairs*, alors qu'il devenait un « conseiller senior » au département d'État<sup>94</sup>. Critique de l'exceptionnalisme américain<sup>95</sup>, il ne croyait pas à une expansion militaire de l'Union soviétique en Europe occidentale, mais il avait perçu le caractère subversif

91. Balthazar, *op. cit.*, p. 86-87; Dallek, *op. cit.*, p. 134, 142; Herring, *op. cit.*, p. 548-549; McDougall, *op. cit.*, p. 151-153.

92. Balthazar, *op. cit.*, p. 87; Hoffmann, *Chaos and Violence*, *op. cit.*, p. 117; Merry, *op. cit.*, p. 88-89; Pfaff, *op. cit.*, p. 76.

93. Télégramme de George Kennan à George Marshall, « Long Telegram », 22 février 1946, Harry S. Truman Administration File, Elsey Papers.

94. X, « The Sources of Soviet Conduct », *Foreign Affairs*, vol. 25, n° 4 (1947), p. 566-582; Balthazar, *op. cit.*, p. 91.

95. Hoffmann, *Chaos and Violence*, *op. cit.*, p. 117; McDougall, *op. cit.*, p. 164; Pfaff, *op. cit.*, p. 14.

des politiques soviétiques. Il avait aussi prévu que le système communiste allait inévitablement s'effondrer à partir de ses propres contradictions. La doctrine Truman devint ainsi tout aussi connue sous le nom de la « doctrine de l'endiguement<sup>96</sup> ».

L'intervention américaine en Corée en 1950 s'inscrivait dans cette logique. Truman considérait l'Union soviétique comme l'architecte de ce conflit. Il fallait contrer cette dernière pour la dissuader de commettre d'autres actes d'agression dans le futur. Tout effondrement de la Corée du Sud aurait eu des impacts internationaux importants. Si la Corée du Sud s'écroulait, comment le Japon ou l'Europe occidentale auraient-ils pu croire en la détermination de l'Amérique à les défendre<sup>97</sup>? Si les présidents Dwight D. Eisenhower et John F. Kennedy ont compris la force et les limites de la doctrine Truman, il en alla différemment avec l'administration Johnson<sup>98</sup>.

Le président Lyndon B. Johnson s'avéra la plus grande victime de l'analogie de Munich. Sa décision d'impliquer les États-Unis à fond dans la guerre du Vietnam s'avéra plus néfaste que toute politique d'apaisement qu'il aurait pu adopter. Johnson utilisa l'argument de l'exceptionnalisme américain pour justifier, selon la théorie des dominos<sup>99</sup>, l'engagement en

96. Bacevich, *op. cit.*, p. 176-177; Kissinger, *op. cit.*, p. 446-474.

97. Dallek, *op. cit.*, p. 180-181; Hoffmann, *Gulliver*, p. 38-39.

98. Les présidents Eisenhower et Kennedy avaient démontré qu'ils étaient disposés à recourir à des opérations spéciales pour saper ou renverser des régimes inamicaux comme ceux de Cuba, de l'Iran ou du Nicaragua. Mais Eisenhower et Kennedy évitèrent de sanctionner des opérations qui allaient à l'encontre des intérêts américains. Dans le cas du Vietnam, Eisenhower refusa d'impliquer l'Amérique dans une guerre que la France avait déjà perdue. Kennedy partageait la même réticence. Il préconisa dès l'automne 1963 une solution politique. Lors de sa mort, en novembre 1963, il s'appropriait à ordonner le retrait des conseillers militaires américains (Bacevich, *op. cit.*, p. 83-84; Dallek, *op. cit.*, p. 177, 207-209, 232-236; Kissinger, *op. cit.*, p. 489-490; McDougall, *op. cit.*, p. 164-165).

99. La théorie des dominos a été développée dans le cadre de la guerre froide en relation avec la doctrine Truman. Elle affirmait la nécessité d'endiguer l'Union soviétique pour empêcher cette dernière de procéder à une conquête mondiale par la subversion et la force. Partant du principe de la contagion géographique, cette théorie considérait les pays d'une région donnée comme un jeu de dominos. Il s'agissait que l'un tombe entre les mains des communistes pour que tous les autres pays de la région fassent de même l'un après l'autre. C'est ainsi que dans

Asie du Sud-Est. Or, l'intervention américaine était loin de faire l'unanimité<sup>100</sup>. Et comme la guerre au Vietnam se prolongeait et que l'opposition s'organisait, le conflit en vint à être perçu comme une tragédie nationale. Les États-Unis poursuivaient des objectifs irréalisables au Vietnam. La guerre était une cause perdue. Tant de vies avaient été fauchées, tant de ressources gaspillées, et ce, inutilement<sup>101</sup>.

Henry Kissinger, conseiller à la sécurité nationale puis secrétaire d'État dans l'administration Nixon, réorienta la politique étrangère américaine vers une approche plus réaliste. Percevant la scène internationale comme une jungle, Kissinger a mis l'accent sur les notions de puissance, de sécurité militaire et d'intérêt national dans les affaires internationales. Préoccupé par le maintien de la stabilité internationale à travers un équilibre des forces, il a toujours considéré que la notion d'intérêt national ne pouvait être comprise, et ce peu importe les régimes en place, que dans le cadre de la capacité d'un État à assurer sa sécurité<sup>102</sup>.

Considérant les questions d'éthique comme secondaires, Henry Kissinger a préconisé, avec un certain cynisme politique, le recours à une série de valeurs et normes qui sont habituellement absentes de la scène internationale. Il a concentré son action et son analyse sur le rôle des États plutôt que sur les personnes qui les dirigent. Il considérait que les cadres

le cadre de la guerre du Vietnam, tout le Sud-Est asiatique était considéré comme menacé (Herring, *op. cit.*, p. 661, 738, 787-788; Kissinger, *op. cit.*, p. 647, 667).

100. Dallek, *op. cit.*, p. 237, 242; McDougall, *op. cit.*, p. 172-173, 190-191, 195. L'adhésion des Américains à l'exceptionnalisme a été profondément ébranlée par la guerre du Vietnam, alors que le peuple américain découvrait la duplicité de ses dirigeants et la brutalité de la guerre. Ce fut un choc profond. C'est dans ce contexte que Daniel Bell proclama en 1975 que l'Amérique n'avait plus de destinée manifeste ou de mission spéciale, qu'elle n'était pas à l'abri de la corruption, qu'elle avait cessé d'être une exception et que la mortalité était devant elle (Daniel Bell, « The End of American Exceptionalism », *The Public Interest*, n° 41 (1975), p. 193-224).

101. Dallek, *op. cit.*, p. 243-245, 247-251.

102. Kaufman, *op. cit.*, p. 103-108; Kissinger, *op. cit.*, p. 448-471; Mead, *Special Providence*, *op. cit.*, p. 72-74. Mais certains critiques de la pensée réaliste notent une faille majeure dans cette dernière. Celle-ci ne reconnaît pas suffisamment les succès des internationalistes libéraux qui ont révolutionné le système international et à qui on doit les niveaux extraordinaires de paix, de prospérité et de liberté qui existent aujourd'hui dans le monde (Deudney et Meiser, *op. cit.*, p. 27).

idéologiques auxquels ces derniers avaient recours étaient peu importants et il réduisait sensiblement la portée de la notion d'intérêt national. Il a consacré une grande partie de sa carrière à dénoncer la tendance idéaliste qui affecte périodiquement la politique étrangère américaine. Cherchant à refaire le monde selon leur conception, les idéalistes, selon lui, poursuivaient des objectifs utopiques qui dépassaient les capacités de l'Amérique. En conséquence, Kissinger rejetait toute notion liée à l'idée d'un exceptionnalisme américain ou tout appel à une croisade au nom de valeurs américaines qui ne pouvait qu'aboutir à de grandes désillusions comme celles des années 1920<sup>103</sup>.

Loin d'embrasser la vision de la guerre froide dépeinte par certains comme le monde démocratique occidental luttant contre l'empire du mal soviétique, Kissinger se montra plus préoccupé de maintenir l'équilibre entre les deux grandes puissances. Il concevait les relations soviéto-américaines comme une lutte visant à l'équilibre des forces. Son approche lui a ainsi permis de développer, de concert avec les présidents Nixon et Ford, une politique de rapprochement avec l'Union soviétique et la Chine et de mettre en place une politique de détente<sup>104</sup>. Son réalisme politique a largement contribué à la décision américaine de quitter le Vietnam, en dépit de l'opposition des militaires et de nombreux autres officiels<sup>105</sup>.

### **L'exceptionnalisme à l'ère de la mondialisation**

Le traumatisme qui découla de la guerre du Vietnam entraîna une rupture du consensus sur la politique étrangère qui avait existé depuis le début de la guerre froide. Les opposants à la guerre arguaient que celle-ci avait détourné des programmes sociaux de la Grande Société les ressources dont cette dernière avait besoin pour réaliser ses objectifs<sup>106</sup>. Pire encore, le conflit engendra une méfiance accrue de la population vis-à-vis du gouvernement. Les États-Unis pouvaient donc errer. Ils avaient perdu leur caractère exceptionnel. Ils étaient comme toutes les autres nations<sup>107</sup>.

103. Kissinger, *op. cit.*, p. 142, 372, 809-810; Mead, *Special Providence, op. cit.*, p. 63, 72-74.

104. Balthazar, *op. cit.*, p. 92-93; Kaufman, *op. cit.*, p. 103-108, 145.

105. Kissinger, *op. cit.*, p. 733-761.

106. Herring, *op. cit.*, p. 731-735, 758-759.

107. Dallek, *op. cit.*, p. 247-251.

Après 1975, le défi de chaque président américain a consisté à renforcer la confiance des Américains dans leur système. Si les États-Unis ne se sont pas retirés de la scène internationale, ils ont montré jusqu'à la présidence de George W. Bush une certaine réserve. Les décideurs américains avaient tiré des leçons du conflit vietnamien. Ils avaient découvert que la puissance américaine avait des limites. Ils étaient donc déterminés à éviter de s'engager dans un autre Vietnam. Par conséquent, les États-Unis n'allaient plus s'engager dans un conflit international sans avoir au préalable défini des objectifs clairs et réalistes, et s'être assurés d'y engager des forces suffisantes pour remporter une victoire rapide<sup>108</sup>.

Dans la foulée de la défaite du Vietnam, le président Jimmy Carter a défini le rétablissement de la « boussole morale » des États-Unis sur la scène internationale comme principal objectif de son administration. Afin de poursuivre une politique étrangère enracinée dans les valeurs fondamentales des États-Unis, Carter a introduit le nouveau principe du respect des droits de l'homme pour guider la politique américaine. Il cherchait ainsi à développer une politique étrangère conforme aux principes de l'exceptionnalisme américain. Ses prises de position à l'égard du régime du Shah en Iran et de celui de Somoza au Nicaragua reflétaient cette nouvelle donne. Pour cette raison, il sera d'ailleurs qualifié d'idéaliste naïf<sup>109</sup>.

Durant les années 1970, les néoconservateurs se sont fortement opposés à l'approche réaliste d'Henry Kissinger et ont rejeté sa politique de détente qu'ils considéraient comme trop accommodante avec le communisme. Ils pressèrent alors l'administration de défier militairement et

108. Les conditions d'utilisation de la force définies sur fond de « syndrome du Vietnam » furent ensuite entérinées par toutes les administrations suivantes, de Jimmy Carter à Bill Clinton. Codifiées dans la doctrine Weinberger et la doctrine Powell, elles ont servi de repères pour encadrer l'utilisation de la force jusqu'aux événements du 11-septembre. Par exemple, la guerre du Golfe fut clairement conduite selon ces critères. Les décisions de recourir massivement à la guerre aérienne, puis de ne pas marcher sur Bagdad en février 1991 une fois que le Koweït avait été libéré, étaient clairement influencées par les leçons tirées du conflit vietnamien. En ce sens, la guerre du Golfe a institutionnalisé le contenu du syndrome du Vietnam (Bacevich, *op. cit.*, p. 128-130; Dallek, *op. cit.*, p. 250-251; Hoffmann, *Chaos and Violence*, *op. cit.*, p. 109-110, 118; Pease, *op. cit.*, p. 44-45).

109. Balthazar, *op. cit.*, p. 95; Kaufman, *op. cit.*, p. 108, 110; McDougall, *op. cit.*, p. 196-197.

moralement l'Union soviétique<sup>110</sup>. La porte était ainsi ouverte à l'ère de Ronald Reagan qui avait reçu le soutien de la Majorité morale, un regroupement de pasteurs évangéliques dirigés par Jerry Falwell. Influencé par ces derniers, le président Reagan, un partisan de l'exceptionnalisme américain, parsemait toutes ses déclarations publiques d'une rhétorique décrivant les États-Unis comme une terre d'espoir, une lumière pour les nations, une ville brillante sur une colline. Pour lui, les États-Unis étaient la plus grande nation sur la terre, alors que l'Union soviétique représentait « l'empire du mal<sup>111</sup> ». Partant d'une vision manichéenne du monde, il fallait choisir entre le bien et le mal, entre la civilisation et le terrorisme, entre la liberté et l'oppression, la vérité et le mensonge, l'espoir et la peur, etc. En conséquence, la lutte contre le mal devint synonyme de la lutte pour la démocratie. La chute du mur de Berlin et l'effondrement de l'Union soviétique parurent confirmer la justesse des vues défendues par l'administration Reagan<sup>112</sup>.

Tout en recourant au langage de l'exceptionnalisme américain, le président Bush père était d'abord un adepte de l'approche réaliste en politique étrangère. Par conséquent, il préconisa la création d'un nouvel ordre mondial fondé sur la coopération et le respect de la règle de droit plutôt que le recours à la force. Ce nouvel ordre mondial représentait une réponse particulière aux incertitudes du monde post-guerre froide. Grâce à cette vision, les nations du monde allaient, sous le leadership américain, travailler collectivement à maintenir la stabilité internationale<sup>113</sup>.

110. Les néoconservateurs émergent au cours des années 1960. Intellectuels américains de gauche, désillusionnés par les réformes libérales, ils rejetèrent la politique de réformes sociales mise en œuvre par la Grande Société du président Johnson. Ces intellectuels rompirent leurs liens avec le Parti démocrate pour adopter une attitude plus interventionniste sur le plan des affaires étrangères. (Mokhtar Ben Barka, *La droite chrétienne américaine. Les évangéliques à la Maison-Blanche?*, Toulouse, Éditions Pivat, 2006, p. 242-243; Merry, *op. cit.*, p. 154-59, 164-165).

111. Kissinger, *op. cit.*, p. 768; Merry, *op. cit.*, p. 199.

112. Balthazar, *op. cit.*, p. 89; Hodgson, *op. cit.*, p. 176-177; McDougall, *op. cit.*, p. 200-201; Merry, *op. cit.*, p. 161-163. Notons qu'avec l'effondrement de l'Union soviétique, Daniel Bell changeait d'avis pour proclamer la résurrection de l'exceptionnalisme américain (Daniel Bell, « "American Exceptionalism" Revisited: The Role of Civil Society », *The Public Interest*, n° 95 (1989), p. 38-56.

113. Hoffmann, *Chaos and Violence*, *op. cit.*, p. 203; McDougall, *op. cit.*, p. 201; Mead, *Special Providence*, *op. cit.*, p. 267-270; Merry, *op. cit.*, p. 100-101.

L'isolationnisme n'avait pas disparu avec l'attaque de Pearl Harbor en 1941. Il a resurgi avec la chute du mur de Berlin et la disparition de l'Union soviétique. Il devint très populaire dans certains cercles politiques durant les années 1990. S'enorgueillissant du mode de vie américain, certains préconisèrent alors la fermeture des frontières au monde extérieur. Au milieu des années 1990, l'isolationnisme atteignit un point tel que le président Jacques Chirac se plaignit d'un vide au poste de leader mondial. Entre-temps, l'appui aux institutions internationales ne cessait de diminuer dans l'opinion publique américaine<sup>114</sup>.

Toutefois, le président Clinton ne céda pas à la tentation de l'isolationnisme. En affirmant que les États-Unis étaient la seule nation indispensable dans le monde, non seulement il s'engageait à poursuivre la politique de son prédécesseur, mais il adhérait aussi aux principes de l'exceptionnalisme américain. Le consensus de Washington et le concept de paix démocratique allaient en être la conclusion logique<sup>115</sup>. L'expansion d'une économie libre et la libéralisation des échanges allaient se produire dans le cadre du développement d'institutions démocratiques, du règlement pacifique des conflits et de la promotion d'une sécurité collective. Cette approche devenait la pierre angulaire de la politique étrangère de l'administration Clinton. C'est dans cette perspective que ce dernier allait engager les forces américaines dans les conflits en Bosnie, à Haïti et au Kosovo<sup>116</sup>. Après tout, l'Amérique était devenue une nation indispensable<sup>117</sup>.

114. John Judis, « World Weary », *The New Republic*, 23 novembre 2005 ; Hoffmann, *Chaos and Violence*, *op. cit.*, p. 113.

115. Balthazar, *op. cit.*, p. 96-97. Bill Clinton déclarait le 27 septembre 1993 dans un discours devant l'Assemblée générale de l'ONU que la politique étrangère de son administration viserait à élargir et à renforcer la communauté des économies de marché et à élargir le cercle des nations vivant sous des institutions libres. Mondialisation et exportation du modèle américain allaient de pair. L'ALENA en était l'ultime conclusion (voir Fukuyama, *op. cit.*, p. 109 ; Pfaff, *op. cit.*, p. 86-88).

116. Balthazar, *op. cit.*, p. 88 ; Bacevich, *op. cit.*, p. 130, 149 ; Hoffmann, *Chaos and Violence*, *op. cit.*, p. 103-113 ; McDougall, *op. cit.*, p. 202 ; Mead, *Special Providence*, *op. cit.*, p. 27-73 ; Merry, *op. cit.*, p. 104-113, 141-146.

117. Dans une entrevue accordée le 19 février 1998 à Matt Lauer de l'émission *The Today Show* de NBC-TV, Madeleine Albright, secrétaire d'État, déclarait : « Mais si nous avons recours à la force, c'est parce que nous sommes l'Amérique, nous sommes la nation indispensable. Nous sommes grands et nous voyons plus

Au début du nouveau millénaire, le mouvement néoconservateur devint la plus grande force à promouvoir l'idée de l'exceptionnalisme américain en politique étrangère. Francis Fukuyama fut l'un des premiers penseurs américains à célébrer, au début des années 1990, le triomphe de la démocratie capitaliste libérale comme forme finale d'un gouvernement universel. Il voyait en cette dernière le point final de l'évolution idéologique de l'humanité. Le résultat le plus tangible en fut dix ans plus tard la guerre en Irak et un plan de reconfiguration du Grand Moyen-Orient. Sa défection du mouvement néoconservateur a représenté un coup dur pour le mouvement<sup>118</sup>.

Toutefois, avec l'entrée de George W. Bush à la Maison-Blanche, les néoconservateurs et la droite religieuse revinrent en force sur le devant de la scène. Déjà comme gouverneur du Texas, George W. Bush avait décrété un « *Jesus-Day* ». En tant que président, il tint régulièrement des séances d'études bibliques à la Maison-Blanche. Il affirma même que Jésus était son homme politique préféré et il décrivit sa présidence comme un appel de Dieu visant à répandre la démocratie et même la « lumière » dans le monde<sup>119</sup>.

Puisant dans sa perception religieuse du monde, George W. Bush a adopté une position évangélique radicale basée sur l'exceptionnalisme américain qui est partagée tant par la droite chrétienne que par les idéologues néoconservateurs. Il croyait profondément que la grandeur de l'Amérique reposait sur des « principes universels qui s'appliquent à tous les hommes et toutes les nations ». Cela donnait aux États-Unis « le droit de changer le monde ». Le président Bush était profondément convaincu

loin dans l'avenir que les autres pays, et nous voyons le danger nous menaçant tous. Je sais que nos hommes et nos femmes en uniforme sont toujours prêts à se sacrifier pour la liberté, la démocratie et la préservation du style de vie américain. »

118. Anatol Lieven, « The Two Fukuyamas », *The National Interest*, juillet 2006 ; voir aussi Herring, *op. cit.*, p. 918-920 ; voir aussi Balthazar, *op. cit.*, p. 125-126.

119. Ben Barka, *op. cit.*, p. 127, 203, 210-211, 230. En ce sens, les néoconservateurs reflètent le côté sombre de l'exceptionnalisme américain. En transformant les États-Unis en une nation messianique engagée dans une croisade pour défendre les valeurs libérales, ils deviennent paradoxalement la nation la plus dangereuse dans le monde et trahissent les valeurs libérales qu'ils affirment vouloir défendre (Deudney et Meiser, *op. cit.*, p. 27, 40).

que l'Amérique était moralement supérieure à toutes les autres nations parce qu'elle était l'incarnation du bien. En tant que telle, elle devait servir de modèle pour le monde. Il était même de son devoir de mettre de l'ordre dans le monde. En somme, W. Bush a vu son rôle de président comme une mission divine. Les États-Unis ne devaient pas seulement devenir le shérif du monde, ils devaient aussi en être le phare<sup>120</sup>.

Dans un discours à West Point en mai 2003 et de nouveau dans son deuxième discours inaugural en janvier 2005, le président George W. Bush déclarait que les États-Unis étaient engagés dans un conflit entre le bien et le mal et que l'Amérique n'hésiterait pas à affronter le mal ouvertement, en l'appelant par son nom. Le président George W. Bush porta l'idée de l'exceptionnalisme américain à son ultime limite, recourant à des concepts tels que ceux de guerre préventive, d'axe du mal et d'États voyous qui s'inscrivaient tous dans une approche basée sur l'unilatéralisme et l'« exemptionnalisme<sup>121</sup> ». La guerre en Irak devint la conclusion logique d'une politique unilatérale néoconservatrice fondée sur les prémisses de base de l'exceptionnalisme américain<sup>122</sup>.

Dans la foulée de la guerre en Irak, le public américain est devenu plus méfiant à l'égard de tout engagement à l'étranger. Non seulement rejette-t-il l'internationalisme proposé par les libéraux, mais également

120. Bacevich, *op. cit.*, p. 59-60, 119-121, 163-164; Ben Barka, *op. cit.*, p. 204, 209; Hodgson, *op. cit.*, p. 168, 171; Merry, *op. cit.*, p. 153-154. En 2004, George W. Bush déclarait « L'histoire de l'Amérique est l'histoire de l'expansion de la liberté, un cercle toujours plus large, en croissance constante pour atteindre plus loin et inclure plus. L'engagement fondateur de notre nation est toujours notre engagement le plus profond : Dans notre monde, et ici, chez nous, nous allons étendre les frontières de la liberté. » (George W. Bush, « Speeches from the 2004 Republican National Convention », New York, 2 septembre 2004, [www.presidentrhetoric.com](http://www.presidentrhetoric.com)).

121. Fukuyama, *op. cit.*, p. 81-88; Hodgson affirme que le gouvernement américain a appliqué le concept de l'« exemptionnalisme » dans beaucoup de ses relations internationales, en rejetant les règles et les normes qui sont pourtant suivies par les autres nations, par exemple concernant la torture ou le respect des droits de l'homme. Pease reprend aussi ce concept qui permet aux États-Unis de se soustraire aux règles qui régissent le monde depuis 1945 (Hodgson, *op. cit.*, p. 154; Pease, *op. cit.*, p. 23-27).

122. Hoffmann, *Chaos and Violence, op. cit.*, p. 125, 127; Merry, *op. cit.*, p. 193-213; Pfaff, *op. cit.*, p. 15.

l'approche interventionniste des néoconservateurs. L'attitude du public américain à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle est similaire à celle qu'il avait durant les années 1920. Les électeurs américains sont beaucoup plus isolationnistes<sup>123</sup>. D'ailleurs, en juin 2011, le sénateur John McCain exprimait sa préoccupation face à la tendance croissante de certains groupes républicains, représentés par le Tea party, de vouloir réduire l'engagement américain dans le monde<sup>124</sup>. Il ne s'agit que d'un retour du pendule dans l'utilisation qui est faite de l'expression de l'exceptionnalisme américain.

### **Une critique libérale de l'exceptionnalisme américain**

Dans la foulée de la désillusion générée par l'idéalisme néoconservateur et la guerre en Irak, les critiques émises à l'égard de l'exceptionnalisme américain fusèrent de toute part. Cela fut particulièrement évident chez les intellectuels du courant réaliste qui rejetèrent l'idée que la nation américaine puisse être exceptionnelle, une « ville sur une colline » destinée par la Providence à jouer un rôle particulier dans l'histoire du monde, comme beaucoup de politiciens l'affirment pourtant depuis plus de deux siècles. Cela est particulièrement vrai sur le plan de la politique étrangère où ce concept entre en contradiction avec la vision réaliste des relations internationales qui considère que l'anarchie règne dans le monde et qu'il n'existe aucune institution ou agence capable de protéger les États les uns des autres. Les penseurs réalistes rejettent l'idée qu'il puisse exister des États uniques et vertueux qui seraient à l'abri de toute folie et qui pourraient restreindre l'action des despotes cruels. Au contraire, ils voient le monde comme le lieu d'une concurrence constante où des dirigeants, parfois bien intentionnés, agissent méchamment et où des dirigeants peu scrupuleux sont forcés de bien se comporter. Cette vision rend les réalistes particulièrement sceptiques devant l'idée de l'exceptionnalisme américain<sup>125</sup>.

Un des plus grands critiques actuels de l'exceptionnalisme américain est Joseph S. Nye Jr. Partant d'une approche réaliste, Joseph Nye a consacré sa carrière à analyser le rôle joué par les institutions nationales et leur

123. Judis, « World Weary », *op. cit.*

124. Sam Wylie, « Splendid isolation and the Tea Party », *Core Economics*, 20 juin 2011.

125. Battistella, *op. cit.*, p. 47-59, 90-91, 113-140, 257-263, 434-442.

potentiel à long terme. Décelant les aspects complémentaires entre le courant réaliste et la pensée libérale, il a proposé une approche plus complète permettant d'envisager un plus large éventail de possibilités pour le système international, au-delà des questions traditionnelles d'équilibre des forces ou de renforcement des capacités militaires<sup>126</sup>. Dans le processus, il invente les concepts de puissance douce (découlant de l'autorité morale et des valeurs d'ouverture) et de puissance dure (relevant des capacités militaire et économique)<sup>127</sup>.

Rejetant le concept de l'exceptionnalisme américain, Nye plaide astucieusement en faveur d'un engagement multilatéral des États-Unis. Il exprime particulièrement ses idées dans son ouvrage *The Paradox of American Power*. Pragmatique, il trouve dangereuse la décision de l'administration de George W. Bush de se retirer de nombreux traités et conventions signés par les autres grandes nations. Il trouve que cette politique unilatérale est arrogante et démontre un esprit de clocher. Le recours à la puissance douce, marqué par une participation des États-Unis aux grands débats mondiaux, représenterait une approche prudente, sage et rentable à long terme. Ce serait un choix stratégique reposant sur les intérêts nationaux des États-Unis<sup>128</sup>.

Nye note que le paradoxe de la puissance américaine découle du fait que cette dernière est trop grande pour être contestée par un autre État, mais trop faible pour pouvoir résoudre tous les problèmes. Par conséquent, elle a besoin de la collaboration des autres grandes nations<sup>129</sup>. Dans ce contexte, toute approche unilatérale des États-Unis est dangereuse et contre-productive. Pour faire face aux nouveaux défis du XXI<sup>e</sup> siècle et

126. L'approche théorique de Joseph Nye Jr. est fermement ancrée dans les principes du réalisme politique qui reconnaît à la fois l'importance des concepts de puissance et d'intérêt personnel. Mais l'aspect innovateur de son approche découle de la fusion qu'il réalise entre le concept de puissance et celui de l'interdépendance. Dans les nations industrialisées, le développement des institutions était selon lui une extension inévitable de la logique de puissance. Par conséquent, ces dernières deviennent plus relatives à mesure que l'interdépendance se développe (Joseph S. Nye Jr., *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Do It Alone*, New York, Oxford University Press, 2002, p. 69).

127. Joseph S. Nye, *op. cit.*, p. 8-9, 35-36; voir aussi Balthazar, *op. cit.*, p. 112-113; Herring, *op. cit.*, p. 921.

128. Nye, *op. cit.*, p. XIII-XIV.

129. *Ibid.*, p. 40.

être en mesure de contribuer à définir les grandes orientations à venir de la communauté internationale, les États-Unis doivent inévitablement adopter avec le reste du monde une approche plus coopérative que celle qu'ils s'apprêtaient à adopter dans le dossier irakien<sup>130</sup>.

Dans la même perspective, William Pfaff est lui aussi très critique de l'exceptionnalisme américain. Il considère que cette idéologie utopique et moralisante est responsable du caractère manichéen qui marque la pensée politique et la politique étrangère américaines. S'inspirant de Reinhold Niebuhr<sup>131</sup>, Pfaff accuse les promoteurs de cette idéologie d'errer en ne tenant pas compte de la nature humaine, de ses possibilités et de ses limites, de ses aspirations et de ses défauts innés. Si l'homme peut être un ange, il peut aussi être un démon. Et il ne peut progresser que par la reconnaissance de cette réalité. C'est dans cette perspective que Pfaff scrute l'histoire américaine et en dégage tout le caractère ironique. La croyance à une destinée manifeste ne reflète que la vanité<sup>132</sup>.

Pfaff analyse comment le récit mythique de l'établissement d'une société exceptionnelle en Amérique a été accepté par une majorité des Américains. Identifiant la croissance à l'idée de progrès, les Américains rationalisent différentes valeurs comme l'acquisition de la richesse, le matérialisme, l'individualisme, ainsi que le racisme. Ce récit prend ses racines dans des présupposés idéologiques qui, selon Pfaff, remontent aux premiers puritains. Il a ensuite servi à créer le mythe national selon lequel l'Amérique est une nation bénie de Dieu, son destin est unique et elle a une mission exceptionnelle à réaliser<sup>133</sup>. Sur le plan de la politique étrangère, ces valeurs vont se concrétiser dans l'idéalisme réformiste wilsonien

130. *Ibid.*, p. 154-159.

131. Plus que tout autre intellectuel américain, Reinhold Niebuhr a fait une critique en règle du concept de l'exceptionnalisme américain. Dénonçant le pharisaïsme américain qui se dissimulait derrière cette idée, Niebuhr a œuvré diligemment à saper les bases de cette vision idéologique en insistant sur les faiblesses de la nature humaine. Il est essentiel, selon Niebuhr, que les dirigeants américains, sans nier ses valeurs morales, reconnaissent humblement que l'Amérique n'est pas supérieure aux autres nations et qu'elle souffre, comme ses alliés et adversaires, de déficiences (Bacevich, *op. cit.*, p. 6-7, 42, 45-48, 58-66, 81, 68, 119-121, 127-130, 160-165; Reinhold Niebuhr, *Moral Man and Immoral Society*, Charles Scribner's Sons, New York, 1960, p. 95; Rotter, *op. cit.*, p. 34).

132. Pfaff, *op. cit.*, p. 14-15.

133. *Ibid.*, p. 43-66.

qui a marqué tout le <sup>xx</sup><sup>e</sup> siècle et dont l'aboutissement final est le rêve néoconservateur de promotion de la démocratie. Lequel rêve, nous dit Pfaff, va se transformer en cauchemar, l'adhésion de l'administration de George W. Bush à l'exceptionnalisme américain aboutissant à des débordements, tels que les emprisonnements illégaux ou la pratique de la torture. La politique unilatéraliste de l'administration débouchait sur une folie catastrophique<sup>134</sup>.

À l'instar des réalistes classiques, Stanley Hoffmann rejette l'idée que la politique étrangère américaine puisse être motivée par des considérations morales, l'effet d'une vision idéaliste ou la croyance à des lois religieuses. Tout en reconnaissant son importance dans le discours politique, il rejette l'hypothèse que le concept de l'exceptionnalisme américain puisse être, au-delà d'une certaine rhétorique, pertinent pour expliquer le développement du style national américain en politique internationale. Hoffmann reconnaît que les dirigeants américains ont souvent recours à des symboles et des métaphores pour justifier leurs politiques. Mais selon lui, ces politiques pour être cohérentes et rationnelles doivent se conformer à des précédents acceptables et à des normes préalablement définies<sup>135</sup>.

Bien qu'il adhère à l'école réaliste, Hoffmann ne croit pas que le réalisme puisse magiquement déchiffrer le sens des événements. Il faut chercher plus loin et tenir compte de la nature humaine et de la société pour y déceler les intérêts nationaux. Dans le processus, et c'est là que se retrouve la plus grande contribution d'Hoffmann, ce dernier note l'influence des idéologies dans le mécanisme de prise de décision. Dans cette perspective, la principale erreur du style national américain ne réside pas dans le moralisme, l'idéalisme ou encore le légalisme, mais dans ce qu'il qualifie de « formulisme » et de « formalisme ». Alors que le « formulisme » simplifie des situations complexes grâce à des slogans abstraits et sanctifiés, le formalisme est incapable d'apprécier les processus politiques qui se trouvent sous la surface. Pour contrer ces deux problèmes, Hoffmann propose un renforcement de la crédibilité de la diplomatie américaine par le développement de coopérations productives<sup>136</sup>.

134. *Ibid.*, p. 27-28, 64-65, 173-175.

135. Hoffmann, *Gulliver*, *op. cit.*, p. 176-177, 179-181, 427-428.

136. Hoffmann, *Gulliver*, *op. cit.*, p. 115-16, 126, 383.

L'analyse de Godfrey Hodgson consiste essentiellement en un regard lucide sur les erreurs et exagérations de la perception que les Américains ont d'eux-mêmes et de leur histoire. Trouvant dans leur histoire maints motifs d'être satisfaits et fiers d'eux-mêmes, les Américains ont ainsi érigé leur présumé caractère exceptionnel en un grand mythe national. Démystifiant l'histoire américaine, Hodgson démontre clairement comment cette dernière est parsemée d'échecs sur les plans de l'éducation, de la santé, des inégalités, des relations raciales, de la mobilité sociale, des droits humains ou de la coopération internationale. Décidément, le caractère exceptionnel de l'Amérique n'est pas nécessairement celui qu'elle veut projeter<sup>137</sup>.

Bien qu'il reconnaisse que le concept de l'exceptionnalisme américain puisse apporter un certain dynamisme à la politique américaine, Hodgson peine à l'accepter. Il trouve ses effets plus négatifs que positifs, surtout lorsqu'il est utilisé pour promouvoir des politiques néoconservatrices. Dans ces cas, il trouve le mythe de l'exceptionnalisme américain tout simplement dangereux. Quand les Américains sont enclins à se croire vertueux, il reconnaît qu'ils peuvent être menés à assumer leurs obligations et leurs responsabilités, comme ils l'ont fait lors de la Seconde Guerre mondiale. Il note toutefois qu'ils peuvent aussi manquer d'humilité et de prudence. Ils s'engagent alors dans des aventures extérieures qui sont moralement contestables, comme ils l'ont fait au Vietnam durant les années 1960 ou encore récemment en Irak<sup>138</sup>.

Fukuyama, qui s'était rendu célèbre en 1989 avec son article, puis son livre sur la fin de l'histoire, fut étroitement associé au mouvement néo-conservateur jusqu'en 2002. Après sa participation à une étude sur la stratégie à long terme de l'administration Bush contre le terrorisme, il en vint à la conclusion que la guerre en Irak n'avait aucun sens. Pour lui, l'Amérique était arrivée à la croisée des chemins. Les événements en Irak allaient lui donner raison. Le désastre qui s'ensuivit était, selon lui, prévisible et découlait de l'incompétence de l'administration Bush. Cette

137. Ces idées reviennent constamment tout au long du livre de Hodgson.

138. En fin de compte, Hodgson considère qu'il est nécessaire pour la politique américaine de réconcilier les idéaux américains avec les principes du réalisme politique. Ce n'est qu'alors que la puissance américaine peut jouer un rôle positif et que les États-Unis dans leur implication sur la scène internationale sont en mesure de véritablement poursuivre des objectifs de paix (Hodgson, *op. cit.*, p. XII-XVII, 16, 128-130, 156, 162).

situation l'amena à écrire un nouvel ouvrage pour dénoncer le programme des néoconservateurs : *America at the Crossroads*<sup>139</sup>.

Dans cet ouvrage, Fukuyama démontre comment la croyance en l'exceptionnalisme américain a imprégné, sous l'administration du président George W. Bush, toute la culture politique américaine et a poussé, avec arrogance et agressivité, l'application de ce concept à ses limites ultimes. Ce faisant, Fukuyama accuse l'administration Bush d'avoir commis trois erreurs graves de jugement en déclenchant la guerre contre l'Irak. Après avoir exagéré la menace irakienne, le président Bush et ses alliés néoconservateurs ont refusé d'écouter la réaction internationale tout en sous-estimant les conséquences que ce conflit allait avoir sur la crédibilité internationale des États-Unis. Ils ont été ainsi incapables de tirer des leçons adéquates de la guerre du Vietnam<sup>140</sup>.

Dans cette perspective, l'élection de Barack Obama ne représente pas un accident de l'histoire. Ce dernier adhère ouvertement à une politique réaliste<sup>141</sup> et rejette le concept de l'exceptionnalisme américain tel qu'il est habituellement formulé. Si Barack Obama croit à l'exceptionnalisme américain, il lui donne un nouveau sens, comme il l'a déclaré à Strasbourg en avril 2009 : « Je crois en l'exceptionnalisme américain, tout comme je soupçonne que les Britanniques croient en l'exceptionnalisme britannique et les Grecs en l'exceptionnalisme grec<sup>142</sup>. » C'est pourquoi les États-Unis

139. Fukuyama, *op. cit.*, p. IX-XIV.

140. Par conséquent, selon Fukuyama, il est urgent pour les intellectuels américains de reconnaître la véritable nature du nationalisme américain et les implications fondamentales des mythes sous-jacents. Aussi, Fukuyama propose sa propre solution, qu'il baptise « réalisme wilsonien », qui permettrait d'éviter les débordements des néoconservateurs tout en ralliant les idéalistes libéraux (Fukuyama, *op. cit.*, p. 28-31, 63-64, 88-94, 133-140, 150-151 ; Lieven, *op. cit.*)

141. La lecture que le président Barack Obama fait des différents courants qui ont dominé la politique étrangère américaine depuis plus d'un siècle dépasse la simple curiosité historique. Obama comprend les différentes forces qui ont présidé à la prise de décisions cruciales telles que l'entrée en guerre ou non à certains moments décisifs. C'est dans cette perspective qu'Obama, influencé par la vision du monde de Reinhold Niebuhr et de George F. Kennan, propose des réponses « sensées » aux défis actuels posés par l'Afghanistan, l'Iran, la Corée du Nord ou le conflit israélo-palestinien. Conscient du poids des échecs passés, le président Obama dispose cependant d'une marge de manœuvre limitée.

142. Président Obama, Conférence de presse, 4 avril 2009, [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov).

ne doivent surtout pas procéder de manière arrogante à la promotion des valeurs démocratiques dans le monde. Les États-Unis doivent effectivement promouvoir leurs intérêts nationaux. Ils doivent également défendre leur souveraineté nationale. Ils doivent de plus garder leur liberté d'action. Mais ce faisant, ils doivent aussi, selon Obama, agir dans le cadre d'institutions multilatérales. Tout en dénonçant l'esprit de clocher périodique de ses concitoyens, il a proclamé sa conviction de la nécessité de travailler en concertation et de rechercher ensemble des solutions aux problèmes internationaux<sup>143</sup>.

Néanmoins, le concept de l'exceptionnalisme pourrait facilement resurgir comme une composante importante de la politique étrangère américaine. Nous n'avons qu'à observer comment la droite américaine actuelle, et particulièrement les membres du Tea Party, critiquent le président Obama à qui ils reprochent de ne pas adhérer à l'exceptionnalisme américain. Une victoire républicaine en 2012 ou 2016 pourrait donc signifier un retour en force de ce concept<sup>144</sup>.

\* \* \*

Tout au long de leur histoire, les dirigeants américains ont fait appel au mythe de l'exceptionnalisme américain pour justifier leur politique. Dans un premier temps, ce concept a joué un double rôle : celui de justifier une politique isolationniste sur la scène internationale et une politique d'expansion territoriale sur le continent américain. Dans un deuxième temps, les dirigeants américains eurent recours à la rhétorique de l'exceptionnalisme pour intervenir sur la scène mondiale comme superpuissance hégémonique.

En 1944, Reinold Niebuhr interpellait les dirigeants américains sur les dangers inhérents au nouveau rôle des États-Unis dans le monde. Il

143. Bacevich se montre ici très critique à l'égard des aspirations et des objectifs d'Obama en politique étrangère. Comme le seul objectif du système américain est d'assurer la stabilité du système international, il craint que les grandes promesses d'Obama n'aboutissent à une grande désillusion (Bacevich, *op. cit.*, p. 170-171, 187-188 ; voir aussi Robert Dallek, « The Tyranny of Metaphor », *Foreign Policy*, novembre 2010 ; Douglas J. Feith et Seth Cropsey, « The Obama Doctrine Defined », *Commentary Magazine*, juillet 2011).

144. Karen Tumulty, « Conservatives' New Focus: America, the Exceptional », *The Washington Post*, 20 novembre 2010.

mettait ainsi en garde ses contemporains contre le danger qu'il y avait pour l'Amérique, à vouloir « se substituer à Dieu ». Niebuhr recommandait que l'Amérique assume avec humilité ses nouvelles responsabilités, mais les dirigeants américains refusèrent de l'écouter<sup>145</sup>. Le résultat fut la guerre froide<sup>146</sup>.

En 1952, l'historien britannique William Denis Brogan publiait un article qu'il intitulait avec perspicacité « L'illusion de la toute-puissance américaine ». En pleine guerre de Corée, les commentaires de Brogan faisaient clairement référence aux déboires américains en Corée où ces derniers, en dépit de leur supériorité militaire, étaient incapables de l'emporter décisivement. Dans son article, Brogan mettait par surcroît les États-Unis en garde contre les dangers d'engager la superpuissance américaine dans d'autres mésaventures similaires<sup>147</sup>.

Nous avons donc cherché dans le présent chapitre à montrer comment la politique étrangère américaine est influencée par l'idéologie de l'exceptionnalisme. Évidemment, le processus de prise de décision est sujet à plus de contraintes qu'il n'y paraît à première vue. Entre autres, il est soumis aux déterminants que sont les intérêts particuliers, les conflits et rivalités entre les différentes instances bureaucratiques, les capacités matérielles, et les jeux du processus de négociation qui s'ensuivent. Les recours à la rhétorique de l'exceptionnalisme ou du rationalisme politique jouent cependant un rôle clé dans le processus. Tous deux servent à leur façon à justifier et légitimer les politiques internationales mises en place par les différentes administrations américaines<sup>148</sup>.

145. Reinhold Niebuhr, *The Children of Light and The Children of Darkness*, New York, Charles Scribner's Sons, 1944, p. 30-31, 141, 189-190.

146. En effet, les États-Unis sortirent de la Seconde Guerre mondiale dotés d'une puissance militaire et économique sans précédent. Ils crurent alors qu'ils disposaient de moyens suffisants pour reconfigurer le monde à leur image. Comme l'Union soviétique résistait au plan américain, les dirigeants américains exagérèrent la menace idéologique communiste pour gagner le soutien politique des membres du Congrès et assurer l'adhésion de l'Europe occidentale à ses projets. Il en résulta la guerre froide (Lloyd C. Gardner, *Architects of Illusion: Men and Ideas in American Foreign Policy*, Chicago, Quadrangle Books, 1970).

147. Dallek, *op. cit.*, p. 243.

148. Graham Allison et Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York, Longman, 2<sup>e</sup> éd., 1999 ; Daniel W. Drezner, « Ideas, Bureaucratic Politics, and the Crafting of Foreign Policy », *American Journal of Political Science*, vol. 44, n° 4 (octobre 2000), p. 733-749.

## Les auteurs importants

Andrew J. BACEVICH est professeur de relations internationales à l'Université de Boston. Ancien colonel de l'armée américaine, il a aussi enseigné à West Point et à l'Université Johns Hopkins. Il a aussi été directeur du Centre de relations internationales à l'Université de Boston. Auteur de cinq livres, c'est un adepte du réalisme chrétien. Il s'est montré très critique de la doctrine des guerres préventives qu'il considère comme immorale, illégale et imprudente. Catholique conservateur et républicain, il a appelé ses compatriotes à voter pour Barack Obama en 2008, compte tenu de la promesse de ce dernier de retirer les troupes américaines de l'Irak. Son principal ouvrage est *The Limits of Power: The End of American Exceptionalism* (2008).

Robert KAGAN est un historien et commentateur régulier de la politique étrangère américaine. Après avoir servi quatre ans au département d'État au cours des années 1980, il a été pendant treize années chercheur senior au Centre Carnegie pour la paix internationale avant de devenir chercheur principal à la Brookings Institution. Il enseigne aussi à l'Université Georgetown. Néoconservateur, il a été cofondateur du Project for a New American Century. Il était classé en 2008 parmi les 100 plus influents intellectuels du monde. Promoteur de l'exceptionnalisme américain, il est l'auteur de quatre livres dont *Dangerous Nation: America's Foreign Policy from Its Earliest Days to the Dawn of the Twentieth Century* (2006).

Henry A. KISSINGER a été président du Conseil de sécurité nationale américain (1969-1975) et secrétaire d'État (1973-1977). Il avait précédemment enseigné à l'Université Harvard où il a dirigé le Centre des affaires internationales. De plus, il a été consultant pour une multitude d'organismes et agences dont celle sur le contrôle des armements et la Rand Corporation. Réaliste politique en relations internationales, il a été à l'origine de la politique de détente avec l'Union soviétique, des accords de Paris pour mettre fin à la guerre du Vietnam et de la normalisation des relations avec la Chine. Auteur d'une vingtaine de livres, dont *Diplomacy*, publié en 1994.

Seymour M. LIPSET est un géant de la sociologie américaine. Il a terminé sa carrière comme professeur de sociologie à l'Université George Mason. Il avait précédemment été professeur de politique publique aux universités Stanford et Harvard. Il a aussi enseigné aux universités de Berkeley, Columbia et Toronto. Il est récipiendaire de très nombreux prix. Il a été président des associations américaines de science politique (1979) et de sociologie (1992). Largement influencé par les pensées de Tocqueville et de Weber, c'était un défenseur du concept de l'exceptionnalisme américain. Il est l'auteur de 21 livres. *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword* (1996), est l'un de ses principaux ouvrages.

Joseph S. NYE Jr. est professeur de relations internationales à l'Université Harvard depuis 1964. Il est un ancien doyen de la John F. Kennedy School of Government. Cofondateur de la théorie du néolibéralisme en relations internationales, il est à l'origine des concepts de la puissance douce, de la puissance dure et de la puissance intelligente, comme de ceux de l'asymétrie et de l'interdépendance complexe. Il a de plus fait contrepoids aux idées de Samuel P. Huntington. Au cours de sa longue carrière, il a reçu de multiples prix et récompenses. En plus de siéger à de nombreuses agences gouvernementales et de conseiller les présidents Clinton et Obama, il a été président de la branche nord-américaine de la Commission trilatérale. Il est l'auteur de plus de 25 ouvrages dont *The Paradox of Power* (2002).

### Les ouvrages fondamentaux

DALLEK, Robert, *The American Style of Foreign Policy, Cultural Politics and Foreign Affairs*, Oxford University Press, 1983. Dans cet ouvrage au caractère provocateur, l'auteur sort des sentiers battus pour analyser les débats houleux qui entourent le façonnement de la politique étrangère américaine. Dans le processus, et allant au-delà des explications traditionnelles, il présente la politique étrangère américaine comme une extension symbolique des espoirs et des craintes de la société américaine et le résultat de problèmes sociaux et politiques internes non résolus.

FUKUYAMA, Francis, *America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neoconservative Legacy*, Yale University Press, 2006. L'auteur explique dans ce livre les raisons qui l'ont amené à rompre avec le mouvement néoconservateur. Il expose son opposition à la doctrine de la guerre préventive et son désaccord avec la décision de l'administration Bush d'envahir l'Irak pour constater que l'histoire lui a donné raison. Il propose de substituer à la vision néoconservatrice une vision plus réaliste du rôle de la puissance américaine.

HODGSON, Godfrey, *The Myth of American Exceptionalism*, Yale University Press, 2009. Remontant aux premiers jours de l'histoire des États-Unis, l'auteur montre comment l'exceptionnalisme américain a été constamment exagéré. Non seulement l'histoire américaine a sa part de conflits, mais une grande partie du succès de l'Amérique est dû au hasard ou à la géographie. Sans être hostile aux États-Unis, l'auteur est critique des nouveaux missionnaires de l'exceptionnalisme qui entraînent l'Amérique dans des aventures douteuses comme celle de l'Irak.

MEAD, Walter R., *Special Providence, American Foreign Policy and How It Changed the World*, New York, Routledge, 2002. S'inscrivant dans la continuité de celle de McDougall, cette étude établit l'existence de quatre grandes écoles en politique étrangère américaines. L'école jeffersonienne cherche à protéger la démocratie américaine dans un monde troublé. Entre-temps, l'école hamiltonienne se concentre sur l'influence des facteurs économiques. Par ailleurs, l'école jacksonienne vise à défendre l'honneur des États-Unis dans le monde. Finalement,

l'école wilsonienne analyse comment les États-Unis ont réussi à répandre leurs valeurs dans le monde.

PFAFF, William, *The Irony of Manifest Destiny*, New York, Walker & Company, 2010. Renouant avec le réalisme chrétien de Niebuhr, Pfaff nous offre ici un des ouvrages les plus perspicaces et les plus complets sur les enchevêtrements passés et présents de la politique étrangère américaine. Remettant en question la croyance au statut exceptionnel des États-Unis, il démontre comment la cécité nationale et les folies idéologiques triomphalistes ont perverti l'art de gouverner aux États-Unis et ont conduit à une tragédie nationale.

## CHAPITRE 3

# Le poids du discours et du langage

*David Grondin*

Pour comprendre la politique étrangère américaine, on peut adopter plusieurs approches. Nous considérerons ici celles qui s'intéressent au discours et au langage. Lorsqu'on parle de discours, il n'est évidemment pas seulement question des discours officiels du président ou du secrétaire d'État; le terme peut évidemment renvoyer à ce type de communication politique, mais il renvoie plus globalement à la structure générale qui comprend les croyances incontestées, les pratiques et les règles qui régissent la façon dont les gens pensent et agissent sans même en être conscients<sup>1</sup>. Les discours sont compris comme des structures de pouvoir, des stratégies rhétoriques et des techniques de représentation de la réalité qui servent des objectifs politiques et des institutions particulières.

Ce chapitre portera donc, en premier lieu, sur une compréhension culturelle qui vise à interpréter la politique étrangère comme une construction identitaire nationale. En second lieu, on présentera les approches culturelles centrées sur le langage et le discours et ce qu'elles permettent d'accomplir. En troisième lieu, on présentera l'analyse discursive de la politique étrangère américaine. En dernier lieu, on résumera quelques études de cas employées pour mettre en application les approches interprétatives.

1. Frank Costigliola, « Reading for Meaning: Theory, Language, and Metaphor », dans Michael J. Hogan et Thomas G. Paterson (dir.), *Explaining the History of American Foreign Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 289.

## Interpréter la politique étrangère

La culture est probablement le concept central de l'étude de la politique étrangère américaine. Le défi qui attend toutefois quiconque veut étudier la culture est d'ordre méthodologique : comment s'y prendre ? Les approches qui s'intéressent au langage et au discours emploient une épistémologie interprétative<sup>2</sup>, c'est-à-dire qu'elles étudient la culture en parlant de « pratiques significatives », de « pratiques culturelles » ou de « productions culturelles » qui sont ancrées dans toutes les formes sociales d'activité.

Ce qu'on doit souligner d'emblée, c'est que la posture interprétative de ces auteurs les pousse à rejeter le dualisme cartésien du réalisme épistémique, qui présuppose une séparation ontologique entre les mots/langage et les idées/choses. Dans une logique d'interprétation, il est postulé que les mots et les discours ne sont jamais neutres et qu'aucun concept dans notre langage ne peut être « comparé » à la « réalité »<sup>3</sup>. La posture interprétative épouse ainsi une « logique d'interprétation qui reconnaît qu'il est improbable que l'on puisse cataloguer, calculer et spécifier les "vraies causes", et qui s'affaire plutôt à identifier les conséquences politiques manifestes de l'adoption d'un mode de représentation plutôt qu'un autre<sup>4</sup> ». Les approches culturalistes de la politique étrangère américaine mettent en jeu explicitement la possibilité d'opérationnaliser la culture dans une recherche scientifique en lui conférant un statut de variable indépendante qui expliquerait la conduite stratégique d'un acteur<sup>5</sup>. C'est ainsi que pour étudier des facteurs idéels ou des cadres sociaux aux contours évolutifs comme la « culture », pour interpréter la politique étrangère américaine, ces approches culturalistes vont poser la question

2. Voir Dvora Yanow et Peregrine Schwartz-Shea, « Introduction », dans Dvora Yanow et Peregrine Schwartz-Shea (dir.), *Interpretation and Method: Empirical Research Methods and the Interpretive Turn*, Armonk (NY) et Londres, M.E. Sharpe, 2006, p. xi-xxvii.

3. Friedrich V. Kratochwil, « Theory and Political Practice: Reflections on Theory Building in International Relations », dans Paul Wapner et Lester Edwin J. Ruiz (dir.), *Principled World Politics: The Challenged of Normative International Relations*, Lanham (MD), Rowman & Littlefield, 2000, p. 64.

4. David Campbell, *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, éd. rév., Minneapolis, University of Minnesota Press, 1998, p. 4.

5. Richard Price, « Correspondence. Isms and Schisms: Culturalism versus Realism in Security Studies », *International Security*, vol. 24, n° 1 (1999), p. 170.

de l'identité et de la culture américaines en privilégiant la prise en compte du contexte historique et des spécificités culturelles de toute analyse. Elles vont chercher à poser un nouveau regard sur des « faits établis », à faire parler ceux qu'on a fait taire et à exposer les inconstances, les hypocrisies et les jeux de langage des acteurs politiques comme des analystes qui étudient et cherchent à rendre compte de la politique étrangère américaine<sup>6</sup>. Par exemple, elles vont relever ce qu'une expression langagière comme « Axe du Mal » ou « Empire du Mal » révèle lorsqu'elle est employée dans un discours présidentiel : ce qu'elle nous dit des considérations identitaires américaines (ce que les États-Unis en tant que Soi représentent face à cet Autre ainsi caractérisé), des intentions et des politiques qui seront ensuite déployées ou invoquées pour justifier des actions de politique étrangère entreprises contre les sujets ainsi identifiés par « Axe du Mal » ou « Empire du Mal » – et aussi ceux que cela ne visera pas directement, soit d'autres adversaires ou alliés potentiels.

Avant d'élaborer davantage sur les diverses approches culturalistes interprétatives, il convient de souligner ici à partir de quel schème conceptuel et méthodologique des sciences sociales la culture est appréhendée par ces approches pour étudier la politique étrangère américaine. Il existe grosso modo deux grandes tendances qui se sont développées pour l'étude de la culture en sciences sociales : l'approche sociologique ou sociopolitique<sup>7</sup>, qui a inscrit la culture dans le cadre de l'État-nation en cherchant à dresser des portraits des cultures politiques des différents États-nations du monde, et l'approche anthropologique, qui met l'accent sur les communautés humaines et leurs expériences de la vie quotidienne

6. Nous croyons important de souligner ici qu'il n'est pas question de prêter à ces approches culturalistes des intentions ou des applications qu'elles n'ont pas en raison d'objectifs épistémologiques divergents. Par exemple, s'il est question de présenter pourquoi les États-Unis *doivent* craindre la Chine, l'approche interprétative permettra de mettre en lumière les raisons qui sous-tendent une vision menaçante de la Chine pour les États-Unis et de poser les questions d'une façon à problématiser des enjeux (comme le processus de construction de la menace, de la subjectivité).

7. Dans ce premier cas, on parlera généralement de la « culture politique nationale ». Cette tradition de recherche académique doit beaucoup aux travaux du sociologue allemand Max Weber, qui a développé une théorie de la légitimité politique de l'État dans une conception sociologique qui voit dans l'État un stade historique du développement sociopolitique occidental.

et qui repose en grande partie sur les travaux de l'anthropologue/ethnologue Clifford Geertz, pour qui la culture consiste en « des toiles de signifiants<sup>8</sup> ». Si la première a été popularisée dans la science politique américaine par Sidney Verba et Gabriel Almond<sup>9</sup>, qui ont longuement écrit sur la culture politique et la culture civique, la seconde n'a eu que peu d'adeptes dans les travaux sur les études de la politique étrangère américaine ou en Relations internationales dans la science politique américaine ; inutile de dire que c'est cette conception qui prévaut pour les approches culturalistes s'intéressant au discours et au langage.

Hors de la science politique<sup>10</sup>, la première approche venue tout droit de l'anthropologie conçoit la culture comme une différence inscrite socialement dans les communautés humaines, ce qui mine *ipso facto* toute prétention d'expliquer la culture avec une portée universelle et générale. Cette conception interprétative de la culture s'inscrit donc dans un schéma interprétatif et sémiotique. Avec ces approches culturalistes, l'accent est mis sur la culture comme une pratique de création de significations qui confère un rôle autant à la structure (la culture comme système de significations) qu'à l'agent (par la pratique d'interprétation du chercheur). C'est comme si la culture était une toile rassemblant plusieurs mailles (des relations) et nœuds (représentant des agents), ainsi que les interprétations faites autant par les agents eux-mêmes que par l'analyste de leurs relations (les signifiants sont alors les agents et les interprétations).

8. Clifford Geertz, *The Interpretation of Cultures*, New York, Basic Books, 1973, p. 5.

9. Gabriel A. Almond et Sidney Verba, *The Civic Culture*, Boston, Little Brown and Company, 1965 et Gabriel A. Almond et Sidney Verba (dir.), *The Civic Culture Revisited: An Analytic Study*, Boston, Little Brown, 1980.

10. Ayant vu la réticence de plusieurs chercheurs à accepter l'approche de Geertz, Lisa Wedeen a néanmoins cherché à théoriser la culture en tant que pratiques sémiotiques pour la discipline de la science politique américaine. Son intention était de faire bénéficier la science politique américaine des travaux d'anthropologie critique et des apports de Geertz, que la science politique américaine semblait avoir évité en raison de la « non-familiarité avec le langage utilisé [...] dans les études poststructuralistes de la culture » (p. 719). Elle a, ce faisant, joint l'idée de production de significations par le langage et les symboles qu'on trouve la description détaillée geertzienne à l'approche de la culture comme variable opérationnalisable d'Almond et de Verba (Lisa Wedeen, « Conceptualizing Culture: Possibilities for Political Science », *American Political Science Review*, vol. 96, n° 4, 2002, p. 713-728).

En procédant de cette façon, Geertz cherche à comprendre les diverses cultures en tant que systèmes culturels de significations: «des schèmes transmis historiquement de significations incorporées dans des symboles, un système de conceptions héritées exprimées sous la forme symbolique par des moyens par lesquels les hommes communiquent, perpétuent et développent leur connaissance de la vie et leurs attitudes envers elle<sup>11</sup>». Son analyse culturaliste mise sur l'analyse (systémique) des discours sociaux en voulant généraliser les actes symboliques – les signifiants – d'un système culturel. La culture se voit alors traitée comme un système symbolique dont on isole les éléments internes et les interrelations afin de caractériser le système d'un point de vue général<sup>12</sup>.

En concevant la culture comme schème d'interprétation, on retiendra donc trois dimensions par lesquelles on peut étudier la politique étrangère américaine: 1) la dimension *idéelle*, qui concerne les valeurs et les croyances et qui fait appel à l'imagination et aux concepts; 2) la dimension *sémiotique*, qui repose sur les signes et les codes, par lesquels on reconnaît la culture, qui reposent sur le langage et qui confèrent une signification aux mots employés selon des contextes donnés; et 3) la dimension *matérielle* de la culture, qui renvoie autant aux institutions (les agents de la production et de la diffusion culturelles dans l'industrie du divertissement, par exemple) qu'aux pratiques employées pour représenter la culture, comme le cinéma.

### La question identitaire

Quelle que soit la méthode interprétative employée pour analyser les éléments que l'on associe à la culture pour étudier la politique étrangère américaine, cette dernière sera étudiée comme une *pratique* et sera vue comme essentielle à l'entreprise de construction et de consolidation de l'identité nationale. Considérer la politique étrangère comme une *pratique* rejoint la compréhension de celle-ci donnée par David Campbell, qui a différencié la «politique étrangère» de la «Politique étrangère»<sup>13</sup>. La

11. C. Geertz, *op. cit.*, p. 89.

12. C. Geertz privilégie ainsi une description détaillée (*ibid.*, p. 26-27).

13. David Campbell, *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, 2<sup>e</sup> éd. rév., Minneapolis, University of Minnesota Press, 1998, p. 68-69.

première appellation (avec des minuscules) relève exclusivement de l'État et renvoie à la sphère traditionnelle de la politique étrangère (la diplomatie, par exemple), tandis que la seconde appellation (avec la majuscule) est la politique « *qui rend étranger*<sup>14</sup> », celle qui réfère de manière large aux pratiques de différenciation ou aux modes d'exclusion opérant à tous les niveaux (personnel, social, global, etc.) ; autrement dit, elle rend possibles les relations entre *Soi* et *Autre* sur le plan international.

On verra donc la culture comme socialement construite et c'est pourquoi on s'intéressera aux agents qui façonnent cette culture, à la façon dont ce processus s'effectue (à travers le langage), ainsi qu'aux contextes au sein desquels elle est constituée et consolidée, à savoir les discours qui donnent une signification à des pratiques représentationnelles de la politique étrangère américaine. Cela voudra dire, d'une part, que les moments charnières de la phase de constitution et de consolidation de la puissance globale des États-Unis – comme les expériences historiques de la Seconde Guerre mondiale et de la guerre froide – auront un impact plus grand dans la construction du sens donné à une action que des épisodes moins marquants. En d'autres mots, sans une confrontation idéologique perdurant depuis plus de trente ans, Ronald Reagan n'aurait pu se permettre de désigner publiquement l'URSS comme l'« Empire du Mal » en mars 1983.

De la même façon, à l'ère des médias d'information continue et des émissions de débats d'opinions et d'éditoriaux sur l'actualité qui parsèment le paysage médiatique américain, le choix des mots employés dans des négociations diplomatiques risque moins de passer inaperçu. En fait, ces mots se trouvent souvent repris en boucle par différents acteurs pour devenir inséparables du discours dominant américain sur un enjeu, comme la référence à l'image d'un « tigre édenté » pour parler des Nations unies advenant que le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale des Nations unies se prononcent contre une intervention militaire en Irak telle que le préconisait l'administration de George W. Bush. Cette association des Nations unies à l'image d'un « tigre édenté » rendu presque inoffensif a ainsi servi non seulement à discréditer l'institution elle-même, mais également à justifier la violation par les États-Unis des règles du droit international pour intervenir militairement en Irak contre l'avis du Conseil de sécurité. On pourrait croire que cette image est triviale, mais les

14. *Ibid.*, p. 69.

approches culturalistes axées sur le langage et le discours indiqueront que ces mots *font* des choses et participent à l'image de l'« Amérique » que se font les responsables de la politique étrangère – et ceux qui les acceptent (in)consciemment, comme la population. En ce sens, le langage est conçu comme *performatif*. Dans son ouvrage *The Myth of American Diplomacy*, l'historien Walter Hixson soutient ainsi que l'idée même qu'est l'Amérique (pratique représentationnelle) s'avère un mythe qui doit constamment être reconstitué et que c'est par une représentation sans cesse renouvelée qu'on en vient à « produire le consentement envers l'identité nationale<sup>15</sup> ».

Lorsqu'on s'intéresse aux pratiques représentationnelles qui constituent une identité donnée, on se concentre ainsi sur les expressions langagières, les images, les récits, les mythes et les métaphores qui sont employés pour *représenter* le monde et ses réalités – le langage incorpore alors les *pratiques représentationnelles* qui se trouvent, elles, à véhiculer des discours. Ces discours doivent ensuite être analysés pour que puissent être identifiés les processus rhétoriques (les mots choisis, les images évoquées, les métaphores employées, les mythes (ré)activés, etc.<sup>16</sup>) qui ont été déployés par les praticiens responsables de la politique étrangère américaine<sup>17</sup>.

### La construction sociale de l'identité nationale

C'est dans cet esprit qu'on en viendra à concevoir la culture comme constitutive de l'identité nationale par la pratique de la politique étrangère et de la Politique étrangère. Autrement dit, les éléments intégrés dans l'analyse de la politique étrangère américaine seront jugés en fonction de leur adéquation avec la représentation dominante de l'identité nationale. On étudiera plus précisément les formulations de l'identité nationale en s'intéressant au langage et aux discours qui donnent forme à cette culture

15. Walter Hixson, *The Myth of American Diplomacy: The National Identity and U.S. Foreign Policy*, New Haven et Londres, Yale University Press, 2008, p. 8.

16. On pourrait d'ailleurs voir l'analyse de métaphores ou de mythes comme deux techniques plus précises d'analyse discursive.

17. Patrick Thaddeus Jackson, « Whose Identity? Rhetorical Commonplaces in "American" Wartime Foreign Policy », dans Patricia M. Goff et Kevin C. Dunn (dir.), *Identity and Global Politics: Empirical and Theoretical Elaborations*, New York, Palgrave Macmillan, 2004, p. 170.

de l'identité nationale à la fois constitutive des pratiques de la politique étrangère et constamment (re)constituée. C'est pourquoi David Campbell dira qu'« [a]ucun État ne possède d'identité stable et prédiscursive<sup>18</sup> ». Une façon simple de comprendre la portée de cette affirmation est de s'arrêter sur la façon dont le discours sur l'identité nationale « crée, affirme et maintient » la représentation dominante du mythe nationaliste, alors que

[d]es masses de citoyens consentent consciemment et inconsciemment à l'identité du Mythe de l'Amérique en s'engageant de façon répétée dans des rituels comme celui de prêter serment d'allégeance au drapeau, de chanter l'hymne national et le "God Bless America", et célèbrent le *Memorial Day* [le jour du Souvenir aux États-Unis], le jour de l'Indépendance et l'Action de grâce. Un discours et une représentation nationaliste envahissants contiennent effectivement des défis contre-hégémoniques et marginalisent des critiques apparemment subversives à travers un processus culturel qui est continu [...] et fait partie intégrante de l'identité nationale<sup>19</sup>.

Pour saisir l'effet structurant du discours concernant l'identité nationale sur l'analyse de la politique étrangère, on s'arrêtera sur le poids que la représentation du passé impose sur le présent, alors que les pratiques de la politique étrangère sont elles-mêmes influencées par ces représentations et chercheront à les contester sans vraiment pouvoir le faire. En d'autres mots, par le truchement de la politique étrangère comme pratique, on pourra interpréter comment de nouveaux événements ou moments de crise – comme le 11 septembre 2001 – seront à même d'informer la compréhension de la politique étrangère, de raviver des pratiques coutumières et de lui ajouter de nouvelles significations. Liam Kennedy affirmera ainsi que « bien que le 11 septembre 2001 n'ait pas simplement mené à une nouvelle façon de voir [le monde] pour les Américains, cela a rompu le champ visuel et par le fait même les corrélats de l'identité nationale – cela a introduit un sentiment nouveau de vulnérabilité dans la culture américaine dans laquelle les impératifs de la "vie précaire" pourraient commencer à forger comment les Américains se voient et voient les autres<sup>20</sup> ». Il exposera ce faisant comment la vision des tours jumelles s'effondrant

18. D. Campbell, *op. cit.*, p. 91.

19. *Ibid.*, p. 9.

20. Liam Kennedy, « American Ways of Seeing », dans Martin Halliwell et Catherine Morley (dir.), *American Thought and Culture in the 21<sup>st</sup> Century*, Édimbourg, Edinburgh University Press, 2008, p. 266.

sera autant un choc émotif à regarder en direct à la télévision qu'une rupture du paysage urbain du chic quartier de Manhattan à New York. Le simple fait d'écrire « la ville de New York sans les tours jumelles » porte en lui-même l'évocation d'un passé et d'un drame sans que les événements qui s'y rapportent n'aient besoin d'être présentés dans le discours.

### **Les approches culturelles centrées sur le langage et le discours**

Comme nous l'avons mentionné précédemment, le poststructuralisme, soit l'approche théorique de laquelle s'inspirent la majorité des analyses de la culture américaine centrées sur les discours, rejette le réalisme épistémique comme philosophie du langage dans le cadre de laquelle le langage correspond à une réalité et n'est utilisé que de façon nominaliste pour décrire de façon neutre une réalité objective. Pour les poststructuralistes, le langage n'est pas une *simple représentation* : le langage est constitutif de la « réalité » qu'il décrit simultanément et il se rapporte aux signes et aux codes qui donnent une signification et qui désignent. C'est pourquoi Lene Hansen dit que le langage revêt un caractère ontologique pour les poststructuralistes, car « c'est seulement à travers leur construction dans le langage que les "choses" – des objets, sujets, États, êtres vivants et structures matérielles – se voient conférer une signification et sont dotés d'une identité particulière<sup>21</sup> ».

Il importe de comprendre que cela implique que le langage n'est pas que verbal. Par exemple, nul n'a besoin de verbaliser une intention en faisant un doigt d'honneur à autrui pour expliciter la signification de cette action. Au-delà du verbe et du geste, le langage est aussi social et politique. Il est social avant tout, parce que la langue qu'on parle n'est pas notre propriété individuelle mais bien celle partagée par une communauté linguistique, dans une culture et un contexte donnés. Lorsqu'on dit que le langage est aussi politique, c'est qu'on le voit comme « le lieu de production et de reproduction de subjectivités et d'identités particulières alors que d'autres seront simultanément exclues<sup>22</sup> ». Pensez, à titre d'exemple, au mot « citoyen » qui, selon les époques, excluait la majeure partie de la population (les femmes et les esclaves notamment), en Grèce antique ou

21. Lene Hansen, *Security as Practice: Discourse Analysis and the Bosnian War*, Londres, Routledge, 2006, p. 16.

22. *Ibid.*

dans les États-Unis de la période dite *antebellum*, à savoir de l'entrée en vigueur de la Constitution à la guerre de Sécession. À une autre époque, dans les États-Unis du tournant du xx<sup>e</sup> siècle, le terme excluait les femmes et, de façon arbitraire et structurelle, les Afro-Américains, dans le Sud notamment en raison des pratiques de ségrégation raciale. Au xxi<sup>e</sup> siècle, le même mot peut sembler plus inclusif, mais selon le contexte discursif dans lequel il sera employé, lorsqu'il est question de l'immigration illégale aux États-Unis, il désignera tantôt ceux ayant droit de passer, tantôt ceux ayant droit de travailler ou de rester.

### Types de langage

Outre le fait que dans une approche culturaliste le langage est ontologiquement important et nécessairement contextualisé, on doit également mentionner qu'il existe plusieurs types de langage, qui sont des systèmes de significations qu'on doit arriver à saisir autant de l'intérieur (savoir comment s'articulent les éléments formant un certain discours et quelles significations ils véhiculent) que de l'extérieur (en reliant les discours aux agents les articulant et en établissant une compréhension des liens entre le savoir et le pouvoir, à savoir les contextes discursifs et les agents d'énonciation et de légitimation des discours).

Dans les analyses interprétatives faites par les approches culturalistes, on peut relever qu'elles s'intéressent aux types de langage suivants :

- Le *langage politique* est certes le plus connu et, par conséquent, le plus étudié et employé dans les travaux d'analyse de discours. Les exemples les plus frappants sont évidemment les discours de présidents, qui sont analysés tant pour leur contenu (les idées fortes et les thèmes récurrents, l'annonce d'un programme politique) que pour leur contenant, à savoir les moyens rhétoriques dont usera le président pour convaincre ou manipuler l'opinion publique, ou à tout le moins obtenir son « consentement ». Cette façon plébiscitaire de faire de la politique par les discours publics fait partie des techniques qu'on peut associer à l'idée de fabrication de l'opinion et du consentement – l'expression consacrée de « *manufacture of consent* » est du journaliste Walter Lippmann<sup>23</sup>. Ainsi que l'exprime ici le spécialiste des « *critical discourse*

23. Walter Lippmann, *Public Opinion*, Project Gutenberg, 1922, p. 149 ; [www.gutenberg.org](http://www.gutenberg.org).

*analyses*<sup>24</sup> » Paul Chilton, on est souvent moins bien armé pour discerner le langage politique et notamment l'élément de la *lutte politique* du langage et de la communication : « Peu importe comment on définit le débat politique, il y a une dimension linguistique, discursive et communicative qui n'est généralement reconnue que très partiellement, lorsqu'elle l'est, par les praticiens et les théoriciens<sup>25</sup>. »

- Le *langage bureaucratique* est un langage qu'on doit maîtriser si on veut être à même de comprendre le fonctionnement des institutions, les non-dits des décisions politiques et administratives, ainsi que de repérer les acteurs clés des processus décisionnels. Il s'avère surtout utile de bien le comprendre dans les analyses de type organisationnel inspirées par le modèle de la politique bureaucratique ou pour l'analyse « corporatiste<sup>26</sup> » (voir le chapitre 12 ici). C'est un langage souvent plus hermétique et standardisé que le langage politique, voire « apolitique et aseptisé<sup>27</sup> ». Ce n'est d'ailleurs pas pour rien que le langage bureaucratique a acquis sa réputation notoire – et combien infâme – avec l'expérience du pouvoir bureaucratique dans l'Allemagne nazie. C'est l'efficacité de la raison instrumentale institutionnalisée dans les structures bureaucratiques qui était à l'œuvre dans le langage utilisé ; c'est là que la force de la dépersonnalisation du langage bureaucratique a pu être mise à contribution pour une gestion plus efficace de la machine meurtrière que fut l'Holocauste, transformant des humains en du « cargo » à « traiter » en référence à l'arrivée aux camps de travail et d'extermination de trains remplis de Juifs<sup>28</sup>. Plus près de nous, on a souvent fait remarquer comment le langage bureaucratique résiste

24. L'analyse du discours est aussi appelée « analyse critique du discours », pour la différencier de l'analyse positiviste de contenu des discours qui se limite à comptabiliser les mots.

25. Paul Chilton, *Analyzing Political Discourse: Theory and Practice*, Londres, Routledge, 2004, p. 4.

26. Michael J. Hogan, « Corporatism », dans Michael J. Hogan et Thomas G. Paterson (dir.), *Explaining the History of American Foreign Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 137-148.

27. Gemma M. Carney, « Data, Anecdote and Metaphor in Gender Equality Policy-Making: Merging “Intellectual and Real-World Mainstreaming” », dans Terrell Carver et Jernej Pikalo (dir.), *Political Language and Metaphor: Interpreting and Changing the World*, Londres et New York, Routledge, 2008, p. 173.

28. Kevin D. Haggerty, « Modern Serial Killers », *Crime Media Culture*, vol. 5, n° 2 (2009), p. 176.

aux exigences d'un langage sensible au genre dans les documents officiels des Nations unies (*gender mainstreaming*). Le langage bureaucratique est surtout fonctionnel et régularisé, car il sert à répondre à des politiques et à des mesures administratives.

- Le langage juridique est peut-être le plus difficile à cerner et aussi le plus hermétique, car il faut avoir un bagage juridique pour pouvoir s'y retrouver (il faut souvent être juriste soi-même). Il s'avère le plus utile dans les analyses relevant ou traitant du droit international. Sa particularité est d'être précis et de compter sur un vocabulaire technique qui comporte son lot de significations précises associées à un terme ou une expression donnés. La maîtrise du langage juridique sera d'un secours incomparable, par exemple, si on veut comprendre la portée politique et juridique de l'emploi de certains termes au lieu d'autres, par exemple celui de « combattant ennemi » pour désigner les prisonniers capturés en Irak, en Afghanistan ou ailleurs dans le cadre d'opérations menées dans la guerre contre le terrorisme, en leur refusant ainsi le statut de prisonniers de guerre. Utiliser le terme de « combattant ennemi » en place et lieu de « prisonnier de guerre » permet de prétendre respecter les conventions de Genève sur les prisonniers de guerre sans être lié par les obligations juridiques que l'utilisation du terme « prisonnier de guerre » implique. Un autre exemple est l'interprétation des événements du 11 septembre 2001 comme « acte de guerre » par le président Bush, une désignation qui a permis d'opter pour une réponse militaire qui serait vue comme une riposte légitime. Dans son discours au Congrès et au peuple américain du 20 septembre 2001, Bush s'est d'ailleurs efforcé d'asseoir son propos sur un langage à sonorité juridique, mais qui faisait bien attention de ne pas directement mentionner les paramètres et clauses du droit à la légitime défense ou du respect du droit international<sup>29</sup>.

Ce qui était perçu et vendu dans l'esprit à la population et à la classe politique américaines comme de la légitime défense et comme une situation concernant les droits humains et humanitaires était en fait habilement inscrit dans un langage politique et opaque. Dans ce cas-ci, c'est la connaissance du langage juridique qui permet de voir ce qui est présenté

29. Myra Williamson, *Terrorism, War and International Law: The Legality of the Use of Force against Afghanistan in 2001*, Aldershot, Ashgate, 2009, p. 168.

et ce qui est absent pour pouvoir ensuite tirer les conclusions qui s'imposent en ce qui a trait aux exigences juridiques et politiques. Enfin, un dernier exemple notable de la nature spécifique du langage juridique est celui de l'expression « technique d'interrogation poussée » (*enhanced interrogation technique*) employée par l'administration de George W. Bush pour défendre la pratique de la noyade simulée (*waterboarding*), en lieu et place de ce que c'était réellement, soit de la torture.

Tous ces langages accomplissent quelque chose et ont un effet sur la réalité. Ils permettent surtout de produire et d'appréhender des réalités, qu'on pourra vraiment étudier dans leur inscription sous la forme discursive. C'est le discours qui crée les catégories de signification par le truchement desquelles peuvent ensuite être comprises et expliquées les « réalités ». On ne nie donc pas l'existence même d'un monde matériel : ce qu'on étudie, ce sont les interprétations de réalités plurielles dans notre rapport à celui-ci, présentes sous la forme de textes. Le discours devient alors « une matrice plus large des pratiques sociales qui donnent une signification à la compréhension que se font les gens d'eux-mêmes et de leur conduite<sup>30</sup> ». L'analyse critique du discours<sup>31</sup> doit ainsi reconstituer l'objet de recherche et mettre en relief les liens *savoir-pouvoir* qui les sous-tendent et l'analyste pourra exposer les liens intertextuels.

Le débat devient ici intéressant, car on cherche à mettre en exergue les relations de pouvoir et le non-dit des discours, de la culture, du langage, alors vus comme des systèmes. On passe du sujet au système. La représentation discursive n'est donc pas neutre : ce sont les individus qui sont en position de pouvoir et qui ont l'autorité pour « produire » la réalité qui produisent la connaissance. Par exemple, cela veut dire que ce qui est dit par le président ou par un ministre sera jugé davantage crédible par ceux et celles qui interpréteront ce message, tout comme l'information

30. Jim George, *Discourses of Global Politics: A Critical (Re)Introduction to International Relations*, Boulder (CO), Lynne Rienner Publishers, 1994, p. 29.

31. Pour des travaux récents et complets sur l'analyse de discours en relations internationales, voir l'excellent ouvrage méthodologique poststructuraliste de Lene Hansen, *Security as Practice: Discourse Analysis and the Bosnian War*, *op. cit.*, ou encore le chapitre d'Iver B. Neumann, « Discourse Analysis », dans Audie Klotz et Deepa Prakash (dir.), *Qualitative Methods in International Relations: A Pluralist Guide*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire et New York, Palgrave Macmillan, 2008, p. 11-27.

communiquée par les hauts responsables du département de la Sécurité intérieure concernant une potentielle menace cyberspatiale terroriste se verra donner une plus grande crédibilité. En raison de leur position institutionnelle, les décideurs peuvent parler avec autorité d'enjeux de politique étrangère, mais cette autorité dépend surtout de leur accès à une certaine *connaissance*. La reconnaissance et l'exposition du lien savoir-pouvoir s'avèrent incontournables pour étudier la politique étrangère américaine. Si on s'intéresse, par exemple, au discours sécuritaire américain concernant la menace cyberspatiale, on devra d'abord procéder à l'identification des discours dominants, des élites qui les énoncent, ainsi que de leur capacité de structurer le débat sur la stratégie sécuritaire cyberspatiale américaine. Cela signifie qu'on devra connaître les experts privés de la sécurité informatique au gouvernement américain et les élites politiques américaines qui sont responsables de la sécurité cyberspatiale, et qu'on s'arrêtera à la connaissance que ces individus produiront.

### Du langage au discours

Cela nous amène à aborder la question des niveaux de discours, qui pose en elle-même l'épineuse question de la représentation et des pratiques représentationnelles par lesquelles on peut étudier la politique étrangère. Le défi qui se pose pour l'analyste est celui de la limite des interprétations, qui sont difficiles, sinon impossibles à établir définitivement, comme nous le rappelle Maja Zehfuss: « Ce qui est en jeu est de savoir comment adéquatement gérer le fait d'être partie d'une réalité qui ne peut pas être décrite ou saisie autrement que par des interprétations et en relation à nos pratiques, lesquelles la constituent par le fait même<sup>32</sup>. » Autrement dit, c'est l'idée que l'analyste fait partie du monde qu'il cherche à comprendre et à analyser. On parle en ce sens de la construction discursive de la réalité et on doit comprendre ce que cela signifie pour l'étude culturaliste de la politique étrangère, notamment quant aux limites analytiques que cela impose.

32. Maja Zehfuss, *Constructivism in International Relations: The Politics of Reality*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, p. 255.

## Les modes d'analyse du discours

L'analyse du discours s'avère en fait plus rigoureuse qu'elle ne semble l'être lorsqu'elle est utilisée par certains analystes, qui se contentent trop souvent d'utiliser les discours de dirigeants politiques pour les tourner en dérision et les présenter comme naïfs. On doit, au contraire, s'arrêter autant à ce que les politiciens disent qu'à la façon dont ils le disent; on doit surtout les prendre au sérieux. Comme l'écrivent Terrell Carver et Matti Hyvärinen, « [l]e potentiel pour la créativité en politique apparaît une fois qu'on met l'accent sur la rhétorique<sup>33</sup> ». En s'intéressant au rôle du langage, on doit aussi prendre en compte la production du Soi qui est impliquée dans la production de n'importe quel discours; en d'autres mots, « [l]e soi n'est pas une donnée pré-linguistique<sup>34</sup> ». Les politiciens doivent être vus comme les auteurs de leur propre production linguistique: « c'est le cas avec les phrases toutes faites (*sound-bytes*) et les mémoires de politiciens, qui essaient de répondre à des questions comme "à quoi le soi d'un politicien compétent devrait ressembler?", "quels types de slogans et de souvenirs renforcent le plus l'image"<sup>35</sup> ». Un discours véhicule également toujours au moins une représentation dominante et une ou d'autres représentations concurrentes<sup>36</sup>. Comme toute analyse interprétative, l'analyste ne prétend évidemment pas que son approche soit *la vérité*, mais il/elle soutient en revanche qu'elle est une interprétation plausible du texte à l'étude, qu'il s'agisse d'un discours présidentiel, d'une analyse universitaire, d'un éditorial journalistique ou d'un film<sup>37</sup>. L'analyse intertextuelle permet alors d'analyser un texte en le liant à d'autres textes<sup>38</sup>. Mais avant

33. Terrell Carver et Matti Hyvärinen, « Introduction », dans *Interpreting the Political: New Methodologies*, Terrell Carver et Matti Hyvärinen (dir.), Londres et New York, Routledge, 1997, p. 5-6.

34. *Ibid.*, p. 5.

35. *Ibid.*

36. I. Neumann, *op. cit.*, p. 70.

37. Ibrahim El-Hussari, « *President Bush's address to the nation on U.S. policy in Iraq: A Critical Discourse Analysis Approach* », p. 102.

38. Pour bien comprendre l'analyse intertextuelle qui va être opérée par l'analyste, pensez à comment vous vous comportez en visionnant des films que vous devez analyser. Vous allez lire le film en question partiellement en fonction de ce qu'il vous inspire en le comparant à d'autres films que vous avez vus qui lui correspondraient (vous établissez alors, sans nécessairement vous en rendre

d'en arriver à relier le texte à d'autres textes, on doit passer par l'étape de l'analyse du discours.

Dans l'analyse du discours, on parle des représentations – d'éléments qui sont re-présentés. Les représentations sont des films (par ex., *In the Valley of Elah*), des discours politiques (par ex., le discours présidentiel annuel sur l'État de l'Union prononcé devant le Congrès), des publications de vulgarisation (par ex., le *Reader's Digest*<sup>39</sup>), etc. ; ce sont des textes, des propositions et des pratiques et c'est par le langage qu'elles acquièrent une signification. C'est avec le temps et la répétition que les représentations sont institutionnalisées<sup>40</sup>. Si on parle de la normalisation d'un discours, c'est qu'il est question de l'institutionnalisation de pratiques représentationnelles qui se sont établies au fil du temps. L'analyse discursive trouve sa raison d'être dans la répétition de signes et d'images : « Tout signe – un sémaphore, une peinture ou une grimace – peut être analysé *comme* un texte, parce qu'il confère une signification à un contexte particulier<sup>41</sup>. »

Pour parler d'un discours – comme le discours sur la sécurité nationale, qui présentera un ennemi structurant contre lequel des mesures de protection seront déployées, des exigences de privilégier dans la prise de décision, la défense des intérêts de sécurité jugés vitaux, ainsi que la transparence démocratique du gouvernement – on cherchera une certaine *régularité* ou *permanence* dans les relations sociales qui le composent (les agents et les institutions qui le véhiculent, comme le président, ses prin-

compte, des catégories de films). Évidemment, plus votre connaissance cinématographique et votre culture sont étendues, meilleure ou plus riche sera votre analyse. Cela explique ainsi pourquoi toute interprétation est toujours déterminée d'abord par le lecteur lui-même, qui lira le texte en fonction de sa subjectivité et de sa culture personnelle (James Der Derian, « The Boundaries of Knowledge and Power in International Relations », dans James Der Derian et Michael J. Shapiro (dir.), *International/Intertextual Relations: Postmodern Readings in World Politics*, Lexington et Toronto, Lexington Books, 1989, p. 3-10).

39. Joanne P. Sharp, « Refiguring Geopolitics: The *Reader's Digest* and Popular Geographies of Danger at the End of the Cold War », dans Klaus Dodds et David Atkinson (dir.), *Geopolitical Traditions: A Century of Geopolitical Thought*, Londres et New York, Routledge, 2000, p. 332-352 et *Id.*, *Condensing the Cold War: Reader's Digest and American Identity*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2000.

40. Iver B. Neumann, « Discourse Analysis », dans Audie Klotz et Deepa Prakash (dir.), *Qualitative Methods in International Relations: A Pluralist Guide*, *op. cit.*, p. 61.

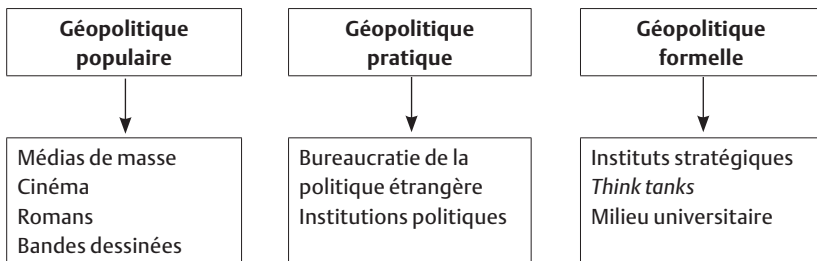
41. *Ibid.*, p. 63.

cipaux conseillers, mais aussi des chercheurs de *think tanks*). Cette permanence relative fera en sorte de réduire les possibilités d'interprétation, bien que cela ne conduise pas à une seule voie possible : il y a *toujours au moins une autre possibilité*<sup>42</sup>. C'est pourquoi on dira souvent que l'analyse discursive fournit un contexte possibiliste d'interprétation. L'analyse du discours permet également de reconstituer des trajectoires décisionnelles en révélant des possibilités ou des options que le texte écrit ou dit ne présente généralement pas.

Avant de passer à l'analyse du discours, l'analyste doit effectuer des choix concernant les niveaux de discours et le modèle de recherche intertextuelle qu'il choisira. La figure 3.1 ci-dessous montre les différents niveaux de discours qui peuvent faire l'objet d'une analyse.

**FIGURE 3.1**

**Les niveaux de discours de la géopolitique**



Source : Gearóid Ó Tuathail, Simon Dalby et Paul Routledge (dir.), *The Geopolitics Reader*, 1<sup>re</sup> éd., Londres et New York, Routledge, 1998, p. 5.

La géopolitique formelle comprend la production des *think tanks* et les analyses universitaires, tandis que la géopolitique pratique comprend les discours présidentiels et les discours politiques officiels, les publications gouvernementales ou émanant d'organisations gouvernementales américaines qui forment la production stratégique des praticiens politiques. C'est ainsi qu'en termes de discours, les discours politiques, à savoir la géopolitique pratique, revêtent une fonction constitutive pour les identités qu'ils construisent et consolident linguistiquement. En raison du puissant symbole que la présidence représente aux yeux de la population américaine, la rhétorique présidentielle se révèle d'autant plus importante, car

42. *Ibid.*

c'est elle qui, par la pratique diplomatique de la politique étrangère, oriente les États-Unis dans une voie ou une autre et donne une signification particulière à leurs choix en fonction de l'héritage culturel et en appelant à des symboles rhétoriques puissants comme les mythes<sup>43</sup>.

Dans *Security as Practice: Discourse Analysis and the Bosnian War*, Lene Hansen discute la méthodologie poststructuraliste en Relations internationales et présente l'analyse du discours à travers des modèles de recherche intertextuelle, qui peuvent servir de guide pour quiconque veut faire une analyse discursive. Elle établit que « comprendre le discours de la politique étrangère comme situé dans un champ discursif plus large ouvre un horizon de recherches théoriques et empiriques examinant comment les représentations de la politique étrangère et les représentations articulées par des forces politiques antagonistes, les médias, l'université et la culture populaire se renforcent mutuellement ou se font la lutte<sup>44</sup> ». L'étude de la politique étrangère impose alors de repérer les modes de reproduction, les pratiques représentationnelles et les formes de contestation que renferment les différents textes qui donnent corps à la politique étrangère, qu'il s'agisse de la doctrine officielle, d'analyses journalistiques ou de critiques culturelles (comme des films ou des documentaires). Hansen expose ainsi ce point :

Comment des textes clés construisent un savoir acceptable devient une question empirique qui doit être analysée; la question n'est pas de décider d'une épistémologie appropriée en sciences sociales comme c'est le cas dans le débat poststructuraliste-rationaliste-constructiviste. [...] Une compréhension intertextuelle de la politique étrangère part du principe que les textes construisent leurs arguments et leur autorité au moyen de références à d'autres textes : en faisant des citations directes ou en adoptant des concepts clés et des formules populaires. En faisant des liens à des textes plus anciens, des textes nouveaux reposent sur le statut des anciens, mais ce processus de lecture et de liaison crée de nouvelles significations : les références ne reproduisent jamais les originaux d'une façon qui serait identique, mais les insèrent dans le contexte présent et dans l'argumentation<sup>45</sup>.

Vous trouverez à la page suivante un tableau très didactique des modèles de recherche intertextuelle, qui reprend en grande partie les

43. Vanessa B. Beasley, *You, the People: American National Identity in Presidential Rhetoric*, Texas, A & M University Press, 2004, p. 45.

44. L. Hansen, *op. cit.*, p. 7.

45. *Ibid.*, p. 8.

niveaux de discours géopolitiques et qui peut être consulté par quiconque veut procéder à une analyse de discours.

**TABLEAU 3.1****Les modèles de recherche intertextuelle**

	<b>Modèle 1</b>	<b>Modèle 2</b>	<b>Modèle 3A</b>	<b>Modèle 3B</b>
<b>Point focal analytique</b>	<i>Discours officiel:</i> – chefs d'État – gouvernements – ministres – chefs de gouvernement – hauts fonctionnaires – déclarations officielles des institutions internationales – dirigeants des institutions internationales – haut gradés militaires	<i>Débat élargi sur la politique étrangère:</i> – opposition politique – médias – d'information – institutions corporatives	<i>Représentations culturelles:</i> – culture populaire – culture des Beaux Arts	<i>Discours politiques marginaux:</i> – mouvements sociaux – associations illégales – ONG – associations universitaires
<b>Objet d'analyse</b>	– Sources officielles – Sources directes et secondaires – Textes d'appui – Textes critiques	– Textes politiques – Discours de débats parlementaires – Textes médiatiques – Rapports de terrain – Éditoriaux – Opinion – Institutions corporatives – Campagnes publiques – Liens intertextuels récurrents	– Films – Fiction – Télévision – Jeux vidéo – Photographie – Bandes dessinées – Musique – Poésie – Architecture – Peinture – Récits de voyage – Autobiographies	– Journaux marginaux – Dépliants marginaux – Ouvrages marginaux – Sites Internet marginaux – Analyse universitaire

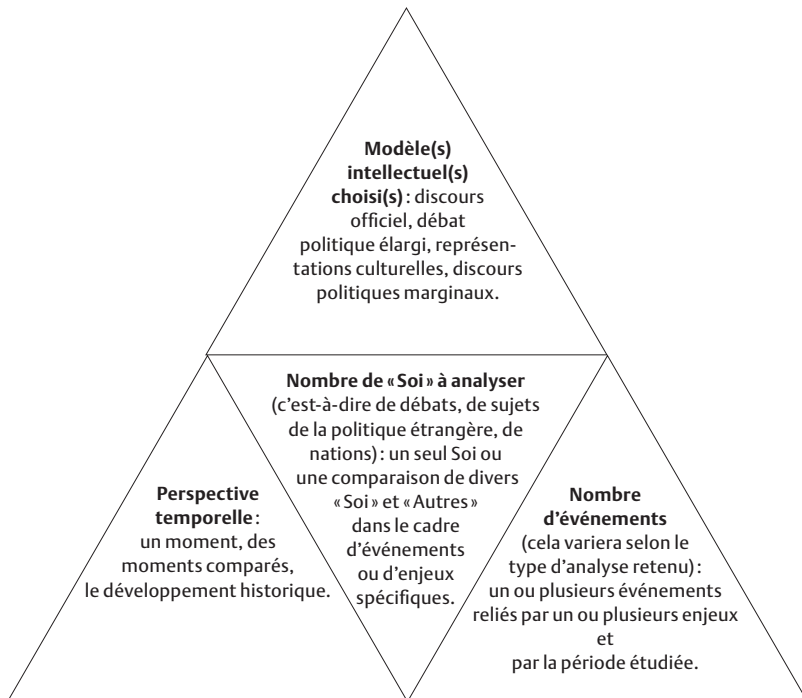
	<b>Modèle 1</b>	<b>Modèle 2</b>	<b>Modèle 3A</b>	<b>Modèle 3B</b>
<b>But de l'analyse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La stabilisation du discours officiel à travers des liens intertextuels</li> <li>- La réponse du discours officiel aux discours critiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'hégémonie du discours officiel</li> <li>- La transformation potentielle du discours officiel</li> <li>- La stabilité interne des discours médiatiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La sédimentation ou la reproduction des identités des représentations culturelles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La résistance dans des régimes non-démocratiques</li> <li>- La dissidence face à l'hégémonie des modèles 1 et 2</li> <li>- Les débats universitaires</li> </ul>

Source : Lene Hansen, *op. cit.*, p. 64.

Question de bien exposer les modèles de recherche intertextuelle présentés par Hansen, nous vous présentons ici deux cas provenant d'analyses connues de la politique étrangère américaine. Voici d'abord le canevas d'un projet de recherche en analyse du discours :

### GRAPHIQUE 3.1

#### Projet de recherche en analyse du discours



### L'exemple de *Writing Security* (David Campbell)

Dans son analyse, Campbell a choisi de s'intéresser à un seul Soi, les États-Unis, et au discours officiel (le modèle intertextuel 1). Il procède à une analyse généalogique de l'histoire américaine en s'arrêtant sur des épisodes importants de l'expérience américaine (découverte de l'Amérique, guerre d'Indépendance, guerre froide, après-guerre froide).

#### GRAPHIQUE 3.2

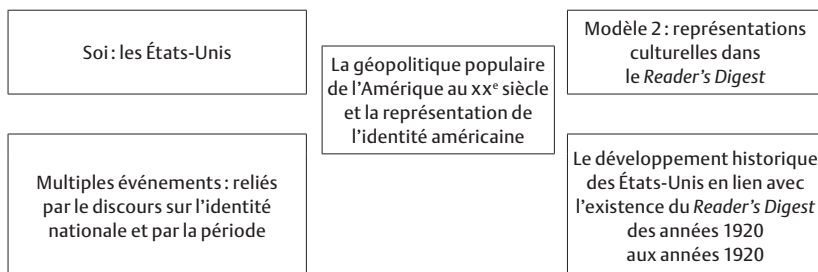


Source : Lene Hansen, *op. cit.*, p. 74.

### *Condensing the Cold War: Reader's Digest and American Identity* (Joanne Sharp)

Dans son analyse, Joanne Sharp procède à l'analyse croisée de documents qui sont autant des sources premières que secondaires afin d'exposer les liens entre le discours de la politique étrangère officielle et la représentation de la politique étrangère américaine dans la culture populaire, notamment dans le magazine *Reader's Digest*. Elle s'intéresse ainsi au langage géopolitique dans le magazine et enquête sur la manière dont les relations géopolitiques influent sur la construction de l'identité nationale à travers la culture populaire. Elle écrit ainsi que « la façon dont le *Reader's Digest* décrit le monde et la place de l'Amérique dans celui-ci aide à créer une place pour le lecteur dans cette géographie [de la guerre froide]<sup>46</sup> » .

46. Joanne P. Sharp, *Condensing the Cold War: Reader's Digest and American Identity*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2000, p. 26.

**GRAPHIQUE 3.3**

Source : Lene Hansen, *op. cit.*, p. 74.

**L'étude des pratiques et des représentations culturelles**

En somme, en se fiant aux modèles proposés par Hansen et aux exemples mentionnés plus haut, si on avait à synthétiser l'analyse discursive en la découpant en étapes, on pourrait conclure de la façon suivante<sup>47</sup> :

- Il faut d'abord être en mesure de délimiter l'étendue spatio-temporelle du discours et, surtout, de constituer un échantillon gérable de sources à analyser.
- Ensuite, l'analyste doit nécessairement reconstituer le discours – il crée lui-même son objet d'étude – en colligeant les représentations qui sont associées au discours.
- Enfin, il devra disséquer le discours en cherchant à repérer la *sédimentation* du discours, c'est-à-dire à identifier ce qu'on appellerait les sédiments ou les niveaux de constitution (ou les strates) du discours.

C'est ainsi qu'on pourra observer les changements subis par le discours au fil du temps – c'est là le processus de sédimentation. Il faut, pour ce faire, s'intéresser au développement historique des concepts et des idées employés et les confronter aux textes analysés<sup>48</sup>. La sédimentation renvoie à l'idée que les traces des différents niveaux s'étant succédé sont dissimulées et c'est l'analyse du discours qui permettra de révéler cette sédimentation des représentations au moyen d'une histoire conceptuelle. C'est ce

47. I. Neumann, *op. cit.*, p. 63.

48. L. Hansen, *op. cit.*, p. 84.

qui permettra à l'analyste d'exposer le processus de structuration d'un discours, de montrer comment le discours prend une certaine tangente et comment on en vient à considérer certaines questions comme plus importantes que d'autres.

Il faut également établir le statut des sources que l'analyse comportera (en choisissant quel modèle de recherche intertextuelle sera nécessaire ou possible). Il faut choisir ses sources en fonction de leur représentativité et de leur popularité, elles doivent être reliées à une articulation claire des identités et des politiques et elles doivent avoir l'autorité pour être utilisées pour définir une posture politique<sup>49</sup>. Hansen affirme ainsi que « l'écriture d'une bonne analyse du discours de textes primaires nécessite une connaissance du cas en question et cette connaissance vient, en partie, de la lecture des travaux standards sur l'histoire, les processus, les événements et les débats qui constituent un phénomène de la politique étrangère<sup>50</sup> ».

### Les images et les récits

Une analyse de discours peut porter sur différents éléments particuliers, comme la référence à un mythe fondateur ou à des métaphores puissantes. Dans le cas des États-Unis, certaines images récurrentes ou certains mythes établis ont une portée politique profonde. Nous en soulevons quelques-uns ici à titre d'exemples. Pensez quelques instants à l'idée de « liberté », qu'on associe volontiers aux États-Unis, parce qu'elle est une idée fondatrice de la Déclaration d'indépendance et de la Constitution américaine. Si on s'arrête à l'opposition entre deux représentations fortes au cœur du discours de la guerre froide, au moment de l'énonciation de la doctrine Truman – « le monde libre » (*free world*) opposé au « monde mis en esclavage » (*slave world*) –, on doit voir là que la représentation du monde mis en esclavage, elle-même tirée directement de l'expérience de la guerre de Sécession, a été employée par les dirigeants américains pour devenir la métaphore centrale de la guerre froide. Les États-Unis allaient diriger le « monde

49. *Ibid.*, p. 74.

50. Lene Hansen, citée dans David Grondin, « Le poststructuralisme », dans Alex Macleod et Dan O'Meara (dir.), *Théories des relations internationales. Contestations et résistances*, 2<sup>e</sup> éd., Montréal, Athéna Éditions, 2010, p. 320.

libre<sup>51</sup>». Or, comme le souligne l'historien Daniel Rodgers, l'idée de la liberté comme métaphore a d'abord pris son envol avec l'entrée en guerre des États-Unis dans la Seconde Guerre mondiale<sup>52</sup>.

C'était d'ailleurs la représentation visuelle employée par l'excellente série de films de propagande réalisée par Frank Capra durant le second conflit mondial, *Why We Fight* (c'est déjà ici une analyse intertextuelle). On a repris cette dichotomie prononcée par le vice-président Henry Wallace d'« une bataille entre un monde mis en esclavage et un monde libre<sup>53</sup> », qui reprenait celle de Franklin Roosevelt d'un monde « divisé entre l'esclavage humain et la liberté humaine<sup>54</sup> ». C'est par l'utilisation stratégique du langage que les images, les mythes et les métaphores peuvent être analysés. Et le fait qu'on ait choisi, dans *Why We Fight*, de représenter le monde mis en esclavage, c'est-à-dire le monde dominé par l'Allemagne nazie, dans ce cas par la couleur noire n'est certes pas innocent et a été très puissant dans le souvenir qu'il évoquait pour les Américains.

## Les mythes

Le mythe est souvent conçu comme une croyance erronée qui s'inscrit ensuite dans un récit fondateur (souvent romancé) et qui comporte des éléments symboliques auxquels s'attache une société. Au fil du temps, le mythe peut se forger en une « quasi-vérité » lorsqu'il s'insère dans un récit identitaire. À titre d'exemple, si on pense à l'image des États-Unis vus comme la « terre promise » ou comme « la cité sur la colline », on est dans le registre religieux des colons puritains qui voulaient faire des États-Unis la « nouvelle Angleterre ». On peut alors rapidement y associer un mythe puissant : celui de l'exceptionnalisme américain. Loin d'ériger ces idées en vérités, l'analyse discursive s'intéressera plutôt au contexte de leur réactualisation et aux éléments du mythe qui seront mis en relief (le fil du temps permettant à l'ancrage profond d'un mythe d'être évoqué sans

51. John Fousek, *To Lead the Free World: American Nationalism and the Cultural Roots of the Cold War*, Chapel Hill et Londres, University of North Carolina Press, 2000, p. 42.

52. Daniel Rodgers, cité dans *ibid.*

53. Henry Wallace, cité par *ibid.*

54. Franklin Roosevelt, cité par *ibid.*

nécessiter trop d'explications). Ce qui est commun à tout mythe est l'emploi de référents qui sont sélectionnés et embellis pour asseoir un espace discursif de communion, notamment dans la conception collective de la nation sur le plan historique.

Le récit de l'exceptionnalisme américain constitue sans l'ombre d'un doute le mythe fondateur par excellence de la nation américaine<sup>55</sup>. Il correspond à l'idée véhiculée par les dirigeants politiques suivant laquelle les États-Unis sont une nation différente et à l'avant-garde qui a pour mission de promouvoir le libéralisme et de propager ses idéaux et ses valeurs démocratiques – et de n'être surtout pas un empire, comme les puissances européennes l'ont été<sup>56</sup>. Le récit de l'exceptionnalisme américain sous-entend un sentiment de supériorité morale inscrit dans une volonté de démocratie et de liberté pour les autres nations. La force discursive de cette idée a entraîné un certain consensus idéologique au sein de la population, en plus d'instituer un mode narratif et émotif particulièrement puissant dans la production de l'identité. Dans les analyses interprétatives de la politique étrangère des États-Unis, on ne peut passer sous silence certains des mythes fondateurs de la nation américaine et c'est pourquoi leur évocation dans les discours fait davantage que simplement les raviver : ils participent directement à l'entreprise de construction nationale. Le mythe de l'exceptionnalisme s'ajoute souvent au mythe central de l'identité nationale américaine, celui de la frontière.

Le mythe de la « frontière » repose notamment sur l'interprétation classique de l'historien Frederick Jackson Turner, pour qui la Frontière, en tant qu'espace de rencontre entre deux peuples, constitue un élément formateur majeur de l'identité américaine<sup>57</sup>. Comme la capacité de créer

55. Élise Marienstras, *Les mythes fondateurs de la nation américaine : essai sur le discours idéologique aux États-Unis à l'époque de l'indépendance (1763-1800)*, Paris, François Maspéro, 1976 ; Jean Kempf, « De l'Amérique comme volonté à l'Amérique comme réalité. L'exceptionnalisme pragmatique de l'« école du consensus » », *Revue française d'études américaines*, n° 62 (2001), p. 61-71.

56. Thomas R. Hietala, « American Exceptionalism, American Empire », dans *Manifest Design : American Exceptionalism & Empire*, éd. rév., Ithaca, NY et Londres, Cornell University Press, 2003, p. 173-214.

57. Frederick Jackson Turner, « The Significance of the Frontier in American History », communication présentée à la réunion annuelle de l'American Historical Association, à Chicago, le 12 juillet 1893 ; en français, voir Turner, *La frontière dans l'histoire des États-Unis*, Paris, Presses universitaires de France, 1963.

et de faire perdurer les mythes réside dans l'usage de métaphores, le mythe de la frontière, auquel le récit de la « conquête de l'Ouest » est associé, constitue l'un des plus puissants et des plus durables de l'histoire des États-Unis tant il est constamment repris et réactivé dans les discours politiques, les médias de masse et, particulièrement, les films hollywoodiens<sup>58</sup>. C'est ainsi, nous rappelle Ayse Ceyhan, que le mythe de la frontière est invoqué dans les discours politiques et culturels pour « justifie[r] l'affirmation de la fonction de contrôle et de sécurisation de l'État, mais aussi, et surtout, il a un impact sur la définition de l'identité nationale ainsi que de la relation entre nationalité et citoyenneté<sup>59</sup> ». La prégnance de ce mythe de la frontière est tributaire de son association avec le discours de la menace, lequel est mis en œuvre pour participer à la formation de l'identité nationale au travers de pratiques d'inclusion et d'exclusion basées sur l'ennemi à exclure (l'Indien, le communiste, le Chinois, le terroriste intégriste musulman, l'immigrant clandestin mexicain, etc.) et la protection du Soi.

### Les métaphores

Les métaphores sont souvent corollaires ou complémentaires aux mythes, mais leur particularité est d'établir des connexions avec notre expérience, souvent sans même qu'on s'en rende compte<sup>60</sup>. Ce sont des figures de style qui établissent des comparaisons, mais de façon plus subtile, parce qu'elles omettent le marqueur de relation (par ex., « comme ») nécessaire à la comparaison directe. La métaphore mise sur l'analogie et/ou la substitution pour donner au langage un sens imagé et une connotation. Par exemple, dans les discours d'histoire populaire américaine portant sur la colonisation des États-Unis, on emploie souvent la métaphore des États-

58. Richard Slotkin, *Gunfighter Nation: The Myth of the Frontier in Twentieth-Century America*, New York, Harper Perennial, 1992, p. 6, 8-9.

59. Ayse Ceyhan, « États-Unis : frontière sécurisée, identité(s) contrôlée(s) ? », *Cultures & Conflits*, n<sup>os</sup> 26-27, 1997, p. 235-254 ; [www.conflits.revues.org](http://www.conflits.revues.org).

60. L'appellation « guerre froide » est elle-même une métaphore, désignant une guerre qui n'a jamais eu lieu à proprement parler entre les deux superpuissances qu'étaient les États-Unis et l'URSS entre 1945 et 1991, et qui a davantage ressemblé à une « chaude lutte », d'où le sobriquet guerre *froide* (F. Costigliola, *op. cit.* p. 293).

Unis comme les représentants d'un « Nouveau Monde » par rapport à un « Ancien Monde », alors représenté comme l'Europe<sup>61</sup>.

On a déjà parlé de la métaphore de la guerre froide faisant des États-Unis les leaders du « monde libre » et qui présentait le monde divisé en un système bipolaire. Au dire de John Fousek, cette métaphore a été structurante dans le discours de la politique étrangère de l'après-Seconde Guerre mondiale<sup>62</sup>. La métaphore guerrière est employée par les présidents pour convaincre qu'une situation politique nécessite leur leadership et le recours à une action nationale pour y faire face<sup>63</sup>. Il n'est d'ailleurs pas surprenant que la métaphore guerrière soit employée dans la rhétorique présidentielle, car, symboliquement, les forces armées (l'armée de terre, les fusiliers marins, la Marine et l'armée de l'air) sont « aux États-Unis la seule institution à être pensée et décrite comme “nationale”, par opposition aux administrations “fédérales”, y compris le gouvernement<sup>64</sup> ». L'appellation de la « guerre contre la terreur » développée et consolidée dans les dix dernières années s'est aussi établie à partir de l'héritage discursif des États-Unis comme leaders du monde libre pour devenir ultimement, dans le contexte post-11-septembre, la guerre menée « pour sauver rien de moins que la civilisation » et « pour la cause de la liberté »<sup>65</sup>. Ce thème a d'ailleurs été répété *ad nauseam* dans plusieurs des discours prononcés par George W. Bush après le 11 septembre 2001.

61. Une connotation similaire empruntée au champ lexical ancien/nouveau a d'ailleurs été adaptée à l'Europe en janvier 2003, au moment du débat au Conseil de sécurité de l'ONU entourant une éventuelle intervention militaire en Irak, par le secrétaire à la Défense d'alors, Donald Rumsfeld. Il a désigné des pays de l'Europe dont les dirigeants étaient opposés à l'intervention militaire comme la « Vieille Europe » (la France et l'Allemagne notamment), par opposition à une « Nouvelle Europe » composée des États qui étaient en faveur d'une telle intervention à savoir des pays d'Europe centrale et de l'Est (en plus du Royaume-Uni, dont l'identité attachée à l'Europe a souvent été récusée).

62. J. Fousek, *op. cit.*, p. 130.

63. Michael S. Sherry, *In the Shadow of War: The United States since the 1930s*, New Haven, Yale University Press, 1995, p. xxx.

64. Étienne de Durand, « L'armée américaine, la république impériale et ses soldats », *Hérodote*, vol. 116, n° 1 (2005), p. 24.

65. Discours de George W. Bush, 8 novembre 2001, prononcé au World Congress Center d'Atlanta, en Georgie; texte disponible ici [http://articles.cnn.com/2001-11-08/us/rec.bush.transcript\\_1\\_postal-workers-transcript-health-care-workers?\\_s=PM:US](http://articles.cnn.com/2001-11-08/us/rec.bush.transcript_1_postal-workers-transcript-health-care-workers?_s=PM:US) (consulté le 10 septembre 2011).

Dans son ouvrage *Gunfighter Nation: The Myth of the Frontier in Twentieth Century America*, l'historien Richard Slotkin donne l'exemple de la métaphore de Pearl Harbor pour expliquer comment la seule évocation de ces mots réfère à une série de faits historiques qui sont sous-entendus mais non détaillés et renvoient du coup à l'ensemble des traditions interprétatives de l'événement<sup>66</sup>. C'est ainsi que l'attaque du 7 décembre 1941 de la base de Pearl Harbor et tous les éléments s'y rattachant deviennent condensés dans la seule expression « Pearl Harbor », sans qu'on ait besoin de les préciser. Le contenu historique s'en trouve dilué au point de devenir un cliché. La culture politique américaine et le discours de sécurité nationale ont rapidement associé le 11 septembre 2001 à l'attaque japonaise sur Pearl Harbor, les Américains ayant eu le sentiment d'avoir été victimes d'un « nouveau Pearl Harbor ». Cynthia Weber soutient que d'un point de vue rhétorique, la métaphore de Pearl Harbor sert, dans le discours politique américain, à « fournir à l'Amérique un sens historique du destin, du devoir moral et de l'agence héroïque en faisant du passé glorieux le présent<sup>67</sup> ». Il n'y a aucun doute que les mots « Pearl Harbor » orienteront la réponse de sécurité nationale des États-Unis après le 11 septembre 2001, qui allait en quelque sorte constituer le moment de la « vulnérabilité retrouvée ».

La stratégie rhétorique sous-tendant ce parallèle analogique est loin d'être innocente et joue plutôt un rôle fondamental dans la volonté de réaffirmer le pouvoir souverain des États-Unis après le 11-septembre. Ce mécanisme psychique de défense, cette association de peur et de résolution investie dans la référence à Pearl Harbor, sert en fait à associer à l'événement nouveau, ici le 11-septembre, un alliage d'affects qui peut servir de fondement à l'action. La trame narrative de la métaphore du 11 septembre 2001 en nouveau Pearl Harbor transforme ultimement la subjectivité américaine en un Soi vaillant, glorieux et héroïque qui doit agir dans ce monde dont l'ordre a été redessiné après qu'il ait déjà par le passé été la victime d'une agression.

### **Quelques approches interprétatives**

Dans la section précédente, nous avons présenté ce en quoi consiste l'analyse discursive, en avons nommé les éléments principaux et avons exposé

66. R. Slotkin, *op. cit.*, p. 6.

67. Cynthia Weber, « Flying Planes Can Be Dangerous », *Millennium*, vol. 27, n° 1 (2002), p. 178.

les techniques courantes d'analyse discursive retrouvées dans l'analyse des mythes et des métaphores. Dans cette dernière section, nous présentons un éventail, non exhaustif il va sans dire, d'études de cas mettant en relief l'analyse discursive dans cinq champs d'études clés pour offrir une meilleure compréhension de la politique étrangère américaine : 1) au sein des relations internationales, avec deux sortes d'applications (analyses poststructuralistes et analyses constructivistes critiques) ; 2) en histoire diplomatique ; 3) en études américaines ; 4) en études féministes et sur le genre ; et 5) en géographie politique. Nous effectuons ce faisant un survol des approches interprétatives d'analyse du discours les plus courantes pour l'étude de la politique étrangère américaine et une présentation sommaire d'exemples d'application de l'analyse du discours pour l'étude de la politique étrangère américaine.

Il importe de spécifier que nous ne faisons qu'illustrer sommairement des analyses discursives qui ont été réalisées par des chercheurs réputés. Cette préférence se justifie autant par un souci pédagogique que pour des raisons d'espace. Elle est pédagogique dans la mesure où cette dernière section du chapitre se veut une invitation à aller lire les principaux travaux dont certaines conclusions sont esquissées ici. En effet, seule une immersion dans ces travaux permettra au lecteur de saisir l'ampleur de l'éclairage que ces différentes analyses de discours apportent sur la politique étrangère américaine.

Enfin, au risque de décevoir, il ne faudrait surtout pas que ces études de cas d'analyse du discours soient jugées selon des critères auxquels elles ne sauraient satisfaire, ceux des analyses rationalistes et positivistes. En d'autres mots, ces analyses ne répondent pas aux mêmes questions et impératifs : elles sont d'abord interprétatives et ne cherchent pas à établir un lien de causalité possiblement falsifiable, mais bien à proposer des interprétations plausibles de la politique étrangère américaine. Ces approches postulent qu'il est impossible d'avoir une vision objective et neutre du monde qui nous entoure et qu'on cherche à comprendre<sup>68</sup>. Elles savent aussi qu'aucune approche théorique ne peut donner toutes les réponses. Ceux qui jugent ces approches quant à leur « utilité » politique n'y trouveront pas satisfaction, car la dimension politique de ces analyses

68. Jenny Edkins et Maja Zehfuss, « Introduction », dans Jenny Edkins and Maja Zehfuss (dir.), *Global Politics: A New Introduction*, New York et Londres, Routledge, 2009, p. 20.

met leur propre perspective en question comme *inévitablement* contestable<sup>69</sup>. Cela dit, de procéder en adoptant «une épistémologie non causale n'implique pas d'abandonner des cadres théoriques rigoureux, l'analyse empirique du “monde réel qui a une utilité pratique” ou des évaluations systématiques de données et de la méthodologie<sup>70</sup>».

Les approches sont résumées ci-dessous :

- Pour les analyses en Relations internationales critiques, on retrouve les travaux des politologues David Campbell et Jutta Weldes, lesquels nous apparaissent incontournables pour leur analyse des représentations de l'identité étatique des États-Unis comme un *national security state* et pour leurs travaux reliant l'identité et la sécurité dans le contexte de la guerre froide.
- Pour l'histoire diplomatique, nous avons retenu la présentation de l'analyse métaphorique historique de Frank Costigliola et l'application de la métaphore virale de l'ennemi intérieur homosexuel dont il faut se purger avec l'analyse de Robert Dean durant la guerre froide au sein du *national security state*.
- De façon plus succincte, pour les travaux en études américaines<sup>71</sup>, nous avons retenu l'incontournable image des États-Unis comme un empire. Pour les études féministes et sur le genre, nous nous sommes intéressés au langage de sécurité nationale. Pour les travaux de géopolitique critique, nous avons retenu l'ouvrage consacré comme pionnier, celui de Gearóid Ó Tuathail, *Critical Geopolitics*<sup>72</sup>.

69. Jennifer Sterling-Folker, « Postmodernism and Critical Theory », dans Jennifer Sterling-Folker (dir.), *Making Sense of International Relations Theory*, Boulder et Londres, Lynne Rienner, 2006, p. 159.

70. L. Hansen, *op. cit.*, p. 5.

71. Donald Pease, *Cultures of United States Imperialism*, Durham, Duke University Press, 1993.

72. Notons que toute poststructuraliste qu'elle soit dans ses origines, la géopolitique critique est « devenue partie intégrante du courant dominant de la géographie humaine » (Merje Kuus, « Critical Geopolitics », dans Robert A. Denemark (dir.), *The International Studies Encyclopedia*, Blackwell Publishing, 2010 ; Blackwell Reference Online, [www.isacompendium.com](http://www.isacompendium.com)).

## La signification de la guerre froide (David Campbell)

Avec son ouvrage *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, dont nous avons présenté précédemment l'architecture de recherche (*research design*), l'analyse poststructuraliste de David Campbell nous permet de dresser un portrait de la signification de la guerre froide pour les États-Unis lorsqu'il s'agit de procéder à une analyse discursive de la politique étrangère. On pourrait même avancer que cet ouvrage a fait école, même si certains contestent l'influence que l'analyse de Campbell a pu avoir. La filiation entre l'analyse de Campbell et celle de plusieurs autres, comme celle de Gearóid Ó Tuathail, *Critical Geopolitics*, que nous présentons plus loin, ou encore l'autre ouvrage dont nous avons présenté l'architecture de recherche plus tôt, *Condensing the Cold War: The Reader's Digest and the National Identity* de Joanne Sharp, appuie l'idée que l'ouvrage de Campbell est en fait devenu l'ouvrage de référence incontournable de l'analyse poststructuraliste de la politique étrangère et des relations internationales.

Cherchant à comprendre pourquoi les États-Unis paraissent enclins à étendre la métaphore guerrière à des causes relevant davantage de problèmes de nature sociétale comme la consommation de drogues (guerre à la drogue) ou la pauvreté (guerre contre la pauvreté), Campbell réussira à bien mettre en relief comment « l'articulation constante du danger dans la politique étrangère » a contribué à la production et la reproduction de l'identité nationale américaine et comment la politique étrangère est devenue une pratique politique essentielle de la consolidation de l'État<sup>73</sup>. Il avance même que « la guerre froide doit être comprise comme une stratégie disciplinaire qui avait une portée globale mais un dessin national<sup>74</sup> ». Il a, par conséquent, surtout pu exposer de quelle façon la culture politique émergeant avec le *national security state* américain allait être associée à la guerre froide et allait être déterminante pour la construction de l'identité nationale américaine par la suite : « L'inscription globale du danger dans la politique étrangère des États-Unis existait depuis bien avant la guerre froide, mais c'est durant la guerre froide, lorsque de nombreuses obligations outre-mer ont été construites, que l'identité des États-Unis a été plus profondément impliquée dans la portée externe de l'État<sup>75</sup> ».

73. D. Campbell, *op. cit.*, p. 9, 13.

74. *Ibid.*, p. 153.

75. *Ibid.*

L'apport le plus fort de Campbell réside sans contredit dans sa théorisation du lien entre l'identité et la politique étrangère, lien qui se traduit par une pratique de production de barrières identitaires établies à travers l'identification de la différence. La différence n'étant pas menaçante en soi, c'est par le passage de la différence à l'altérité, dans un processus facilité par l'articulation constante du danger dans le discours de la *politique étrangère* (la vision traditionnelle), que cette construction du Soi et des Autres s'est vue objectivée et a produit le second sens donné par Campbell à « politique étrangère », celui de la *Politique étrangère*, de la politique qui rend étranger<sup>76</sup>. Comme l'explique Campbell, la politique étrangère « définie traditionnellement comme l'orientation externe d'États préétablis ayant des identités sécurisées<sup>77</sup> » fournit l'économie discursive qui rend possible le deuxième sens, la *Politique étrangère*. La politique étrangère comme pratique a fait que dans « le contexte de l'État-nation moderne, la *Politique étrangère* s'est vue conférer une position privilégiée comme le discours vers lequel on doit se tourner pour connaître les dangers prééminents pour notre société et nous-mêmes. En fonctionnant ainsi, la *Politique étrangère* crée les dangers desquels nous sommes censés nous accommoder<sup>78</sup>. »

Tout au long de son analyse du discours de la politique étrangère/*Politique étrangère*, Campbell s'attarde à relever, notamment pour l'époque cruciale de la guerre froide, les métaphores liées au corps biologique et l'emprunt au champ lexical sociomédical pour représenter le corps politique de l'État qu'est le *national security state* et pour parler de la doctrine de l'endigement, visant à « immuniser » la société américaine contre la « contagion communiste<sup>79</sup> ». C'est d'ailleurs le même type d'association, qu'on trouve à l'œuvre dans le discours sur le virus du VIH/sida du Service de l'immigration et de la naturalisation (*Immigration and Naturalization Service*) dans l'après-guerre froide, qui véhicule le message que le virus est un mal externe aux États-Unis et étranger aux Américains et qui défend une politique d'exclusion des États-Unis à l'égard de touristes et d'immigrants infectés<sup>80</sup>.

76. *Ibid.*, p. 68, 71.

77. *Ibid.*, p. 68.

78. *Ibid.*, p. 70.

79. *Ibid.*, p. 72, 157. Comme le souligne Campbell, l'idée de contagion communiste est le titre d'un article du *Times* en 1946 qui puisait dans le « long télégramme » du diplomate George Kennan.

80. *Ibid.*, p. 88.

### La culture géopolitique du tabloïd (François Debrix)

La « guerre contre la terreur » s'offrant comme point de comparaison avec la guerre froide en tant que guerre métaphorique (puisqu'on ne peut « faire la guerre à la terreur »), il convient de souligner ici une analyse récente de la culture de tabloïds effectuée par François Debrix dans *Tabloid Terror: War, Culture and Geopolitics*. Debrix poursuit en quelque sorte l'analyse de Campbell et même celle de Sharp, qui portaient toutes deux sur la guerre froide et l'après-guerre froide et dont la seconde s'attachait aux représentations de culture populaire. Dans cette étude, Debrix procède à l'analyse discursive de la géopolitique du tabloïd afin de comprendre le discours des éditorialistes, des analystes, des faiseurs d'opinion (« pun-dits ») et des chercheurs indépendants alimentant le discours populaire de la sécurité nationale. Celle-ci participe à la production d'un paysage culturel qui sert de médium et de discours pour véhiculer des images et des récits dans l'espace public en ce qui a trait aux questions de sécurité nationale<sup>81</sup>. Debrix s'intéresse particulièrement à la façon dont les représentations de la sécurité et de la terreur dans les tabloïds (ce qui comprend autant les réseaux médiatiques que les intellectuels de la chose étatique) véhiculent des images et des idées qui agissent comme des « vérités géopolitiques ». Ces vérités se trouvent insérées dans des récits dominants qui ont pour effet de renforcer le discours officiel, lequel s'en sert également en retour pour mieux arrimer la politique étrangère américaine avec le discours de la guerre à la terreur<sup>82</sup>. Le discours du tabloïd s'avère en outre un discours géopolitique qui réaffirme la prééminence de la souveraineté territoriale et de la sécurité nationale en tentant d'alarmer le public, voire de l'effrayer, en recourant à des représentations souvent sensationnalistes des affaires internationales.

### La crise des missiles de Cuba (Jutta Weldes)

Désireuse de comprendre comment les États-Unis avaient pu arriver au bord de la catastrophe nucléaire avec l'URSS en octobre 1962, dans *Constructing National Interests*, l'analyse constructiviste critique de Jutta

81. François Debrix, *Tabloid Terror: War, Culture, and Geopolitics*, New York, Routledge, 2008, p. 5-7.

82. *Ibid.*, p. 15, 18.

Weldes porte sur le discours des dirigeants étatiques et notamment sur la vision du monde des décideurs, une vision marquée par ce qu'elle a appelé l'imaginaire de sécurité nationale. Le processus de contestation idéologique allait permettre à la « vision du monde axée sur la sécurité nationale » (*national security worldview*) des États-Unis de rendre compte de la compréhension dominante des intérêts nationaux américains et d'expliquer les pratiques globalistes, interventionnistes et militaristes de la politique étrangère américaine depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale<sup>83</sup>. Pour Weldes, « [u]n imaginaire sécuritaire est, simplement, une construction de significations et de relations sociales bien établies à partir desquelles est créée une certaine représentation du monde des relations internationales<sup>84</sup> ». Cette conception du cadre culturel permet de reconstituer le processus cognitif associé à l'identification de la menace au sein des élites de la sécurité nationale et en tirer les codes culturels et intersubjectifs des significations établies par les individus qui se trouvent dans les plus hautes sphères du pouvoir ou qui ont une voix influente au sein de celles-ci<sup>85</sup>. Cela a, par conséquent, permis à Weldes d'illustrer le travail et l'influence d'individus clés et de procéder à l'analyse contextualisée du processus bureaucratique lors de la crise des missiles de Cuba.

Par son analyse discursive, elle a pu montrer que :

[d]ans le cas de la crise des missiles de Cuba, par exemple, les dirigeants officiels américains fonctionnaient dans l'imaginaire sécuritaire de l'après-guerre, lequel a permis la représentation du système international comme celui de « guerre froide ». À l'intérieur de cette représentation, une description de situation encore plus étroite, le « problème cubain », a défini les relations particulières [...] entre les États-Unis et Cuba et, partant, le contexte plus étroit de la crise des missiles. De façon plus spécifique, le problème auquel les États-Unis ont fait face en octobre 1962 dut être spécifiquement interprété comme une *crise* des missiles cubaine plutôt que comme, par exemple, un ennui des missiles cubain qui, quoique contrariant, n'aurait demandé aucune action américaine. Ces niveaux d'interprétation, nécessaires pour que les dirigeants officiels de l'État américain prennent une décision, sont enracinés dans l'imaginaire sécuritaire et produits à partir de celui-ci<sup>86</sup>.

83. Jutta Weldes, *Constructing National Interests: The United States and the Cuban Missile Crisis*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1999, p. 16.

84. *Ibid.*, p. 10.

85. *Ibid.*, p. 11.

86. *Ibid.*, p. 12.

La portée analytique de son étude est de raffiner le rôle joué par la conception des intérêts nationaux dans l'élaboration de la politique étrangère américaine. Le processus d'interprétation des décideurs se fait à l'intérieur même de l'imaginaire sécuritaire alors que les menaces aux intérêts nationaux sont construites et que la représentation identitaire dominante des États-Unis dans l'après-guerre en vient à exercer une pression à agir<sup>87</sup>. Dans cette vision, les États-Unis ont été représentés comme les leaders du monde libre. La menace structurante à leur survie a été désignée comme l'État totalitaire qu'est l'Union Soviétique et le communisme mondial, qui menaçaient les idéaux fondateurs des États-Unis que sont la démocratie et la liberté. Dans ce discours rendu possible par l'imaginaire de sécurité nationale, les États-Unis avaient pour mandat de montrer une image forte alors qu'ils étaient « menacés psychologiquement, politiquement et militairement [...] dans leur propre mode de vie<sup>88</sup> ».

L'apport indispensable de son analyse n'est pas de dire *pourquoi* une action a été entreprise (il n'est alors pas question de s'interroger outre mesure sur les intentions des décideurs), mais plutôt « *comment* il a été possible, et même a paru logique, naturel (*commonsensical*) aux décideurs de l'État de comprendre l'intérêt national de telle façon plutôt que de telle autre<sup>89</sup> ». Son étude cherche donc à problématiser comment on en était arrivé à l'idée que l'intérêt national des États-Unis était le mieux défendu par le retrait des missiles, une idée qui n'a pas été remise en question par les analyses jusqu'ici. En s'intéressant aux pratiques représentationnelles émanant du comité exécutif du Conseil de sécurité nationale (connu sous le nom de l'*ExComm*) et à celles qui l'ont influencé, elle cherche à repérer des silences ou certaines idées tenues pour acquises qui ont guidé la prise de décision de l'*ExComm* et se demande surtout « [p]ourquoi les décideurs américains (et de nombreuses analyses subséquentes) en sont-ils venus à comprendre la crise de cette façon particulière et comment ils en sont venus à définir et à accepter un intérêt national particulier comme une évidence<sup>90</sup> ».

87. *Ibid.*, p. 13-14.

88. *Ibid.*, p. 15.

89. *Ibid.*, p. 16.

90. *Ibid.*, p. 17-18.

### L'analyse métaphorique historique (Frank Costigliola)

Pour Frank Costigliola, les historiens aussi ont besoin de la théorie pour analyser l'histoire de la politique étrangère américaine, afin de pouvoir bénéficier d'outils pour analyser l'impact du langage ou encore le ton émotif d'un document écrit, et ce, pour « déranger ce qui est tenu pour acquis et aveugle notre pensée et notre lecture<sup>91</sup> ». Il faut d'ailleurs souligner qu'en dehors de la discipline historique, on a souvent l'impression, erronée il va sans dire, que l'écriture de l'histoire est objective et l'histoire écrite une fois pour toutes. Or, l'historien n'apporte jamais une vue objective du passé; c'est toujours une réécriture active dans le présent, faite à travers la narration et la description, qui repose sur l'interprétation comme forme d'explication. Il faut désacraliser la pratique de l'histoire et plutôt la voir comme une action politique sur le passé, le présent et le futur<sup>92</sup>.

En soulignant l'importance pour l'histoire diplomatique de revoir les images du passé (les représentations, en d'autres mots) et de dévoiler ce que certaines métaphores cachent, Costigliola rappelle que les choix linguistiques influencent l'écriture de l'histoire autant que la prise de décisions<sup>93</sup>. L'analyse des métaphores permet aux historiens de scruter les schèmes cognitifs qui structurent leur imagination et qui colorent leur analyse et leur permet également de cerner l'effet de certains mots fortement connotés qui ont été employés dans le cadre de processus décisionnels: « Certaines expressions langagières, comme *la propagation du communisme* ou *la théorie des dominos* peuvent contribuer à faire en sorte qu'une politique paraisse sensée ou inévitable. Le langage peut aider à persuader et la persuasion est centrale aux relations extérieures<sup>94</sup>. » On n'a qu'à penser à des expressions très imagées qui mettent en œuvre des métaphores jouant sur le genre pour caractériser la conduite de certains

91. F. Costigliola, *op. cit.*, p. 280-281.

92. Constantine Fasolt, *The Limits of History*, Chicago, University of Chicago Press, 2004. Je remercie Rob Walker de m'avoir fait connaître cette lecture stimulante lors de sa visite à Ottawa.

93. Keith L. Shimko, « Foreign Policy Metaphors: Falling "Dominoes" and Drug "Wars" », dans Laura Neack, Patrick J. Haney et Jeanne A. K. Hey (dir.), *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1995, p. 71-84.

94. F. Costigliola, *op. cit.*, p. 297.

hommes politiques en politique étrangère : on parlera ici notamment de l'attribution de comportements féminins à des décideurs qu'on veut discréditer ou dont on veut ternir l'image en attaquant leur masculinité comme la désignation faite par Franklin Roosevelt de Charles de Gaulle, qu'il n'appréciait guère, comme « Jeanne d'Arc » ou la « "mariée" récalcitrante<sup>95</sup> ».

### La métaphore virale de l'ennemi intérieur (Robert Dean)

En procédant à une analyse discursive de la constitution et de la transformation de l'ordre social par le discours de la sécurité nationale durant la guerre froide, en s'intéressant à la classe politique et aux fonctionnaires et praticiens de la politique étrangère sous la présidence d'Harry Truman, l'historien Robert Dean va montrer l'influence considérable sur la société américaine jouée par les impératifs de la sécurité nationale et la peur de la menace subversive, notamment l'homosexualité<sup>96</sup>. La peur de l'ennemi intérieur rend compte du fait qu'au sein du *national security state*, si on prépare le corps politique de l'État et consolide son identité en le protégeant d'une menace extérieure (nommément une attaque militaire), il n'en demeure pas moins qu'il faut aussi craindre la menace *subversive*, qui s'attaquerait au corps politique de la nation par la contamination, tel un virus<sup>97</sup>. Il faut alors voir comment un discours épidémiologique est mêlé au discours anticomuniste, une permanence langagière où l'ennemi intérieur est construit à travers des métaphores de nature médico-chirurgicale. La métaphore de l'ennemi agissant depuis l'intérieur réifie en ce sens une construction organique de la société (et de l'État), et c'est ainsi que les idées de subversion et de contamination associées au communisme seront aussi associées à d'autres « maux » de la société, comme l'homosexualité, vue comme la perversion sexuelle ultime (on en appelle publiquement aux médecins pour résoudre la question de l'homosexualité, autant chez les

95. *Ibid.*, p. 301.

96. Robert D. Dean, « "Lavender Lads" and the Foreign Policy Establishment », dans *Imperial Brotherhood: Gender and the Making of Cold War Foreign Policy*, Amherst, University of Massachusetts Press, 2001, p. 82-84.

97. Gabriel Périès, « Du corps au cancer : la construction métaphorique de l'ennemi intérieur dans le discours militaire pendant la Guerre Froide » (Parties 1 et 2), *Cultures & Conflits*, n° 43 (2001), p. 91-125 ; [www.conflits.revues.org](http://www.conflits.revues.org).

critiques de l'administration qu'en son sein). Dean relate ainsi la « chasse aux homosexuels » (« *Lavender Scare* », traduit ici comme « péril rose ») qui sera faite au département d'État sous l'administration de Harry Truman, où il sera d'ailleurs prétexté que « le service extérieur est spécialement attirant pour les homosexuels qui cherchent à fuir une société qui fronce les sourcils à leur égard, parce qu'ils "peuvent s'éloigner de la maison" et "aboutir dans un pays où les normes morales ne sont pas aussi élevées qu'aux États-Unis"<sup>98</sup> ». Il révèle en outre que les critiques de l'administration Truman, en plein maccarthysme, craignaient que « la présence d'homosexuels au sein de la bureaucratie de la politique étrangère américaine menace l'ordre sexuel basé sur le genre qui était vraisemblablement vu comme le soutien de la force de l'État<sup>99</sup> ». Le « péril rose » justifiera donc l'expansion du *national security state* en lui donnant une personnalité très masculiniste, virile et puissante. Dans cette analyse, on voit le *national security state* chercher à stabiliser l'ordre social par le contrôle sexuel afin d'assurer le processus de sécurisation qui anime la lutte anticommuniste, qui doit, elle, occulter toutes les autres préoccupations.

À ceux qui peuvent être portés à croire que ce « péril rose » a été un incident malheureux, mais trivial, Dean répond que c'est là méconnaître l'effet important de la purge<sup>100</sup>. Il souligne que cette « inquisition sexuelle » a résulté en une purge de plusieurs haut-placés de ce qu'il a appelé la « confrérie impériale » par des membres de l'extrême droite de la classe politique américaine, en associant la subversion à l'homosexualité et la politique d'apaisement à une posture faible, féminine et de soumission<sup>101</sup>. Ce sont les carrières d'experts de la Russie et de l'Europe et d'ambassadeurs qui ont ainsi été détruites par la campagne du département d'État visant à « certifier une normativité masculine et une orthodoxie sexuelle comme condition d'emploi dans la bureaucratie de la politique étrangère<sup>102</sup> ». La réalité sombre de cette inquisition : plus de 400 hauts fonctionnaires et bureaucrates, diplomates de carrière, ambassadeurs et agents du service extérieur « auront été renvoyés ou auront été contraints de remettre leur démission en raison d'une homosexualité réelle ou imaginée – un nombre

98. R. Dean, *op. cit.*, p. 84.

99. *Ibid.*, p. 86.

100. *Ibid.*, p. 65.

101. *Idem.*

102. *Ibid.*, p. 66.

dépassant du double le nombre de ceux ayant été mis de côté pour une « sympathie » communiste ou d'autres fautes<sup>103</sup> ». La « chasse aux sorcières » anticommuniste s'est ajoutée à la « purge des pervers ». De la même façon que les accusations de communisme portées par la commission de la Chambre sur les activités antiaméricaines (HUAC, House Un-American Activities Committee) ne pouvaient être effacées par des preuves contredisant les jugements, les enquêtes sur la loyauté et la sécurité effectuées lors de la « purge des pervers » n'ont pu être contestées<sup>104</sup> et sont devenues une facette interne de la politique de sécurité nationale : on en est venu à tester la loyauté des citoyens envers la nation, une pratique qui correspond à ce que le politologue Mark Neocleous a appelé le « complexe sécurité-identité-loyauté<sup>105</sup> ».

### La métaphore de l'empire américain (*American Studies*)

Avec les études américaines, l'impérialisme est vu à travers des lunettes postcoloniales<sup>106</sup>. Il est effectivement postulé que ce qui est affaire d'économie et de politique étrangère est déjà mieux rendu par des relations internationales et transnationales qui reproduisent ailleurs des conflits intérieurs. Amy Kaplan étudie ce « terrain impérial » depuis un certain temps déjà. Elle recourt ainsi au terme « empire américain » pour désigner l'exercice de la souveraineté nationale et le processus d'expansion de l'entité connue comme les États-Unis d'Amérique, une entité dont les frontières sont en constante expansion globale : « L'empire américain a longtemps suivi une logique double de construction des frontières, patrouillant tous les mouvements aux frontières mêmes, et de rupture des frontières pour assouvir le désir d'une expansion sans entrave aucune<sup>107</sup>. » Dans son ana-

103. *Idem.*

104. *Ibid.*, p. 96.

105. Mark Neocleous, « What Do You Think of Female Chastity? Identity and Loyalty in the National Security State », *Journal of Historical Sociology*, vol. 19, n° 4 (2006), p. 386.

106. Amy Kaplan, « Left Alone With America: The Absence of Empire in the Study of American Culture », dans Amy Kaplan et Donald E. Pease (dir.), *Cultures of United States Imperialism*, Durham et Londres, Duke University Press, 1993, p. 3-21.

107. Amy Kaplan, *The Anarchy of Empire in the Making of U.S. Culture*, Cambridge et Londres, Harvard University Press, 2002, p. 15.

lyse discursive des États-Unis comme un empire, elle relate des histoires de peuples qui ont été dominés comme «étrangers» et de sujets américains qui en ont bénéficié, lui ont été assujettis ou lui ont résisté. C'est le vécu et le quotidien de l'empire américain qui intéressent les travaux des études américaines. Dans cette optique, l'empire est imbriqué dans le tissu culturel de la vie américaine. Dans les études américaines, on parle d'empires et «d'espace impériaux comme de zones de contact et de sites de rencontre<sup>108</sup>». Cela nous ramène à la domestication et au champ sémantique du processus de civilisation, où les caractères de ce qui est domestique sont opposés à ce qui est sauvage, étranger, à conquérir ou à apprivoiser.

La politique étrangère américaine devient un processus d'écriture identitaire qui cherche à discipliner les composantes intérieures qui contesteraient l'identité nationale. Cela amène Kaplan à dire que ce qui concerne la politique intérieure – Kaplan parle de la domesticité (*domesticity*) – sert à unifier le domaine national et à générer une représentation de l'étranger pour que la nation puisse être imaginée comme la maison/le chez-soi<sup>109</sup>. Une conception de ce qui est étranger (lire dangereux ou menaçant) est ainsi indispensable, car c'est ce qui permettra d'ériger des barrières qui protégeront la nation chez elle. Les tenants de cette perspective conçoivent les États-Unis comme ayant toujours été porteurs d'un certain projet impérial qui a été contesté par de nombreuses franges de la société américaine et souscrivent à une position qui place l'impérialisme au cœur de la vie américaine :

Tournant le dos au désaveu de sa propre histoire impériale, l'adhésion à l'empire, à travers tout le spectre politique, célèbre et normalise la domination globale américaine comme un processus inévitable. La notion de *homeland*, avec ses connotations nativistes, fonctionne de façon à conserver un sentiment d'insularité domestique, de territoire toujours attaqué mais isolé du monde extérieur menaçant. Bien que le discours dominant place le territoire national et l'empire dans des sphères distinctes, [...] dans la politique américaine d'aujourd'hui, l'isolationnisme et l'internationalisme sont deux facettes de la même pièce de monnaie impériale<sup>110</sup>.

108. *Ibid.*, p. 14.

109. Amy Kaplan, «Manifest Domesticity», *American Literature*, vol. 70, n° 3 (1998), p. 581-606.

110. Amy Kaplan, «The Tenacious Grasp of American Exceptionalism: A Response to Djelal Kadir, "Defending America Against its Devotees"», *Comparative American Studies*, vol. 2, n° 2 (2004), p. 154.

### Le masculinisme du discours du *national security state*

Dans une étude qui a fait couler beaucoup d'encre, la féministe postmoderne Carol Cohn avait mis en relief la façon qu'ont les élites stratégiques d'employer un langage très masculiniste et influencé par le genre – sans vraiment toujours le réaliser – lorsqu'elles parlent de missiles qui *pénètrent* le territoire ennemi en discutant de stratégie nucléaire<sup>111</sup>. Il est vrai que le langage guerrier se prête à des analyses discursives assez intéressantes pour les études féministes et sur le genre. Lorsqu'on prête attention au discours de sécurité nationale du *national security state*, on y relève notamment qu'un lien est fait entre le corps des hommes et le corps de la nation et qu'on y prête à l'État des traits masculins et à la nation des traits féminins<sup>112</sup>. En fait, la logique qui prévaut pour le *national security state* en est une de subordination et d'obéissance en échange de la protection. La nation – représentée comme la femme – est vue comme se soumettant par adoration pour l'État – vu comme l'homme – qui lui apporte sa sécurité. Le *national security state* apparaît comme un « racket en échange de protection » pour les citoyens<sup>113</sup>, mais plus encore pour les femmes, qu'on veut confiner au rôle de mères et de femmes au foyer qui auraient apparemment besoin d'une image de « chevalier protecteur », l'image de l'homme courageux et vertueux qui s'interpose pour protéger sa famille des menaces du monde extérieur. À ce propos, le *national security state* de l'après-11-septembre a clairement employé le langage de la protection masculiniste lorsqu'il s'est agi de l'intervention militaire en Afghanistan pour sauver les femmes afghanes du joug des talibans<sup>114</sup>.

111. Carol Cohn, « Sex and Death in the Rational World of Defense Intellectuals », *Signs*, vol. 12, n° 4 (1987), p. 687-718.

112. Emily Rosenberg, « "Foreign Affairs" after World War II: Connecting Sexual and International Politics », *Diplomatic History*, vol. 18, n° 1 (1994), p. 59-70.

113. Charles Tilly, « War Making and State Making as Organized Crime », dans Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer et Theda Skocpol (dir.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, p. 169-191. Une version française a été publiée : Charles Tilly, « La guerre et la construction de l'État en tant que crime organisé », *Politix*, vol. 13, n° 49 (2000), p. 97-117.

114. Iris Marion Young, « The Logic of Masculinist Protection: Reflections on the Current Security State », *Signs*, vol. 29, n° 1 (2003), p. 1-26 ; Laura Shepherd, « Veiled References: Constructions of Gender in the Bush Administration Discourse on the Attacks on Afghanistan Post-9/11 », *International Feminist Journal of Politics*, vol. 8, n° 1 (2006), p. 19-41 ; Meghana Nayak, « Orientalism and

## La géopolitique critique (Gearóid Ó Tuathail)

Nous terminons avec un exemple provenant des travaux poststructuralistes de géographie politique, mieux connue comme la « géopolitique critique ». Les géographes politiques ont bien fait ressortir que les espaces n'ont pas de référents politiques fixes et que la géographie est une pratique et une forme de connaissance qui produit l'espace, l'écrit, le décrit, l'inventorie, le sépare, le partage et le structure pour la conquête. Dans *Critical Geopolitics*, Gearóid Ó Tuathail explique que les géographes ont porté plus loin les interrogations sur les présupposés historiques et territoriaux qui alimentent nos catégories conceptuelles. Au dire d'Ó Tuathail, la géopolitique est une forme gouvernementalisée de la connaissance géographique qui a voulu ordonner, organiser et discipliner l'espace global, vu pour la première fois comme un « espace fermé » au tournant du xx<sup>e</sup> siècle, au plus fort de la rivalité entre les puissances impériales et coloniales européennes. La géopolitique critique s'est ainsi spécialement intéressée à l'étude de la géopolitique sous la forme de discours (comme la figure 3.1 l'indiquait plus tôt dans le chapitre) pour explorer trois aspects de la production de l'espace et des territoires : la production et la signification des frontières, la production d'autres menaçants ainsi que la (re) production de l'identité<sup>115</sup>. Cette approche a permis de penser autrement la géographie politique, la géopolitique, les relations internationales et l'étude de la politique étrangère américaine<sup>116</sup>. C'est donc dire que la géographie est narrée et racontée par les peuples et les institutions qui luttent pour s'approprier les territoires et les espaces pour pouvoir y inscrire leurs référents moraux, discursifs et politiques.

\* \* \*

“Saving” U.S. State Identity after 9/11 », *International Feminist Journal of Politics*, vol. 8, n° 1 (2006), p. 42-61.

115. Mathias Albert, David Jacobson et Yosef Lapid (dir.), *Identities, Borders, Orders: Rethinking International Relations Theory*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2001.

116. Matthew Sparke, *In the Space of Theory: Postfoundational Geographies of the Nation-State*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2005.

Aucune approche ne peut prétendre tout expliquer. Les approches conventionnelles cherchent le plus souvent à expliquer le comportement des États-Unis en établissant un lien causal entre leurs capacités militaires et les intentions politiques de dirigeants rationnels cherchant à maximiser les intérêts nationaux. L'analyste prend le problème dans les propres termes de celui-ci sans les problématiser, il explique ce qui est arrivé et comment on lui a répondu. Les approches culturelles, pour leur part, passent par l'étude du discours et du langage, mais ce sont alors les questions du *comment* on en est arrivé à penser ce problème, du comment on pourrait le voir autrement et du *pourquoi* cela est arrivé qui sont posées. Comme nous l'avons expliqué d'entrée de jeu dans ce chapitre, interpréter la politique étrangère américaine par le discours et le langage exige plus que la seule analyse des capacités des États-Unis. On doit comprendre comment des intérêts semblant prédéterminés *le deviennent* en fonction de considérations identitaires et d'un contexte géopolitique particulier qui forment ce qu'on peut nommer le contexte possibiliste de leur existence, ce qui a pour effet de délimiter pour l'analyste les interprétations possibles des pratiques de la politique étrangère. Comme nous l'avons écrit ailleurs, « une analyse de la politique étrangère ne peut faire l'économie de l'analyse du contexte historique, social et politique et on doit toujours chercher à déceler ce qui pourrait se trouver derrière une déclaration, un discours ou une décision<sup>117</sup> ».

### Les auteurs importants

James DER DERIAN, professeur à l'Université Brown et chercheur au Watson Institute for International Studies, se spécialise dans l'étude de la sécurité globale et des médias. Il a produit trois films documentaires, dont *Human Terrain: Academics at War*. Son ouvrage *Virtuous War: Mapping the Military-Industrial-Media-Entertainment Network* (2001, réédité en 2009), qui étudie le complexe militaro-industriel américain et ses liens avec l'industrie du divertissement, a influencé la façon d'étudier la politique étrangère américaine dans ses représentations culturelles populaires (avec le cinéma et les jeux vidéo). En plus d'être l'auteur de nombreux articles et ouvrages sur la guerre, la technologie et la

117. David Grondin et Marie-Chantal Locas, « Comprendre les enjeux de la politique étrangère », dans Karine Prémont (dir.), *La politique étrangère des grandes puissances. L'impossible convergence des intérêts?*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2011, p. 181.

diplomatie, il est également, avec Michael Shapiro, codirecteur de l'ouvrage phare des analyses poststructuralistes en Relations internationales, *International/Intertextual Relations: Postmodern Readings in World Politics* (1989).

Jason DITTMER, professeur au département de géographie de l'University College London, est spécialiste des analyses de la géopolitique populaire, plus spécifiquement des représentations de la politique étrangère américaine dans les bandes dessinées de super héros (notamment Captain America). Il est l'auteur de l'excellent *Popular Culture, Geopolitics, and Identity* (Lanham (MD), Rowman and Littlefield, 2010). Il est également réputé pour ses analyses poststructuralistes de la diplomatie et son étude des liens qui existent entre la géopolitique américaine et les visions évangéliques, qu'on retrouve dans l'ouvrage qu'il a coédité, *Mapping the End Times: American Evangelical Geopolitics and Apocalyptic Visions* (Aldershot, Ashgate, 2010).

Stephen GRAHAM, Professeur (*Cities and Societies*) à la School of Architecture Planning and Landscape de l'Université Newcastle en Angleterre, est le spécialiste de la géopolitique urbaine et notamment de la guerre urbaine telle qu'elle est conçue par les stratèges américains. Son ouvrage *Cities under Siege: The New Military Urbanism* (Londres, Verso, 2010) constitue un véritable tour de force en ce qui a trait à l'influence des pratiques américaines de sécurité, de surveillance et de guerre qui sont pensées dans la façon de gouverner les espaces urbains.

Lene HANSEN, professeure au département de science politique à l'Université de Copenhague, est l'auteure de l'ouvrage *Security as Practice: Discourse Analysis and the Bosnian War*, qui constitue le premier ouvrage de méthodologie poststructuraliste pour l'étude de la politique étrangère et des relations internationales. Elle est notamment spécialiste de l'étude des images et de la culture visuelle dans l'analyse de l'identité en politique étrangère américaine et dans l'application du concept de sécurisation.

Michael SHAPIRO, professeur au département de science politique de l'Université d'Hawaï à Manoa, est l'auteur de nombreux ouvrages sur l'analyse de la politique étrangère américaine et de la chose militaire dans leurs représentations culturelles, dont *Cinematic Geopolitics* (Londres, Routledge, 2009) et *Violent Cartographies: Mapping Cultures of War*, (Minneapolis, University of Minnesota Press, 1997). En Relations internationales, il a notamment été l'un des précurseurs à étudier la politique de sécurité sous un angle discursif.

### Les ouvrages fondamentaux

CAMPBELL, David, *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, éd. rév., Minneapolis, University of Minnesota Press, 1998. C'est l'ouvrage de référence pour l'analyse poststructuraliste dans l'étude de la politique étrangère américaine et en Relations internationales. Sa relecture généra-

logique de l'histoire américaine à travers la pratique de la « politique qui rend étranger » et la richesse théorique et métathéorique de l'ouvrage en ont fait un incontournable autant en science politique et en histoire diplomatique qu'en géographie.

DEBRIX, François, *Tabloid Terror: War, Culture, and Geopolitics*, Londres et New York, Routledge, 2008. Cet ouvrage analyse la présentation des débats de politique étrangère américaine que les médias populaires mettent en scène pour informer le citoyen. Il procède à une analyse subtile et convaincante de l'influence des faiseurs d'opinion que sont les « *pundits* » et les éditorialistes invités à se prononcer dans des émissions télévisées d'affaires publiques et d'actualité et dans des tabloïds et des magazines de débats.

HIXSON, Walter, *The Myth of American Diplomacy: National Identity and U.S. Foreign Policy*, New Haven (CT), Yale University Press, 2008. Fruit d'une carrière de trente ans de recherche et d'enseignement, cet ouvrage de synthèse constitue une enquête magistrale du mythe qu'est l'Amérique. L'ajout de trois annexes théoriques fait de cet ouvrage de nature historique la suite logique à l'ouvrage de Campbell.

Ó TUATHAIL, Gearóid, *Critical Geopolitics: The Politics of Writing Global Space*, Minneapolis (MN), University of Minnesota Press, 1996. Ouvrage fondateur du courant de la géopolitique critique, il a redéfini les façons d'étudier la géopolitique sous une forme discursive et constitue un apport considérable à la façon de conceptualiser la relation entre l'espace, le territoire et le pouvoir dans son étude minutieuse de la politique étrangère américaine. Un « bijou » du travail interdisciplinaire qui se fait entre les Relations internationales, la géographie politique et les études de la politique étrangère.

WELDES, Jutta, *Constructing National Interests: The United States and the Cuban Missile Crisis*, Minneapolis (MN), University of Minnesota Press, 1999. Résultat de sa thèse doctorale, cet ouvrage présente de façon convaincante ce qu'une approche poststructuraliste et surtout ce que l'analyse du discours permet de faire pour l'étude de la politique étrangère américaine, en s'attaquant notamment à l'un de ses cas historiques les plus étudiés. Ce faisant, elle révolutionne également l'analyse du processus décisionnel. Cet ouvrage constitue un apport théorique et empirique indéniable.



PARTIE II

**LES APPROCHES STRUCTURELLES**



## CHAPITRE 4

# Théories de l'hégémonie américaine

*Charles-Philippe David et Julien Tourreille*

«L'hégémonie "bienveillante" ça n'existe pas», écrit Christopher Layne, qui cite le dicton de l'entraîneur Léo Durocher: «les bons gars finissent toujours derniers» et les États-Unis, conclut-il, «ne seront pas exempts du sort réservé aux *hégémons* du passé<sup>1</sup>». Au lendemain de la guerre froide, les États-Unis sont pourtant bons premiers et se retrouvent dans une situation particulièrement enviable. Disposant de l'ensemble des attributs de la puissance et en l'absence d'États ou d'alliance d'États rivaux, ils croient être en mesure de façonner la scène internationale selon leurs intérêts. Les administrations qui se sont succédé ont toutes eu pour objectif de maintenir cette position prééminente sur la scène internationale. Le *Defense Guidance Planning* de 1992, par exemple, énonce clairement cette grande stratégie. Ainsi, même si ce document fut largement critiqué au moment de la publication d'extraits dans la presse<sup>2</sup>, les idées principales qui y figurent révèlent avec force les objectifs fondamentaux de la prédominance devant guider la politique étrangère américaine au cours des décennies suivantes.

La réalité a cependant rattrapé cette volonté. Les aventures militaires en Afghanistan et en Irak en réponse aux attentats du 11 septembre 2001, et surtout la crise économique et financière aiguë depuis la fin 2007,

1. Christopher Layne, *The Peace of Illusions. American Grand Strategy from 1940 to the Present*, Ithaca, Cornell University Press, 2006, p. 20, 27.

2. Patrick E. Tyler, «U.S. Strategy Plan Calls for Insuring No Rivals Develop: A One-Superpower World», *The New York Times*, 8 mars 1992.

semblent avoir accéléré l'effritement ou le déclin de la puissance des États-Unis. Dès lors, son avenir et le réagencement de l'ordre international apparaissent comme l'un des enjeux majeurs des prochaines décennies. Cette réorganisation se traduira-t-elle par l'émergence pacifique de nouvelles puissances mondiales ou sera-t-elle marquée par une transition conflictuelle au sommet de la hiérarchie internationale? L'architecture internationale, tant politique qu'économique, mise en œuvre depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale sous l'égide des États-Unis sera-t-elle radicalement transformée? Comment la politique étrangère américaine peut-elle faire face à ce défi? Comment maintenir une primauté américaine dans un système international qui tendrait vers la multipolarité? Autant de questions que de défis auxquels les théories apportent des réponses contradictoires.

Depuis le début des années 1990, la configuration unipolaire du système international a permis aux États-Unis d'affirmer leur rôle hégémonique. Aucune puissance rivale ne venant contester cette situation, la stabilité du système unipolaire et les formes de rééquilibrage de la puissance se sont avérées des sujets controversés. Car la domination américaine sur la scène internationale n'est ni pérenne ni consensuelle. Si les attaques du 11 septembre 2001 ont mis en lumière la vulnérabilité des États-Unis face à des menaces non étatiques, la réponse privilégiée par l'administration Bush, teintée d'une forte « tentation impériale<sup>3</sup> », est venue mettre en lumière toutes les vulnérabilités, internes et externes, de l'hégémon. Dans le contexte actuel marqué par le déclin relatif de la puissance américaine, les capacités à mettre en œuvre une politique de repli stratégique et à gérer l'émergence de nouvelles puissances sont parmi les enjeux les plus débattus dans la recherche académique sur l'évolution de l'hégémonie des États-Unis dans le monde.

### ***Empire ou hégémon?***

#### **Les concepts contestés de la puissance américaine**

La configuration particulière du système international au lendemain de la guerre froide sert de toile de fond au débat contemporain sur les notions

3. Voir par exemple Michael Cox, « The Empire's Back in Town. Or America's Imperial Temptation. Again », *Millenium*, vol. 32, n° 1 (2003), p. 8.

d'empire et d'hégémonie. Dans ce domaine d'analyse, les paramètres du débat reposent grandement sur le sens et la terminologie adoptés par les auteurs. En effet, tandis que l'« empire » sous-tend une « forme directe d'asservissement par coercition », l'« hégémonie » réfère à une « forme indirecte de direction par consensus », et l'« impérialisme » renvoie à « la conquête armée d'un territoire étranger, le contrôle politique exercé sur celui-ci<sup>4</sup> ». Si le terme d'« empire » est plus réaliste et militaire, celui d'« hégémonie » est plus libéral et institutionnel. Certains diront qu'au bout du compte, les deux finissent par se ressembler. Dans le sens gramscien, rappelle Dario Battistella, la domination est hégémonique quand elle n'est pas ressentie ni par les sujets ni par les États qui la subissent puisqu'ils la considèrent comme légitime. C'est en ces termes qu'il faut aborder la question de l'état des États-Unis et de la nature de leur rang dans le système mondial.

La « tentation impériale » chez les Américains n'est au fond rien d'autre que l'intérêt déguisé en vertu – les théoriciens préférant d'ailleurs substituer à la notion d'empire celle d'un « moment unipolaire », notion qui prend son essor après 1990 puis s'éteint graduellement avec l'arrivée de la présidence d'Obama<sup>5</sup>. L'unipolarité comporte deux dimensions d'analyse. Premièrement, elle caractérise un ordre international dans lequel les États-Unis surclassent l'ensemble des autres États en termes de puissance, particulièrement militaire et économique. Le rééquilibrage de la puissance est ainsi rendu difficile du fait de son coût prohibitif<sup>6</sup>. Deuxièmement, elle constitue une composante fondamentale de la politique étrangère américaine. Le maintien de la prééminence des États-Unis sur la scène internationale devient alors l'objectif central de la grande stratégie des administrations qui se succèdent après la fin de la guerre froide. En l'absence de rival, les États-Unis étendent leur influence – en élargissant l'OTAN aux États d'Europe centrale ayant fait partie de la sphère d'in-

4. Dario Battistella, *Retour de l'état de guerre*, Paris, Armand Colin, 2006, p. 223, 250-251.

5. Charles Krauthammer, « The Unipolar Moment », *Foreign Affairs*, vol. 70, n° 1 (1990 /91), p. 25-33.

6. William Wohlforth, « The Stability of a Unipolar World », *International Security*, vol. 24, n° 1 (1999), p. 29; William Wohlforth, « U.S. Strategy in a Unipolar World », dans G. John Ikenberry (dir.), *America Unrivaled. The Future of the Balance of Power*, Ithaca, Cornell University Press, 2002, p. 103-104.

fluence soviétique, en renforçant leur présence dans le golfe Persique, ou encore en exportant (imposant) la démocratie libérale comme modèle dominant de développement politique et économique.

Cette « tentation impériale » connaît son apogée sous le premier mandat de George W. Bush<sup>7</sup>. En réponse aux attentats du 11 septembre 2001, son administration adopte une politique résolument proactive, que d'aucuns qualifieront « d'impériale », avec pour objectif non seulement de pourchasser les auteurs des attentats de Washington et New York, mais plus fondamentalement de remodeler la scène internationale, plus spécifiquement le Moyen-Orient, conformément aux intérêts et à l'idéologie de Washington. La frontière entre empire et hégémonie devient alors ténue, voire floue.

### Controverses sur la « tentation impériale » des années 2000

Les politiques menées par l'administration Bush entre 2001 et 2005 ont certes relancé le débat entre les tenants de la notion d'empire ou d'hégémonie pour qualifier la place des États-Unis sur la scène internationale<sup>8</sup>. Joseph Nye remarque ainsi en 2003 : « des analystes reconnus, tant de gauche que de droite, font de plus en plus référence à un “empire américain” comme le fait dominant du XXI<sup>e</sup> siècle<sup>9</sup> ». Malgré son regain de popularité<sup>10</sup>, l'emploi de la notion d'empire demeure fort controversé aux

7. Pour une présentation plus détaillée de cette politique impériale de l'administration Bush, voir le dossier spécial dirigé par Charles-Philippe David et David Grondin, « La redéfinition de la puissance américaine », *Études internationales*, vol. 36, n° 4 (2005), p. 433-557.

8. Charles-Philippe David, « Lectures sur l'hégémonie et l'avenir de la puissance américaine », *Études internationales*, vol. 36, n° 4 (2005), p. 433.

9. Joseph Nye, « U.S. Power and Strategy after Iraq », *Foreign Affairs*, vol. 82, n° 4 (2003), p. 60.

10. Parmi les ouvrages les plus marquants, on peut citer : Andrew Bacevich, *American Empire: The Realities and Consequences of U.S. Diplomacy*, Cambridge, Harvard University Press, 2002 ; Chalmers Johnson, *The Sorrows of Empire: Militarism, Secrecy, and the End of the Republic*, New York, Metropolitan Books, 2004 ; Niall Ferguson, *Colossus: The Rise and Fall of the American Empire*, New York, Penguin, 2004 ; Charles S. Maier, *Among Empires: American Ascendancy and Its Predecessors*, Cambridge, Harvard University Press, 2006.

États-Unis. Deux raisons expliquent cette situation<sup>11</sup>. Premièrement, tout comme les dirigeants américains, bon nombre d'universitaires rejettent l'idée impériale. John Ikenberry a soutenu par exemple que la notion d'empire était « trompeuse » pour comprendre la situation du système international articulé autour de la puissance américaine<sup>12</sup>. Kimberly Kagan rejette pour sa part l'idée d'empire en affirmant que « les décideurs politiques américains ont des objectifs fondamentalement différents de ceux des empereurs romains<sup>13</sup> ». Deuxièmement, le concept d'empire est trop chargé de connotations historiques qui ne correspondent pas à l'idée que se font la plupart des auteurs américains de l'histoire diplomatique des États-Unis. En effet, il comporte selon eux une dimension coercitive et négative. Les auteurs lui préfèrent par conséquent le concept d'hégémonie, car celui-ci évoque davantage l'influence et l'attractivité – des stratégies en apparence nettement plus acceptables. Dans ce contexte, peu d'universitaires américains s'intéressent aux dynamiques impériales et proposent une théorie aboutie de l'empire applicable au cas étatsunien (parmi les rares exceptions, on retrouve, ironiquement, les universitaires britanniques Paul Kennedy et Niall Ferguson qui enseignent aux États-Unis)<sup>14</sup>. Dès lors, la plupart des analyses faisant référence à l'empire américain relèvent en fait de l'étude de l'ordre hégémonique<sup>15</sup>, ou encore

11. Pour un aperçu plus complet de la contestation de la notion d'empire, voir Charles-Philippe David et Julien Tourreille, « Les États-Unis, un nouvel empire? », dans Stéphane Paquin et Dany Deschênes (dir.), *Introduction aux relations internationales. Théories, pratiques et enjeux*, Montréal, Chenelière Éducation, 2009, p. 230-246.

12. G. John Ikenberry, « Illusions of Empire: Defining the New American Order », *Foreign Affairs*, vol. 83, n° 2 (2004), p. 154.

13. Kimberly Kagan, « Hegemony, Not Empire: How the Pax Americana Differs from the Pax Romana », *The Weekly Standard*, vol. 7, n° 33 (2002), p. 16-17.

14. Daniel Nexon et Thomas Wright proposent une rare contribution à la définition d'un ordre impérial en relations internationales. Exposant une différence nette entre unipolarité, hégémonie et empire, cette contribution est particulièrement intéressante et importante. Elle représente en effet une tentative de cerner la logique, le caractère et les répercussions de la position des États-Unis sur la scène internationale et ses conséquences concrètes sur la politique étrangère américaine (Daniel Nexon et Thomas Wright, « What's at Stake in the American Empire Debate », *American Political Science Review*, vol. 101, n° 2 [2007], p. 253-271).

15. Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, New York, Cambridge University Press, 1981; Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers*:

associent l'empire à un *hégémon* plus puissant<sup>16</sup>, voire utilisent le terme d'hégémonie parce qu'il s'avère davantage politiquement correct que celui, controversé, d'empire<sup>17</sup>.

Contestée ou non, la notion d'empire ne saurait être totalement ignorée tant elle permet de comprendre la nature, les conséquences et les répercussions de la domination des États-Unis. Durant la première administration Bush, par exemple, Dimitri Simes avait souligné que « peu importe que les États-Unis se considèrent ou non comme un empire, pour de nombreux étrangers, ils se comportent de plus en plus comme tel et ceux-ci réagissent à Washington en conséquence<sup>18</sup> ». Dans cette perspective, Stein Tonnesson propose une synthèse et une classification systématique des ouvrages marquants sur le présumé empire américain<sup>19</sup>. Établissant une distinction subtile entre empire et hégémonie, il met en évidence deux catégories d'auteurs. D'une part, il y a ceux qui adoptent une définition stricte (coercitive) de l'empire et qui considèrent, du moins pour une majorité d'entre eux, que les États-Unis n'en sont pas vraiment un et ne devraient pas l'être. D'autre part, il y a les auteurs qui privilégient une définition souple (dite attractive) de l'empire, fondée plutôt sur sa capacité d'influence, et qui soutiennent largement l'idée que les États-Unis sont bien plus hégémoniques qu'« impériaux », et qu'ils doivent maintenir leur position prédominante dans le système international<sup>20</sup>.

*Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, New York, Random House, 1987.

16. Ernest Lefever, *America's Imperial Burden: Is the Past Prologue?*, Boulder, Westview, 1999.

17. Niall Ferguson, « Hegemony or Empire? », *Foreign Affairs*, vol. 82, n° 5 (2003) ; [www.foreignaffairs.com](http://www.foreignaffairs.com).

18. Dimitri K. Simes, « America's Imperial Dilemma », *Foreign Affairs*, vol. 82, n° 6 (2003), p. 93.

19. Stein Tonnesson, « The Imperial Temptation », *Security Dialogue*, vol. 35, n° 3 (2004), p. 329-343.

20. Voir aussi le dossier complet dirigé par Yale Ferguson, « American Empire », de la revue *International Studies Perspectives*, vol. 9, n° 3 (2008), p. 272-330, qui comprend des articles de Ferguson, David Lake, Hendrick Spruyt, Daniel Nexon, Richard Saull et Jennifer Sterling-Folker, sur la définition, la signification et la nature de l'empire américain ainsi que sur les politiques impériales de l'administration G. W. Bush.

TABLEAU 4.1

Les courants de pensée sur l'empire américain<sup>21</sup>

Les États-Unis...	sont un empire	sont un type différent d'empire ou de nation	sont un empire en déclin	ne sont pas un empire
doivent être un empire	Ferguson, Kaplan, Boot	Ignatieff, Ikenberry (2002)		
peuvent être décrits comme un empire		Lundestad	Todd	n/a
doivent être dénoncés en tant qu'empire	Mann	Hardt et Negri		n/a
ne doivent pas être un empire	Bacevich	Huntington	Johnson	Nye, Brzezinski, Kagan, Ikenberry (2004)

D'après Tonnesson, *ibid.*, p. 333

21. Les auteurs mentionnés ont publié les ouvrages suivants: Niall Ferguson, *Colossus: The Price of America's Empire*, New York, Penguin Books, 2004; Robert D. Kaplan, *Warrior Politics: Why Leadership Demands a Pagan Ethos*, New York, Random House, 2002; Max Boot, *The Savage Wars of Peace: Small Wars and the Rise of American Power*, New York, Basic, 2002; Michael Ignatieff, *Empire Lite: Nation-Building in Bosnia, Kosovo, Afghanistan*, Londres, Vintage, 2003; G. John Ikenberry, *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power*, Ithaca, Cornell University Press, 2002; Geir Lundestad, *The United States and Western Europe Since 1945: From «Empire» by Invitation to Transatlantic Drift*, Oxford, Oxford University Press, 2003; Emmanuel Todd, *Après l'empire. Essai sur la décomposition du système américain*, Paris, Gallimard, 2002; Michael Mann, *L'empire incohérent. Pourquoi l'Amérique n'a pas les moyens de ses ambitions*, Paris, Calmann-Lévy, 2005; Michael Hardt et Antonio Negri, *Empire*, Cambridge, Harvard University Press, 2000; Andrew Bacevich, *American Empire: The Realities and Consequences of U.S. Diplomacy*, Cambridge, Harvard University Press, 2002; Samuel Huntington, *Qui sommes-nous? Identité nationale et choc des cultures*, Paris, Odile Jacob, 2004; Chalmers Johnson, *The Sorrows of Empire: Militarism, Secrecy, and the End of the Republic*, New York, Verso, 2004; Joseph Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York, PublicAffairs, 2004; Zbigniew Brzezinski, *Le vrai choix. L'Amérique et le reste du monde*, Paris, Odile Jacob, 2004; Robert Kagan, *La puissance et la faiblesse*, Paris, Plon, 2003; et G. John Ikenberry, «Illusions of Empire: Defining the New American Order», *Foreign Affairs*, vol. 83, n° 5 (2004), p. 144-154.

S'il n'est pas question ici de faire une présentation détaillée de chacun des textes présentés dans le tableau 4.1, il est cependant possible d'identifier les principales positions des auteurs selon les approches théoriques qu'ils privilégient. En premier lieu, les théoriciens d'obédience réaliste apparaissent comme les plus divisés sur la notion d'empire. Certains, tels Ferguson, Kaplan et Boots estiment que les États-Unis doivent exercer une « obligation » impériale, pour ne pas dire impérieuse, de contrôle et de stabilisation du système international. Ils regrettent souvent la réticence des Américains à souscrire à cette mission et leur incohérence trop fréquente. D'autres, tels Brzezinski, Nye ou Kagan ne cèdent pas à la mode de l'empire et soutiennent que cette notion, en fait, ne permet pas de saisir les nuances et la complexité de la politique étrangère américaine. Huntington juge quant à lui que la constitution d'un empire menacerait l'identité américaine déjà mise à mal par l'immigration hispanique. En second lieu, les théoriciens libéraux, que ce soit Ignatieff, Ikenberry ou Lundestad, privilégient une définition de l'empire plus proche de l'hégémonie. Ils soutiennent l'idée que les États-Unis peuvent être un empire « bienveillant » qui joue un rôle déterminant dans la régulation du système international, notamment par leur recours aux institutions internationales, leur contrôle des voies de communication, ou encore leur participation aux opérations de stabilisation des États déliquescents. Enfin, si les théoriciens critiques dénoncent les États-Unis comme empire, ils divergent cependant sur la question de pérennité de ce modèle impérial. Todd estime que les États-Unis ne peuvent supporter les coûts économiques et militaires d'un empire. Johnson voit dans les excès de celui-ci (la multiplication des interventions militaires, la restriction des libertés civiles, les mensonges de la classe politique et la faillite économique) les causes mêmes de son effondrement. Hardt et Negri présentent un argument plus original. Les États-Unis pourraient perdre leur statut de puissance dominante, mais pas à cause de leurs excès, car les politiques qu'ils ont prônées ont été assimilées, la mondialisation aidant, par les pays étrangers. Les politiques impériales seraient dans ce cas pérennes, sans que l'empire survive...

### Les écoles de pensée sur l'hégémon américain

Le débat conceptuel depuis dix ans a été particulièrement fécond sur la nature exacte de l'hégémonie américaine, et pour qualifier ainsi les poli-

tiques menées par l'administration Bush. À cet égard, les différents courants théoriques portent un regard essentiellement lié à la lecture divergente qu'ils font de l'histoire<sup>22</sup>.

a) L'hégémonie américaine actuelle est, de l'avis des auteurs réalistes, comme Christopher Layne, Stephen Brooks, William Wohlforth, Randall Schweller, Deepak Lal et Bruce Berkowitz, exceptionnelle et inégalée dans l'histoire. Elle détermine très largement la ligne d'action et les mécanismes sur lesquels est fondé l'ordre international. Elle profite d'une prédominance totale, de cette situation d'unipolarité qu'elle occupe dans les rapports internationaux et qui empêche, du coup, l'émergence de menaces à la sécurité militaire émanant d'États prédateurs et parias (*rogue states*). Cette primauté fait pourtant l'objet d'âpres débats. Elle peut correspondre à une forme de réalisme « offensif » ou être qualifiée de réalisme « défensif », et non d'impérialisme. Le réalisme « offensif » est résolument impérialiste et correspond largement aux politiques de sécurité menées par la première administration Bush, entre 2001 et 2004. L'hégémonie américaine n'est pas un phénomène nouveau, mais de toute évidence, l'Amérique post-11-septembre, en abandonnant les usages diplomatiques de l'après-guerre froide, s'est inscrite en rupture avec le passé<sup>23</sup>. Le réalisme « défensif » souhaite pour sa part un retour aux stratégies américaines d'avant 2001. Il prône la retenue et non l'expansion. Il estime que la poursuite de stratégies prudentes octroie la meilleure sécurité – d'autant que celle-ci n'est pas rare mais abondante. Plutôt que la seule distribution des capacités de puissance, c'est l'agencement de facteurs structurels, comme les liens diplomatiques, les technologies et les doctrines militaires, les échanges économiques et les institutions internationales, qui détermine le comportement des États. La maximisation de la puissance – l'approche favorisée par le réalisme « offensif » – constitue pour le réalisme « défensif » une stratégie contre-productive car les États, en fait, recherchent la sécurité avant la puissance<sup>24</sup>.

22. Pour une présentation d'ensemble des théories de l'ordre international, voir Charles-Philippe David, *La guerre et la paix. Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Presses de Sciences Po, 2013, ch. 2.

23. Robert Kagan, *The Return of History and the End of Dreams*, New York, Alfred A. Knopf, 2008.

24. Pour les réalistes « offensifs », voir : Christopher Layne, « The Waning of U.S. Hegemony – Myth or Reality? », *International Security*, vol. 34, n° 1 (2009), p. 147-172 ; Stephen Brooks et William Wohlforth, *World Out of Balance* :

b) Des auteurs libéraux tels que David Bobrow, David Calleo, Carla Norrlof et John Ikenberry sont plus catégoriques : l'hégémonie est un mythe, voire une « folie » qui mène les États-Unis à la faillite, l'écart allant toujours croissant entre la vision américaine d'une domination du système international et sa capacité d'exercer la puissance<sup>25</sup>. Eric Hobsbawm estime en outre que plus aucune superpuissance ne pourra dicter une ligne de conduite ou imposer ses objectifs. Le directoire des grandes puissances est ainsi terminé selon lui. Il y a de plus en plus de centres de pouvoir, multipolaires certes, mais plusieurs de ces pôles ne sont plus les États<sup>26</sup>. L'optimisme libéral prend naissance en 1984 avec la thèse de l'« après-hégémonie » de Robert Keohane. Celle-ci est reprise en 1992 dans la formule de la « puissance douce » de Joseph Nye, où les Américains prennent conscience qu'en contexte de déclin relatif de leur primauté, il leur serait néanmoins possible de continuer à dicter les grandes orientations des rapports internationaux – notamment stratégiques. Comment ? Par le recours aux institutions qu'ils ont créées après 1945 et qui peuvent assurer dans l'avenir, même si les États-Unis n'étaient plus une superpuissance, la promotion de leurs intérêts, valeurs et conceptions de la sécurité. En d'autres termes, l'hégémonie serait institutionnalisée en l'absence de l'hégémon. Les États-Unis pourraient ne plus exister comme puissance dominante, mais leurs objectifs de sécurité et de prospérité être promus

*International Relations and the Challenge of American Primacy*, Princeton, Princeton University Press, 2008 ; Deepak Lal, *In Praise of Empires: Globalization and Order*, New York, Palgrave, 2004. Pour les réalistes « défensifs », voir : Randall L. Schweller, *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power*, Princeton, Princeton University Press, 2006 ; Bruce Berkowitz, *Strategic Advantage: Challengers, Competitors, and Threats to America's Future*, Washington, Georgetown University Press, 2008.

25. G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*, Princeton, Princeton University Press, 2011 ; Carla Norrlof, *America's Global Advantage: U.S. Hegemony and International Cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010 ; David P. Calleo, *Follies of Power: America's Unipolar Fantasy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009 ; Davis B. Bobrow, *Hegemony Constrained: Evasion, Modification, and Resistance to American Foreign Policy*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press, 2008.

26. Eric Hobsbawm, *On Empire: America, War, and Global Supremacy*, New York, Pantheon Books, 2008.

par les institutions, les élites politiques et financières, les organisations intergouvernementales (OIG), les firmes, les pays alliés qui réclament et maintiennent un ordre libéral américain (on est proche ici de la thèse des auteurs critiques Hardt et Negri). Ainsi, selon cette approche, l'unilatéralisme de l'administration Bush a fragilisé, tant aux yeux des alliés que des rivaux des États-Unis, l'image entretenue depuis la Seconde Guerre mondiale selon laquelle la puissance dominante du système international consentait à voir sa liberté encadrée et modérée par les institutions internationales qu'elle avait largement contribué à mettre en place<sup>27</sup>.

c) Enfin, des auteurs critiques tels que Noam Chomsky, Emmanuel Todd et Bertrand Badie annoncent la décomposition de l'hégémonie américaine « [...] dans un monde qui n'aurait plus besoin d'elle<sup>28</sup> ». Les critiques voient dans les discours du gouvernement Bush sur l'ennemi une justification à la « réponse » militaire qui renouvelle « l'appel de l'empire » et renforce l'assise de l'exceptionnalisme américain, dans une conception linéaire de l'histoire de l'évolution du rôle des États-Unis dans le monde<sup>29</sup>. À l'inverse, n'assiterait-on pas plutôt à la régression de l'hégémonie et à la naissance d'un « désordre apolaire », autrement dit d'une « dépoliarisation » ? Oui, selon Badie, et il sera davantage difficile de maîtriser toute forme de gouvernance internationale : un système « apolaire » s'installe « sous l'effet conjugué d'une crise de puissance et d'une forte aptitude des petits à créer une diplomatie contestataire<sup>30</sup> ». L'esprit de « connivence » des grands sera de plus en plus mis à mal par la « contestation » des petits, produisant des crises de puissance, d'inclusion, de délibération et d'organisation. La tendance oligarchique du système international sera défaits par « la gouvernance par le petit nombre », prophétise le critique français qui affirme

27. Les fondateurs du paradigme hégémonique libéral sont : Robert Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Boulder, Westview Press, 1989 ; Joseph Nye, *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

28. Emmanuel Todd, *Après l'empire. Essai sur la décomposition du système américain*, Paris, Gallimard, 2002, p. 22.

29. Voir, du critique célèbre Noam Chomsky, *Hegemony or Survival: America's Quest for Dominance*, New York, Metropolitan Books, 2003.

30. Bertrand Badie, *La diplomatie de connivence*, Paris, La Découverte, 2011, p. 14.

sans ambages : « le monde de la polarisation est bel et bien terminé<sup>31</sup> ». Voilà une analyse qui tempère les espoirs de propager ou maintenir un ordre hégémonique américain.

### **La position hégémonique des États-Unis est-elle durable ?**

Le débat sur la tentation impériale, ou à tout le moins sur la position hégémonique des États-Unis, est intimement lié à un autre qui porte sur la configuration unipolaire qui prévaut depuis vingt ans dans le système international et, surtout, sur sa durabilité. Sur ce plan, c'est entre théoriciens réalistes et libéraux que la discussion est la plus vive.

#### **Le débat sur l'unipolarité**

Dès le début des années 1990, les tenants de la théorie « néoréaliste<sup>32</sup> » – autrement dit de l'équilibre des puissances – soutiennent que l'unipolarité devrait être contrebalancée par la montée de nouvelles puissances, voire par l'émergence d'un système multipolaire. Kenneth Waltz, par exemple, affirme que l'unipolarité est le système international le moins stable et le moins durable<sup>33</sup>. Il avance deux arguments. Premièrement, le coût des actions extérieures entreprises par l'hégémon pour maintenir l'ordre international le fragilise à long terme sur le plan intérieur<sup>34</sup>. Le pays s'avé-

31. *Ibid.*, p. 99.

32. Les « néoréalistes » se distinguent des réalistes purs dans l'accent qu'ils mettent sur les conditions structurelles de la détermination et de l'exercice de la puissance – autrement appelés parfois les « structuro-réalistes » puisqu'ils établissent un lien de causalité entre la nature de l'équilibre des puissances dans le système international et les choix stratégiques d'un État. Voir John Mearsheimer : « Structural Realism », dans Tim Dunne, Milja Kurki et Steve Smith (dir.), *International Relations Theories: Discipline and Diversity*, Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 71-88.

33. Kenneth Waltz, « Structural Realism after the Cold War », *International Security*, vol. 25, n° 1 (2000), p. 5-41.

34. C'est très exactement aussi le point de vue de Michael Mandelbaum, *The Frugal Superpower: America's Global Leadership in a Cash-Strapped Era*, New York, PublicAffairs, 2010 ; ainsi que celui de Thomas Friedman et Michael Mandelbaum, *That Used to Be Us: How America Fell Behind in the World*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 2011.

rerait incapable de financer des programmes essentiels pour sa cohésion interne (éducation, système de santé en particulier). Il pourrait même se retrouver dans une situation où les financiers habituels de sa dette (majoritairement des pays étrangers, tels que le Japon et la Chine) refuseraient de la subventionner et plongeraient le pays en faillite. Deuxièmement, Waltz rappelle les inéluctables tentatives de rééquilibrage de la part d'autres pays visant à contrebalancer la puissance américaine (on reviendra sur cette question plus loin).

A contrario, des auteurs tels que Stephen Brooks et William Wohlforth estiment que l'unipolarité est la configuration la plus stable du système international car la répartition asymétrique de la puissance et sa concentration entre les mains d'un seul acteur dissuadent les autres de la remettre en question<sup>35</sup>. Plus largement, ces auteurs souscrivent à la théorie de l'ordre hégémonique<sup>36</sup>. Ils considèrent certes les États comme des acteurs unitaires, mais ils soutiennent que l'évolution de l'ordre hégémonique dépend de l'interaction de trois facteurs : l'habileté de l'hégémon à maintenir sa primauté économique, militaire et technologique ; le degré auquel les rivaux potentiels de l'hégémon estiment bénéficier de cet ordre hégémonique ; et la propension à la surextension hégémonique. L'élément central de la dynamique de cet ordre hégémonique est alors le caractère révisionniste ou la préférence pour le statu quo chez les puissances émergentes.

### Le débat sur le maintien de l'hégémonie américaine

La préférence pour le maintien de cette configuration unipolaire du système international au sein duquel les États-Unis jouent un rôle hégémonique a fait l'objet d'un débat chez bon nombre d'universitaires influents<sup>37</sup>.

35. Stephen Brooks et William Wohlforth, « Reshaping the World Order », *Foreign Affairs*, vol. 88, n° 2 (2009), p. 49-63.

36. Voir par exemple Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, New York, Cambridge University Press, 1981 et G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton, Princeton University Press, 2001.

37. Joseph Nye, *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*, New York, Oxford University Press, 2002 ; Joseph Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York, Basic Books, 1990 ; William Wohlforth, « The Stability of a Unipolar World », *International Security*, vol. 24, n° 1 (1999), p. 5-41 ; G. John Ikenberry, « Institutions,

Les réalistes « défensifs » comme les libéraux soutiennent que l'hégémonie est durable et ne saurait être remise en question par le jeu classique de l'équilibre des puissances pour deux raisons principales. D'une part, les États-Unis disposent de capacités, notamment militaires, telles qu'aucun autre État ou groupe d'États n'est en mesure de les égaler ni de les dépasser. D'autre part, les autres États n'auraient aucun intérêt à remettre en question l'hégémonie américaine car celle-ci est « bienveillante », c'est-à-dire qu'elle ne représente pas une menace, mais sert au contraire également leurs intérêts.

Cette conception optimiste et bénéfique de l'hégémonie américaine a toutefois été vigoureusement remise en question, et ce, dès les premiers instants, par les réalistes « offensifs » (« néoclassiques<sup>38</sup> » ou encore « néo-réalistes »), notamment Christopher Layne et Kenneth Waltz qui affirmaient, respectivement en 1993 et 1994, que la logique de l'équilibre des puissances reprendrait éventuellement le dessus<sup>39</sup>. Comme eux, John Mearsheimer estime aussi que la primauté américaine constitue un intermède stratégique, en attendant qu'inévitablement des rivaux lui contestent la domination géostratégique<sup>40</sup>. En ce sens, tout empire comporte une « date de péremption » pour Niall Ferguson<sup>41</sup>, et celui américain n'échappera pas à cette réalité. L'unipolarité est inévitablement éphémère, comme le prédisait Benjamin Constant au début du XIX<sup>e</sup> siècle. Elle ne peut en aucun cas se perpétuer ou prévenir un « rééquilibrage brutal » (*hard balancing*) qui se traduise par l'émergence de nouvelles puissances. Ainsi,

Strategic Restraint, and the Persistence of Postwar Order », *International Security*, vol. 23, n° 3 (1998/99), p. 43-78.

38. Les réalistes « néoclassiques » accordent une importance très grande aux préférences de la classe politique et aux facteurs internes dans la détermination des choix stratégiques et l'exercice de la puissance par un État. Voir Fareed Zakaria, *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role*, Princeton, Princeton University Press, 1998.

39. Christopher Layne, « The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise », *International Security*, vol. 17, n° 4 (1993), p. 5-51- ; Kenneth Waltz, « The Emerging Structure of International Politics », *International Security*, vol. 18, n° 2 (1993), p. 44-79.

40. Lire le grand classique de John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York, Norton, 2001.

41. Niall Ferguson, « Empires with Expiration Dates », *Foreign Policy*, n° 156 (2006), p. 46-52.

des États, seuls ou formant des alliances, ne manqueront pas de prendre des mesures pour contester l'hégémonie américaine dans ce système unipolaire. Les États-Unis subiront alors le même sort que les précédents aspirants à l'hégémonie et se verront vaincus dans leur tentative de maintenir cette domination. Or, se demandent les réalistes « défensifs » et les libéraux, pourquoi les deux décennies écoulées depuis la fin de la guerre froide n'ont-elles justement pas donné lieu à des rivalités de puissances semblables à celles de l'Europe du XIX<sup>e</sup> siècle – comme le prédisent les réalistes « néoclassiques » et « néoréalistes » ?

### Des formes différentes de rééquilibrage de la puissance ?

La non-concrétisation de ce scénario, les États-Unis demeurant la puissance prépondérante sur la scène internationale plus de deux décennies après la fin de la guerre froide et l'avènement du « moment unipolaire », soulève deux questions. La première concerne le rééquilibrage de la puissance. Les modalités envisagées par les réalistes « offensifs » sont-elles les seules possibles ? Bien qu'aucun État ou aucune coalition n'aient voulu rivaliser avec les États-Unis sur le plan de la puissance militaire, n'existerait-il pas d'autres formes de rééquilibrage de l'hégémonie ? Celui-ci est traditionnellement défini en termes de puissance dure. Il se traduit dans cette perspective par des courses à l'armement et au développement de la puissance militaire, ou par la constitution d'alliances. Cette forme de rééquilibrage est motivée par la crainte de l'*hégémon*, par la menace qu'il peut représenter. Cette vision d'inspiration « néoréaliste » a cependant été remise en question par les réalistes « défensifs », qui soutiennent que l'unipolarité du système international a donné lieu à de nouvelles formes de rééquilibrage de la puissance. À la différence du rééquilibrage classique, ces nouvelles formes ne sont pas motivées par la menace existentielle que représente l'*hégémon*, mais par des craintes plus subtiles. Autre différence, ces stratégies font également appel à des moyens qui ne sont pas que militaires. Il est ainsi possible de distinguer dans la littérature américaine deux formes nouvelles de rééquilibrage.

D'une part, le « rééquilibrage souple » (*soft balancing*) se traduit essentiellement par le recours à la diplomatie, aux institutions internationales et au droit international dans le but de restreindre la marge de manœuvre de la puissance américaine et surtout de décrédibiliser les actions que

celle-ci pourrait entreprendre et qui contreviendraient aux principes diplomatiques et aux normes internationales<sup>42</sup>. D'autre part, le rééquilibrage économique (*economic prebalancing*) se situe à mi-chemin entre le rééquilibrage souple et dur. Il consiste pour une puissance rivale ou en émergence à se concentrer sur le rattrapage économique et technologique, tout en prenant soin de ne pas provoquer une réaction violente de l'hégémon. Le succès de ce rattrapage est alors considéré comme une première étape avant la mise en œuvre d'une stratégie de rééquilibrage « dur », plus classique, impliquant l'acquisition de capacités militaires plus élaborées<sup>43</sup>. Le comportement de la Chine semble s'inscrire dans une telle perspective (voir plus loin).

La deuxième question apparaît plus fondamentale et concerne les caractéristiques de l'hégémonie américaine. Celle-ci ne serait-elle pas finalement « exceptionnelle et acceptable » aux yeux des autres États ? Dans cette perspective, certains universitaires américains ont avancé trois types d'arguments reposant respectivement sur les théories de la stabilité hégémonique, de l'équilibre des menaces et de l'internationalisme libéral pour expliquer la longévité de cette hégémonie. Tout d'abord, la puissance, en particulier militaire, des États-Unis serait telle qu'aucun État ou alliance ne serait en mesure de la contester<sup>44</sup>. Ensuite, l'hégémon américain aurait opté depuis la fin de la guerre froide pour des politiques qui dissipent les craintes que pourrait susciter sa puissance militaire. Il rassure, et non

42. La référence incontournable sur la notion de rééquilibrage souple est Stephen M. Walt, *Taming American Power: The Global Response to U.S. Primacy*, New York, W. W. Norton, 2005. Pour un débat, lire le numéro spécial de *International Security*: Robert A. Pape, « Soft Balancing against the United States », *International Security*, vol. 30, n° 1 (2005), p. 7-45; T. V. Paul, « Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy », *International Security*, vol. 30, n° 1 (2005), p. 46-71; Stephen Brooks et William Wohlforth, « Hard Times for Soft Balancing », *International Security*, vol. 30, n° 1 (2005), p. 72-108; Kier A. Lieber et Gerard Alexander, « Waiting for Balancing: Why the World Is Not Pushing Back », *International Security*, vol. 30, n° 1 (2005), p. 109-139.

43. Voir, par exemple, Mark Brawley, « The Political Economy of Balance of Power Theory », dans T. V. Paul, James J. Wirtz et Michel Fortmann, *Balance of Power: Theory and Practice in the Twenty-First Century*, Stanford, Stanford University Press, 2004.

44. William Wohlforth, « U.S. Strategy in a Unipolar World », dans G. John Ikenberry (dir.), *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power*, Ithaca, Cornell University Press, 2002, p. 98-120.

affronte, les concurrents potentiellement menaçants sur ses intentions pour minimiser, sinon éliminer, toute manifestation belliqueuse entre lui et eux. En cherchant à gagner et à préserver, avec eux, la sécurité qui lui convient, l'hégémon maintient ainsi un équilibre lui étant largement favorable et qui diminue toute menace grave à l'ordre stratégique qu'il domine<sup>45</sup>. Les États ne sont pas contraints mais, au contraire, désireux de recueillir et de partager les bénéfices de la sécurité et de la prospérité que procure le système hégémonique<sup>46</sup>. Enfin, la participation de Washington aux institutions internationales ferait office de limite à l'exercice unilatéral de la puissance et rendrait donc acceptable la domination américaine sur la scène internationale<sup>47</sup>.

### L'avenir (de plus en plus) incertain de l'hégémonie américaine

La discussion sur la nature et la durabilité de l'hégémonie américaine a pris une tournure différente avec les attentats du 11 septembre 2001. La réponse de l'administration Bush à ces attaques a ébranlé les fondements de l'ordre international issu de la guerre froide et dans lequel la domination des États-Unis était tolérée, acceptée, ou n'était à tout le moins pas perçue comme une source de menace potentielle par les autres États. Les interventions en Afghanistan en 2001, puis en Irak en 2003, le rejet de nombreux traités internationaux, et plus largement la volonté affichée par l'administration

45. Kori Schake, *Managing American Hegemony: Power in a Time of Dominance*, Stanford, Hoover Institution Press, 2009 ; Michael Mastanduno, « Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and U.S. Grand Strategy after the Cold War », *International Security*, vol. 21, n° 4 (1997), p. 49-88.

46. Randall L. Schweller, *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power*, Princeton, Princeton University Press, 2006 ; Randall L. Schweller, « Unanswered Threats: A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing », *International Security*, vol. 29, n° 2 (2004), p. 159-201.

47. Daniel Deudney, *Bounding Power: Republican Security Theory from the Polis to the Global Village*, Princeton, Princeton University Press, 2006 ; G. John Ikenberry, *Liberal Order and Imperial Ambition: Essays on American Power and International Order*, New York, Polity Press, 2006 ; G. John Ikenberry (dir.), *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power*, Ithaca, Cornell University Press, 2002 ; G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of International Order after Major Wars*, Princeton, Princeton University Press, 2001.

Bush de s'affranchir des contraintes des institutions internationales et d'utiliser la force contre tout pays soutenant le terrorisme sont apparues comme autant d'expressions d'un nouvel impérialisme<sup>48</sup>. À partir de la fin de 2007, la discussion sur l'empire américain cède toutefois progressivement la place à une préoccupation grandissante quant au déclin de la puissance des États-Unis et à l'émergence d'un monde multipolaire.

Les prédictions sur la fin de cet empire sont légion et préoccupent un nombre toujours grandissant de chercheurs. D'une part, il y a ceux qui prédisent le déclin et le retour à un statut de puissance « normale » pour les États-Unis, après un siècle d'une ère exceptionnellement dominante. Pour Stephen Walt, « on ne va nulle part sauf vers le bas<sup>49</sup> » ! La multipolarité est inévitable et le système international ressemblera à celui du XIX<sup>e</sup> siècle, de l'avis de Parag Khanna<sup>50</sup>. Ce déclassement de l'hégémon américain s'observe notamment dans les secteurs de l'éducation, de la recherche et du développement, ainsi que de l'épargne. Il signifie surtout que d'autres deviennent plus puissants, notamment la Chine et l'Inde – ce que Fareed Zakaria surnomme « le reste », dans un « monde post-Américain » qui sera assurément, selon lui, multipolaire et concurrent sur le plan géopolitique. C'est également l'avis de Niall Ferguson et Gideon Rachman<sup>51</sup>. La politique étrangère américaine doit ainsi s'adapter et viser des objectifs à hauteur de capacités réduites, car elle pourra de moins en moins être « exceptionnelle », les États-Unis évoluant d'un « empire de production » à un « empire de consommation », et ils pourront de moins en moins déployer et soutenir leur hégémonie militaire<sup>52</sup>. À la fin de la

48. G. John Ikenberry, « America's Imperial Ambition », *Foreign Affairs*, vol. 81, n° 5 (2002), p. 44-60.

49. Stephen M. Walt, « The End of the American Era », *The National Interest*, n° 116 (2011), p. 6.

50. Parag Khanna, *How to Run the World: Charting a Course to the Next Renaissance*, New York, Random House, 2011 et *The Second World: Empires and Influence in the New World Order*, New York, Random House, 2008.

51. Fareed Zakaria, *The Post-American World*, New York, Norton, 2008; Niall Ferguson, *Civilization: The West and the Rest*, Londres, Allen Lane, 2011; Gideon Rachman, *Zero-Sum World: Politics, Power and Prosperity after the Crash*, Londres, Atlantic Books, 2010; Gideon Rachman, « American Decline: This Time It's for Real », *Foreign Policy*, n° 184 (2011), p. 59-63.

52. Andrew Bacevich, *The Limits of Power: The End of American Exceptionalism*, New York, Metropolitan Books, 2008; Chalmers Johnson,

présente décennie, a prédit en 2011 le secrétaire à la Défense, en raison de compressions budgétaires austères, il est envisageable que l'armée de terre des États-Unis soit réduite à sa plus petite taille depuis 1940, que leur flotte de navires de guerre soit la plus petite depuis 1915, et que les effectifs de l'armée de l'air soient les plus petits de son histoire... Enfin, les déboires politiques, des élites divisées, les guerres et le surendettement de l'économie américaine rendent improbable la possibilité de maintenir une politique impériale et confirment plutôt le déclin. Les États-Unis n'auront ainsi d'autre choix que de se retrancher, estime Michael Mandelbaum, une stratégie qui peut gagner du temps pour une puissance déclinante<sup>53</sup> (nous revenons sur cette stratégie plus loin). Encore que, d'autre part, il y a ceux qui réfutent la thèse du déclin, récusent les prophètes de malheur, et pensent que les États-Unis seront encore pour longtemps la puissance dominante. D'abord parce qu'ils disposent d'une population relativement jeune, qu'ils sont attractifs pour les immigrants, et conservent un taux de natalité important<sup>54</sup>. Ensuite, bien que les États-Unis voient leur puissance être réduite, celle-ci demeure toujours dominante et continuera de l'être dans beaucoup de secteurs, selon Joseph Nye de même que Josef Joffe<sup>55</sup> : compétitivité, main-d'œuvre instruite et innovante, richesse par personne ou PIB par habitant bien plus élevés qu'en Chine, même si au total le PIB de cette dernière équivaldra à celui des États-Unis d'ici quinze ans. Même constatation dans le domaine militaire où ceux-ci peuvent compter sur beaucoup d'alliés. Bref, les auteurs estiment que la puissance « intelligente » peut demeurer attractive pour encore plusieurs décennies, qu'elle ne sera pas déclassée par la Chine, qu'elle n'évoluera pas dans un monde « post-américain », et qu'elle ne se délabrera pas tel l'empire romain. Nye conclut tel un vieux sage : « La puissance mesurée en capacités

*Nemesis: The Last Days of the American Republic*, New York, Metropolitan, 2007 ; William Pfaff, *The Irony of Manifest Destiny: The Tragedy of America's Foreign Policy*, New York, Walker and Company, 2010.

53. Michael Mandelbaum, *The Frugal Superpower: America's Global Leadership in a Cash-Strapped Era*, New York, PublicAffairs, 2010.

54. Joel Kotkin, *The Next Hundred Million: America in 2050*, New York, Penguin, 2010.

55. Joseph Nye, *The Future of Power*, New York, PublicAffairs, 2011 ; Josef Joffe, « The Default Power : The False Prophecy of America's Decline », *Foreign Affairs*, vol. 88, n° 5 (2009), p. 21-35.

équivalait rarement à celle mesurée en résultats souhaités, et la croyance cyclique dans le déclin américain relève davantage de la psychologie que de changements réels dans les attributs de la puissance<sup>56</sup>. »

Par ailleurs, le rapport de 2008 du National Intelligence Council (NIC), intitulé *Global Trends 2025: A Transformed World*, présente un aperçu des principales tendances qui devraient marquer à moyen terme la scène internationale<sup>57</sup>. Ce rapport gouvernemental identifie trois facteurs principaux remettant en cause l'ordre unipolaire dominé par les États-Unis : l'émergence de nouvelles puissances, la crise du modèle économique américain et les contraintes intérieures. En premier lieu, d'ici à 2025, la Chine et l'Inde devraient avoir retrouvé sur la scène internationale la place majeure qu'elles occupaient il y a deux siècles lorsqu'elles comptaient respectivement pour 30 % et 15 % de la richesse mondiale<sup>58</sup>. En deuxième lieu, le document du NIC anticipe les risques et contraintes de l'érosion de la place du dollar comme monnaie de réserve pour l'exercice de la puissance américaine. Le NIC prévient ainsi qu'un recul de l'attractivité du dollar pourrait forcer les dirigeants américains à limiter les ambitions et les objectifs de la politique étrangère, en raison de ses coûts élevés et d'une moindre facilité à les financer<sup>59</sup>. En dernier lieu, le NIC évoque la lassitude croissante de la population américaine vis-à-vis du rôle particulier des États-Unis sur la scène internationale<sup>60</sup>. Il en ressort clairement que la tendance à l'isolationnisme – c'est-à-dire le souhait de voir les États-Unis se désengager ou s'isoler des affaires internationales (voir le chapitre 9) – se confirme et semble avoir la préférence d'une part grandissante de la population. Dans la même veine, Charles Kupchan et Peter Trubowitz soulignent que les États-Unis sont profondément divisés quant à la pertinence de l'internationalisme<sup>61</sup>. Le consensus bipartite en

56. Joseph Nye, « The Future of American Power », *Foreign Affairs*, vol. 89, n° 6 (2010), p. 4.

57. National Intelligence Council, *Global Trends 2025: A Transformed World*, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 2008.

58. *Ibid.*, p. 7.

59. *Ibid.*, p. 12.

60. *Ibid.*, p. 93.

61. Charles A. Kupchan et Peter L. Trubowitz, « The Illusion of Liberal Internationalism's Revival », *International Security*, vol. 35, n° 1 (2010), p. 95-109 ; également des mêmes auteurs, « Dead Center: The Demise of Liberal Internationalism in the United States », *International Security*, vol. 32, n° 2 (2007), p. 7-44.

matière de politique étrangère s'est écroulé, constatent-ils. Le factionnalisme et le régionalisme ont accentué une polarisation nuisible pour le maintien d'une vision libérale des rapports internationaux. On peut mettre en doute cette thèse de la détérioration du consensus bipartite, comme le font Stephen Chaudoin et Helen Milner<sup>62</sup>, il n'empêche que l'appui à l'internationalisme libéral a faibli grandement, notamment en raison de la perte d'influence des modérés dans l'échiquier politique. Plus que jamais les contraintes de la politique intérieure minent une vision consensuelle de la politique étrangère.

Pour certains réalistes, la montée de rivaux est inéluctable et la prépondérance américaine sera contestée – probablement par la Chine au milieu du siècle. La mondialisation, l'interdépendance, la propagation de la démocratie n'empêcheront pas l'affirmation d'une nouvelle hégémonie (chinoise?). La redistribution de la puissance, surtout dans un contexte de plus grande interdépendance, aura des conséquences stratégiques inquiétantes pour l'hégémon américain. Celui-ci n'aura d'autre choix que d'abandonner ses prétentions hégémoniques et d'accepter une nouvelle configuration, bipolaire ou multipolaire, et un contexte d'instabilité croissante dans lequel il sera concurrencé. Qu'en est-il vraiment de cette présumée montée en puissance de la Chine et d'une rivalité entre elle et les États-Unis?

Faire des prédictions, disait Yogi Berra, c'est risqué – surtout sur l'avenir! Nombreux sont les experts qui tentent pourtant leur chance dans le décryptage de l'évolution des relations sino-américaines. À peu près tous s'entendent pour affirmer que l'Asie sera le théâtre stratégique le plus important du monde, en raison de son importance économique (avec le développement fulgurant de la Chine et, dans une moindre mesure, de l'Inde), mais aussi militaire (avec la croissance des capacités de défense à peu près partout dans la région). Le rapport entre les « deux grands » sera central pour la gestion de ce théâtre. Il entraînera la rivalité ou la coopération, sinon un mélange hybride des deux. Les prophètes de malheur, les plus réalistes, pensent que la concurrence pour le statut de grande puissance sera forte entre les deux pays – l'un voulant l'acquérir (Beijing) l'autre tenant à le conserver (Washington). Martin Jacques prévoit que la Chine gouvernera le monde au milieu du siècle et que son impact sera au

62. Stephen Chaudoin et Helen V. Milner, « The Center Still Holds: Liberal Internationalism Survives », *International Security*, vol. 35, n° 1 (2010), p. 73-94.

moins aussi grand que celui des États-Unis dans le dernier siècle<sup>63</sup>. La Chine, selon lui, se modernise et non s'occidentalise : son hégémonie sera inéluctable et produira une *Pax Sinica* consacrant la fin du monde occidental. « Vers 2030, écrit Arvind Subramanian, le déclin américain cédera la place à une quasi-unipolarité dominée par la Chine<sup>64</sup>. » L'écart entre la Chine et les États-Unis sera alors équivalent à celui qui existe entre les États-Unis et leurs rivaux militaire (URSS) et économique (Japon) au milieu des années 1970. Les États-Unis seront ainsi placés dans une position vulnérable et devront davantage contenir et concurrencer la Chine, notamment en Asie de l'Est et en mer de Chine<sup>65</sup>. Les plus optimistes, surtout les libéraux, quelques réalistes aussi, jugent pour leur part tout à fait possible que la Chine et les États-Unis puissent s'entendre afin de maintenir un ordre international qui satisfasse leurs ambitions<sup>66</sup>. John Ikenberry rappelle d'ailleurs que tout changement systémique par la voie de la guerre, un processus historique, est désormais chose du passé<sup>67</sup>. Plusieurs mettent aussi sérieusement en doute l'arrivée imminente de la puissance chinoise : elle ne sera pas l'égale des États-Unis sur le plan militaire avant longtemps. Elle ne pourra, de plus, maintenir à long terme sa croissance économique, surtout avec une démographie vieillissante. En fait, la Chine retrouvera le niveau de richesse par habitant qu'elle avait en 1870, l'équivalent aujourd'hui de celui du Brésil ou de la Russie. « La

63. Martin Jacques, *When China Rules the World: The End of the Western World and the Birth of a New Global Order*, New York, Penguin Press, 2009.

64. Arvind Subramanian, « The Inevitable Superpower: Why China's Dominance Is a Sure Thing », *Foreign Affairs*, vol. 90, n° 5 (2011), p. 68.

65. Aaron Friedberg, *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*, New York, Norton, 2011 ; Robert D. Kaplan, « The South China Sea is the Future of Conflict », *Foreign Policy*, n° 188 (2011), p. 76-85 ; et du même auteur, « The Geography of Chinese Power », *Foreign Policy*, n° 174 (2010), p. 22-41.

66. G. John Ikenberry, « The Rise of China and the Future of the West », *Foreign Affairs*, vol. 87, n° 1 (2008), p. 23-37 ; Henry Kissinger, *On China*, New York, Penguin Press, 2011 ; Charles L. Glaser, « Will China's Rise Lead to War ? », *Foreign Affairs*, vol. 90, n° 2 (2011), p. 80-91 ; Randall L. Schweller et Xiaoyu Pu, « After Unipolarity: China's Visions of International Order in an Era of U.S. Decline », *International Security*, vol. 36, n° 1 (2011), p. 41-72.

67. G. John Ikenberry, « The Rise of China and the Future of the West », *Foreign Affairs*, vol. 87, n° 1 (2008), p. 31.

Chine, conclut Salvatore Babones, sera la *seconde* nation indispensable<sup>68</sup> – derrière la première qui restera encore les États-Unis durant ce siècle. En particulier, il est très prématuré de déclarer la fin de la prééminence américaine en Asie – d'autant que les pays de la région voudront rallier et aider les États-Unis pour endiguer cette montée en puissance de la Chine<sup>69</sup>. D'autres pensent enfin que la Chine veut surtout obtenir la reconnaissance de son statut de nouvelle puissance, la promotion de nouvelles normes et son modèle de développement, au sein du « club des grands<sup>70</sup>. » Il y aura par conséquent des dimensions à la fois de compétition et de collaboration, selon les enjeux, dans la diplomatie chinoise. Ainsi, Rosemary Foot et Andrew Walter, Thomas Christensen, ou encore Michael Swaine démontrent que la Chine est de plus en plus internationaliste et accommodante dans certains domaines (politiques économiques et monétaires, mesures contre la prolifération nucléaire, notamment), tandis qu'elle demeure très nationaliste et méfiante dans d'autres (s'agissant de recours collectif à la force ou de lutte aux changements climatiques, par exemple)<sup>71</sup>. En bref, selon eux, la Chine travaille beaucoup plus à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'ordre international (occidental) existant. Enfin, comme nous l'évoquions, Fareed Zakaria ne parle pas tant de « déclin » de la puissance américaine que de « l'émergence du reste<sup>72</sup> ». Attardons-nous sur les implications de sa thèse.

Dans la vision réaliste de Zakaria, les États-Unis en effet pourront « demeurer un joueur central dans un monde plus riche, plus dynamique

68. Salvatore Babones, « The Middling Kingdom : The Hype and the Reality of China's Rise », *Foreign Affairs*, vol. 90, n° 5 (2011), p. 87.

69. Minxin Pei, « Asia's Rise », *Foreign Policy*, n° 173 (2009), p. 32-36 ; Joseph Nye, *The Future of Power*, New York, PublicAffairs, 2011.

70. Deborah Welch Larson et Alexei Shevchenko, « Status Seekers : Chinese and Russian Responses to U.S. Primacy », *International Security*, vol. 34, n° 4 (2010), p. 63-95.

71. Rosemary Foot et Andrew Walter, *China, the United States, and Global Order*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010 ; Thomas Christensen, « The Advantages of an Assertive China », *Foreign Affairs*, vol. 90, n° 2 (2011), p. 54-67 ; Michael Swaine, *America's Challenge : Engaging a Rising China in the Twenty-First Century*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2011.

72. Fareed Zakaria, *The Post-American World*, New York, W. W. Norton, 2008, p. 21.

et plus excitant<sup>73</sup>». Pour cela, il faudra que les décideurs américains privilégient à la fois la puissance souple et les institutions multilatérales. C'est en faisant des compromis avec les puissances émergentes que les États-Unis pourront, de l'avis de l'auteur, préserver l'architecture internationale qu'ils ont bâtie au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Le déclin annoncé serait en réalité progressif et surtout économique, et non soudain et géopolitique. Zakaria explique :

Les États-Unis doivent faire face aux défis les plus vastes de leur histoire, et l'émergence du reste implique que leur part de la richesse mondiale va diminuer. Ce processus ne sera cependant pas semblable au déclassement du Royaume-Uni au cours du xx<sup>e</sup> siècle, alors que le pays avait perdu sa position de tête en matière d'innovation, d'énergie et d'entrepreneuriat. Les États-Unis vont demeurer une puissance économique essentielle, dynamique, à la pointe des prochaines révolutions technologiques et industrielles – aussi longtemps qu'ils parviendront à accepter les défis qui se présentent à eux et à s'y ajuster<sup>74</sup>.

Un autre réaliste, Christopher Layne, conteste, on le devine, cette logique. Contrairement à ce que laisse entendre Zakaria, la mise en œuvre d'une politique étrangère caractérisée par l'utilisation de la puissance souple ne garantit pas, selon Layne, le maintien de la position prépondérante des États-Unis sur la scène internationale. Layne avance trois arguments de poids<sup>75</sup>. Premièrement, la crise financière et économique qui sévit depuis 2008 et qui fragilise les économies des pays occidentaux discrédite l'un des piliers de la puissance souple américaine : le modèle de l'économie de marché et le système libéral. Deuxièmement, les États-Unis ne sont pas les seuls à disposer d'une puissance souple et à la mettre en œuvre. La Chine est devenue en ce domaine également très habile. Elle apparaît même comme un modèle alternatif de développement depuis la crise qui a débuté en 2008. C'est ainsi que Beijing a accru son influence en Amérique latine, en Afrique et en Asie en multipliant les programmes d'aide et les ventes d'armes<sup>76</sup>. Troisièmement, les institutions internatio-

73. *Ibid.*, p. 219.

74. *Ibid.*, p. 182.

75. Christopher Layne, « The Waning of U.S. Hegemony – Myth or Reality », *International Security*, vol. 34, n° 1 (2009), p. 165.

76. Joshua Kurlantzick, *Charm Offensive: How China's Soft Power Is Transforming the World*, New Haven, Yale University Press, 2007; Barthélémy Courmont, *Chine, la grande séduction. Essai sur le soft power chinois*, Paris, Choiseul, 2009.

nales, créées sous l'égide des États-Unis après 1945, sont de plus en plus contestées par les puissances émergentes qui revendiquent en leur sein une place et un rôle plus importants. Par conséquent il n'est plus acquis que les États-Unis disposent d'une légitimité et d'une crédibilité suffisantes pour imposer les réformes qu'ils envisagent pour ces institutions<sup>77</sup>.

D'autres réalistes estiment enfin que les États-Unis devront jouer le rôle traditionnel de l'Angleterre au XIX<sup>e</sup> siècle, celui du balancier – du « *offshore balancer* » –, afin de contrer et d'équilibrer entre eux les concurrents – sans s'attacher à eux (en d'autres termes: « diviser pour mieux régner »). Une telle politique de flexibilité, dans une multipolarité naissante, permettrait à la puissance déclinante américaine de prévenir la constitution d'une coalition de puissances qui lui serait hostile<sup>78</sup>. Dans la nouvelle configuration, les États-Unis pourraient alors concilier les intérêts des grandes puissances, par divers arrangements de sécurité<sup>79</sup>. Ce rôle américain contribuerait, aux yeux de ces réalistes, à accroître les chances de stabilité et de paix dans le système international.

### **Comment gérer le déclin de l'hégémon américain ?**

La gestion par les grandes puissances de leur déclin est un sujet majeur de recherches en relations internationales. Les interventions en Afghanistan et en Irak décidées dans la foulée des attentats du 11 septembre 2001 et, surtout, la crise économique et financière dans laquelle sont plongés les États-Unis depuis 2007, ont ravivé le débat sur les politiques que devraient mettre en œuvre leurs dirigeants pour faire face à l'érosion de l'hégémonie américaine. Certes, ce débat ne date pas d'hier, Robert Gilpin prophétisant déjà en 1987 (la mise en garde est d'une acuité singulière) :

77. C. Layne, *op. cit.* p. 166.

78. Zbigniew Brzezinski, *Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power*, New York, Basic Books, 2012; Charles A. Kupchan, *No One's World: The West, the Rising Rest, and the Coming Global Turn*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

79. Charles-Philippe David et Jean-Philippe Racicot, « Contradictory or Complementary? Defensive Realism, Structural Liberalism, and American Policy towards International Security Institutions », dans Onnig Beylerian et Jacques Lévesque (dir.), *Inauspicious Beginnings: Principal Powers and International Security Institutions after the Cold War 1989-1999*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 2003, p. 23-56.

Avec un ralentissement du taux de croissance économique et un faible niveau d'épargne nationale, les États-Unis ont un style de vie et défendent des engagements qui dépassent largement leurs moyens. Afin de retrouver l'équilibre entre leurs engagements et leur puissance, les États-Unis devront réduire radicalement leurs obligations internationales et leur niveau de vie [...] D'ici là, l'hégémonie américaine sera menacée par une crise financière potentiellement dévastatrice<sup>80</sup>.

### Le défi du repli stratégique

Les politiques de repli stratégique soulèvent deux types de critiques principaux. Les premières soutiennent qu'une grande puissance réduisant ses engagements internationaux envoie un signal de faiblesse et risque de perdre irrémédiablement de sa crédibilité et de son prestige. Elle s'exposerait alors à des actions belliqueuses de la part de ses ennemis et à l'abandon de la part de ses alliés. Illustrant l'argument qui est invariablement mis en avant lorsqu'il est question de réduire les dépenses en matière de défense pour lutter contre les déficits budgétaires, Robert Kagan affirme par exemple dès 2009 que « l'annonce de coupes dans le budget de la Défense serait interprétée dans le monde comme la preuve du début du repli américain<sup>81</sup> ». Quelques mois plus tard, Robert D. Kaplan met en garde contre les périls d'un désengagement américain de la scène internationale : « Les perturbations que nous constatons aujourd'hui ne sont que l'avant-goût de l'instabilité qui pourrait s'installer si notre pays abdiquait ses responsabilités internationales<sup>82</sup>. » Certains grands théoriciens semblent leur donner raison, mais surtout expliquent pourquoi le repli stratégique est un défi apparemment insurmontable.

Ainsi, dans son grand ouvrage classique *War and Change in World Politics*, Robert Gilpin identifie les actions qu'une grande puissance peut entreprendre tant à l'interne qu'à l'international pour gérer son déclin. À l'interne, elle peut augmenter les impôts, contourner les règles du commerce international, ou réformer ses institutions afin d'être plus efficace.

80. Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1987, p. 347-348.

81. Robert Kagan, « No Time to Cut Defense », *The Washington Post*, 3 février 2009.

82. Robert D. Kaplan, « Where's the American Empire When We Need It ? », *The Washington Post*, 3 décembre 2010.

Sur le plan international, elle peut réduire ses engagements, éliminer un adversaire potentiel en ayant recours à la guerre préventive, ou encore se redéployer sur un territoire plus facile à défendre. Gilpin est particulièrement sceptique quant à la pertinence d'une stratégie de repli pour une puissance hégémonique sur le déclin. Il soutient en fait qu'historiquement, la guerre préventive a été le moyen privilégié par celle-ci pour lutter contre celui-là<sup>83</sup>. Dale Copeland se montre tout aussi sceptique vis-à-vis de l'intérêt du repli stratégique, percevant dans une telle politique peu d'avantages mais beaucoup de risques. Il considère d'une part qu'une réduction des dépenses en matière de défense réduit les chances de succès dans une éventuelle guerre et, d'autre part, qu'une puissance sur le déclin ne saurait acheter la bienveillance d'une puissance ascendante. Copeland est particulièrement pessimiste face aux changements soudains dans la répartition de la puissance sur la scène internationale. Il affirme ainsi que plus le déclin d'une grande puissance est rapide, plus elle sera tentée d'avoir recours à la force<sup>84</sup>. Voilà un pronostic peu rassurant...

Le second type de critiques affirme que la mise en œuvre d'une politique de repli est peu probable en raison d'obstacles essentiellement intérieurs. Si une réduction des engagements internationaux et une retenue dans les ambitions de la politique étrangère étaient nécessaires dans le contexte d'un déclin relatif de la puissance des États-Unis, leur mise en œuvre se heurterait à des contraintes intérieures et à la culture politique américaine. Christopher Layne, de nouveau, soutient que malgré les bouleversements en cours dans la répartition des capacités matérielles de la puissance, la politique étrangère américaine demeure, plus que toute autre, le produit de mythes entretenus par les élites pour justifier le rôle hégémonique des États-Unis sur la scène internationale<sup>85</sup>. Stephen Walt stigmatise l'immaturation américaine dans la politique de grande puissance. Il dénonce une politique étrangère « déformée par les rivalités partisans, monopolisée par des lobbyistes étrangers et par des groupes d'intérêts américains, aveuglée par une rhétorique grandiose mais irréaliste, et prise

83. Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, New York, Cambridge University Press, 1981, p. 197.

84. Dale Copeland, *The Origins of Major War*, Ithaca, Cornell University Press, 2000, p. 40-49.

85. Christopher Layne, « Graceful Decline: The End of Pax Americana », *American Conservative*, vol. 9, n° 5 (2010) ; [www.theamericanconservative.com](http://www.theamericanconservative.com).

en otage par des membres du Congrès irresponsables et xénophobes<sup>86</sup>». Aaron Friedberg soutient que la fragmentation, les dissensions et les oppositions entre les acteurs politiques internes (autant entre décideurs politiques qu'entre bureaucraties) empêchent toute évaluation précise de la puissance de l'État et toute réponse rationnelle à un changement de la répartition de la puissance sur la scène internationale<sup>87</sup>. Paul Kennedy, l'un des auteurs les plus connus sur la question du déclin des grandes puissances, soutient que les dépenses incompressibles de sécurité sociale et les institutions économiques sclérosées empêchent toute mise en œuvre d'une politique de repli stratégique<sup>88</sup>. Hendrik Spruyt, enfin, met en avant les intérêts de groupes particuliers, tels les militaires ou certains acteurs économiques, comme facteur explicatif de l'incapacité d'une puissance impériale à se départir de possessions coloniales même si celles-ci constituent un fardeau économique et stratégique considérable<sup>89</sup>.

Ces conclusions pessimistes sur la possibilité d'une stratégie caractérisée par la retenue et la réduction des engagements laissent entrevoir des perspectives sombres quant à l'action des États-Unis sur la scène internationale. Les décideurs à Washington seraient ainsi incapables de tenir compte de l'érosion des capacités américaines et de réajuster et reformuler la politique étrangère en conséquence<sup>90</sup>. Pire, ils pourraient même s'entêter dans des entreprises militaires coûteuses, et futiles, destinées à soutenir et réaffirmer la puissance d'un *hégémon* sur la voie de son inexorable déclin<sup>91</sup>.

86. Stephen M. Walt, «In the National Interest: A New Grand Strategy for American Foreign Policy», *Boston Review*, vol. 30, n° 1 (2005); [www.bostonreview.net](http://www.bostonreview.net).

87. Aaron Friedberg, *The Weary Titan: Britain and the Experience of Relative Decline, 1895-1905*, Princeton, Princeton University Press, 1988.

88. Voir Paul Kennedy, *The Realities behind Diplomacy: Background Influences on British External Policy, 1865-1980*, Boston, Allen and Unwin, 1981; ainsi que son grand classique, *Naissance et déclin des grandes puissances*, Paris, Payot, 1991.

89. Hendrik Spruyt, *Ending Empire: Contested Sovereignty and Territorial Partition*, Ithaca, Cornell University Press, 2005.

90. Voir par exemple Michael Mandelbaum, «Overpowered?», *Foreign Affairs*, vol. 89, n° 3 (2010), p. 114-19; Niall Ferguson, *Colossus: The Price of America's Empire*, New York, Penguin Press, 2004, p. 258-285.

91. Michael Mann, *Incoherent Empire*, New York, Verso, 2003; Chalmers Johnson, *Nemesis: The Last Days of the American Republic*, New York, Henri

## L'opportunité du repli stratégique

Les chercheurs Paul MacDonald et Joseph Parent doutent de ces arguments réalistes, affirmant notamment que les pessimistes sous-estiment la rationalité des puissances déclinantes. S'inspirant eux-mêmes du cadre théorique néoréaliste, ils estiment en effet que celles-ci sont en mesure de s'adapter et de maintenir leur influence dans le système international, si elles recourent à une politique de « repli stratégique » (*retrenchment*)<sup>92</sup>. Ils définissent cette politique comme « la réduction des engagements internationaux en réponse à un déclin relatif de la puissance ». Soucieux de distinguer cette notion de concepts tels que la transition hégémonique, l'apaisement, l'abandon, ou l'ajustement stratégique, qui pourraient être considérés à tort comme similaires, ils précisent :

Dans l'abstrait, cela signifie la réduction des coûts de la politique étrangère en réallouant les ressources engagées à la périphérie vers les engagements jugés essentiels. Concrètement, les grandes puissances sur le déclin disposent d'un large éventail d'options politiques [s'articulant autour] de la diminution des dépenses, de la réduction des risques et du transfert des responsabilités<sup>93</sup>.

L'hypothèse centrale, et la conclusion principale, de leur étude est que « les grandes puissances [sont en mesure] de réduire prudemment leurs intérêts stratégiques fondamentaux lorsqu'elles sont confrontées à un déclin relatif aigu et tandis qu'elles voient leur puissance décroître<sup>94</sup> ». MacDonald et Parent fondent leur hypothèse sur trois arguments théoriques et empiriques, inspirés de leur évaluation de 15 cas de grandes puissances déclinantes ayant adopté avec succès la stratégie du repli (6 d'entre elles préservant même leur statut hégémonique grâce à celle-ci) :

Holt and Company, 2006 ; Andrew Bacevich, *The Limits of Power: The End of American Exceptionalism*, New York, Henri Holt and Company, 2008.

92. Paul MacDonald et Joseph Parent, « Graceful Decline: The Surprising Success of Great Power Retrenchment », *International Security*, vol. 35, n° 4 (2011), p. 7-44. Pour illustrer leur approche néoréaliste des vertus du repli stratégique, MacDonald et Parent présentent deux études de cas. La première concerne la France dans les années 1920 ; la seconde traite du Royaume-Uni au lendemain de la Seconde Guerre mondiale.

93. *Ibid.*, p. 11.

94. *Ibid.*, p. 19.

1. Une puissance hégémonique a plus de facilité à gérer son déclin que toute autre puissance. Car bien qu'elle soit déclinante, elle dispose encore de capacités telles qu'elle peut infliger des dommages sérieux à un compétiteur qui voudrait l'agresser.
2. Une puissance hégémonique déclinante ne suscite généralement pas la mise en place de coalitions voulant lui faire contrepoids. De surcroît, elle demeure un acteur particulièrement influent dans la conduite des alliances existantes.
3. Une puissance hégémonique peut envisager assez aisément d'abandonner des engagements internationaux secondaires, sans que cela soit perçu comme une marque de vulnérabilité et sans décevoir non plus sa population<sup>95</sup>.

Pour ces raisons, les auteurs sont optimistes quant à la possibilité pour les États-Unis de mettre en œuvre une telle politique de repli stratégique. Celle-ci pourrait se concrétiser par une réduction des dépenses militaires, une volonté affichée de ne pas s'impliquer dans des conflits armés coûteux, ou encore un transfert de responsabilités internationales à d'autres acteurs. Plus fondamentalement, selon eux, la mise en œuvre d'une politique de repli stratégique permettrait d'éviter un conflit majeur entre les États-Unis et la Chine – après tout le scénario le plus redouté par les réalistes « offensifs ». À cet égard, MacDonald et Parent formulent quatre observations historiques particulièrement intéressantes pour l'avenir de la relation sino-américaine :

1. Le passage du statut de grande puissance montante à celui de grande puissance dominante n'est pas nécessairement source de tensions et de conflits. La dernière transition de ce type, entre le Royaume-Uni et les États-Unis, à partir du début des années 1870, n'a pas donné lieu à un affrontement armé entre eux.
2. Des facteurs importants atténuent les risques de tensions dans le cadre d'une éventuelle transition entre la Chine et les États-Unis. Tous deux disposent de vastes territoires qui sont peu menacés par des voisins. En revanche, la Chine doit composer avec une série de défis politiques internes qui pourraient ronger la durabilité de ses prouesses économiques et ainsi l'inciter à la prudence sur la scène internationale.

95. *Ibid.*, p. 41.

3. La puissance des États-Unis n'est pas en chute libre. Même si le PIB chinois est amené à dépasser celui des États-Unis, celui par habitant en Chine restera bien inférieur à celui par habitant aux États-Unis, et le marché américain demeurera encore crucial pour la croissance économique chinoise.
4. L'engagement américain en Asie de l'Est est en voie de réduction depuis quelques années déjà, sans que cela ait entaché la crédibilité américaine, ni incité les dirigeants chinois à se montrer plus belliqueux. Les États-Unis ont en outre entrepris de réduire leur présence militaire en Corée du Sud et au Japon. Ils n'appuient plus les partisans radicaux d'une indépendance de Taïwan vis-à-vis de la Chine. Ils favorisent l'émergence d'une approche multilatérale des enjeux de sécurité dans la région dans laquelle la Chine a un rôle important à jouer<sup>96</sup>.

\* \* \*

La théorie de la stabilité hégémonique stipule qu'un ordre international stable et économiquement ouvert nécessite l'existence d'une puissance hégémonique unique remplissant des tâches économiques et militaires cruciales<sup>97</sup>. Militairement, cet *hégémon* assure la stabilité de régions stratégiques et la sécurité d'espaces communs tels que les voies de communication. Économiquement, il fait office de moteur en ouvrant son marché intérieur aux pays étrangers, en fournissant des liquidités et une devise de réserve. Depuis la fin de la guerre froide, la puissance militaire et économique des États-Unis a nettement contribué à la stabilité de l'ordre international et à la mondialisation de l'économie. Or, comme le souligne Jonathan Kirshner, la mondialisation n'est « ni irrésistible, ni irréversible<sup>98</sup> ». La fragilisation actuelle de la puissance américaine, en raison de difficultés financières et fiscales, de même que la perspective d'un repli stratégique posent indiscutablement la question de l'avenir des États-Unis dans le

96. *Ibid.*, p. 41-43.

97. Barry Posen, « Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony », *International Security*, vol. 28, n° 1 (2003), p. 5-46; Thomas Friedman, *The World is Flat*, New York, Douglas & McIntyre, 2007.

98. Jonathan Kirshner, « Globalization, American Power, and International Security », *Political Science Quarterly*, vol. 123, n° 3 (2008), p. 364.

système international. Le président Obama reconnaissait d'ailleurs en avril 2009 que l'économie américaine n'était plus en mesure de jouer son rôle de moteur de l'activité mondiale et que de nouvelles puissances devaient par conséquent prendre le relais<sup>99</sup>. Le rôle militaire de l'hégémon est également de plus en plus contesté, comme le soutiennent Abraham Denmark et James Mulvenon : « La décentralisation de la puissance militaire et l'accessibilité accrue à des technologies jusque-là réservées aux superpuissances vont nécessairement remettre en question la domination par les États-Unis depuis soixante ans des espaces communs globaux<sup>100</sup>. »

L'unipolarité et l'hégémonie américaine peuvent-elles perdurer dans le siècle en cours ? Vont-elles s'achever dans les décennies à venir ? Sont-elles même déjà terminées ? Le système international sera-t-il marqué dans les prochaines décennies par une transition hégémonique violente opposant les États-Unis et la Chine ? Les dirigeants à Washington parviendront-ils à accepter et à accompagner l'émergence d'un monde multipolaire ? Ces questions soulèvent de nombreux débats et donnent lieu à de multiples spéculations. Quoi qu'il en soit, la succession à la *Pax Americana* telle que nous l'avons connue depuis au moins 1991 est ouverte.

### Les auteurs importants

Andrew BACEVICH est un ancien officier de l'armée de terre, et il est actuellement professeur de relations internationales à l'Université de Boston. Il dénonça l'intervention en Irak décidée en 2003 par l'administration Bush. Son fils, Andrew Bacevich Jr, y sera d'ailleurs tué en 2007. Plus largement, Bacevich apparaît comme un observateur critique de la politique étrangère menée par les États-Unis depuis la fin de la guerre froide, en particulier de l'importance excessive accordée à la puissance militaire dans la conduite de celle-ci, au détriment de la diplomatie. Il attribue cette tendance à une conception erronée de l'efficacité de l'outil militaire de plus en plus répandue dans la population et chez les décideurs américains qui n'ont plus guère d'expérience de service dans les forces armées. Deux de ses ouvrages les plus intéressants sont *The New American Militarism: How Americans Are Seduced by War* (2005) et *The Limits of Power: The End of American Exceptionalism* (2008).

99. David E. Sanger et Mark Landler, « In Europe, Obama Faces Calls for Rules on Finances », *The New York Times*, 1<sup>er</sup> avril 2009.

100. Abraham M. Denmark et James Mulvenon, *Contested Commons: The Future of American Power in a Multipolar World*, Washington D.C., Center for a New American Security, 2010, p. 6.

Niall FERGUSON est professeur d'histoire à l'Université Harvard. Il est également chroniqueur pour le magazine *Newsweek* et réalisateur de documentaires portant sur ses intérêts de recherche. Le plus récent, consacré à la vie d'Henry Kissinger avec lequel il a pu mener une série d'entretiens sans précédent, a été produit en 2011. Spécialiste des questions économiques et financières, ainsi que des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles, Ferguson a acquis une renommée certaine aux États-Unis en 2004 à la suite de la publication de l'ouvrage *Colossus: The Rise and Fall of the American Empire*, dans lequel il soutient qu'un empire américain affirmé serait bénéfique à la stabilité et à la prospérité internationales, mais que les dirigeants à Washington n'ont pas la volonté de mettre en œuvre les politiques requises par un tel dessein. Dans son plus récent ouvrage, *Civilization: The West and the Rest* publié en 2011, il rappelle que la domination de l'Occident sur la scène internationale n'est pas immuable et soutient que la période actuelle, marquée par la crise du modèle occidental et le renouveau de l'Asie, pourrait marquer la fin de cette parenthèse historique.

G. John IKENBERRY enseigne la politique et les relations internationales à l'Université Princeton où il codirige le Princeton Project on National Security, un programme de recherche multidisciplinaire portant sur l'évolution de l'environnement international et les répercussions de celle-ci sur la politique de sécurité nationale des États-Unis. Il est l'un des auteurs les plus influents dans l'étude et le débat sur la place des États-Unis dans le monde. Deux de ses ouvrages les plus importants sont *Liberal Leviathan: The Origins, Triumph, Crisis, and Transformation of the American World Order* (2011) et *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars* (2001). Ikenberry est critique pour la revue *Foreign Affairs* en ce qui concerne les ouvrages portant sur les affaires politiques et légales.

John MEARSHEIMER agit à titre de figure de proue de l'école réaliste américaine et est professeur de science politique à l'Université de Chicago. Son ouvrage *The Tragedy of Great Power Politics* (2001) est un incontournable pour tout étudiant en relations internationales. Mearsheimer a acquis une notoriété certaine sur la place publique au cours des dernières années. D'une part, se basant sur la théorie réaliste, il a proposé une critique féroce (et prémonitoire) de l'intervention américaine en Irak en 2003. D'autre part, l'ouvrage qu'il a publié avec Stephen Walt en 2007, *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*, a suscité une vive controverse. Les deux auteurs dénoncent en effet l'influence démesurée et contre-productive du lobby pro-israélien dans la politique étrangère américaine.

Joseph S. NYE Jr. est fondateur avec Robert Keohane de la théorie néolibérale en relations internationales, qu'ils développent dans leur ouvrage *Power and Interdependence* publié en 1977. Joseph Nye enseigne à l'Université Harvard. À l'image de nombreux universitaires américains qui ont également exercé des responsabilités gouvernementales (il fut secrétaire adjoint à la Défense sous l'administration Clinton), Nye est l'un des penseurs les plus influents des deux dernières décennies en matière de politique étrangère américaine et de compréhension de

la notion de puissance, comme le démontre la notoriété de la notion de puissance souple (*soft power*) qu'il a introduite en 1990 dans son ouvrage *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. Son ouvrage le plus récent, paru en 2011, s'intitule *The Future of Power*.

### Les ouvrages fondamentaux

BROOKS, Stephen et William WOHLFORTH, *World Out of Balance: International Relations and the Challenge of American Primacy*, Princeton, Princeton University Press, 2008. Depuis la fin de la guerre froide le système international est caractérisé par une unipolarité persistante. Brooks et Wohlforth soutiennent que les États-Unis, puissance dominante de ce système, disposent d'une fenêtre d'opportunité d'une vingtaine d'années pour façonner l'ordre international émergent. Dans cet ouvrage, ils s'attachent donc à démontrer les limites et les insuffisances des contraintes à l'exercice de la puissance (le rééquilibrage de celle-ci, l'interdépendance économique, les institutions internationales, la légitimité) mises en avant par les principales théories en relations internationales. Alors que les propos sur le déclin de l'empire américain sont légion, voilà une lecture fort stimulante et originale !

GILPIN, Robert, *War and Change in World Politics*, New York, Cambridge University Press, 1981. Cet ouvrage est incontournable en raison de la théorie du changement de l'ordre international qu'il présente. Affirmant, dans la plus pure tradition réaliste, que la nature des relations internationales n'a pas changé au fil des millénaires, Gilpin s'appuie sur l'histoire, la sociologie et l'économie pour identifier les principaux facteurs de changement de l'ordre international. Il soutient ainsi qu'une modification dans la répartition de la puissance économique ou militaire fragilise l'ordre existant. La puissance émergente cherche en effet à modifier le statu quo international par une expansion territoriale, économique ou politique avec pour objectif de maximiser ses intérêts. La puissance déclinante tente au contraire, par des actions internes (augmenter les impôts ou réformer ses institutions) ou externes (le plus souvent la guerre préventive, selon Gilpin), de maintenir ce statu quo. Alors que les craintes relatives à une transition hégémonique éventuellement violente entre les États-Unis et la Chine alimentent les discussions sur l'avenir de la scène internationale, la thèse de Gilpin apparaît particulièrement pertinente.

KENNEDY, Paul, *Naissance et déclin des grandes puissances*, Paris, Payot, 1991. Couvrant près de cinq cents ans d'histoire des grandes puissances (de la Chine des Ming aux États-Unis, en passant par la dynastie des Habsbourg, l'Angleterre, ou encore l'URSS), cet ouvrage de 700 pages expose les conditions politiques, militaires et économiques de leur émergence, et de leur déclin. La thèse défendue par Kennedy dans cet ouvrage est assez simple et persuasive : l'accès aux ressources et la prospérité économique contribuent à l'émergence des grandes puissances. Des conflits armés de longue durée et une surextension des capacités

militaires qui ne peuvent plus être supportées économiquement concourent à leur déclin. Publié initialement en 1987, cet ouvrage est apparu comme une référence incontournable pour expliquer l'effondrement soudain, et peu anticipé, de l'URSS. La thèse de Kennedy est depuis inlassablement avancée dans toutes les discussions sur le déclin des États-Unis.

LAYNE, Christopher, *The Peace of Illusions: American Grand Strategy from 1940 to the Present*, Ithaca, Cornell University Press, 2006. Dans cet ouvrage percutant, Layne soutient que la politique étrangère menée par l'administration Bush après le 11 septembre 2001 ne se distingue guère de la tradition américaine depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. L'objectif demeure en effet d'affirmer et de maintenir l'hégémonie des États-Unis sur la scène internationale. Or, argue Layne, celle-ci a profondément été transformée par la fin de la guerre froide au début des années 1990. Dans ce contexte, la thèse de Layne est que les États-Unis devraient jouer le rôle de balancier (« *offshore balancer* »), sur le modèle du Royaume-Uni au XIX<sup>e</sup> siècle. Au lieu de chercher à dominer les autres États, la politique étrangère américaine devrait veiller à maintenir un équilibre entre les grandes puissances en s'appuyant sur la diplomatie et en ne recourant à la force armée qu'en dernier ressort. Un tel comportement des États-Unis, avance Layne dans la plus pure tradition réaliste, permettrait de maintenir la stabilité et la paix dans le système international.

ZAKARIA, Fareed, *The Post-American World*, New York, Norton, 2008. Publiée en 2008, la première version de cet ouvrage s'est révélée d'une prescience remarquable. En effet, alors que les États-Unis et l'ensemble du monde occidental subissaient les premiers assauts d'une crise économique et financière considérable et durable, Zakaria exposait que l'ère qui s'ouvre sous nos yeux est marquée par l'émergence de ce qu'il appelle le « reste », en l'espèce la Chine, l'Inde, la Russie ou encore le Brésil. Bénéficiant d'une croissance économique solide, de tels États devraient progressivement s'imposer comme des acteurs politiques de premier plan sur la scène internationale. Le défi pour les États-Unis, qui demeureront selon Zakaria une puissance incontournable même si affaiblie, est alors d'accompagner cet essor de sorte à éviter d'éventuels conflits.



## CHAPITRE 5

# La pensée géopolitique américaine

*Barthélémy Courmont et Pierre-Alain Clément*

Les théories structurelles s'efforcent de comprendre le lien entre l'acteur politique et le cadre dans lequel il exerce sa puissance, cadre considéré soit comme immuable, soit comme modifiable mais à long terme (dix ans et plus). Ainsi, la géopolitique, la géoéconomie, la démographie ou encore la technologie établissent une passerelle entre la structure et son influence. Dès lors, on parle de « grande stratégie » pour qualifier cette prise en considération de plusieurs paramètres au service d'une vision globale de la politique étrangère.

L'objectif de ce chapitre est double. Il s'agit d'une part d'identifier les différentes théories structurelles de la politique étrangère. D'autre part, nous verrons l'impact qu'elles ont eu, à différentes périodes, sur la formulation de la politique étrangère des États-Unis, et comment elles se sont enrichies à la fois de nouvelles visions théoriques et de nouveaux facteurs permettant de définir la puissance et son affirmation.

Afin de mettre en avant ces deux approches, nous avons choisi un plan chronologique, compte tenu du lien étroit entre l'apport des théories structurelles et la pratique de la politique étrangère des États-Unis. La première partie traite des origines de la géopolitique américaine jusqu'aux travaux de Spykman et à la fin de la Seconde Guerre mondiale. La deuxième analyse les théories modernes, formulées en particulier pendant la guerre froide, et comment elles offrirent une nouvelle lecture de la politique étrangère américaine. La troisième partie met l'accent sur l'importance de la technologie dans la mise en place d'une stratégie militaire.

Enfin, la quatrième partie examine l'émergence d'autres théories structurelles, et les critiques dont les théories traditionnelles furent alors l'objet.

### **De Mahan à Spykman**

La géopolitique est une discipline qui naît en Europe à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et offre une nouvelle grille de lecture des rivalités entre les grandes puissances européennes. Elle se développe rapidement aux États-Unis, au point de s'imposer comme la principale théorie structurelle de la politique étrangère dans la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, en particulier sous l'influence considérable d'Alfred Mahan et de Nicholas Spykman.

#### **Les influences européennes**

Les premières formulations de la théorie de la géopolitique furent établies en Allemagne par Friedrich Ratzel (1844-1904), à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Dans son ouvrage célèbre, *Géographie politique*, le géographe allemand pose les fondements de la géopolitique (qui donnera naissance à l'école de Berlin), et de ce qu'il qualifie d'anthropogéographie<sup>1</sup>. Dans cet ouvrage, fortement influencé par le botaniste britannique Charles Darwin et sa théorie de l'évolution, Ratzel utilise ces concepts à l'échelle des États, en les comparant à des organismes biologiques qui connaissent croissance ou déclin sur une échelle temporelle. Ainsi, « l'État subit les mêmes influences que toute vie. Les bases de l'extension des hommes sur la terre déterminent l'extension de leurs États. [...] Les frontières ne sont pas à concevoir autrement que comme l'expression d'un mouvement organique et inorganique. » L'influence de Ratzel sur l'empire allemand fut considérable, et expliqua en grande partie les visées expansionnistes allemandes, fondées sur une lecture de sa géographie politique<sup>2</sup>. Ratzel justifiait en effet les politiques expansionnistes visant à « récupérer » des territoires dominés par des voisins moins puissants, et dès lors voués à être dominés, voire à disparaître. C'est ce qui explique la récupération des travaux de Ratzel par les mouvements nationalistes et racistes, qui conduisirent à élaborer les thèses

1. Pour la version française, Friedrich Ratzel, *Géographie politique*, Paris, Economica, 1988.

2. Michel Korinman, « Friedrich Ratzel et la *Politische Geographie* », *Hérodote*, n° 28 (1983), p. 128-140.

du III<sup>e</sup> Reich, même si le géographe ne saurait être impliqué directement dans cette dérive, ses propos visant alors plutôt l'expansion coloniale, en Afrique notamment (il établissait une distinction entre ce qu'il qualifiait de peuples primitifs, ou *Naturvölker*, et les peuples plus évolués, ou *Kulturvölker*), mais pas l'expansion en Europe. Ainsi, pour le géographe français Albert Demangeon, qui s'est penché sur la montée du III<sup>e</sup> Reich dont il était témoin, « la géopolitique n'est pas autre chose que la géographie politique appliquée, nécessaire à la formation des hommes d'État et des diplomates; elle vise "les intérêts, non pas généraux et humains, mais proprement allemands" [...]. Nous devons constater que la géopolitique allemande renonce délibérément à tout esprit scientifique. Depuis Ratzel, elle n'a pas progressé; elle a dévié sur le terrain des controverses et des haines nationales<sup>3</sup>. » C'est du côté des disciples de Ratzel, notamment de Karl Haushofer (1869-1946) qui affine la notion d'espace de vie (*Lebensraum*) et la perception de l'espace dans un but hégémonique après la Première Guerre mondiale, qu'on détecte les fondements théoriques du III<sup>e</sup> Reich.

Considérer que les travaux de Ratzel étaient purement guidés par des visées expansionnistes serait néanmoins réducteur. L'anthropogéographie avait comme ambition de départ d'analyser les liens étroits qui lient l'homme au territoire sur lequel il vit, et par extension la distribution et répartition de la population mondiale. La géographie politique serait ainsi « la géographie des États, du commerce et de la guerre<sup>4</sup> ». C'est à ce titre qu'elle eut une influence considérable sur la politique étrangère des États-Unis au début du xx<sup>e</sup> siècle, et sur les travaux de Mahan ou Spykman. Ratzel voyait dans le commerce, comme dans la guerre, une forme d'expansion humaine, point qui sera repris et analysé par Alfred Mahan quelques années plus tard. Détail intéressant, Ratzel s'intéressait beaucoup aux États-Unis, pays auquel il consacra même un ouvrage de référence au titre éponyme. Sans doute n'imaginait-il pas alors que ses théories auraient un impact considérable sur la formulation de la politique étrangère américaine. Mais l'immensité des États-Unis inspira le géographe allemand. Preuve de l'importance qu'il attachait au territoire, Ratzel estimait en effet

3. Albert Demangeon, « Géographie politique », *Annales de géographie*, vol. 41, n° 229 (1932), p. 26 et 31.

4. Jules Sion, « La seconde édition de la *Politische Geographie* », *Annales de géographie*, vol. 13, n° 68 (1904), p. 171.

qu'une nation européenne était plus gravement atteinte si elle perdait une partie de son territoire, même vide d'habitants, que si on lui prenait simplement la partie correspondante de sa population. Les caractéristiques américaines, à la fois en termes de superficie et de profondeur stratégique, lui permettaient d'illustrer sa conception de l'importance du territoire.

En France, les travaux de Paul Vidal de La Blache (1845-1918) furent fortement inspirés par Ratzel, mais se concentrèrent davantage sur la microgéographie et le régionalisme (avec un plaidoyer en faveur de la décentralisation). Il porta cependant un regard attentif sur la théorie de Ratzel<sup>5</sup>, et sa réflexion revêtit une dimension politique forte en ce qu'elle justifiait le rattachement de l'Alsace et la Moselle au territoire français. Émile Durkheim analysa également en 1899 la géographie politique de Ratzel, et porta un regard critique très éclairant à son sujet, arguant notamment que « nulle part les peuples ne se sont formés de toutes pièces sur le sol qu'ils occupent actuellement. Leur répartition actuelle est le produit de mouvements de toutes sortes qui se sont succédé au cours de l'histoire<sup>6</sup>. » De son côté, André Chéradame condamna dès 1916 les dérives de la géopolitique allemande dans un texte visionnaire, *Le plan pangermaniste démasqué. Le redoutable piège berlinois de la « partie nulle »*<sup>7</sup>. L'école française de géopolitique d'avant la Première Guerre mondiale s'est ainsi essentiellement efforcée dans ses origines d'analyser et de critiquer la géopolitique allemande et ses penchants hégémoniques. Mais cette dernière influença cependant les premiers théoriciens aux États-Unis dans leur préoccupation constante du maintien de l'équilibre entre les empires, en vue d'éviter des convoitises et des situations conflictuelles.

### Le *seapower* d'Alfred Mahan

Les Américains n'ont donc pas inventé la géopolitique, mais cette dernière non seulement prit très rapidement une importance considérable dans les études de politique étrangère aux États-Unis, mais influença également le choix de Washington en matière de politique internationale. À cet

5. Lire notamment Paul Vidal de la Blache, « La Géographie politique, à propos des écrits de M. Frédéric Ratzel », *Annales de Géographie*, vol. 7, n° 32 (1898), p. 98.

6. Émile Durkheim, « Friedrich Ratzel, Anthropogéographie », *L'Année sociologique*, 3<sup>e</sup> année (1898-1899), 1900.

7. André Chéradame, *Le plan pangermaniste démasqué. Le redoutable piège berlinois de « la partie nulle »*, Paris, Plon, 1916.

égard, les théoriciens américains affinèrent le concept de géopolitique de Ratzel, et surtout y ajoutèrent la notion d'influence auprès des décideurs politiques, là où le géographe allemand se contentait finalement de dresser un constat, si on considère qu'il n'avait pas prévu les dérives idéologiques émanant de ses travaux. La même tendance se développa au Royaume-Uni à la même époque (mais dans un contexte très différent), mettant ainsi en place une école anglo-saxonne aux caractéristiques propres. C'est l'amiral Alfred Mahan (1840-1914) qui le premier s'empara de la géopolitique pour tenter de théoriser la politique étrangère des États-Unis dans plusieurs publications, dont les célèbres *The Influence of Seaopower Upon History*<sup>8</sup> (qui offre une vision historique de l'importance de la mer) et *The Interest of America in Seapower, Present and Future*<sup>9</sup> (qui théorise de manière plus précise l'importance des capacités navales pour les États-Unis).

Dans ses travaux, Mahan dresse le constat que la doctrine Monroe ne garantit pas aux États-Unis la maîtrise du continent américain, en raison de la puissance navale des pays européens, en particulier du Royaume-Uni. Ce sont surtout les voies maritimes qui sont menacées, et il préconise ainsi un renforcement des capacités navales américaines pour sécuriser ces voies et conforter la puissance économique et commerciale des États-Unis. Selon Mahan, « la puissance maritime tient en premier lieu au commerce et celui-ci suit les routes les plus avantageuses ; la puissance militaire a toujours suivi le commerce pour l'aider à progresser et pour le protéger<sup>10</sup> ». On qualifie de *seapower* cette volonté de miser sur les capacités maritimes, tant dans le domaine civil que militaire. Il tente ainsi d'expliquer les raisons de la puissance de l'Empire britannique, mais ne plaide pas en faveur de la constitution d'un empire colonial américain pour y répondre, lui préférant le contrôle de points stratégiques majeurs (comme Hawaï dans le Pacifique) et la location de ports maritimes permettant d'assurer les voies d'approvisionnement.

Mahan estime également que la puissance maritime doit s'appuyer sur cinq éléments, qui constituent la base de la politique étrangère et de défense des États-Unis au xx<sup>e</sup> siècle :

8. Alfred Mahan, *The Influence of Seaopower Upon History, 1660-1783*, New York, Little Brown & Co, 1890.

9. Alfred Mahan, *The Interest of America in Seapower, Present and Future*, New York, Little Brown & Co, 1897.

10. Alfred Mahan, *The Influence of Seaopower Upon History, 1660-1783*, p. 17.

- un commerce extérieur prospère;
- une marine marchande conséquente;
- une marine de guerre puissante pour veiller à la défense des voies maritimes;
- des bases maritimes où les navires peuvent se ravitailler ou être réparés;
- un empire permettant de fournir à la fois les matières premières et les débouchés commerciaux<sup>11</sup>.

Afin d'assurer le développement de ces cinq éléments, Mahan estime que la profondeur stratégique des États-Unis est un avantage prépondérant (cette idée sera ensuite reprise et théorisée par Spykman), et préconise à la fois le développement des communications, et la priorité accordée à l'offensive sur la défensive, en d'autres termes la capacité de projeter la puissance sur des théâtres extérieurs. On trouve cependant un certain nombre d'imperfections dans la théorie du *seapower* de Mahan. La première tient à l'absence de réflexion sur les moyens de parade dont doit pouvoir disposer une puissance continentale face au *seapower*, comme la capacité à briser les blocus, principale arme offerte à celui qui contrôle les océans. En misant exclusivement sur les capacités navales, Mahan néglige ainsi des aspects importants de la grande stratégie, qui seront plus tard pris en compte. D'autre part, Mahan ne tient pas compte des évolutions technologiques, qui modifient considérablement les rapports de force, et s'imposent comme le principal facteur d'évolution des stratégies des grandes puissances, en particulier après la Première Guerre mondiale.

L'autre apport de l'étude de la géopolitique aux États-Unis (et au Royaume-Uni) concerne évidemment l'importance accordée à la stratégie militaire. Sur ce point encore, l'héritage de Mahan est considérable. Il estimait en effet que les États-Unis ne seraient en mesure de sécuriser leurs propres côtes et les voies maritimes qu'à partir du moment où ils seraient capables de se défendre sur les rives opposées, soit dans l'Atlantique et le Pacifique. Il prôna ainsi un interventionnisme militaire qui rompait avec la tradition des États-Unis depuis leur indépendance, et inaugura de cette manière la première véritable politique étrangère et de

11. Margaret Tuttle Sprout, « Mahan : l'apôtre de la puissance maritime », dans Edward Mead Earle (dir.), *Les maîtres de la stratégie*, tome 2, Paris, Bibliothèque Berger-Levrault, 1982.

sécurité globale de ce pays. L'interventionnisme militaire américain était pour la première fois formulé, et il prit tout son sens lors des interventions aux Philippines, puis à l'occasion de la Première Guerre mondiale. Dans le même temps, l'U.S. Navy se dota de moyens considérables lui permettant de développer des moyens de projection. Lors de la guerre hispano-américaine (1898), les capacités navales américaines étaient encore assez limitées, mais dès 1900, les États-Unis étaient la troisième puissance navale au monde, pour devenir la deuxième en 1908.

Mahan jugeait enfin également nécessaire de « changer la manière de combattre », et donc la tactique. Cette dernière ne fut pas pour autant transfigurée par les mutations qu'il suggéra en matière de stratégie. Il s'agissait davantage d'un processus d'adaptation devant être réalisé pour appliquer cette stratégie de la meilleure des manières. À cet égard, l'influence de Mahan conforta le rôle de l'U.S. Navy, au détriment des forces terrestres (la composante aérienne n'étant pas prise en compte par Mahan, pour des raisons historiques et techniques évidentes), et elle fut présente dans l'esprit des officiers de marine américains pendant des décennies. Sur ce point, Mahan fut profondément inspiré par Henri de Jomini (1779-1869), mais s'est en revanche opposé à Carl Von Clausewitz (1780-1831) qui faisait primer la défensive sur l'offensive.

Sur un plan politique, l'œuvre de Mahan eut également un impact immense que la relation d'amitié entre Mahan et le président Theodore Roosevelt ne fit que renforcer en ce qu'elle apporta des réponses aux failles de la doctrine Monroe, conforta la puissance émergente des États-Unis, et assura dans le même temps un juste équilibre des pouvoirs en matière de politique étrangère, les membres du Congrès se réjouissant de suivre une stratégie privilégiant des opérations rapides, sur lesquelles ils pouvaient avoir un contrôle effectif. Le sénateur Henry Cabot Lodge déclara ainsi en Chambre le 2 mars 1895 qu'aucune nation ne pouvait être réellement grande sans être une puissance navale, et que sans la possession d'Hawaï, il était inutile d'entreprendre la construction d'un canal transocéanique (à Panama). Mahan fut ainsi le grand artisan des prémices de la politique étrangère et de sécurité des États-Unis.

### Nicholas Spykman et le *Rimland*

Dans l'entre-deux-guerres, l'héritage de Mahan est très présent aux États-Unis, en dépit de l'isolationnisme de plusieurs administrations, et la géopolitique américaine s'affine considérablement, en particulier sous l'influence du journaliste et universitaire Nicholas Spykman (1893-1943).

Parallèlement aux travaux de Spykman, l'influence du Britannique Halford Mackinder (1861-1947) fut également déterminante sur la théorisation de la géopolitique aux États-Unis et l'affirmation de la puissance américaine, à la fois pendant et après la Seconde Guerre mondiale<sup>12</sup>. Mackinder décrit dans son ouvrage majeur *Democratic Ideal and Reality* la distinction entre le *Heartland* (terre centrale, pour Mackinder l'Europe continentale) et ce qu'il définit par *Coastlands* (périphéries)<sup>13</sup>. Il émet l'hypothèse selon laquelle celui qui domine l'Europe orientale peut contrôler le *Heartland*, tandis que celui qui a la suprématie navale est en mesure de contrôler les *Coastlands*, et par conséquent le reste du monde. Sa principale conclusion est que si le Royaume-Uni reste maître des mers, il lui faut à tout prix empêcher un concurrent de prendre le contrôle du *Heartland*, et par conséquent entretenir les divisions sur le continent européen<sup>14</sup>.

Spykman, disciple de Mahan, a été aussi fortement influencé par Mackinder, mais à la différence de ce dernier, il inclut les *Coastlands* dans le *Heartland* et préconise ainsi leur contrôle afin d'éviter que celui qui contrôle le *Heartland* ne soit en mesure de contrôler l'ensemble du monde. Il explique, dans son œuvre majeure *The Geography of the Peace*, que « la géographie est le facteur le plus fondamental en politique étrangère, parce qu'il est le plus permanent ». Et il estime, du fait de la puissance américaine, que le destin des États-Unis est désormais intimement lié à celui du continent eurasiatique. Il développe ainsi la thèse selon laquelle les États-Unis doivent contrôler le *Rimland*, au détriment du *Heartland* sur lequel ils peuvent se contenter d'exercer une influence indirecte dès lors qu'ils en dominent les contours.

12. Lire en particulier Halford J. Mackinder, « The Geographical Pivot of History », *The Geographical Journal*, vol. 170, n° 4 (2004), p. 292-297.

13. Halford J. Mackinder, *Democratic Ideals and Reality*, New York, Holt, 1919.

14. En ce sens, Mackinder influença également malgré lui les idéologues du III<sup>e</sup> Reich, notamment Alfred Rosenberg.

Spykman souhaitait réintégrer des dynamiques politiques, en l'occurrence les changements sociopolitiques et les variations de puissance, au sein du cadre déterminant de la géographie. Le principal intérêt d'un État était selon lui de préserver sa sécurité, dépendant de son environnement géographique, mais aussi politique, c'est-à-dire de la distribution de la puissance entre lui et ses voisins. De fait, la sécurité des États ne pouvait être assurée que si un équilibre des puissances s'établissait entre eux. Cette notion, déjà présente chez Mahan, fut centrale dans la conceptualisation de la politique internationale de Spykman, qui établit une interprétation systématique de la conflictualité dans les relations internationales : les ressources des nations sont dépendantes de leur milieu naturel sur lequel viennent se greffer les évolutions sociopolitiques et technologiques. Par conséquent, les changements inhérents à chaque société peuvent entraîner des répercussions sur la puissance d'un État, changements qui, s'ils altèrent l'équilibre des puissances, peuvent dégénérer en conflit.

L'une des conséquences directes des travaux de Spykman est l'identification de l'endiguement comme moyen permettant au *Rimland* de triompher sur le *Heartland*. À cet égard, Spykman influença considérablement l'administration Truman, et la mise en place de mécanismes sécuritaires et économiques, basés sur des systèmes d'alliances, ayant pour objectif de contenir le bloc communiste – qui maîtrisait alors une partie importante du *Heartland*. Spykman estimait en effet, et c'est ce qui le distingue le plus nettement de Mahan, que la domination du *Heartland* est essentielle, et qu'il faut s'assurer qu'il ne soit pas contrôlé par une autre puissance. Il jugeait pour cette raison incontournable l'interventionnisme américain et son implication constante dans le *Heartland*. Cela explique les interventions américaines en Asie ou au Moyen-Orient, afin de contenir la progression de l'Union soviétique au cœur du *Heartland*. Si Mahan fut le précurseur de la politique étrangère américaine, Spykman en fut le concepteur au moment où les États-Unis accédaient au rang de première puissance mondiale, et se décidaient à assumer ce statut avec une politique étrangère engagée. En ce sens, il peut être considéré comme le théoricien de l'hégémonie.

## Une pensée et une pratique militaires focalisées sur la technologie

En France, pendant la guerre froide, Raymond Aron s'était déjà montré critique de l'opposition entre *Heartland* et *Rimland* de Mackinder et Spykman, estimant que c'était la capacité technique des populations qui importait vraiment, limitant ainsi l'impact de la géographie et du contrôle des territoires. Or, les États-Unis deviendront le parangon de la centralité de la technologie dans leur politique de grande puissance, centralité qui a parfois monopolisé la pensée stratégique au détriment de la finalité politique qu'elle est censée servir.

Si la suprématie militaire américaine pendant la Seconde Guerre mondiale est déterminante dans les postures fondamentales de la guerre froide, cette situation favorable est le résultat d'une réflexion stratégique active dans l'entre-deux-guerres. Durant ces deux décennies, on voit arriver les précurseurs de la *modernité* stratégique, qui auront à batailler pour faire valoir leurs idées. Ce terme de modernité est ambigu ; il s'oppose à une vision *conservatrice* ou *orthodoxe*, dont les caractéristiques principales sont la sous-estimation de la technologie et l'attachement à des débats en passe d'être obsolètes. Ainsi, l'idée de faire prévaloir l'offensive (discréditée par la Première Guerre mondiale comme le montrent Jack Snyder ou Stephen Van Evera<sup>15</sup>) ou la défensive (devenue la nouvelle norme en France après 1914-1918) est dépassée par l'agrandissement du front à l'échelle continentale, voire intercontinentale, et la mécanisation. Comme le résume Hervé Coutau-Bégarie, entre conservateurs et modernistes, « l'épreuve de la guerre [1939-1945] se chargera de trancher la querelle aux bénéfices des seconds<sup>16</sup> ».

Du côté américain, en dehors de Mahan, la pensée stratégique n'avait pas encore produit d'œuvres magistrales. Mais parallèlement à la montée en puissance du pays, les universités lancent des programmes de recherche qui visent à intégrer la réflexion classique antérieure et à produire des idées directement applicables. Parmi les penseurs les plus marquants dans ce

15. Jack Snyder, *The Ideology of the Offensive. Military Decision Making and the Disasters of 1914*, Ithaca, Cornell University Press, 1984 ; Stephen Van Evera, « The Cult of the Offensive and the Origin of the First World War », *International Security*, vol. 9, n° 1 (1984), p. 58-107 ; Jack Snyder, « Civil-Military Relations and the Cult of the Offensive, 1914 and 1984 », *International Security*, vol. 9, n° 1 (1984), p. 108-146.

16. Hervé Coutau-Bégarie, *Traité de stratégie*, Paris, Economica, 2003, p. 244.

domaine, on peut citer l'historien militaire Edward Earl Meade, prolifique auteur qui a dirigé l'ouvrage *Makers of Modern Strategy*, considéré encore aujourd'hui comme une référence<sup>17</sup>. L'intérêt des stratégestes américains est leur proximité avec la prise de décision politique, qui produit d'une part une pensée encadrée par un impératif d'applicabilité et d'autre part une passerelle entre la théorie et la pratique. Une caractéristique valorisée aux États-Unis, où un théoricien-praticien comme George Kennan méprisait les « généralités du verbiage [...] typiques de cette mixture de légalisme aride et de prétention sémantique qui passe si souvent, dans les assemblées de notre vie politique intérieure, pour le sens de l'État. » Kennan ne croyait pas dans la capacité des hommes à définir hypothétiquement, à l'aide d'une phraséologie générale et légale, des situations futures que personne ne pouvait réellement imaginer ou envisager<sup>18</sup>. »

On peut distinguer quatre processus qui marqueront la pensée et la pratique stratégiques américaines au cours de la guerre froide (découpage quelque peu artificiel puisque plusieurs de ceux-ci trouvent leurs racines ou leur première application au cours de la Seconde Guerre mondiale). Les États-Unis consacreront d'importantes ressources à ces processus afin d'assurer leur prééminence dans la lutte contre l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS) : « la puissance mondiale des États-Unis n'est pas seulement le fait des circonstances, elle résulte aussi d'un programme mûrement pensé avant d'être mis en œuvre. La théorie oriente et enrichit la pratique<sup>19</sup>. »

Ces quatre processus sont les suivants : (1) l'acquisition de l'armement nucléaire par l'Union soviétique et partant, l'apparition de la doctrine de la dissuasion ; (2) l'émergence puis la prépondérance de l'arme aérienne ; (3) l'impératif d'une force de projection, notamment pour intervenir dans les « petites guerres » ; et (4) la « Révolution dans les affaires militaires » (RAM) au tournant des années 1990.

17. Voir la recension faite par Hervé Coutau-Bégarie dans *Politique étrangère*, vol. 47, n° 3 (1982), p. 785-787.

18. Pascal Vennesson, « Idées, politiques de défense et stratégie : enjeux et niveaux d'analyse », *Revue française de science politique*, vol. 54, n° 5 (2004), p. 754. Les Américains n'ont pas le monopole du mépris envers les stratèges de salon, qui est également partagé par des militaires français. Ainsi, le général Bernard Serrigny déclarait : « rien n'est plus dangereux à la guerre que les théoriciens » (Pascal Vennesson, « Idées, politiques de défense et stratégie... », *op. cit.*, p. 753-754).

19. Hervé Coutau-Bégarie, *Traité de stratégie*, p. 245.

## La dissuasion nucléaire (John Foster Dulles et Robert McNamara)

L'idée de pacification forcée entre les puissances nucléaires doit s'entendre d'un strict point de vue réaliste, c'est-à-dire qu'il s'agit d'une paix négative, autrement dit d'une absence de guerre. L'acquisition de l'arme nucléaire par les États-Unis (bombe A : 1945 ; bombe H : 1952) et l'URSS (bombe A : 1949 ; bombe H : 1953) dans une succession rapide a conduit à la mise en place de la dissuasion nucléaire qui doit prévenir tout conflit direct entre les puissances dotées de l'arme, pour peu que les acteurs agissent rationnellement. La guerre froide devait ainsi être marquée par une marge de manœuvre limitée pour les deux superpuissances, la gestion de crise : les conflits périphériques ne doivent pas conduire à l'escalade.

Au-delà de cette règle générale, les États-Unis avaient besoin d'une doctrine d'emploi de l'arme nucléaire, ce qui fut fait en 1954 grâce à John Foster Dulles, secrétaire d'État de 1954 à 1959. Il prôna la doctrine des représailles massives. Cette doctrine très simple affirmait que toute attaque contre un des membres de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) entraînerait des représailles nucléaires massives sans préavis contre les villes russes. Cette doctrine a naturellement poussé l'URSS à l'escalade nucléaire. De plus, faire reposer toute la sécurité du pays sur la possibilité de mener une frappe de représailles consistait à faire de sa propre population, vulnérable à une première frappe, un gage de bonne foi. Enfin, cette doctrine reposait sur des présupposés incertains : le pouvoir rationalisant de l'atome (et si l'ennemi est prêt à sacrifier une partie de sa population ?), l'information est parfaite (que dire du risque d'une riposte lancée par erreur ?), la capacité de seconde frappe n'est pas décapitée par la première frappe (ce présupposé est néanmoins devenu plus robuste avec l'invention des sous-marins lanceurs d'engins).

Cette doctrine peu maniable a donc été remplacée en 1962 par la doctrine de la riposte graduée (doctrine McNamara, 1962-1990), qui permettait de maintenir la stratégie d'interdiction en Europe mais sans risquer de se faire entraîner dans un conflit indésirable sur le continent en s'appuyant sur une « punition » nucléaire proportionnée. Cette doctrine était plus mature et plus crédible puisqu'elle était moins rigide : l'arme nucléaire ne serait pas utilisée par principe pour défendre un allié turbulent mais seulement si les États-Unis le jugeaient indispensable. Elle atténuait également la rupture entre l'armement conventionnel et l'arme-

ment nucléaire et ouvrait la voie à une doctrine d'utilisation de l'arme atomique (c'est-à-dire la possibilité de gagner une guerre nucléaire). Elle permettait, enfin, de freiner l'escalade nucléaire.

Parallèlement, la perspective de survivre à une guerre nucléaire et de la gagner devenait plus concrète. Plusieurs projets de bouclier antimissile sont apparus aux États-Unis (dont la fameuse Initiative de défense stratégique du président Reagan), en URSS et en Israël. Cependant, en voulant se protéger d'une première frappe, les États qui mettent en place un bouclier « trichent » dans le jeu de la dissuasion en ne laissant plus leurs populations otages de l'adversaire. Les tensions américano-russes durant la décennie 2000, alors que le gouvernement Bush tentait d'étendre des relais de son bouclier en Europe orientale, montrent bien que la dissuasion demeure un facteur d'apaisement des relations entre puissances nucléaires et qu'une modification de la situation est fortement déséquilibrante. Toutefois, la possibilité de voir apparaître un bouclier suffisamment efficace est encore bien loin : à l'image de la métaphore de la lutte du bouclier contre l'épée, les capacités offensives semblent toujours avoir un coup d'avance. Ainsi, depuis des décennies, les missiles balistiques sont « mirvés » (de l'anglais MIRV, *multiple independently targeted reentry vehicle*), c'est-à-dire qu'ils transportent jusqu'à une dizaine de têtes nucléaires qui se séparent et sont autonomes au moment de la rentrée du missile dans l'atmosphère. De même, le sous-marin lanceur d'engins permet d'approcher du territoire ennemi avec une capacité de furtivité pratiquement absolue. Des armes nucléaires tactiques ont été développées par les puissances nucléaires, ce qui pourrait faire craindre une utilisation dans le cadre d'un conflit. Cependant, ce type d'armement est voué à servir d'« ultime avertissement » (c'est par exemple la doctrine officielle de la France) avant une riposte nucléaire stratégique. À cet égard, les États-Unis demeurent plus vagues : ils n'ont jamais promis de ne jamais utiliser l'arme nucléaire en premier (comme le Royaume-Uni et Israël, ils ont simplement promis de ne l'utiliser que défensivement), contrairement à l'Inde, la Chine ou la Corée du Nord. Cependant, le principe de la destruction mutuelle assurée (*mutual assured destruction*, MAD, adopté en 1973) semble encore en vigueur, le principe de l'utilisation (*nuclear utilization target selection*, NUTS) n'ayant jamais été adopté officiellement. Pour ces raisons, la dissuasion nucléaire reste un élément central des rapports entre puissances.

Après la guerre froide, la dissuasion ne s'applique plus simplement au duopole des superpuissances, mais à divers acteurs ayant des accès variés à l'arme nucléaire. On distingue typiquement trois types d'acteurs : les États ayant des capacités suffisamment importantes pour être soumis au principe MAD avec les États-Unis (Russie, Royaume-Uni, France), les États ayant une capacité trop faible pour s'inscrire dans la MAD, mais représentant une menace nucléaire pour les États-Unis (Chine, Inde, Pakistan, Israël), et enfin les États incapables de MAD mais représentant une menace pour les alliés des États-Unis (Corée du Nord, à terme l'Iran). Ainsi, à la dissuasion du fort à l'égard du fort (pendant la guerre froide) s'ajoute la dissuasion du fort à l'égard du faible (depuis 1990). Les doctrines nucléaires deviennent moins limpides ; cependant, les États nucléaires ont objectivement un intérêt commun à conserver le club nucléaire le plus restreint possible, tant en termes d'acteurs étatiques (lutte contre la prolifération) qu'en termes d'acteurs non étatiques (dissémination nucléaire).

#### La stratégie aérienne (William Mitchell, John Boyd, John Warden)

Comme il a été mentionné plus haut, la pensée stratégique américaine a perçu très tôt la pertinence des arguments modernistes, notamment l'impact à venir de la mécanisation. L'idée qu'il fallait élaborer des doctrines plaçant l'avion et le char au cœur des manœuvres fut promue par des précurseurs. C'est ainsi que le général William Mitchell, qui a mené l'une des premières offensives coordonnant assaut terrestre et aérien lors de la bataille de Saint-Mihiel, s'est fait l'ardent défenseur de l'arme aérienne dès la fin de la Première Guerre mondiale. Cependant, la passion avec laquelle il a défendu cette cause l'a isolé et il fut forcé de quitter l'armée. En effet, dans l'entre-deux-guerres, l'arme aérienne est encore embryonnaire et la majorité des officiers estiment qu'elle doit être intégrée aux deux autres armes (la marine ou l'armée de terre). C'est ce que contestait le général italien Giulio Douhet<sup>20</sup>, « père » de la guerre aérienne, notamment du bombardement stratégique, avec le maréchal Hugh Trenchard, père de la Royal Air Force.

20. Colonel Mendigal, « Les thèses du général Douhet et la doctrine française », *Stratégie*, vol. 3, n° 59 (1995) ; [www.stratisc.org](http://www.stratisc.org).

Mais Mitchell fut redécouvert dans les années précédant la Seconde Guerre mondiale, alors que les ardents partisans précurseurs de la domination aérienne (Douhet en Europe continentale, Trenchard au Royaume-Uni et Mitchell aux États-Unis) ont été écartés du pouvoir. Dans les années 1930, aux États-Unis, l'Air Force Tactical School approfondit la réflexion sur le bombardement anti-cité<sup>21</sup>, doctrine qui sera appliquée extensivement pendant la guerre sur les villes du nord de la France, d'Allemagne et du Japon. La guerre montre à la fois l'utilité et la pertinence de l'arme aérienne, notamment dans l'appui aux débarquements en Italie et en France, mais aussi les limites du bombardement stratégique, notamment la vulnérabilité du bombardier aux chasseurs<sup>22</sup>. Ainsi, l'armée de terre et la marine se sentirent moins menacées d'obsolescence tout en étant bien contraintes de reconnaître l'autonomie de l'aviation, c'est-à-dire de transformer cette arme en armée (l'air n'est plus une composante de la terre ou de la marine mais devient la troisième composante de l'outil militaire). L'arme aérienne acquérait ainsi une place égale aux deux autres, ce qui a paradoxalement conduit à une certaine crise de la pensée aérienne dans les années 1950<sup>23</sup>. De toute manière, la révolution nucléaire éclipse la réflexion. Le Strategic Air Command américain devient à partir des années 1950 le fer de lance de l'action stratégique contre l'URSS. Les avions sont voués à transporter l'arme nucléaire, rôle qui a permis d'occulter les limites éprouvées du bombardement stratégique, et le complexe militaro-industriel naissant a contribué à une focalisation excessive sur la technique au détriment de la réflexion doctrinale<sup>24</sup>.

Dans les années 1990, la force aérienne redevient l'objet d'une certaine vigueur théorique. La doctrine Powell, qui s'appuie sur une force écrasante et des objectifs politiques limités, reflète bien ce retour, qui devait

21. Hervé Coutau-Bégarie, « La pensée de Giulio Douhet à l'épreuve des faits : l'apport de Camille Rougeron », dans *Les Ateliers du CESA 2005*, n° 9 (2006), [www.cesa.air.defense.gouv.fr](http://www.cesa.air.defense.gouv.fr).

22. H. Coutau-Bégarie, *Traité de stratégie*, p. 636.

23. Coutau-Bégarie suggère que ce déclin provient en effet d'une absence d'enjeu pour les promoteurs de l'aviation : l'avenir de l'arme aérienne étant assuré, il n'est plus nécessaire de lutter aussi fort pour la justifier. (Hervé Coutau-Bégarie, « Un concept avorté : la puissance aérienne », *Stratégique*, vol. 3, n° 59 [1995], [www.stratisc.org](http://www.stratisc.org)).

24. H. Coutau-Bégarie, *op. cit.*, p. 640-641.

constituer une feuille de route pour éviter de répéter l'erreur vietnamienne. Pourtant, les termes du débat restent les mêmes, qui opposent les tenants du bombardement, lequel justifie l'autonomie, à ceux qui prônent l'appui au sol, lequel requiert coordination et coopération. La deuxième guerre du Golfe (1991) et la guerre du Kosovo (1999) ont illustré ces deux positions : la première a semblé confirmer l'efficacité de l'aviation et la deuxième l'a à nouveau remise en question. Au tournant des années 1980, deux colonels vont réfléchir sur la question. Le premier, John Boyd, conçoit la boucle O.O.D.A. (observation, orientation, décision, action), modèle de prise de décision qui se concentre sur le moral ennemi et doit « maximiser la friction chez l'ennemi par une combinaison d'actions variées effectuées avec la plus grande rapidité qui doivent rendre l'ennemi incapable d'agir<sup>25</sup> ». Le second, John Warden, représente l'ennemi non pas comme une force armée à détruire mais comme un « système composé de [cinq] sous-systèmes<sup>26</sup> » : les dirigeants, les infrastructures, les réseaux de ravitaillement, les forces armées, la population. Il préconise de frapper les points faibles de ces cinq sous-systèmes. Warden sera celui qui concevra l'offensive aérienne préliminaire en Irak en 1991. Ce succès de l'aviation mènera vers la fin des années 1990 à une glorification, à nouveau, du bombardement, aussi bien chez plusieurs stratégestes<sup>27</sup> que dans l'état-major de l'U.S. Air Force, qui développe la doctrine « choc et stupeur » (*shock and awe*), doctrine visant à la « domination rapide » (*rapid dominance*) du champ de bataille par l'application d'une puissance écrasante (toutes armées confondues) devant annihiler la volonté de combattre de l'ennemi. L'armée de l'air modifie ainsi sa doctrine : elle abandonne peu à peu le bombardement stratégique (à l'efficacité limitée, mais ayant contribué à l'indépendance de l'air face aux deux autres armées) pour la manœuvre aéroterrestre, qui associe avance au sol et guidage des bombardements dans le cadre de la « domination rapide ». Robert Pape, notamment, s'opposait à cette doctrine qui risquait de minimiser l'engagement au sol et de trop miser sur l'aviation et la guerre du Kosovo lui donnera raison<sup>28</sup>.

25. *Ibid.*, p. 643. Cependant, Coutau-Bégarie précise que ce modèle n'a pas été repris dans les doctrines de l'air et de la marine, mais dans l'armée de terre.

26. *Ibid.*

27. Edward Luttwak, *La Renaissance de la puissance aérienne stratégique*, Paris, Economica, 1998.

28. H. Coutau-Bégarie, *op. cit.*, p. 647.

À l'heure actuelle, comme les guerres en Irak et en Afghanistan le démontrent, la force aérienne américaine cherche encore une doctrine générale qui assure à la fois son autonomie et son efficacité. Une évolution majeure vient complexifier la donne : la quasi-disparition des conflits interétatiques majeurs et la multiplication des conflits infra-étatiques, qui réduisent fortement la pertinence du bombardement stratégique et de la sophistication matérielle et revalorisent les stratégies qui mettent l'accent sur la présence au sol de nombreuses troupes conscientes du rôle politique qu'il leur est demandé de remplir. C'est ce qu'a voulu mettre en place le général Petraeus avec son manuel de contre-insurrection.

### La Révolution dans les affaires militaires (Andrew Marshall)

Au tournant des années 1990, Andrew Marshall, directeur du Net Assessment Office, laboratoire d'idées du ministère de la Défense à vocation de prospective stratégique<sup>29</sup>, avança, d'après son analyse de l'Union soviétique, que l'accroissement continu des innovations technologiques devait faire franchir un saut qualitatif à la manière de penser et faire la guerre : c'est la Révolution dans les affaires militaires (RAM). Les éléments les plus caractéristiques de cette réflexion sont les changements opérationnels qu'elle propose : la centralité accordée à l'information, la précision et la longue portée du ciblage, et la guerre en réseau.

Au niveau stratégique, l'objectif de cette technicisation est de revenir à une armée de professionnels (tendance déjà entamée auparavant, il faut le préciser) permettant d'éviter de faire payer à sa population civile l'« impôt du sang », de plus en plus difficile à faire accepter dans les États démocratiques. Chez les militaires, ce mouvement conduit à l'idée du « zéro mort » (la guerre « post-héroïque » dont parle Luttwak, avec une prépondérance accordée à l'aviation, notamment le bombardement à haute altitude). L'idéologie du zéro mort répond à la fois à l'exigence de minimiser l'impôt du sang et aussi à celle de contenir les coûts économiques, la professionnalisation réduisant fortement les effectifs au prix cependant d'un coût de formation et d'entretien par soldat croissant.

Au niveau politique, la RAM est censée adapter les forces armées afin qu'elles remplissent le même objectif que depuis la Seconde Guerre

29. Bruce Berkowitz, « War in the Information Age », *Hoover Digest*, n° 2 (2002), [www.hoover.org](http://www.hoover.org).

mondiale: la dissymétrie, c'est-à-dire la victoire par l'écrasement inéluctable des forces ennemies. En outre, cette disproportion doit permettre de dissuader les ennemis dans les cas où la dissuasion nucléaire est inefficace, c'est-à-dire lorsque l'ennemi menace les intérêts américains mais de manière trop faible ou indirecte pour que la menace de représailles nucléaires soit crédible et légitime. Les États-Unis maintiendraient ainsi une hégémonie souple, c'est-à-dire réelle mais sans avoir à trop se salir les mains.

Pourtant, dans un ministère de la Défense qui possède un budget pratiquement égal à tous les autres budgets militaires dans le monde, il serait naïf de négliger la rationalité interne qui entre régulièrement en conflit avec la rationalité de l'organisme entier. Ainsi, à l'intérieur du Pentagone, les agences et les armées sont en concurrence les unes avec les autres pour justifier leurs crédits budgétaires. Au niveau du ministère pris dans son entier, démonstration devait être faite non seulement qu'il s'adaptait au « nouvel ordre mondial », mais aussi que sa ponction colossale dans le budget fédéral était justifiée à l'heure où venait de disparaître l'ennemi ultime. La RAM permettait également de façonner la pensée et la pratique de la guerre dans le monde autour de domaines dans lesquels les États-Unis étaient largement en avance.

« [D]iscours avant d'être une véritable mutation technique<sup>30</sup> », la définition même de la RAM est toujours restée floue. Son application le révèle. Ainsi, toute l'information réunie par l'armée américaine en Irak et en Afghanistan n'a pas empêché le brouillard de guerre de persister et les frictions de pénaliser l'action des troupes. Naturellement, l'armée de terre a rencontré les premiers problèmes. Déployé au milieu de populations civiles, chaque soldat, techniquement très performant, doit prendre des micro-décisions dont les conséquences politiques peuvent être dramatiques. Les troupes américaines durent maintenir l'ordre tout en gagnant la confiance de la population et en justifiant régulièrement des bavures: un défi immense dont le résultat est très mitigé dans ces deux guerres. L'armée de l'air a elle aussi connu de nombreuses difficultés. Au-delà des débats sur l'efficacité du bombardement stratégique ou de la manœuvre aéroterrestre, c'est la réalisation pratique des missions aériennes qui est significativement amoindrie par l'imperfection de l'information, que même les améliorations techniques ne permettent de réduire assez pour la rendre

30. H. Coutau-Bégarie, *op. cit.*, p. 502.

négligeable. Ces limites sont à la fois intrinsèques et extrinsèques. D'une part, l'information nécessaire pour mener à bien une mission aérienne peut être facilement faussée (sabotage du système d'information, leurres, camouflage) et les cibles peuvent être trop difficiles à atteindre (boucliers humains, enfouissement des sites de commandement, déplacement permanent des troupes). D'autre part, le vol est soumis à de nombreuses contraintes : conditions météorologiques et topographiques difficiles, arsenal antiaérien qui oblige à des vols de haute altitude qui réduisent la précision, vulnérabilité des engins de reconnaissance.

L'armée américaine poursuit donc deux tendances contradictoires : une plus grande technicisation (qui réduit l'incertitude) et une plus grande implication dans des conflits complexes (qui l'augmente). Cette sophistication est à l'avantage des États-Unis si d'autres puissances, convaincues qu'il s'agit forcément de la seule manière de ne pas se laisser distancer, les imitent. Cette hypothèse semble être confirmée par les faits, mais elle doit être modérée par le fait que ces dernières années, l'affaiblissement de la position des États-Unis dans le monde n'est pas le résultat de l'émergence d'un rival équivalent (*peer competitor*), mais de décisions politiques funestes.

### La guerre conventionnelle et la guérilla de David Petraeus

Les conflits majeurs du <sup>xx</sup>e siècle, au premier titre desquels les deux guerres mondiales, ont contribué à orienter la prospective stratégique vers des conflits de plus en plus totaux. En effet, la guerre de professionnels entre princes du Moyen Âge et de la Renaissance a fait place à la *nation en armes* et à la *levée en masse* entre 1789 et 1914, qui elles-mêmes ont été remplacées par la *guerre totale*, théorisée par Ludendorff. Pourtant, la guerre froide et la pacification forcée de l'ère atomique ont mis un coup d'arrêt brutal à l'escalade des conflits. Un retour à la régionalisation des conflits s'observe ainsi depuis le dernier quart du <sup>xx</sup>e siècle. Le dernier débarquement amphibie date de la guerre de Corée (1950-1953). À l'exception de la guerre du Golfe (1991), de la première phase de la troisième guerre du Golfe (2003-présent) et de la première phase de la guerre en Afghanistan (2001-présent), les forces armées américaines ont principalement été confrontées à des conflits asymétriques. Un conflit asymétrique est un conflit dans lequel la dissymétrie des protagonistes pousse le protagoniste faible à développer des stratégies non conventionnelles dont le

principe est d'opposer au protagoniste fort sa faiblesse là où il est fort (ses capacités militaires) et sa force là où il est faible (sa résolution morale et son autorité politique<sup>31</sup>). En effet, le conflit asymétrique se caractérise historiquement par l'opposition entre une autorité étatique à la légitimité branlante et des rebelles plus ou moins populaires mais s'appuyant sur le droit de résistance à l'oppression (lorsque l'autorité étatique est endogène) ou à la liberté des peuples à disposer d'eux-mêmes (lorsque l'autorité étatique est étrangère).

Le principal résultat de cette évolution de la guerre est de rendre partiellement obsolètes la suprématie militaire américaine et les concepts doctrinaux qu'elle a engendrés. Ainsi, la guerre de 2003 était basée sur un remaniement des concepts évoqués plus haut : l'opération « Libération de l'Irak » fut un mélange de *rapid decisive operations* (R.D.O., qui n'est pas sans rappeler les principes de la boucle O.O.D.A.) et de « choc et stupeur ». La doctrine des R.D.O., adoptée par le Joint Force Command<sup>32</sup> dans son livre blanc de 2001, reposait sans surprise sur une dissymétrie écrasante en faveur des forces américaines et sur quatre concepts opérationnels : « (1) la manœuvre dominante (*dominant maneuver*) ; (2) l'engagement de précision (*precision engagement*) ; (3) la logistique focalisée (*focused logistics*), et enfin (4), la domination sur tout le spectre des menaces (*full spectrum dominance*)<sup>33</sup> ». Cette planification s'est toutefois rapidement désagrégée une fois le renversement du régime de Saddam Hussein accompli.

L'armée américaine, comme les autres, s'est assez peu intéressée à la guérilla, considérée comme une sous-guerre moins noble que la « vraie ». Ce n'est que sous la pression des événements qu'elle a publié des manuels

31. Pour la différence entre conflit dissymétrique (exemple type : la deuxième guerre du Golfe) et conflit asymétrique (exemple type : la phase d'occupation de la troisième guerre du Golfe), voir Barthélémy Courmont et Darko Ribnikar, *Les guerres asymétriques. Conflits d'hier et d'aujourd'hui, terrorisme et nouvelles menaces*, Paris, Dalloz-Sirey, 2009.

32. Le Joint Force Command, éliminé en 2011, devait développer la réflexion stratégique (notamment sur l'interopérabilité) à l'intérieur du commandement interarmées américain dans une optique prospective.

33. Joseph Henrotin, « Une campagne paradoxale – *Iraqi Freedom* entre classicisme stratégique et chronostratégie », dans Réseau multidisciplinaire d'études stratégiques, *La troisième guerre du Golfe. Analyse politique, stratégique et économique*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 246.

à destination des opérations de contre-guérilla. Les premiers sont dans la foulée de la guerre du Vietnam (1959-1975) et se concentrent sur le combat (comment éviter les embuscades, les bombes artisanales, combattre en terrain urbain, etc.) et le contrôle de foule. On peut citer à ce titre *Military Operations on Urbanized Terrain* (1979), *Jungle Operations* (1982) et *Civil Disturbances* (1985)<sup>34</sup>.

Après cela, il n'y eut que *Counter guerrilla Operations* (1986) et *Military Operations in Low Intensity Conflict* (1990)<sup>35</sup>, qui ont traité de l'aspect opérationnel des manœuvres en situation d'intervention limitée dans un conflit infra-étatique. Le *Military Operations*, à l'aube de l'ère post-guerre froide, précise bien que les États-Unis n'ont pas vocation à mener des missions de combat, en particulier dans des situations de guérilla, un espoir qui s'évanouira bien vite (Somalie, 1992). Devant l'implication croissante, au cours des années 1990 des militaires américains dans des conflits infra-étatiques, et surtout en raison de la situation alarmante en Irak depuis 2003, le général David Petraeus de l'armée de terre produit en 2007 le *Field Manual 3-24, Counterinsurgency* qui deviendra la référence incontournable de la pensée doctrinale sur les opérations de contre-insurrection.

Cette évolution s'inscrit plus largement dans une volonté accrue des États-Unis de s'impliquer dans les « zones grises » du monde. S'est formée la conviction que, si le territoire américain est relativement inattaquable, les menaces à sa sécurité viennent de l'extérieur. L'économie américaine est en effet dépendante d'approvisionnements en matières premières venant de l'étranger, et en particulier de pays instables (Afrique, Moyen-Orient). En outre, l'action internationale d'organisations armées clandestines (terroristes, crime organisé) a instillé l'idée que des attaques contre

34. *Field Manual 90-10, Military Operations on Urbanized Terrain*, Headquarters, Department of the Army, Washington D.C., 1979; *Field Manual 90-95, Jungle Operations*, Headquarters, Department of the Army, Washington D.C., 1982; *Field Manual 19-15, Civil Disturbances*, Headquarters, Department of the Army, Washington D.C., 1985.

35. *Field Manual 90-8, Counter guerrilla Operations*, Headquarters, Department of the Army, Washington D.C., 1986; *Field manual 100-20/Air Force Pamphlet 3-20, Military Operations in Low Intensity Conflict*, Headquarters, Department of the Army, Washington D.C., 1990. Les cinq manuels cités sont disponibles sur le site de Global Security, [www.globalsecurity.org](http://www.globalsecurity.org).

les États-Unis pouvaient être fomentées depuis l'étranger. Ainsi, la sécurité du territoire commence à l'étranger et surtout dans les États « faillis » ou faibles qui peuvent nuire aux approvisionnements en matières premières et abriter des terroristes et des criminels. L'armée américaine s'est réappropriée cette notion d'État failli, issue de la communauté humanitaire et du développement, afin de justifier ses interventions à l'étranger. On assiste ainsi aux États-Unis à une convergence des discours réalistes et libéraux, les deux liant sécurité et développement et promouvant un « interventionnisme humanitaire » dans des situations de conflit infra-étatique. À l'heure actuelle, les États-Unis allouent d'énormes ressources à cette politique, autant qui n'est pas consacré à la gestion à long terme du paysage international à venir, marqué par l'émergence de plusieurs pays anciennement « en développement », au premier rang desquels la Chine.

### Les théories structurelles modernes

La guerre froide voit se développer, ou ressurgir, plusieurs théories structurelles. D'une part, la géopolitique s'adapte à la bipolarité et à l'apparition de la dissuasion nucléaire, modifiant considérablement les théories de Mahan et Spykman. D'autre part, la politique étrangère américaine s'interroge sur l'importance d'autres théories structurelles, et sur leur impact. Si le réalisme défensif (et dit classique) du Britannique Edward Hallett Carr (1892-1982) et surtout de l'Américain Hans Morgenthau (1904-1980<sup>36</sup>) affine la géopolitique dans le but d'affirmer la puissance américaine face à l'Union soviétique, et s'impose dans les premières décennies de la bipolarité, les premières manifestations d'autres théories structurelles se développent avant même la fin de la guerre froide, et prennent une importance considérable au tournant des années 1990 en ce qu'elles offrent une nouvelle grille de lecture des relations internationales.

L'apparition de ces nouvelles théories s'explique en particulier par l'apprentissage des faits : la guerre froide n'a pas dégénéré en conflit armé à grande échelle, et s'est malgré tout soldée par la victoire totale d'un des deux camps. Washington n'a ainsi pas eu besoin de combattre son principal adversaire pour s'imposer comme l'unique superpuissance et marquer

36. L'ouvrage majeur de Hans J. Morgenthau est *Politics among Nations*, New York, Alfred A. Knopf, 1948.

l'entrée dans un monde unipolaire. C'est même, de l'avis de nombreux observateurs, à partir du moment où les dirigeants soviétiques ont reconnu leur incapacité à poursuivre la rivalité que la guerre froide s'est achevée<sup>37</sup>. D'une certaine manière, dès lors que Mikhaïl Gorbatchev prit les commandes de l'Union soviétique en 1985, et une fois les réformes engagées, le renoncement au bras de fer avec les États-Unis et, par voie de conséquence, la reconnaissance de la « défaite », s'imposaient comme une évidence<sup>38</sup>.

Depuis la fin de la guerre froide, cette vision basée sur une certaine perception des intentions réelles de l'Union soviétique est fortement disputée, tant il est difficile de savoir si Moscou avait « l'audace, la volonté et les moyens de les mettre en application<sup>39</sup> ». Pour certains analystes, il est même indiscutable que la menace soviétique fut exagérée par les dirigeants américains<sup>40</sup>. Quoi qu'il en soit, la géopolitique dite classique, insérée dans la théorie réaliste du même nom, ne suffit plus pour expliquer les équilibres entre nations, mais aussi pour définir des stratégies de puissance, car la superpuissance américaine, en se libérant de son adversaire après une victoire sans triomphalisme, est progressivement devenue l'hyperpuissance omniprésente, la « seule nation indispensable<sup>41</sup> ». Aux États-Unis, la fin de la guerre froide marque ainsi de nouvelles orientations de la géopolitique, et l'apparition d'une nouvelle théorie structurelle : la géoéconomie. La fin de la bipolarité impose, comme nous l'avons vu précédemment, une relecture des relations internationales, et les théories

37. Plusieurs experts se sont efforcés d'identifier la fin de la guerre froide, et arrivent généralement à la conclusion que, plus que la chute du mur de Berlin ou l'éclatement de l'Union soviétique, c'est une série de déclarations des dirigeants soviétiques, au printemps 1989, dans lesquelles est énoncé un renoncement à la poursuite de la rivalité, qui semble le plus clairement signifier la fin de la guerre froide.

38. Sur cette question, lire Robert D. English, *Russia and the Idea of the West: Gorbachev, Intellectuals, and the End of the Cold War*, New York, Columbia University Press, 2001.

39. John Mueller, « What Was the Cold War About? Evidence from Its Ending », *Political Science Quarterly*, vol. 119, n° 4 (2004-2005), p. 630.

40. Sur cette question, lire Robert H. Johnson, *Improbable Dangers: U.S. Conceptions of Threat in the Cold War and After*, New York, St. Martin's Press, 1994.

41. Cité par Bill Clinton, lors de son discours d'investiture pour son second mandat présidentiel, Washington, 20 janvier 1997.

structurelles évoluent en conséquence, pour intégrer de nouveaux éléments jusqu'alors négligés, ou éclipsés par l'importance de facteurs d'équilibre comme la dissuasion nucléaire. Les leçons de la guerre froide génèrent de nouvelles théories, mais surtout, dans le même temps, une lecture critique des théories structurelles se développe.

### La *Realpolitik* comme géopolitique (Henry Kissinger)

La carrière d'homme d'État de Henry Kissinger (1923-), qui fut conseiller à la sécurité nationale du président Nixon, puis secrétaire d'État sous l'administration Ford, fait de lui l'un des personnages les plus influents de l'histoire récente des États-Unis, et même du monde. Auréolé du prix Nobel de la paix en 1973 pour son rôle joué dans la guerre du Kippour (et la célèbre « diplomatie de la navette<sup>42</sup> ») et dans les accords mettant un terme à la guerre du Vietnam, il fut aussi le grand artisan de la détente avec l'Union soviétique (marquant le passage d'une bipolarité à une autre<sup>43</sup>) et du rapprochement historique entre les États-Unis et la Chine, ainsi que, dans un registre moins à son avantage et lui valant de multiples controverses, l'un des principaux soutiens aux dictatures d'Amérique latine. Mais Kissinger fut également – et est encore – un véritable théoricien des relations internationales, qui eut la particularité de pouvoir mettre en pratique ce qu'il avait au préalable imaginé. Il dessina les contours de la politique étrangère américaine avec une influence encore très forte aujourd'hui<sup>44</sup>. En ce sens, sa vision de la géopolitique eut un impact considérable.

Fortement influencée par le réalisme de Morgenthau, mais aussi par Metternich, la pensée de Kissinger favorise la *Realpolitik*. En l'appliquant au cas des États-Unis dans le contexte de la guerre froide, Kissinger

42. Lire Antoine Coppolani, « Henry A. Kissinger et les négociations sur le Proche-Orient : de la “diplomatie de l'immobilisme” à la “diplomatie de la navette” », *Relations internationales*, n° 135 (2008).

43. Sur cette question, lire Stanley Hoffmann, « Weighing the Balance of Power », *Foreign Affairs*, vol. 50, n° 4 (1972). La fin de cette bipolarité fut annoncée à l'occasion du discours sur l'état de l'Union de Richard Nixon la même année.

44. Parmi les travaux préalables à la carrière politique de Kissinger et ses positions réalistes, lire Henry Kissinger, « The Search for Stability », *Foreign Affairs*, vol. 37, n° 4 (1959).

modifie en profondeur le rapport de force entre les deux puissances rivales et impose la détente, par le biais d'un dialogue retrouvé et d'accords historiques sur le contrôle des armes nucléaires (SALT), après des années marquées par une rivalité pouvant à tout moment dégénérer en conflit armé à grande échelle. Mais c'est bien son action en faveur du rapprochement avec la Chine de Mao Zedong, pourtant ravagée par la Révolution culturelle, qui symbolise le mieux la *Realpolitik* américaine défendue par Kissinger. Comme Hans Morgenthau et Raymond Aron<sup>45</sup> et contrairement à Waltz et les néoréalistes, Kissinger est adepte d'un équilibre multipolaire, et s'inquiétait des rapports de force de la bipolarité et, plus encore, des excès de l'unipolarité. Il s'inquiète par ailleurs de la compétition entre les puissances, et recherche constamment un équilibre, partant du principe que «le désir de sécurité absolue d'une puissance signifie l'insécurité absolue pour toutes les autres<sup>46</sup>». Afin de lutter contre ce dilemme sécuritaire, il suggère un équilibre des puissances dans lequel elles renforcent leur coopération tout en augmentant leur vulnérabilité, afin d'éviter une rupture<sup>47</sup>.

Pour Kissinger, enfin, la *Realpolitik* peut se résumer à «la politique étrangère fondée sur le calcul des forces et l'intérêt national<sup>48</sup>». Sa carrière de diplomate et d'homme d'État illustre de son côté parfaitement ce postulat. Favorable à un réalisme défensif et alternant, en fonction de l'intérêt national américain, la recherche du compromis et une posture plus ferme, et s'inscrivant de cette manière dans l'exercice du pouvoir en temps de guerre froide, Kissinger appliqua pour la première fois la *Realpolitik* comme politique étrangère des États-Unis<sup>49</sup>. Cette politique du deux poids, deux mesures conduisit irrémédiablement Washington à

45. Lire les œuvres principales de ces théoriciens réalistes : Hans Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, New York, McGraw Hill, 1948 ; et Raymond Aron, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1962.

46. Henry Kissinger, *A World Restored*, New York, Grosset and Dunlap, 1964, p. 2.

47. Sur la question du dilemme sécuritaire et de la coopération qui en découle, lire Robert Jervis, «Cooperation under the Security Dilemma», *World Politics*, vol. 30, n° 2 (1978), p. 167-214.

48. Henry Kissinger, *Diplomatie*, Paris, Fayard, 1996, p. 123.

49. Stanley Hoffmann, *The Lure of Primacy and the Logic of World Order: American Foreign Policy since the Cold War*, New York, McGraw-Hill, 1978.

segmenter sa politique étrangère, en différenciant les régions dans lesquelles elle s'exerce, et en adoptant des postures parfois très différentes, en fonction des enjeux locaux. Cette régionalisation de la sécurité, et par extension de la géopolitique, constitue l'un des héritages les plus significatifs de la *Realpolitik* de Kissinger<sup>50</sup>.

### La géopolitique pour préserver l'hégémonie (Zbigniew Brzezinski)

Conseiller à la sécurité nationale du président Jimmy Carter entre 1977 et 1981, Zbigniew Brzezinski (1928-) se distingue au tournant de la guerre froide par ses réflexions sur l'utilisation de la géopolitique dans un contexte de fin de bipolarité et de nouvel ordre mondial consacrant la puissance américaine. La fin de la guerre froide est de fait propice aux travaux sur la puissance, de Paul Kennedy<sup>51</sup> à Francis Fukuyama<sup>52</sup>, en passant par les premières interprétations des milieux néoconservateurs<sup>53</sup>. Brzezinski, profondément réaliste, a la particularité de privilégier la géopolitique, et d'appuyer sa thèse sur les grands ensembles géographiques. En ce sens, il se rapproche davantage de Richard Rosecrance et de son idée de nouveau concert des puissances, point de départ de son analyse des nouveaux équilibres stratégiques<sup>54</sup>.

Brzezinski se sert de la géopolitique pour penser et surtout préserver la puissance hégémonique américaine, estimant que « le *leadership* américain sur le nouveau système mondial est en train d'émerger<sup>55</sup> ». Dans son ouvrage *Le grand échiquier*, publié en 1997, il maintient ainsi l'idée

50. Lire Peter Jay, « Regionalism as Geopolitics », *Foreign Affairs*, vol. 58, n° 3 (1980).

51. Paul Kennedy, *The Rise and Fall of Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, New York, Random House, 1987.

52. Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, New York, Free Press, 1992.

53. Pour une bonne présentation du courant des néoconservateurs, lire Justin Vaïsse, *Histoire du néoconservatisme aux États-Unis*, Paris, Odile Jacob, 2008.

54. Richard Rosecrance, « A New Concert of Powers », *Foreign Affairs*, vol. 71, n° 2 (1992).

55. Pierre Mélandri 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. 42. Lire également Barthélémy Courmont, « Caractéristiques et contraintes de la puissance américaine », *Revue internationale et stratégique*, vol. 44, n° 4 (2001), p. 137-142.

que la stabilité internationale est liée à l'hégémonie américaine, et que cette dernière est donc nécessaire. L'apport de Brzezinski est d'identifier des acteurs géostratégiques qu'il est également nécessaire de contrôler pour préserver l'empire américain. Il mise ainsi sur un partenariat transatlantique fort et au bénéfice à la fois des Américains et des Européens, estimant que sans l'Europe, l'Amérique est encore prépondérante mais pas omnipotente, alors que sans l'Amérique, l'Europe est riche mais impuissante. Mais sa pensée s'inscrit dans la lignée de Mackinder et Spykman, notamment quand il estime que qui contrôle le grand échiquier eurasiatique (qu'il présente comme 75 % de la population mondiale, la plus grande partie des richesses physiques du globe et les trois quarts de ses ressources énergétiques) de l'Europe à l'Asie orientale, domine le monde. L'hégémonie américaine ne pourra être conservée, selon lui, qu'en acceptant de préserver l'omniprésence américaine dans cet immense espace. L'ancien conseiller à la sécurité nationale prône ainsi un engagement accru des États-Unis sur la scène internationale, en vue de conserver cette hégémonie acquise grâce au succès sur l'Union soviétique. Brzezinski s'oppose en cela aux contraintes de la politique intérieure américaine, qui poussent à une tentation isolationniste ou de repli sur soi<sup>56</sup>, mais aussi, déjà, aux milieux néoconservateurs qui associent hégémonie et universalisme, et souhaitent « dépasser » l'intérêt national américain.

La question que les réalistes se posent de nos jours concerne la viabilité de l'hégémonie acquise par les États-Unis (pour une discussion détaillée de cet enjeu, voir le chapitre 1). De nombreux experts estiment que les États-Unis sont allés trop loin dans leur volonté de préserver leur hégémonie, annoncent l'épuisement prochain de l'Amérique par *strategic overextension* et spéculent déjà sur la « fin de l'ère américaine<sup>57</sup> » ou sur ce que deviendra le monde « après l'empire<sup>58</sup> ». Au centre de leur critique, c'est l'évolution de la géopolitique proposée par Brzezinski qui est visée. Mais dans l'ensemble, la majorité reconnaissent qu'il a fallu une alternance entre une politique de séduction fondée sur un pouvoir d'attraction et une

56. Sur cette question, lire Richard Haass, *The Reluctant Sheriff: The United States after the Cold War*, New York, Council on Foreign Relations Press, 1997.

57. Charles A. Kupchan, *The End of the American Era*, New York, Alfred A. Knopf, 2002.

58. Emmanuel Todd, *Après l'empire. Essai sur la décomposition du système américain*, Paris, Gallimard, 2002.

utilisation plus musclée de la géopolitique pour que les Américains gagnent la guerre froide, et que c'est également à ce prix que la puissance américaine pourra se maintenir dans un nouvel environnement international<sup>59</sup>. En ce sens, la « diplomatie intelligente » (ou *smart diplomacy*) de Barack Obama s'inspire largement des réflexions de Brzezinski, et de la nécessité d'associer différents attributs de puissance au service du leadership américain.

### La géoéconomie comme levier de puissance (Edward Luttwak)

La guerre froide, et encore plus particulièrement son issue, impose de multiples réflexions sur des facteurs autres que géopolitiques permettant de comprendre les succès des États-Unis. Ainsi, Edward Luttwak s'interroge dès la fin de la bipolarité sur un glissement progressif de la géopolitique vers la géoéconomie<sup>60</sup>. Cette nouvelle approche est rapidement reprise dans de multiples cercles stratégiques, à la fois aux États-Unis et dans le reste du monde, jusqu'à s'imposer comme une « nouvelle grammaire des rivalités internationales<sup>61</sup> ».

Comme souvent, le constat de Luttwak ne s'appuie pas sur le fait qu'il soit nécessaire de soumettre une nouvelle théorie structurelle, mais qu'il convient de reconnaître, et de théoriser, une tendance qui s'est progressivement affirmée pendant la guerre froide. Non seulement l'économie est devenue un élément fondamental des équilibres entre les nations ainsi qu'un outil de puissance majeur, mais dans la rivalité Est-Ouest, c'est véritablement la domination économique des États-Unis qui lui permet de prendre les devants. Luttwak a d'ailleurs recours aux expressions militaires pour décrire les attitudes géoéconomiques<sup>62</sup>. Mais plus généralement, il estime que l'économie remplace désormais le militaire dans les

59. Christian Fournier, « "La question d'Occident". Essai sur la pérennité du système américain », *Études*, n° 3 (2004), p. 302.

60. Edward Luttwak, « From Geopolitics to Geoeconomics », *The National Interest*, n° 20 (1990), p. 17-24.

61. Pascal Lorot, « La géoéconomie, nouvelle grammaire des rivalités internationales », *L'Information géographique*, vol. 65, n° 1 (2011), p. 110-122.

62. Il est d'ailleurs fréquemment critiqué sur ce point. Elie Cohen s'est notamment interrogé sur les similitudes entre mercantilisme et géoéconomie, ainsi que sur les justifications de l'appel de Luttwak à la « course aux armements géoéconomiques ». Voir Elie Cohen, *La tentation hexagonale. La souveraineté à l'épreuve de la mondialisation*, Fayard, 1996, p. 133-135.

priorités de la géopolitique, imposant dès lors une nouvelle terminologie. Pour Luttwak,

[l]es menaces militaires et les alliances ont perdu leur importance avec la pacification des échanges internationaux ; dès lors, les priorités économiques ne sont plus occultées et passent au premier plan. À l'avenir, c'est peut-être la crainte des conséquences économiques qui réglera les contentieux commerciaux, et sûrement plus les interventions politiques motivées par de puissantes raisons stratégiques. Et s'il faudra encore une menace extérieure pour assurer l'unité et la cohésion interne des nations et des pays, cette menace sera désormais économique ou, plus exactement, géoéconomique<sup>63</sup>.

Tournant définitivement le dos à la bipolarité de la guerre froide, Luttwak dénonce dans ses travaux un Japon qui ne respecterait pas les règles du libre-échange mondial et ne jouerait pas sur le terrain de la compétition économique le jeu du marché. L'affrontement nippon-américain, selon lui, est essentiellement d'ordre stratégique et politique en ce que les pratiques commerciales déloyales japonaises portent atteinte à la sécurité des États-Unis.

Ne se contentant pas de dresser le constat de l'importance de l'économie dans les relations internationales, Luttwak voit dans la géoéconomie un levier de puissance, dont l'objectif central est de

conquérir ou de préserver une position enviée au sein de l'économie mondiale. Qui va développer la nouvelle génération d'avions de ligne, d'ordinateurs, de produits issus des biotechnologies, de matériaux de pointe, de services financiers et tous les autres produits à haute valeur ajoutée dans les secteurs industriels, petits et grands ? Les développeurs, les ingénieurs, les managers et les financiers seront-ils américains, européens ou asiatiques ? Aux vainqueurs les positions gratifiantes et les rôles dirigeants, aux perdants les chaînes de montage, à condition que leurs marchés nationaux soient assez importants et que les importations de produits déjà assemblés soient rendues impossibles par des barrières douanières<sup>64</sup>.

Suivant les recommandations de Luttwak, les années 1990 furent consacrées, dans le champ de la géoéconomie aux États-Unis, à analyser les conditions qui pourraient permettre à Washington de renforcer sa

63. Edward Luttwak, *Le rêve américain en danger*, Paris, Odile Jacob, 1995, p. 40.

64. *Ibid.*, p. 403.

supériorité sur la concurrence, et de pérenniser la puissance américaine<sup>65</sup>. Dans un contexte marqué par de nombreuses réflexions sur l'hégémonie américaine, cette grille de lecture des relations internationales eut un impact considérable sur les pouvoirs publics. Bill Clinton déclarait ainsi en 1997 qu'« au pinacle de sa puissance, l'Amérique doit choisir d'avancer ou de faire retraite<sup>66</sup> », suggérant de miser sur la puissance économique et commerciale. Le choix était délibérément fait d'avancer, de lancer la bataille du libre-échange et de donner la priorité à la géoéconomie<sup>67</sup>. La défense de ses intérêts économiques passe, pour Washington, par la mise en place des nouvelles règles du jeu que sont l'ouverture des frontières et la constitution de vastes ensembles régionaux. À une époque où les actions militaires sont de moins en moins acceptées, les États-Unis ont par ailleurs de plus en plus souvent recours aux sanctions économiques pour imposer leurs vues et réprimer tout ce qu'ils considèrent comme « anti-américain ». Ces différentes stratégies, qui s'insèrent dans le champ de la géoéconomie, sont stato-centrées, et Luttwak fut souvent critiqué pour ne pas avoir pris la mesure des évolutions des acteurs non étatiques. C'est pourquoi les travaux plus récents sur la géoéconomie, tout en s'appuyant sur la pensée de Luttwak, ne se limitent plus aux rapports entre États, mais cherchent à comprendre les relations internationales, définissant ainsi la géoéconomie comme

l'analyse des stratégies d'ordre économique – notamment commercial – décidées par les États dans le cadre de politiques visant à protéger leur économie nationale ou certains pans bien identifiés de celle-ci, à acquérir la maîtrise de technologies clés ou à conquérir certains segments du marché mondial relatifs à la production ou la commercialisation d'un produit ou d'une gamme de produits sensibles, en ce que leur possession ou leur contrôle confère à son détenteur – État ou entreprise « nationale » – un élément de puissance et de rayonnement international et concourt au renforcement de son potentiel économique et social<sup>68</sup>.

65. Sur cette question, lire Jean-François Daguzan, « Les États-Unis à la recherche de la supériorité économique », *Revue française de géoéconomie*, n° 2 (1997), p. 69-84.

66. Cité dans *Le Monde*, 18 septembre 1997.

67. Yves Boyer, « La géoéconomie au centre de la politique extérieure des États-Unis », *Revue française de géoéconomie*, n° 1 (1997), p. 99-115.

68. Pascal Lorot, *op. cit.*, p. 114.

### Le *soft power* (Joseph Nye)

Dans un environnement de politique internationale marqué par la disparition du bloc de l'Est et de nombreuses réflexions tant théoriques qu'empiriques sur la puissance et le déclin, le politologue américain Joseph Nye ouvrit une nouvelle voie en avançant l'idée à la fin des années 1980 que les transformations du système international engendrées par la bipolarité avaient accéléré et amplifié l'émergence d'une nouvelle forme de puissance, qu'il a qualifiée de puissance souple (*soft power*<sup>69</sup>). Le professeur de Harvard fut le premier à considérer que les attributs dits traditionnels de la puissance (capacités militaires, poids démographique, distribution géographique, ressources stratégiques), définis comme composantes de ce qu'il catégorise comme la puissance coercitive (*hard power*), avaient vu pendant la guerre froide leur importance progressivement diminuer au profit d'attributs immatériels, tels que les institutions, le niveau d'éducation de la population, la technologie ou encore la culture. Bien que n'ayant pas de véritable définition, le *soft power* est pour Nye « la capacité à changer ce que les autres veulent au moyen de sa force d'attraction », s'opposant ainsi au « *hard power*, qui est la capacité à changer ce que les autres font »<sup>70</sup>. L'effondrement du bloc de l'Est serait ainsi en partie lié à l'incapacité d'un *soft power* soviétique à rivaliser avec la puissance coercitive américaine, présentée comme l'exemple incarnant à la perfection toutes les particularités de cette notion.

Dans un texte plus récent, Nye affine son concept (au départ imprécis) et divise les sources du *soft power* en trois catégories principales : la culture, les valeurs politiques internes et la politique étrangère, auxquelles peuvent s'ajouter certains aspects de la puissance économique et militaire, pourtant généralement associés à la puissance coercitive<sup>71</sup>. Pour être considérés comme de réelles sources de *soft power*, ces éléments doivent être perçus comme légitimes, crédibles et attractifs par les autres acteurs politiques (entraînant ainsi une imitation par désir ou par mimétisme). Les États qui mettent en place des stratégies de *soft power* cherchent à se

69. Parmi les différents travaux dans lesquels il s'efforce de définir le *soft power*, lire Joseph S. Nye, « Soft power », *Foreign Policy*, n° 80 (1990), p. 153-171.

70. *Ibid.*, p. 155.

71. Joseph S. Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York, PublicAffairs, 2004.

rendre plus attrayants, et améliorent ainsi leur image, jusqu'à renforcer leur capacité d'influence.

À bien des égards, cette idée n'est pas nouvelle, mais elle n'avait jamais jusqu'alors été formulée par opposition au *hard power*. Profondément inspiré par la bipolarité, Nye a imaginé le *soft power* en prenant l'exemple des États-Unis face à l'Union soviétique, mais dès le début des années 1950, George Kennan mit en avant les différentes formes de puissance qui pourraient permettre à Washington d'avoir le dessus sur Moscou, plaçant par la même occasion la guerre froide sur le terrain d'une lutte idéologique et culturelle, et non exclusivement cantonnée au domaine politico-militaire : « l'influence la plus déterminante que les États-Unis puissent exercer sur l'évolution intérieure de la Russie continuera d'être celle de l'exemple : influence définie par ce qu'ils sont, non seulement pour les autres mais pour eux-mêmes<sup>72</sup> ». Le *soft power* décrit par Nye venait ainsi consacrer les succès de Washington dans la guerre froide tels qu'ils avaient été imaginés par Kennan tout en fournissant un concept pour s'interroger sur les meilleures stratégies à suivre dans un nouvel environnement international.

On peut s'interroger sur les éléments sur lesquels s'appuie le *soft power* de Nye, notamment la place de l'économie (pourtant considérée au départ uniquement comme une puissance coercitive) et de la culture. Si son objectif est la capacité d'influence, force est de constater que cette dernière repose sur une multitude d'éléments, matériels et immatériels, et directement liés à l'existence même d'un État, ou habilement déployés par les pouvoirs publics. Le *soft power* serait ainsi à la fois le simple constat d'une capacité d'influence exceptionnelle et un appel à en faire usage pour servir des objectifs politiques, voire à en formuler une stratégie. On peut également se demander dans quelle mesure le *soft power* seul peut servir de fondement à la formulation d'une stratégie de puissance. Mais associé aux attributs traditionnels de la puissance, il offre sans conteste des résultats remarquables, et il est désormais pris en considération par les grandes puissances, que ce soit aux États-Unis ou ailleurs<sup>73</sup>.

72. George Kennan, « America and the Russian Future », *Foreign Affairs*, vol. 29, n° 3 (1951).

73. Notons à cet égard l'exemple de la Chine, qui a fait en 2007 du *soft power* sa stratégie officielle. Lire Barthélémy Courmont, *Chine, la grande séduction. Essai sur le soft power chinois*, Paris, Choiseul, 2009. On peut également men-

## La crise identitaire et le poids de la démographie (Samuel Huntington)

Parmi les facteurs de puissance, les géographes n'oublient pas de mentionner, au-delà du territoire (ses caractéristiques physiques et ses ressources), la population qui l'occupe. Elle fait partie des facteurs structurels tant ses caractéristiques (volume, croissance, éducation, structure de production, etc.) s'inscrivent dans le temps long. De ce point de vue, la population américaine a toujours été considérée comme un des meilleurs atouts du pays : importante et en croissance, éduquée, dynamique, attirant nombre de candidats à l'immigration.

Historiquement, l'impérialisme, qu'on peut définir sommairement comme l'extension territoriale par la conquête résultant dans une agrégation de territoires de statuts inégaux, a eu pour cible le territoire étranger mais surtout la population qui l'habitait et donc les richesses qui y étaient produites. Cependant, trois facteurs ont bouleversé cet ordre des choses. D'abord, l'extension du principe de souveraineté (donnant naissance à l'État) et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (donnant naissance au nationalisme) ont respectivement délégitimé et rendu extrêmement difficile la conquête territoriale comme axe de politique étrangère. Ensuite, l'évolution du capitalisme (tertiarisation de l'économie, importance du capital humain, coût faramineux de la guerre) a pratiquement rendu obsolète ou impensable la conquête comme moyen d'accroître sa richesse. Enfin, les grandes puissances occidentales perçoivent depuis la fin de la guerre froide l'ascension de puissances non occidentales pouvant mener à la fin de l'hégémonie du monde judéo-chrétien sur le globe.

Pourtant, les moteurs de l'impérialisme demeurent : nationalisme, volonté de domination, recherche de la puissance, sentiment de supériorité. Ces traits caractéristiques des grandes puissances doivent donc trouver un autre exutoire que l'expansionnisme impérial. Les auteurs cités précédemment ont développé une réflexion sur la domination non impériale des États-Unis, par la coercition (Kissinger, Brzezinski, Luttwak) ou la séduction (Nye)<sup>74</sup>. Mais la fin de la guerre froide, la disparition d'un

tionner l'influence grandissante du *nation branding*, qui consiste à faire la promotion d'un État en mettant en avant ses multiples caractéristiques, à la manière d'un produit commercialisé.

74. La réflexion sur cette domination non impériale, c'est-à-dire n'impliquant pas de conquête territoriale, a accouché du terme d'*hégémon*, soit une

ennemi clairement identifié et l'apparente confusion ressortant d'un retour à la multipolarité ont revigoré une vision plus isolationniste et défensive des enjeux auxquels les États-Unis étaient confrontés. Le maître à penser de cette réflexion est Samuel Huntington, un des universitaires les plus influents des relations internationales<sup>75</sup> depuis son *Choc des civilisations*<sup>76</sup>.

L'hypothèse d'Huntington consiste à dire que les prochains conflits majeurs ne se feront plus pour la promotion du souverain d'ordre divin (1648-1789), de la nation (1789-1945) ni de l'idéologie (1945-1990), mais pour la promotion de son identité religieuse ou culturelle. Il définit donc une dizaine de « civilisations<sup>77</sup> » qui auraient vocation à s'ajouter au référent étatique comme mobile pour les hommes de verser leur sang à la guerre. Son dernier livre, *Who Are We*<sup>78</sup> ? confirme la vision quasiment essentialiste des relations internationales d'Huntington et promeut la suprématie d'une certaine culture américaine non plus dans le monde, comme les

puissance dominant les autres avec un recours limité à la force (voir chapitre 4 de cet ouvrage). La tendance à une domination non impériale connaît des exceptions. Ainsi, la politique étrangère de George W. Bush après le 11-septembre et surtout les guerres en Irak et en Afghanistan refléta plusieurs traits de l'impérialisme classique. Les néoconservateurs proches du pouvoir à cette époque s'inscrivaient indubitablement dans une pensée impériale.

75. Kissinger présente le *Choc des civilisations* comme l'ouvrage le plus important depuis la fin de la guerre froide et Brzezinski comme une œuvre révolutionnaire et fondatrice (voir la quatrième de couverture de l'édition française chez Odile Jacob, 1997). Une étude de 2008 citée par Marc Lynch place Huntington deuxième parmi les penseurs des relations internationales les plus influents depuis vingt ans, derrière Nye (Marc Lynch, « International Relations 2008 », *Foreign Policy*, février 2009, [www.lynch.foreignpolicy.com](http://www.lynch.foreignpolicy.com)).

76. Samuel Huntington, « The Clash of Civilizations? », *Foreign Affairs*, vol. 72, n° 3 (1993), p. 22-49, <http://bit.ly/S2nuwH>. Une version étendue est parue sous forme de livre : *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York, Simon & Schuster, 1996.

77. De nombreux faux-sens ont été commis sur l'interprétation de ce terme. Huntington lui-même le prend comme un raccourci langagier commode. La définition qu'il faut en retenir est qu'une civilisation est le plus grand référent commun qu'un individu identifie. Huntington affirme que les identités d'un individu forment des cercles concentriques d'allégeance, le dernier étant la « civilisation » : famille, clan, province/région, État, civilisation.

78. Samuel Huntington, *Qui sommes-nous? Identité nationale et choc des cultures*, Paris, Odile Jacob, 2004.

penseurs de l'hégémonie le faisaient, mais à l'intérieur de la société. Par métaphore, on pourrait parler « d'impérialisme défensif ». Dans ces deux ouvrages, Huntington fonde sa réflexion sur l'idée du déclin, moral avant d'être économique ou militaire : une civilisation ne disparaît que lorsqu'elle s'amollit (en capacité ou en volonté) et en laisse une autre tenir le haut du pavé. Paradoxalement, ce déclin s'annonce par une foi renouvelée dans l'exceptionnalisme et la croyance d'être arrivé à la fin de l'histoire<sup>79</sup>. Aux États-Unis, c'est l'accroissement continu de la population hispanique qui retient toute son attention. Cette réflexion conduit Huntington à des partis pris polémiques qui ont conforté l'image d'un penseur ayant cédé à un nationalisme parfois proche de la xénophobie (consécration de l'assimilationnisme<sup>80</sup>, approche culturaliste des sociétés, vision conflictuelle des identités, condescendance méprisante envers l'Afrique et l'Islam), ce qui fait dire à Alan Wolfe que cet ouvrage est « du Patrick Buchanan avec des notes de bas de page<sup>81</sup> ».

Pourtant, la pensée d'Huntington est devenue en moins de vingt ans un référent incontournable de la lecture des relations internationales. Bien que fortement contestée pour son réductionnisme et son essentialisme, l'hypothèse d'Huntington a connu aux États-Unis une publicité immense, en bien comme en mal. Elle possédait deux caractères essentiels à la diffusion d'une réflexion théorique et universitaire dans le monde des praticiens : son (apparence d') originalité et sa simplicité de manipulation. En effet, Huntington a fortement clivé le débat sur la politique étrangère

79. « Lorsqu'une civilisation atteint l'universalité, son peuple est aveuglé par ce que Toynbee a appelé "le mirage de l'immortalité" et est persuadé d'être parvenu au stade ultime de l'évolution de la société humaine. [...] Toutefois, les sociétés qui supposent que leur histoire est à son terme sont, en général, des sociétés proches du déclin. [...] Dans le passé, les peuples d'autres civilisations ont pensé ainsi et ils avaient tort. » (Samuel Huntington, *Le choc des civilisations*, Paris, Odile Jacob, 2004, p. 333-334).

80. Face à la menace « d'invasion » ethnoculturelle qu'il dénonce, Huntington n'est pas fataliste. Mais la solution qu'il promeut ressortit à l'assimilationnisme le plus éculé : « [Les immigrants] ne deviendront des Américains que s'ils (...) participent à la vie américaine, apprennent la langue, l'histoire et les coutumes américaines, absorbent la culture anglo-protestante de l'Amérique et s'identifient à elle plutôt qu'à leur pays natal » (Samuel Huntington, *Qui sommes-nous ?*, *op. cit.*, p. 332).

81. Alan Wolfe, « Native Son : Samuel Huntington Defends the Homeland », *Foreign Affairs*, vol. 83, n° 3 (2004), p. 120-125, [www.foreignaffairs.com](http://www.foreignaffairs.com).

aux États-Unis. À gauche, il s'agissait d'éviter une prophétie auto-réalisatrice et de dénoncer la fausse originalité de l'hypothèse qui ne faisait que reprendre le thème classique des invasions barbares. À droite, c'était un bon moyen de rationaliser et légitimer un certain nombre de phobies (Huntington insiste lourdement sur la « menace » de la « civilisation islamique » et de la « civilisation confucéenne »). Le président Bush (2000-2008), fortement marqué par l'influence néoconservatrice à partir du 11-septembre, mena une politique qui entérinait une telle vision du monde : déshumanisation de l'ennemi sur le fondement de sa différence culturelle et religieuse, dénonciation de l'Islam comme intrinsèquement intolérant et violent, dénonciation des Arabes comme détestant l'Occident et ses valeurs (et non ses actions). Or, l'histoire n'est pas réversible : la vision du monde proposée par Bush et le néoconservatisme a légué tout un héritage que l'on retrouve aujourd'hui dans certaines tendances du Tea Party mais aussi du Parti républicain<sup>82</sup>. Plus généralement, nombre de discours qui se focalisent sur la « crise identitaire » des sociétés occidentales (les droites nationalistes par rejet du multiculturalisme<sup>83</sup>, certaines extrêmes gauches par une lecture intransigeante, voire xénophobe, de la laïcité et du féminisme<sup>84</sup>) s'approprient les travaux d'Huntington et se prévalent moins des nombreux passages nuancés que des considérations orientalistes. Ce phénomène de récupération n'est pas sans rappeler le sort des travaux de Ratzel.

82. Dans un débat lors des primaires républicaines le 12 septembre 2011, le candidat Rick Santorum affirme contre le consensus universitaire : « Nous avons été attaqués parce que nous avons une civilisation antithétique de celle des jihadistes [sic]. Et ils veulent nous tuer pour ce que nous sommes et ce que nous représentons. » Citation originale : « We were attacked because we have a civilization that is antithetical to the civilization of the jihadists. And they want to kill us because of who we are and what we stand for. » Extrait vidéo du débat disponible sur le site de l'*European Courier* (<http://bit.ly/QlHSd5>).

83. À ce titre, le manifeste d'Anders Behring Breivik pousse au bout de sa logique ce nouvel « impérialisme défensif ». Voir Anders Breivik, *2083 A European Declaration of Independence*, publié à compte d'auteur, 2011, 1518 p., <http://wapo.st/qgtNGZ>.

84. La journaliste Caroline Fourest représente ce courant qui en vient à attaquer systématiquement, au nom de la laïcité et du féminisme, les marqueurs identitaires non occidentaux (voir Pascal Boniface, *Les intellectuels faussaires*, Paris, Jean-Claude Gawsewitch, 2011, p. 105-121). Pour une réflexion plus générale sur ce phénomène, voir Vincent Geisser, *La nouvelle islamophobie*, Paris, La Découverte, 2003, p. 23-56.

L'avenir de cette vision du monde semble incertain : depuis une décennie, elle a largement façonné le débat public, dans la rue comme au Congrès, mais son application en termes de politiques reste faible. Huntington prône en effet une modification de la politique étrangère dont l'élément primordial serait un isolationnisme ferme<sup>85</sup>. En ce sens, les présidences néoconservatrice de Bush et libérale-réaliste de Clinton et Obama n'ont retenu d'Huntington que son point de départ (le choc des civilisations) sans tenir compte de ses conclusions (le rejet de l'interventionnisme occidental).

### La remise en cause du structuralisme (Jutta Weldes et Simon Dalby)

C'est au tournant des années 1990 que vont se développer en relations internationales des réflexions autour de la normativité des théories dominantes (le néoréalisme et le néolibéralisme). Le constructivisme est la figure de proue de ce foisonnement<sup>86</sup>. En réalité, il s'agissait moins d'une découverte que d'une adaptation à la discipline de partis pris ontologiques et épistémologiques appartenant à la sociologie. La plus importante de ces adaptations est l'idée que l'intérêt national ne relève pas du donné (selon les réalistes, naturellement compétitif, l'État découvre ses intérêts nationaux en observant son environnement naturellement compétitif<sup>87</sup>).

85. « Pour préserver la civilisation occidentale, en dépit du déclin de la puissance de l'Occident, il est de l'intérêt des États-Unis et des pays européens : (...) – et, enfin et surtout, d'admettre que toute intervention de l'Occident dans les affaires des autres civilisations est probablement la plus dangereuse cause d'instabilité et de conflit généralisé dans un monde aux civilisations multiples » (Samuel Huntington, *Qui sommes-nous?*, *op. cit.*, p. 345). Si, dans *Le choc des civilisations*, la cause majeure de conflit futur réside dans les différences culturelles et religieuses, *Qui sommes-nous* évite de dire que ce sont forcément les autres « civilisations » qui menacent l'Occident, contrairement aux discours politiques qui le récupèrent pour justifier des positions paranoïaques.

86. Émergence que l'on qualifie de « troisième débat dans les relations internationales », qui devait répondre à la question « Sur quoi les relations internationales ? » (quels en sont les objets ?), pour reprendre la formule de Dario Battistella dans *Théories des relations internationales*, (Paris, Presses de Sciences Po, 2006, p. 76-77).

87. Dans un article critique sur l'exceptionnalisme américain (qui n'est pas sans rappeler Huntington, voir note 80), Stephen Walt résume le réalisme en une phrase : « U.S. foreign policy has been determined primarily by its relative power

mais de la construction sociale (les États construisent ensemble les intérêts de chacun d'eux, ce qui modèle leur environnement). L'identité étant construite par un aller-retour constant entre l'image qu'on a de soi et celle que les autres s'en font, il ressort que l'identité de chaque État est façonnée par un consensus qui dépasse la volonté de chacun d'entre eux.

Cette vision des choses n'est pas l'apanage du constructivisme et des critiques. Avant qu'elles soient codifiées et se voient dotées d'une ontologie explicitement structuraliste, les perceptions et représentations des acteurs ont été mises à contribution par des réalistes comme Jervis pour expliquer les relations internationales. Raymond Aron avait déterminé que les États possédaient trois objectifs éternels (la sécurité, la force, la gloire) et trois objectifs historiques (la maîtrise de l'espace, la domination sur les hommes et l'accomplissement d'une idée), ces deux séries d'objectifs contenant une charge subjective importante.

Mais c'est avec les constructivistes que la notion d'intérêt national est largement dépouillée de sa signification traditionnelle, c'est-à-dire qu'elle n'est plus vue que comme intégralement construite socialement. Jutta Weldes critique ainsi la naturalisation de l'État mais aussi de l'insécurité<sup>88</sup>. Il existe certes des risques dans le monde, et même une infinité. Mais l'État qui défend son intérêt national et sa sécurité ne tente jamais de tous les identifier et les prévenir : il les hiérarchise selon l'interprétation qu'il se fait de ses valeurs et de son identité, un processus éminemment politique. Ce processus existe grâce au langage, dont la fonction descriptive ne peut être dissociée de la fonction normative<sup>89</sup>, celui des élites devant s'appuyer sur les *idées reçues* présentes de manière diffuse dans la société pour être considérées comme vraies<sup>90</sup>. Selon Weldes, le principal objectif

and by the inherently competitive nature of international politics» (Stephen Walt, « The Myth of American Exceptionalism », *Foreign Policy*, novembre 2011, [www.foreignpolicy.com/articles](http://www.foreignpolicy.com/articles)).

88. Voir Jutta Weldes, « Introduction: Constructing Insecurity », dans Jutta Weldes, Mark Laffey, Hugh Gusterson et Raymond Duval (dir.), *Cultures of Insecurity: States, Communities, and the Production of Danger*, Minneapolis, Minnesota University Press, 1999, p. 1-33.

89. Christina Rowley et Jutta Weldes, « Identities and U.S. Foreign Policy », dans Michael Cox et Doug Stokes, *U.S. Foreign Policy*, New York, Oxford University Press, 2008, p. 195.

90. « Les "idées reçues" dont parle Flaubert, ce sont des idées reçues par tout le monde, banales, convenues, communes ; mais ce sont aussi des idées qui, quand vous les recevez, sont déjà reçues, de sorte que le problème de la réception ne se

du discours de politique étrangère des États-Unis consiste à « renforcer et naturaliser la narration stato-centrée de la liberté issue de la guerre froide tout en marginalisant les représentations de l'impérialisme américain<sup>91</sup> ». Puisqu'avec la fin de la guerre froide a disparu un ennemi facilement identifiable, ce discours a dû repérer de nouvelles menaces, désormais plus imperceptibles (les « zones grises », les « États faillis »), insaisissables (la piraterie, la criminalité organisée), qu'on ne peut dissuader (le terrorisme), voire franchement démentes (la Corée du Nord de Kim Jong-Il, l'Iran d'Ahmadinejad). Les événements violents de cette période, comme l'invasion du Koweït ou le 11-septembre, ont permis aux dirigeants américains de perpétuer le discours justifiant la nécessité de l'hégémonie, par définition bienveillante. Ce discours comporte des similitudes avec la politique du régime qui a donné son nom à l'impérialisme, l'Empire romain, qui lui aussi préférait conquérir par l'adhésion plutôt que par la force (l'ambiguïté du *soft power* de Nye est ici démontrée). En d'autres termes, ce qui est bon pour les États-Unis serait bon pour le monde. Il va sans dire que la suprématie de ce discours dans les cercles dirigeants est incontestée, aucun décideur n'étant prêt à desserrer l'emprise des États-Unis sur le monde. Même des partisans de l'isolationnisme comme Huntington défendent une occidentalisation du monde (à commencer par l'Amérique latine et à poursuivre par le Japon), ils condamnent seulement les interventions militaires jugées nuisibles à cet objectif.

Enfin, des auteurs critiques comme Simon Dalby et Gearóid Ó Tuathail ont posé comme point de départ l'idée que la géopolitique praticienne (dans le sens de *problem-solving theory*) ne s'était pas émancipée – et ne pouvait le faire – de ses velléités impérial(ist)es : Ratzel, Haushofer, Mackinder et Spykman, loin d'avoir corrompu une science neutre, n'auraient fait qu'assumer la normativité inhérente à la discipline<sup>92</sup>. L'objectif de cette géopolitique classique reste, pour Dalby, l'art de découvrir l'ennemi en lisant une carte du monde, c'est-à-dire de naturaliser l'ennemi et de justifier l'emploi de la force. Seule une *géopolitique critique*

pose pas » (Pierre Bourdieu, *Sur la télévision – Suivi de l'emprise du journalisme*, Paris, Liber, 1996, p. 30-31).

91. C. Rowley et J. Weldes, *op. cit.*, p. 198.

92. Dans un article de référence, Dalby cite en épigraphe le géopoliticien Yves Lacoste : « La géographie, ça sert, d'abord, à faire la guerre » (Simon Dalby, « Imperialism, Domination, Culture: The Continued Relevance of Critical Geopolitics », *Geopolitics*, vol. 13, n° 3 (2008), p. 414).

peut se départir de la prétention scientifique de la géopolitique, désormais renommée « culture géopolitique ». Là où Weldes et d'autres constructivistes évitent soigneusement un terme polémique, Dalby et Ó Tuathail n'hésitent pas à parler d'empire, caractérisé moins par l'extension territoriale (qui n'est plus de toute façon un enjeu) que par le type de conflit dans lequel il est engagé : lointain, périphérique et de faible intensité. De ce point de vue, les États-Unis sont un empire.

La géopolitique classique, stato-centrée, découpant de grands blocs sur les cartes, a été bouleversée par la fin de la guerre froide, dont le principe ordonnateur, la mondialisation, a inspiré une nouvelle « géopolitique de la peur » : l'hégémon américain face aux « menaces » nécessairement externes. Menaces dont un ou plusieurs États peuvent toujours être tenus pour responsables en dernier ressort (certains pays latino-américains pour le trafic de drogue ; l'Afghanistan, l'Irak, voire l'Arabie saoudite pour Al-Qaïda ; l'Iran pour le Hezbollah et le Hamas, la Chine pour la pollution et les délocalisations, etc.) et qu'il faut garder sous contrôle par l'exercice de la dissymétrie de la puissance. La dissymétrie de la puissance (échelon politico-stratégique) se retrouve dans la dissymétrie des forces (échelon tactico-opérationnel), qui est certainement la seule règle stratégique que l'armée américaine ait toujours appliquée systématiquement. Pour Dalby, le 11-septembre a décomplexé les néoconservateurs au pouvoir, qui ont pu mettre en œuvre une forme extrême de la visée impériale contenue dans la géopolitique. Puisant leur inspiration dans l'action du président Reagan qu'ils admirent, les néoconservateurs auraient ainsi produit un « néo-reaganisme », la « guerre contre la terreur » en Irak et en Afghanistan remplaçant l'interventionnisme au Salvador, à Grenade et au Panama, ces deux périodes étant marquées par une politique militariste ayant pour but de freiner la déliquescence de l'empire face aux « barbares »<sup>93</sup>. À cette justification idéologique s'ajoute la nécessité de contrôler la source d'énergie centrale, le pétrole, et ainsi l'économie mondiale grâce au pétrodollar. Se trouve ainsi perpétué par la géologie ce que Spykman affirmait par la géographie : celui qui contrôle le *Heartland* (dont le Moyen-Orient est la pièce centrale) contrôle le monde<sup>94</sup>.

Dans ce contexte, la multiplication des troubles que les États-Unis ne parviennent pas à subjuguier est donc autant de coups portés à la *Pax*

93. *Ibid.*, p. 423-426.

94. *Ibid.*, p. 430.

*Americana* et donc à la pertinence pour les autres acteurs du système international d'approuver l'hégémonie américaine<sup>95</sup>. La contradiction entre la volonté de façonner le monde à son image (soit la démocratie libérale américaine) et la multiplication des revendications, parfois violentes, d'émancipation face à l'hyperpuissance à la faveur du dégel de l'après-guerre froide a conduit les États-Unis à vouloir reprendre brutalement le contrôle. La décennie Bush en est l'illustration. C'est à l'aune de cette analyse que certains ont qualifié cette période d'*hybris* (démésure vaniteuse) impériale<sup>96</sup>.

L'approche critique de Dalby est évidemment fortement critiquée, en raison des conclusions politiques qui peuvent en être tirées (au même titre que l'approche marxienne en économie et en relations internationales), mais aussi en raison du réductionnisme théorique qui la frappe, au même titre que les autres. L'analogie jugée anachronique avec l'Empire romain et la vision systématiquement oppressive des États-Unis dans le système international sont les reproches les plus courants qui lui sont adressés. Mais la critique réaliste des constructivistes et des critiques se focalise finalement assez peu sur le contenu : après tout, bien des réalistes admettent, pour le célébrer ou le regretter, que les États-Unis se comportent comme un empire. En outre, ils conçoivent sans mal, avec un minimum d'honnêteté intellectuelle, qu'une théorie qui repose sur l'analyse des rapports de force revient à parler de dominants et de dominés. Ce sont plus souvent les conclusions tirées qui entraînent des querelles sur la normativité de chacun.

En définitive, la force du réalisme réside sans doute moins dans les qualités qu'on lui prête habituellement (intuitivité, élégance des démonstrations, accessibilité théorique) que dans le fait que l'essence du réalisme

95. Pour une analyse générale sous cet angle, voir Barthélémy Courmont, *L'empire blessé*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 2005.

96. Voir Michael Scheuer (*Imperial Hubris: Why the West is Losing the War on Terror*, Dulles, Potomac Books, 2004), qui prône un réalisme défensif de bon aloi (il se dit « isolationniste modéré » tout en réaffirmant la nécessité pour les États-Unis de maintenir leur rang). Des réalistes comme Stephen Walt (voir note 87) et des libéraux comme Ian Buruma (« Napoleon's Curse », *Foreign Policy*, novembre 2011, [www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/napoleons\\_curse](http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/napoleons_curse)) mettent eux aussi en garde contre les passions pouvant nuire à un calcul rationnel des coûts et des bénéfices d'une politique interventionniste, ou impériale pour reprendre les termes de Dalby.

est pour le chercheur de se mettre dans la peau du dirigeant pour produire des résultats dont une partie sera toujours consacrée à lui proposer des *solutions*. Pour les chercheurs les meilleurs ou les plus influents, le « produit » correspond donc aux attentes du « client », qui en retour valide la construction théorique en la valorisant comme « utile » et « opérationnalisable ». C'est ainsi que les luttes politiques demeurent au cœur même de la science qui prétend les analyser.

### Les auteurs importants

Samuel HUNTINGTON. Professeur à Harvard et à Columbia, il fut un penseur réaliste renommé, ayant travaillé sur la démocratie et la démocratisation. Il fut également un praticien, conseillant sur ces questions les gouvernements mexicain, brésilien et sud-africain pas encore démocratiques. Mais c'est son *Clash of civilizations* qui le fit entrer avec fracas dans le débat public, clivant fortement les opinions avec une théorie qui a pu sembler confirmer les discours nationalistes, voire xénophobes.

Henry KISSINGER. Conseiller à la sécurité nationale de Richard Nixon, puis secrétaire d'État du président Gerald Ford, il est à la fois théoricien et praticien du réalisme. Fortement associé à l'image de maître de la *Realpolitik* américaine, il fut à la fois l'artisan de la Détente et celui qui encourageait les soutiens aux dictateurs amis.

Edward LUTTWAK. Professeur à l'Université Georgetown et chercheur au Center for Strategic and International Studies. Expert des questions de stratégie et de sécurité, il développe une analyse résolument réaliste qui n'hésite pas à prendre le contrepied des idées dominantes, comme son travail sur les frontières de l'Empire romain ou la résolution des conflits infra-étatiques (voir « Give War a Chance », dans *Foreign Affairs*, vol. 78, n° 4, juillet-août 1999, p. 36-44). Il est aussi consultant au service de gouvernements et d'entreprises pour des « opérations spéciales ».

Alfred MAHAN. Père de la géopolitique américaine, l'amiral Mahan fut l'instigateur du *seapower* à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Il fut le premier à s'emparer de la géopolitique pour tenter de théoriser la politique étrangère des États-Unis. Son travail mènera à la révision de la doctrine Monroe à travers la constitution d'une marine puissante destinée à protéger les voies commerciales maritimes.

Joseph S. NYE Jr. Professeur à Harvard, il s'est d'abord fait connaître en inventant avec Robert Keohane le néolibéralisme dans les années 1970. Dans les années 1990, il est l'inventeur du concept de *soft power*. Il est cité parmi les universitaires les plus influents aux États-Unis depuis la fin de la guerre froide, aux côtés de Keohane, et, du côté réaliste, de Huntington.

## Les ouvrages fondamentaux

BRZEZINSKI, Zbigniew, *Le vrai choix. L'Amérique et le reste du monde*, Paris, Odile Jacob, 2004. Cet ouvrage postule que la stabilité internationale est due à l'hégémonie américaine, qui est donc nécessaire. *L'hégémon* n'est cependant pas seul et il doit s'appuyer sur des alliés : un partenariat transatlantique fort apportant à l'Amérique une ubiquité accrue et à l'Europe une influence à la hauteur de sa richesse. L'ouvrage s'inscrit dans la lignée de Mackinder et Spykman, notamment quand il estime que qui contrôle le grand échiquier eurasiatique domine le monde. *L'hégémon* américain doit donc perpétuer sa domination sur cet immense espace. Cet ouvrage est typique de la guerre froide, dans la tradition réaliste.

MAHAN, Alfred, *The Influence of Seapower upon History (1660-1783)*, Boston, Little Brown & Co., 1890. Cet ouvrage théorise l'importance des capacités navales pour les États-Unis, notamment pour la sécurité du territoire des États-Unis et le contrôle des Amériques face aux Européens. Il jette les bases de la pensée stratégique des États-Unis au moment où ils sont en passe de devenir une puissance majeure dans le système international.

NYE, Joseph S., Jr. *Le leadership américain. Quand les règles du jeu changent*, Nancy, Pun, 1992. Cet ouvrage introduit la notion de *soft power* qui est « la capacité à changer ce que les autres veulent en raison de sa force d'attraction », s'opposant ainsi au « *hard power*, qui est la capacité à changer ce que les autres font ». En opposant les deux, il formule une proposition de politique étrangère qui n'est pas confinée aux rapports de force militaires et économiques.

PETRAEUS, David *et al.*, *The U.S. Army/Marine Corps Counterinsurgency Field Manual 3-24* (avant-propos). Cet ouvrage incarne un changement profond dans la pensée stratégique américaine : la contre-insurrection devient un objet à traiter et non un phénomène résiduel ou marginal. Il redécouvre les écrits parfois anciens (comme Galula) des stratèges du passé confrontés au même problème. Particularité intéressante, la doctrine qu'il contient a pu être appliquée pratiquement immédiatement en Irak et en Afghanistan, avec des résultats mitigés. Les efforts de Petraeus pour convaincre le Pentagone et les résistances qu'il a rencontrées symbolisent le foisonnement d'idées au sein des armées américaines, mais aussi leur éclatement doctrinal.

WELDES, Jutta, Mark LAFFEY, Hugh GUSTERSON et Raymond DUVAL (dir.), *Cultures of Insecurity: States, Communities, and the Production of Danger*, Minneapolis, Minnesota University Press, 1999. Cet ouvrage critique la profession de foi objectiviste des auteurs rationalistes (réalistes comme libéraux). Il montre en quoi les concepts et postulats de ces écoles sont loin d'exister en eux-mêmes : ce sont les hommes qui donnent leur sens aux notions « évidentes » de la sécurité, la menace, l'intérêt de l'État. Les dirigeants hiérarchisent les menaces selon l'interprétation qu'ils se font de leurs valeurs et de leur identité, un processus éminemment politique. Ce processus existe grâce au langage, dont la fonction

descriptive ne peut être dissociée de la fonction normative. L'ouvrage mentionne que les discours des auteurs réalistes et libéraux sont au service d'une narration valorisant les États-Unis comme vecteur de liberté et de prospérité, dans la lignée des mythes américains de la guerre froide, et minimisant les aspects moins reluisants de *l'hégémon*.

## CHAPITRE 6

# Les débats constitutionnels et la séparation des pouvoirs

*Élisabeth Vallet*

Le régime politique américain est souvent identifié comme un régime de séparation stricte des pouvoirs, et de ce fait, qualifié de régime présidentiel<sup>1</sup>. En effet, durant l'élaboration de la Constitution américaine, l'exégèse des travaux de Montesquieu<sup>2</sup> a mené la notion d'équilibre des pouvoirs au cœur de la philosophie des constituants. Et c'est la raison pour laquelle la Charte fondamentale instaure une séparation stricte des pouvoirs assortie de mécanismes de poids et de contrepoids<sup>3</sup> qui doivent, en principe, permettre aux pouvoirs de s'empêcher mutuellement : devant la peur d'un pouvoir tyrannique, « l'un des grands avantages de la séparation des pouvoirs [...] est qu'il est difficile de corrompre les trois branches en même temps<sup>4</sup> ».

1. Voir par exemple Philippe Ardant, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 1994, p. 298 ; Michel Lascombe, *Droit constitutionnel de la Cinquième République*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 21-22 ; Georges Burdeau, Francis Hamon et Michel Troper, *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 1999, p. 258.

2. James Madison, « Federalist Paper n° 47 », 30 janvier 1788, dans Garry Wills, *The Federalist Papers by Alexander Hamilton, James Madison and John Jay*, New York, Bantam, 1982, p. 243.

3. Voir par exemple Edward H. Levi, « Some Aspects of Separation of Powers », *Columbia Law Review*, vol. 76, n° 3 (1976), p. 371-372.

4. Selon le sénateur Ervin, cité dans John Blum et coll., *The National Experience*, San Diego, Harcourt Brace Jovanovich, 1985, p. 862.

Pour autant, le système politique américain n'a pas toujours les traits qu'on lui prête<sup>5</sup>. Puisque tout pouvoir aspire à un exercice sans partage, l'équilibre que recherchaient les pères fondateurs est en effet régulièrement rompu – tour à tour au profit du Congrès et du président. C'est ainsi que Woodrow Wilson consacre l'expression de « gouvernement congressionnel » (*congressional government*<sup>6</sup>) pour qualifier les périodes où le Congrès domine l'échiquier politique, tandis qu'Arthur Schlesinger décrit la « Présidence impériale<sup>7</sup> » comme le régime où, à la faveur d'une crise, l'exécutif devient la pièce maîtresse de la vie politique. Certains préfèrent habilement la qualification de régime « congressionnel-présidentiel<sup>8</sup> », plus conforme à la vie constitutionnelle contemporaine, plus neutre également, en ce qu'elle inclut ces deux aspects du débalancement du pouvoir ainsi que la notion de poids et de contrepoids qui en font un système beaucoup plus proche de la vision de Montesquieu (selon laquelle « le pouvoir arrête le pouvoir ») que de celle que l'on a prêtée aux pères fondateurs qui s'en inspiraient pourtant (séparation *rigide* des pouvoirs)<sup>9</sup>.

De fait, le régime semble toujours trouver son point d'équilibre et a, jusqu'à présent, permis des réformes sociales et politiques substantielles<sup>10</sup>

5. La formulation est même « malheureuse » pour Michael Comiskey dans *Seeking Justices: The Judging of Supreme Court Nominees*, Lawrence, University Press of Kansas, 2004. Dans la même optique, voir Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 2002, p. 241 et Elisabeth Zoller, *Droit constitutionnel*, Paris, PUF, 1998.

6. Woodrow Wilson, *Congressional Government: A Study in American Politics*, Boston et New York, Houghton Mifflin Company, 1885. Woodrow Wilson dénonçait dans cet ouvrage ce qu'il voyait comme une prépondérance indue du Congrès dans le jeu des pouvoirs, affaiblissant conséquemment les pouvoirs du président.

7. Arthur Schlesinger, *The Imperial Presidency*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1973. Arthur Schlesinger dénonce, en plein cœur de la guerre du Vietnam, les abus d'une présidence qui ne se considère plus liée par les principes fondamentaux établis par la Constitution et recourt abondamment à des armes constitutionnelles : le privilège de l'exécutif, l'urgence ou l'engagement des forces armées sont autant d'arguments invoqués par les présidents de l'époque et fustigés par leurs détracteurs.

8. Philippe Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF, 2004, p. 291.

9. Voir Philip B. Kurland, « The Rise and Fall of the "Doctrine" of Separation of Powers », *Michigan Law Review*, vol. 85, n° 3 (1986), p. 592-613.

10. Allant par exemple de l'abolition de l'esclavagisme à la mise en place d'un régime de sécurité sociale, en passant par la déségrégation de la société ou encore

en évitant les écueils durables d'une centralisation définitive du pouvoir entre les mains d'un seul : l'objectif des pères fondateurs – éviter que le régime ne sombre dans la tyrannie<sup>11</sup> – paraît donc atteint. En ce sens, et parce qu'il perdure depuis ses origines, le miracle constitutionnel<sup>12</sup> tient à l'adaptabilité et la plasticité de la Charte fondamentale du pays.

Toutefois, en matière de politique étrangère, la Constitution, plus succincte, s'est muée en labyrinthe juridique sous l'effet de la pratique des acteurs constitutionnels, de l'interprétation des juridictions et de la lecture des constitutionnalistes. Dans ce domaine particulièrement, le flou de la Constitution a laissé plus de marge de manœuvre à la pratique constitutionnelle et aux juristes : en effet, faute d'identifier *un* grand architecte de la politique étrangère américaine, les silences de la Charte fondamentale ont invité les interprètes constitutionnels à développer des lectures parfois antinomiques des institutions responsables de la formulation de la politique extérieure des États-Unis<sup>13</sup>.

Ainsi, certaines théories postulent le fonctionnement de la séparation constitutionnelle des pouvoirs alors que d'autres affirment l'inéluctabilité de la prédominance d'un des pouvoirs sur les autres.

### **La régulation de la séparation des pouvoirs**

L'histoire de la construction des États-Unis et celle de l'écriture de la Charte fondamentale du pays expliquent les omissions et les flous du texte fondateur. En effet, les États-Unis se sont constitués très progressivement<sup>14</sup>, sous l'empire d'un projet confédéral dans un premier temps, puis d'un

par la création – récente – du ministère de l'Éducation. Voir, à titre d'exemple, André Kaspi, François Durpaire, Hélène Harter et Adrien Lherm, *La civilisation américaine*, Paris, PUF, 2004.

11. Voir Claude Corbo, « Aux origines de l'institution présidentielle américaine », dans Élisabeth Vallet (dir.), *La présidence des États-Unis*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2005, p. 3-4.

12. J. Gicquel, *op. cit.*, p. 273.

13. Voir par exemple Barthélémy Courmont, « Le Congrès et son poids dans la formulation de la politique étrangère américaine », *Revue internationale et stratégique*, n° 42 (2001), p. 87-97.

14. Thierry Chopin, *L'héritage du fédéralisme? États-Unis/Europe*, Paris, Fondation Robert Schuman, 2002.

schéma fédéral dans un second temps<sup>15</sup> : le poids du réflexe confédéral, la volonté alors d'omettre jusqu'à l'existence même d'un pouvoir exécutif distinct et le désir de préserver la souveraineté des États de tout impérialisme interne et centralisateur ont marqué l'ouverture de la Convention constituante<sup>16</sup>. De ce fait, l'élaboration d'un projet plus fédéraliste ne pouvait être qu'empreinte de cette volonté d'empêcher toute velléité centripète. Cela se traduit dans la désignation des acteurs de la politique étrangère. En effet, parce que dans ce domaine la Constitution demeure moins précise, ce sont les mécanismes de régulation de la séparation des pouvoirs qui vont jouer pleinement pour déterminer la place respective des institutions dans la formulation de la politique étrangère.

### Une structure vouée à la quête d'équilibre

Ainsi que le rappelle la Cour suprême dans sa décision du 24 juillet 1974, *U.S. v. Richard Nixon*, les trois pouvoirs (législatif, exécutif, juridictionnel) ne sont pas hermétiquement distincts : plus encore, leurs fonctions se chevauchent au point qu'ils interagissent sans cesse. Les pères fondateurs ont créé un système politique décentralisé et fragmenté<sup>17</sup>, basé sur la complémentarité des pouvoirs législatif et exécutif<sup>18</sup>, choisissant « de diviser le pouvoir afin justement que le pouvoir ne soit jamais concentré

15. La fédération est un État au sens juridique du terme formé d'un ensemble d'entités fédérées, doté d'une constitution, d'une souveraineté propre, tandis qu'une confédération n'est jamais qu'une association d'États, fondée sur un traité international organisant la mise en commun de compétences données (comme bien souvent la défense et les relations internationales), où les décisions sont prises à l'unanimité. Voir sur le glissement du mode confédéral au mode fédéral C. Corbo, *op. cit.*, p. 3.

16. Voir Sidney M. Milkis et Michael Nelson, *The American Presidency: Origins and Development 1776-2002*, Washington, CQ Press, 2003, p. 25-63.

17. Bret W. Curry, Richard L. Pacelle Jr et Bryan W. Marshall, « An Informal and Limited Alliance: The President and the Supreme Court », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 38, n° 2 (2008), p. 223.

18. Stansfield Turner et George Thibault, « Making National Strategy: The Practitioner's View », dans George Edwards et Wallace Earl Walker (dir.), *National Security and the U.S. Constitution: The Impact of the Political System*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1988, p. 140 – traduction de Sabine Lavorel, *La politique de sécurité nationale des États-Unis sous George W. Bush*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 61.

en un lieu sous la pression d'une crise<sup>19</sup> » ; ils ont établi « une structure de gouvernance qui définit les acteurs principaux, attribue les pouvoirs et les compétences, spécifie certaines procédures et dessine un cadre de règles, [une structure dans laquelle] il était inévitable que les trois branches s'engagent dans une lutte de pouvoir dans le cadre de la production de politiques publiques<sup>20</sup> ». Certains y voient l'exercice de pouvoirs « séquencés<sup>21</sup> ». Pour d'autres, la quête de l'équilibre constitutionnel, « garantie de liberté » prend la forme d'un « conflit institutionnalisé<sup>22</sup> ». Cette « invitation à la lutte<sup>23</sup> » expliquerait donc que le système politique américain, particulièrement en politique étrangère, s'articule autour d'un exercice de funambulisme constitutionnel, où les institutions rivalisent dans la quête d'un point d'équilibre, précaire, et forcément éphémère<sup>24</sup>. Dans cette optique et dans le cas particulier de la politique étrangère, les branches exécutive et législative sont donc « deux institutions séparées partageant le même pouvoir<sup>25</sup> ».

Dès lors, l'équilibre des pouvoirs est – inéluctablement – régulièrement rompu et la balance penche tour à tour vers le Congrès<sup>26</sup> ou vers le

19. Sandra O'Connor, pour la Cour, dans : États-Unis, Cour suprême, *New York c. United States*, 505 US 144, 1992.

20. Terry Moe et William G. Howell, « The Presidential Power of Unilateral Action », *The Journal of Law, Economics & Organization*, vol. 15, n° 1 (1999), p. 135.

21. En effet, pour Timothy Boylan, le président ne peut pas exercer son pouvoir de « commandant en chef » sans le Congrès, qui exerce au préalable son pouvoir du porte-monnaie – en levant et finançant une armée –, tandis que le Congrès ne peut pas diriger les forces qu'il a mises sur pied. Dès lors ces pouvoirs ne seraient pas séparés mais bien séquencés.

22. Timothy S. Boylan, « War Powers, Constitutional Balance and the Imperial Presidency Idea at Century's End », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 29, n° 2 (1999), p. 232.

23. Cette formule consacrée est celle du juriste Edward Corwin (Edward S. Corwin, *The President: Office and Powers*, New York, New York University Press, 1957, p. 171, 201).

24. Elliot L. Richardson, « Checks and Balances in Foreign Relations », *The American Journal of International Law*, vol. 83, n° 4 (1989), p. 736-753.

25. Richard E. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, New York, Free Press, 1990, p. 29.

26. Woodrow Wilson, *op. cit.*

président<sup>27</sup>. Le régime évolue par « cycles pendulaires<sup>28</sup> », car au fond, le système politique américain veut moins « promouvoir l'efficacité [qu'] empêcher l'exercice arbitraire du pouvoir<sup>29</sup> ». C'est la raison pour laquelle l'histoire de ce « déséquilibre chronique et permanent<sup>30</sup> » est pensée en termes de « régimes constitutionnels<sup>31</sup> » : à chaque « régime » correspond un cycle interprétatif du texte fondamental, puis le pendule revient et oscille dans l'autre sens<sup>32</sup>. Il y aurait donc de véritables changements de régime au cœur même du système établi par les pères fondateurs, mais à l'intérieur des balises qu'ils ont érigées : dans cette optique, ces mutations correspondent aux desseins des constituants et leur système de séparation des pouvoirs finit toujours par atteindre son but, soit l'éviction de toute forme de tyrannie<sup>33</sup>.

27. Arthur Schlesinger, *op. cit.*

28. Selon l'analyse de Dominique Rousseau, « Les relations président-Congrès: une concurrence continue », dans Marie-France Toinet (dir.), *Et la Constitution créa l'Amérique*, Nancy, Presses universitaires de Nancy, 1988, p. 171, 173. Dans le même sens, David Houghton et « Containing Presidential Power », dans David McKay, David Houghton et Andrew Wroe, *Controversies in American Politics and Society*, Oxford, Blackwell, 2002, p. 65. Stephen Skowronek affirme d'ailleurs la préséance de la structure institutionnelle sur l'évolution même de l'équilibre des pouvoirs, tranchant en ce sens avec des analyses axées sur l'individu et la personnalité du président. Sur ce dernier point, voir le chapitre 10 de Sébastien Barthe. Voir aussi Stephen Skowronek, *The Politics Presidents Make: Leadership Styles from John Adams to George Bush*, Cambridge, Harvard University Press, 1993, p. 49-52 et « Notes on the Presidency in the Political Order », *Studies in American Political Development*, vol. 1 (1986), p. 286-302.

29. Selon les termes du juge Brandeis dans: États-Unis, Cour suprême, *Myers c. United States*, 272 US 52, 293, 1926.

30. Louis Fisher, *Constitutional Conflicts between Congress and the President*, Princeton, Princeton University Press, 1985, p. 18.

31. Cornell Clayton, « The Bush Presidency and the New Right Constitutional Regime », *Law and Courts*, vol. 15, n° 1 (2005), p. 6. Pour une analyse quantitative: Sorina O. Vlaicu, *Contentious Balance: A Punctuated Equilibrium Model of Presidency-Congress Power Fluctuations*, Washington, APSA, 2003.

32. James M. Lindsay, « Deference and Defiance: The Shifting Rhythms of Executive-Legislative Relations in Foreign Policy », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 33, n° 3 (2003), p. 531.

33. C'est ce qu'explique la juge O'Connor qui rédige la décision États-Unis, Cour suprême, *New York c. United States*, 505 US 144, 1992. Selon elle, « [l]a Constitution divise le pouvoir entre les souverains et parmi les branches de gouvernement

Dès lors, les mécanismes de formulation de la politique étrangère sont vus comme un instrument de la quête d'un équilibre constitutionnel. Plus encore, certains auteurs estiment que la rationalité des acteurs – notamment du président – contribue à la stabilité du régime – et, s'ils ne sont pas contraints par les institutions constitutionnelles<sup>34</sup>, ils le sont alors par des institutions sociétales<sup>35</sup>. Or pour Tocqueville, « la Constitution fédérale met la direction permanente des intérêts extérieurs de la nation dans les mains du président et du Sénat<sup>36</sup> ». Et cette assertion se traduit fort bien dans le cas particulier des accords en forme simplifiée (*executive agreements*). En effet, des auteurs comme Glen Krutz et Jeffrey Peake voient, au travers de ces traités internationaux conclus par le président sans requérir la ratification du Sénat<sup>37</sup>, non pas une marque de la présidence impériale vouée à contourner le Sénat, mais bien un mécanisme de marchandage institutionnel (*institutional bargain*) permettant de « réconcilier un processus lourd et complexe de conclusion des traités et la complexité croissante de la diplomatie moderne<sup>38</sup> ». Ainsi, le Congrès et la Cour ont une place dans la formulation de la politique étrangère<sup>39</sup> qui invalide l'hypothèse de la

précisément pour que nous résistions à la tentation de concentrer les pouvoirs en un lieu dans l'espoir de trouver une solution rapide à la crise d'un jour ».

34. Richard S. Conley, « The Harbinger of the Unitary Executive? An Analysis of Presidential Signing Statements from Truman to Carter », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 41, n° 3 (2011), p. 565-567.

35. Bryan W. Marshall et Brandon C. Prins, « Power or Posturing? Policy Availability and Congressional influence on U.S Presidential Decisions to Use Force », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 41, n° 3 (2011), p. 542-543. Voir également Eric A. Posner et Adrian Vermeule, *The Executive Unbound: After the Madisonian Republic*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

36. Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, tome 1, Paris, Gallimard, 1992, p. 133.

37. Dans une optique légèrement différente, en ce qu'il fait primer l'accord formel du Congrès sur toute autre forme de légitimation – fût-elle internationale : Louis Fisher, « Sidestepping Congress: Presidents Acting under the UN and NATO », *Case Western Reserve Law Review*, vol. 47 (1997), p. 1237 ; « The Korean War: On What Legal Basis Did Truman Act? », *American Journal of International Law*, vol. 89, n° 1 (1995).

38. Glen Krutz et Jeffrey Peake, *Treaty Politics and the Rise of Executive Agreements: International Commitments in a System of Shared Powers*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2009.

39. Voir Jennifer K. Elsea, « Presidential Authority to Detain "Enemy Combatants" », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 3, n° 3 (2003), p. 599.

suprématie du président<sup>40</sup>, tandis que la « dispersion du pouvoir<sup>41</sup> » mènerait simplement les acteurs à chercher un dénominateur commun.

### Application de la théorie des cycles pendulaires

L'histoire constitutionnelle des cent dernières années peut ainsi être valablement observée à travers le prisme de la théorie des cycles constitutionnels. C'est Franklin D. Roosevelt qui a défini l'amorce d'une nouvelle ère et dessiné le cadre de ce que l'on appelle désormais le « président moderne<sup>42</sup> » : comme l'explique Gregg Ivers, aucun président avant lui n'avait réussi à repousser les limites du pouvoir du président, tant dans le domaine intérieur qu'international<sup>43</sup>. Et depuis lors, « les États-Unis ont connu un long cycle de prédominance présidentielle, qui s'est prolongé durant la guerre froide<sup>44</sup> ».

Cette préséance a été renforcée au travers de la guerre froide, dans un cadre rigide de pratique constitutionnelle, où le président incarnait l'unité du monde libre (ou tout au moins celle des États-Unis) face à ce qui était perçu comme « l'ennemi rouge » et très armé<sup>45</sup>. Elle n'était pourtant pas inéluctable : en effet, le rejet par l'opinion publique de l'engagement américain au Vietnam<sup>46</sup>, puis les scandales successifs (Watergate,

40. Michael Glennon, *Constitutional Diplomacy*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

41. Stanley Hoffmann, *Gulliver empêtré. Essai sur la politique étrangère des États-Unis*, Paris, Seuil, 1971, p. 322.

42. Fred I. Greenstein, *The Presidential Difference: Leadership Style from FDR to Clinton*, Princeton, Princeton University Press, 2000, p. 19.

43. Gregg Ivers, *American Constitutional Law: Power and Politics*, vol. I, New York, Houghton Mifflin Company, 2001, p. 214.

44. David Calleo, *Rethinking Europe's Future*, Princeton, Princeton University Press, 2001, p. 328.

45. Voir dans cet esprit : Norman Podhoretz, *The Present and Future Danger: Thoughts on Soviet/American Foreign Policy*, Washington, National Center for Legislative Research, 1983 ; Richard Pipes, « Team B: The Reality behind the Myth », *Commentary Magazine*, vol. 82, n° 4 (1986) ; Tom Gervasi, *The Myth of Soviet Military Supremacy*, New York, W. W. Norton & Company, 1986 ; Nicholas Thompson, *The Hawk and the Dove: Paul Nitze, George Kennan, and the History of the Cold War*, New York, Henry Holt and Company, 2009.

46. Voir par exemple : André Kaspi, François Dupaire, Hélène Harter et Adrien Lherm, *op. cit.*, p. 536-537.

Irangate, Monicagate) ont graduellement conduit à un retour de balancier. L'après-guerre froide a vu culminer ce rééquilibrage des pouvoirs, avec une redéfinition de l'autorité constitutionnelle du pouvoir législatif<sup>47</sup>, la résurgence du Congrès<sup>48</sup> et de sa relation conflictuelle avec l'exécutif<sup>49</sup>: cela ira jusqu'à une confrontation redoutable entre les deux pouvoirs lors de la crise budgétaire de 1995-1996<sup>50</sup> tandis que les relations entre le Congrès et le président demeurent le point focal du régime<sup>51</sup>.

Dans un nouveau mouvement de balancier, dans la foulée des événements du 11-septembre et du retour des questions sécuritaires sur la scène politique<sup>52</sup>, il y a une véritable mobilisation du droit – dans le domaine de la guerre notamment – par la présidence<sup>53</sup>, un retrait du Congrès<sup>54</sup> et

47. Robert Zoellick, « Congress and the Making of U.S. Foreign Policy », *Survival*, vol. 41, n° 4 (1999-2000).

48. Parfois dénoncée car exercée aux dépens de l'institution présidentielle. Lire Thomas Cronin, « An Imperilled Presidency », dans Vincent Davis (dir.), *The Post-Imperial Presidency*, Londres, Transaction Books, 1980 et Richard Rose, *The Postmodern President: The White House Meets the World*, Londres, Chatham House, 1988.

49. Charles-Philippe David et coll., *La politique étrangère des États-Unis*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.

50. Robert Williams et Esther Jubb, « Shutting Down Government: Budget Crises in the American Political System », *Parliamentary Affairs*, vol. 49, n° 3 (1996), p. 471-484. Vu par un des acteurs de cette crise: Newt Gingrich, *Lessons Learned the Hard Way*, New York, HarperCollins, 1998.

51. Voir Daniel C. Diller et Stephen H. Wirls, « Commander in Chief », dans *Powers of the Presidency*, Washington, Congressional Quarterly, 1997, p. 201.

52. Certains ont alors parlé de « fondamentalisme sécuritaire ». Voir Cass R. Sunstein, « National Security, Liberty, and the D.C. Circuit », *The George Washington Law Review*, vol. 73, n° 4 (2005), p. 693.

53. Pour une analyse critique, on peut consulter Philippe Sands, *Lawless World: America and the Making and Breaking of Global Rules from FDR's Atlantic Charter to George W. Bush's Illegal War*, New York, Viking, 2005. Et pour la justification des conseillers juridiques de Bush, on peut lire: John Yoo, *War Other Means: An Insider's Account of the War on Terror*, New York, Atlantic Monthly Press, 2006. Arthur Schlesinger Jr évoque d'ailleurs une « nouvelle formule de présidence impériale » dans *The Imperial Presidency*, New York, Houghton Mifflin Company, 2004, p. xxiv.

54. Voir Karine Prémont et Élisabeth Vallet, « L'erreur institutionnalisée », dans Charles-Philippe David, Karine Prémont et Julien Tourreille, *L'erreur. L'échec américain en Irak cinq ans plus tard*, Québec, Septentrion, 2008, p. 191-193.

une réelle recentralisation des pouvoirs par l'exécutif<sup>55</sup>. Les réformes institutionnelles mises en œuvre viennent renforcer directement l'Administration présidentielle<sup>56</sup> qui se trouve alors investie d'une marge de manœuvre inégalée – au point qu'elle mettra en place des politiques très contestées<sup>57</sup> pour assurer la sécurité du pays<sup>58</sup>.

Ce cycle constitutionnel, pour inéluctable qu'il ait pu paraître<sup>59</sup>, s'érode dès après l'élection de Barack Obama, avec l'alternance politique qui marque le Congrès à mi-mandat en novembre 2010, et plus encore, avec la querelle budgétaire de l'été 2011. Une fois encore, le balancier oscille dans le cadre défini par les pères fondateurs, mais ces vacillations sont telles qu'elles viennent parfois redessiner considérablement l'apparence du système politique américain. Pour autant, dans cet esprit, la Constitution n'a pas évolué de manière substantielle, puisque le président n'a fait que monopoliser le pouvoir *qu'il pouvait* politiquement et constitutionnellement centraliser : vue ainsi, « la présidentialisation du régime politique n'est pas un phénomène nouveau<sup>60</sup> ». Il en est même pour voir dans la disproportion enregistrée juste après le 11-septembre un épiphénomène historique et ponctuel<sup>61</sup>. Parce que le président utilise pleinement son pouvoir de négociation<sup>62</sup> et de

55. « The Imperial Presidency », *The Economist*, 3 novembre 2001, p. 39.

56. Voir Sabine Lavorel, *La politique de sécurité nationale des États-Unis sous George W. Bush*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 33-59. Ivo Daadler et Irving Destler, *Assessing the Department of Homeland Security*, Washington D.C., The Brookings Institution, 2002.

57. Louis Fisher, « Military Tribunals: A Sorry Story », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 33, n° 3 (2003), p. 484-507; House Committee on the Judiciary, *Reining in the Imperial Presidency – Lessons and Recommendations Relating to the Presidency of George W. Bush*, Washington, House Committee on the Judiciary Majority Staff Report to Chairman John Conyers Jr., 13 janvier 2009, [www.judiciary.house.gov](http://www.judiciary.house.gov).

58. Donald P. Gregg, « After Abu Ghraib: Fight Fire with Compassion », *The New York Times*, 10 juin 2004.

59. Voir Justin Vaïsse, « George W. Bush dans la tourmente », *Politique internationale*, n° 115 (2006-2007), p. 22.

60. Sabine Lavorel, *op. cit.*, p. 72.

61. Dawn E. Johnsen, « What's a President to Do? Interpreting the Constitution in the Wake of Bush Administration Abuses », *Boston University Law Review*, vol. 88, n° 2 (2008), p. 395-399.

62. Phillip R. Trimble, « The President's Foreign Affairs Power », *The American Journal of International Law*, vol. 83, n° 4 (1989), p. 755.

persuasion<sup>63</sup>, il ne fait que prendre la place que lui laissent les autres institutions, sans éliminer les contraintes, les poids et contrepoids inhérents au système<sup>64</sup>; tout au plus, « le président s'approprie les silences de la Constitution<sup>65</sup> ».

Pour autant, ainsi que l'expliquait le sénateur Ervin, alors à la tête de la sous-commission chargée d'examiner la séparation des pouvoirs en 1967: « l'accès des États-Unis au premier plan de la *Realpolitik* d'équilibre des pouvoirs dans le domaine international s'est effectué aux dépens de l'équilibre des pouvoirs intérieurs, laborieusement établi par la Constitution<sup>66</sup> ». À la répartition « naturelle » des pouvoirs<sup>67</sup> bien traduite dans le domaine des affaires nationales<sup>68</sup>, la Constitution a substitué une organisation plus complexe avec un texte plus abscons s'agissant des affaires étrangères<sup>69</sup>. « Allusive, ambiguë et incomplète<sup>70</sup> », la Constitution reflète le choix des pères fondateurs « de diviser le pouvoir afin justement qu'il ne soit jamais concentré en un lieu sous la pression d'une crise<sup>71</sup> ». Or, comme l'expliquait le président Ford dans une conférence sur la Loi sur les pouvoirs de guerre à l'Université du Kentucky en avril 1977, « le jeu constitutionnel ne peut pas reposer sur une confrontation permanente<sup>72</sup> ». Et c'est sans doute là que réside la limite de la théorie des cycles. La

63. Selon le concept développé par Richard E. Neustadt dans *Presidential Power: The Politics of Leadership*, New York, John Wiley, 1960, p. 33-57.

64. Phillip R. Trimble, *op. cit.*, p. 754.

65. Richard M. Pious, *The American Presidency*, New York, Basic Books, 1979, p. 333.

66. Separation of Powers Subcommittee, *Congressional Oversight of Executive Agreements*, 93 Cong. 1 Sess. (1973), p. 1.

67. Selon les mots de Louis Henkin, *Foreign Affairs and the Constitution*, Oxford, Clarendon Press, 1996, p. 26.

68. Selon le juge Sutherland, dans États-Unis, Cour suprême, *United States c. Curtiss-Wright Export Corp.*, 299 US 304, 1936.

69. Louis Fisher, *The Politics of Shared Power: Congress and the Executive*, College Station, Texas A&M University Press, 1998, p. 200-217.

70. Arthur Schlesinger Jr, *op. cit.*, p. 2.

71. Selon la juge O'Connor, se prononçant pour la Cour suprême des États-Unis, *New York v. United States*, 505 US 144, 1992.

72. Gerald R. Ford, « The War Powers Resolution: Striking a Balance between the Executive and Legislative Branches », article présenté à la « John Sherman Cooper Lecture », University of Kentucky, Louisville, 11 avril 1977, [www.fordlibrarymuseum.gov](http://www.fordlibrarymuseum.gov).

pratique constitutionnelle tend à instaurer de longues périodes de domination d'un pouvoir sur un autre, au point que l'idée même de cycles paraît erronée – sauf à considérer que l'on observe des tendances infracycliques et que c'est à tort que l'on parle de changements de régime là où il faudrait n'évoquer que la plasticité d'un arrangement constitutionnel. Dans cette optique, les théoriciens cherchent à dépasser la seule séparation des pouvoirs entendue en termes d'équilibre pour imaginer qu'il existe nécessairement une prédominance de l'un des pouvoirs.

### **Les théories postulant la domination d'une branche sur l'autre**

La source des pouvoirs des trois branches « ne pouvait être déterminée par la seule Constitution. Les pouvoirs sont donc définis par la pratique<sup>73</sup> ». Ainsi, le régime politique américain a doucement muté tandis que le texte constitutionnel restait somme toute relativement statique<sup>74</sup> : il fallait donc que la pratique constitutionnelle et le jeu des acteurs fassent évoluer la structure au gré de l'histoire et des événements. Tour à tour, les auteurs ont dénoncé l'activisme du Congrès<sup>75</sup>, le gouvernement des juges<sup>76</sup>, et l'impérialisme du président<sup>77</sup> – s'égarant parfois au gré des interprétations<sup>78</sup>.

73. Terry Moe et William G. Howell, « The Presidential Power of Unilateral Action », *The Journal of Law, Economics & Organization*, vol. 15, n° 1 (1999), p. 135.

74. Philippe Lauvaux et Carlos-Miguel Pimentel, « Séparation, équilibre et enchevêtrement des pouvoirs : la présidence, le Congrès et le pouvoir judiciaire », dans Denis Lacorne (dir.), *Les États-Unis*, Paris, Fayard CERI, 2006, p. 39.

75. Voir par exemple Gordon Jones et John Marini (dir.), *Imperial Congress: Crisis in the Separation of Powers*, New York, Pharo Books, 1988 et George Szamuely, « The Imperial Congress », dans Jerel Rosati (dir.), *Readings in the Politics of United States Foreign Policy*, London, Harcourt Brace, 1998.

76. Voir Gwénaële Calvès, « Un juge qui gouverne ? La question de l'activisme judiciaire », dans Denis Lacorne (dir.), *op. cit.*, p. 87 et Mark R. Levin, *Men in Black: How the Supreme Court is Destroying America*, Washington D.C., Regnery Publishing, 2005.

77. Nancy Kassop, « The Bush White House: Governing without Congress or the Courts », *Law and Courts*, vol. 15, n° 1 (2005), p. 22.

78. Le texte constitutionnel, il est vrai, demeure parfois peu clair, au point que par exemple, dans un ouvrage réédité plusieurs fois, un chapitre est amorcé en se fondant sur le fait que les pères fondateurs ont voulu faire du Congrès la

Mais désormais c'est, dans l'optique de ces théoriciens, le président qui prédomine la scène constitutionnelle, notamment en politique étrangère : « Il y a un débalancement des pouvoirs dans le cadre de la formulation de la politique étrangère américaine, instigué par les présidents tous partis confondus, approuvé par les législateurs des deux partis, influencé et légitimé par une série de décisions de cours [...] depuis les deux guerres mondiales<sup>79</sup>. » Deux théories antithétiques sont à l'œuvre pour expliquer l'omnipotence du président, en matière de politique étrangère : la première dénonce l'impérialisme constitutionnel du président, estimant que ce dernier usurpe un rôle qui n'est pas sien<sup>80</sup>. Elle se fonde sur une lecture plus traditionnelle<sup>81</sup>, énoncée comme telle par le président Taft en 1916, affirmant qu'en dehors du cadre défini par la Constitution, le président ne peut disposer « d'aucun pouvoir résiduel » qui lui permettrait d'agir, même dans l'intérêt général<sup>82</sup>. La seconde est basée sur la théorie du « *stewardship* », développée par Theodore Roosevelt<sup>83</sup>, selon laquelle il est logique, puisque le Congrès dispose de pouvoirs inhérents et implicites, que le président en ait aussi, et il est salutaire que le pouvoir exécutif dispose des moyens d'agir dans un cadre prédéfini par la Constitution : cette approche justifie la prédominance du président à travers l'évolution du droit constitutionnel, de la guerre et de la diplomatie, notamment dans la conduite des affaires étrangères.

pierre angulaire du régime, tandis qu'un autre établit que la Constitution place le président au cœur du pouvoir. Voir H. M. Waller, « Le Congrès », p. 215 et G.-A. Lafleur, « La présidence », p. 222, dans Edmond Orban et Michel Fortman, *Le système politique américain*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2008.

79. Gordon Silverstein, *Imbalance of Powers: Constitutional Interpretation and the Making of American Foreign Policy*, New York, Oxford University Press, 1997, p. 221.

80. Voir Melissa K. Mathews, « Restoring the Imperial Presidency: An Examination of President Bush's New Emergency Powers », *Journal of Public Law and Policy*, vol. 23, n° 2 (2001), p. 491 ; William J. Olson et Alan Woll, *Executive Orders and National Emergencies: How Presidents Have Come to Run the Country by Usurping Legislative Power*, Washington D.C., Cato Institute, 1999.

81. Ainsi que l'a dénommée Richard Rose dans *The Postmodern President*, Chatham, Chatham House, 1988, p. 20.

82. William H. Taft, *Our Chief Magistrate and His Powers*, New York, Columbia University Press, 1916, p. 139-140.

83. Voir Theodore Roosevelt, *An Autobiography*, New York, Macmillan, 1920, p. 406.

## La présidence usurpatrice

De façon plus générale, dans l'optique de la présidence usurpatrice, dans le partenariat qui unit le président et le Congrès en matière d'affaires internationales, l'organe prédominant devrait, selon une lecture exégétique de la Constitution, être le Congrès<sup>84</sup>.

La Constitution prévoit en effet que :

<b>Article 1, section 8 : Le Congrès a le pouvoir :</b>	<b>Article 2, section 2 : Le président :</b>
de pourvoir à la défense commune ; de réglementer le commerce avec les nations étrangères ; de définir et punir les pirateries et crimes commis en haute mer et les atteintes à la Loi des nations ; de déclarer la guerre, d'accorder des lettres de marque et de représailles, et d'établir des règlements concernant les prises sur terre et sur mer ; de lever et d'entretenir des armées ; de créer et d'entretenir une marine de guerre ; d'établir des règlements pour le commandement et la discipline des forces de terre et de mer.	sera commandant en chef de l'armée et de la marine des États-Unis ; aura le pouvoir, <i>sur l'avis et avec le consentement du Sénat</i> , de conclure des traités, <i>sous réserve de l'approbation des deux tiers des sénateurs présents</i> ; proposera au Sénat et, sur l'avis et avec le consentement de ce dernier, nommera les ambassadeurs.

Le fait que le Congrès précède le président dans le texte constitutionnel, que l'énumération de ses pouvoirs soit plus longue, de même que l'histoire confédérale et la mise en place à l'origine d'un régime d'assemblée, expliquerait la prédominance naturelle du Congrès. Ce constat doit être doublé du fait que le Congrès dispose du « pouvoir du portefeuille » et que, ce faisant, toute politique présidentielle dépend de son financement par le pouvoir législatif et donc du bon vouloir du législateur. Plus encore, le juriste Phillip Trimble affirme que le débat sur les prérogatives respectives des pouvoirs exécutif et législatif appartient à la rhétorique politique et à l'évaluation de l'influence, mais pas au droit. En effet, « sous un angle strictement juridique, le Congrès a pleine et entière autorité sur tous les

84. Arthur Schlesinger, « The Legislative-Executive Balance in International Affairs: The Intention of the Framers », *The Washington Quarterly*, vol. 12, n° 1 (1989), p. 102.

aspects de la politique étrangère. À l'inverse, le pouvoir présidentiel en affaires étrangères est [...] limité aux instances particulières, inhabituelles [...] aux problèmes inattendus où l'acquiescement du Congrès paraît éminemment probable<sup>85</sup>. » De surcroît, en raison de son mode de désignation (au suffrage universel direct) et donc de sa représentativité<sup>86</sup>, le Congrès est le seul à pouvoir « conférer une légitimité à une mesure d'urgence<sup>87</sup> ». Dès lors, les silences de la Constitution devaient profiter au Congrès puisqu'ils n'étaient prévus que dans le but de permettre à ce dernier d'ajuster les modalités de son action en fonction des circonstances et de ce qui pouvait lui paraître approprié<sup>88</sup>.

Plus encore, loin de considérer qu'il y a une déconnexion entre l'exercice des pouvoirs sur le plan intérieur et en politique étrangère, certains présument au contraire de sa continuité<sup>89</sup> et affirment donc que le président est lié par le Congrès. Dès lors, les gains constitutionnels de la présidence ne peuvent se faire qu'aux dépens de la lettre de la Constitution. Ainsi, pour le constitutionnaliste Louis Fisher, selon les pères fondateurs, le Congrès est la seule institution qui peut mener le pays « de la paix à la guerre<sup>90</sup> ». Car le texte constitutionnel est clair : c'est au Congrès (article 1, section 8) qu'incombe la charge de déclarer la guerre. Pour autant, quarante ans après l'adoption de la Loi sur les pouvoirs de guerre (*War Powers Act* – 1973<sup>91</sup>), le pouvoir d'envoyer les troupes au combat est revenu *de facto* au

85. Phillip R. Trimble, *op. cit.*, p. 751.

86. Le président est, pour sa part, désigné par un collège électoral, au suffrage universel indirect. Voir Élisabeth Vallet, « La désignation et le mandat du président », dans Élisabeth Vallet (dir.), *La présidence des États-Unis*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2005, p. 41-48.

87. Louis Fisher, *Presidential War Power*, Lawrence, University Press of Kansas, 1995, p. 187.

88. Voir Peter L. Strauss, « Formal and Functional Approaches to Separation-of-Powers Questions—A Foolish Inconsistency? », *Cornell Law Review*, vol. 72 (1987), p. 492-496.

89. Richard Fleisher, Jon R. Bond, Glen S. Krutz et Stephen Hanna, « The Demise of the Two Presidencies », *American Politics Research*, vol. 28, n° 1 (2000), p. 3-25 ; Duane M. Oldfield et Aaron Wildavsky, « Reconsidering the Two Presidencies », *Society*, vol. 26, n° 5 (1989), p. 54-59.

90. Louis Fisher, « Robert Turner and Louis Fisher Discuss Whether the President Needs Congressional Approval before Launching an Attack against Iraq », NPR, « All Things Considered », 26 août 2002, [www.highbeam.com](http://www.highbeam.com).

91. William Howell et Jon Pevehouse, « Presidents, Congress, and the Use of Force », *International Organization*, vol. 59, n° 1 (2005), p. 209-232 ; voir éga-

président<sup>92</sup> : c'est ce qu'affirme le président Reagan dans sa lettre au président de la Chambre des représentants et au président *pro tempore* du Sénat lors de l'intervention militaire à Grenade : « Ce déploiement des forces armées américaines est mis en œuvre conformément à l'autorité constitutionnelle qui m'est conférée en matière de relations étrangères et en qualité de commandant en chef des forces armées des États-Unis<sup>93</sup>. » Il se situe là dans la lignée de l'interprétation développée par le département d'État en 1950 pour justifier la décision du président Truman d'engager les troupes américaines en Corée, affirmant qu'il avait « l'autorité de conduire les relations extérieures des États-Unis<sup>94</sup> ». Cette interprétation, la première du genre reprise ensuite par les successeurs de Truman<sup>95</sup>, est contestée : une partie de la doctrine dénonce les risques de l'omnipotence présidentielle, affirmant que « les premiers présidents ont en fait *usurpé* le pouvoir et, ce faisant, n'ont *pas* créé de précédents constitutionnels<sup>96</sup> ». Ces actes d'« usurpation », parfois qualifiés de « coups d'État constitutionnels<sup>97</sup> », se

lement William Howell, *While Dangers Gather: Congressional Checks on Presidential War Powers*, Princeton, Princeton University Press, 2007.

92. Depuis la Seconde Guerre mondiale, aucun des engagements militaires des États-Unis n'a donné lieu à une déclaration de guerre formelle adoptée par le Congrès.

93. *Letter to the Speaker of the House and the President Pro Tempore of the Senate on the Deployment of United States Forces in Grenada*, 25 octobre 1983, Ronald Reagan Presidential Library, [www.reagan.utexas.edu](http://www.reagan.utexas.edu). On retrouve exactement la même terminologie, par exemple, dans la lettre du président Georges H. W. Bush, le 12 décembre 1989, pour informer les présidents des chambres du lancement de l'opération militaire au Panama. Voir John O. McGinnis, « Constitutional Review by the Executive in Foreign Affairs and War Powers: A Consequence of Rational Choice in the Separation of Powers », *Law and Contemporary Problems*, vol. 56, n° 4 (1993), p. 293.

94. U.S. Department of State, « Authority of the President to Repel the Attack in Korea », *Department of State Bulletin*, vol. 23 (1950).

95. Harry Truman est en effet le premier président à mener une guerre sans autorisation du Congrès et à justifier ses actes en se fondant sur « l'autorité » des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies. Voir Louis Fisher, « The Korean War: On What Legal Basis Did Truman Act? », *American Journal of International Law*, vol. 89, n° 1 (1995), p. 21-22.

96. Eugene Rostow, « President, Prime Minister or Constitutional Monarch? », *American Journal of International Law*, vol. 83, n° 4 (1989), p. 744.

97. James Sundquist, *The Decline and Resurgence of Congress*, Washington, Brookings Institution Press, 1982, p. 155.

font tant aux dépens du Congrès que des juridictions – notamment la Cour suprême, qui a elle aussi un rôle à jouer dans le domaine des affaires étrangères<sup>98</sup>. De fait, la haute juridiction s'est parfois opposée frontalement au président, notamment lorsque ce dernier outrepassait ses pouvoirs de façon outrancière : cela a été le cas face à Lincoln durant la guerre civile, à Roosevelt sur le New Deal et à Nixon dans l'affaire du Watergate<sup>99</sup>. Et de fait, « avant le Watergate, ce n'était pas le Congrès mais bien la Cour suprême qui imposait des limites à l'expansion des pouvoirs présidentiels en matière d'affaires étrangères<sup>100</sup> ».

Dans l'optique de la « présidence usurpatrice », les juristes qui se penchent sur le cas spécifique des pouvoirs de guerre s'opposent à l'interprétation des dispositions constitutionnelles en faveur de pouvoirs implicites du président. Selon eux, l'interprétation de la théorie du juge Marshall<sup>101</sup> est souvent mal menée : en réalité, les pères fondateurs ont « rejeté le modèle d'un exécutif investi d'un pouvoir exclusif sur les affaires étrangères<sup>102</sup> », et avec lui les modèles de John Locke et de William Blackstone imposant la suprématie de l'exécutif dans le domaine de la politique étrangère<sup>103</sup>. Ils ont choisi de limiter les pleins pouvoirs du

98. Martin S. Flaherty, « Judicial Foreign Relations Authority after 9/11 », *The New York Law School Review*, vol. 56 (2011), p. 120-164 ; Louis Fisher, « Judicial Review of the War Power », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 35, n° 3 (2005), p. 466-495.

99. Voir Kimi Lynn King et James Meernik, « The Supreme Court and the Powers of the Executive: The Adjudication of Foreign Policy », *Political Research Quarterly*, vol. 52, n° 4 (1999), p. 801-824.

100. Elliott L. Richardson, *op. cit.*, p. 738.

101. Élaborée dans sa position dissidente formulée à l'occasion du jugement, Cour suprême des États-Unis, *Youngstown Sheet & Tube Co. V. Sawyer*, 343 US 579, 1952.

102. Louis Fisher, *The "Sole Organ" Doctrine*, Washington D.C., The Law Library of Congress, 2006, p. 2 ; Francis L. Coolidge Jr et Joel David Sharrow, « The War-Making Powers: The Intentions of the Framers in the Light of Parliamentary History », *Boston University Law Review*, vol. 50, n° 5 (1970), p. 5-18 ; Louis Henkin, *Foreign Affairs and the Constitution*, Mineola, Foundation Press, 1972, p. 50 ; William Conrad Gibbons, « The Origins of the War Power Provision of the Constitution », dans Michael Barnhart, *Congress and United States Foreign Policy: Controlling the Use of Force in the Nuclear Age*, Albany, State University of New York, 1987, p. 9-30.

103. Louis Fisher, *The "Sole Organ" Doctrine*, *op. cit.*, p. 5.

président aux circonstances imprévues liées aux attaques soudaines, soulignant le risque de voir se mettre en place, à la faveur d'une crise<sup>104</sup>, une véritable dictature constitutionnelle<sup>105</sup>.

Parmi les auteurs qui étudient particulièrement cette question, objet d'épineuses polémiques, on compte Alexander Bickel, John Hart Ely, Louis Fisher, Edward Keynes, Harold Koh, Leonard Levy, Charles Lofgren, Michael Glennon, John Hart Ely, Bruce Ackerman, W. Taylor Reveley, Arthur Schlesinger, Jr., ou encore Peter M. Shane<sup>106</sup>. Ils invoquent tant Madison, qui affirme la nécessité d'avoir un gouvernement dont tous les pouvoirs sont issus de la représentation populaire et la suprématie de l'autorité législative, qu'Hamilton, qui affirme qu'il ne serait pas sage de remettre entre les mains d'un seul des affaires aussi délicates que celles qui concernent les échanges de la nation avec le reste du monde<sup>107</sup>.

104. Voir Louis Fisher, *The Constitution and 9/11: Recurring Threats to America's Freedoms*, Lawrence, University Press of Kansas, 2008, p. 60.

105. Clinton Rossiter et William J. Quirk, *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies*, Piscataway, Transaction Publishers, 2002.

106. Alexander M. Bickel, « Congress, the President and the Power to Wage War », *Chicago Kent Law Review*, vol. 48, n° 2 (1971); John Hart Ely, *War and Responsibility: Constitutional Lessons of Vietnam and Its Aftermath*, Princeton, Princeton University Press, 1993, p. 139-152; Louis Fisher, *Presidential War Power*, Lawrence, Kansas University Press of Kansas, 2004; Harold Hongju Koh, *The National Security Constitution: Sharing Power after the Iran-Contra Affair*, New Haven, Yale University Press, 1990; Edward Keynes, *Undeclared War: Twilight Zone of Constitutional Power*, University Park, Pennsylvania State University Press, 2004; Leonard W. Levy, *Original Intent and the Framers' Constitution*, New York, Macmillan, 1998; Charles A. Lofgren, « On War-Making, Original Intent, and Ultra-Whiggery », *Valparaiso University Law Review*, vol. 21, n° 1 (1986); W. Taylor Reveley, *War Powers of the President and Congress: Who Holds the Arrows and Olive Branch?*, Charlottesville, Virginia University Press, 1981; Arthur M. Schlesinger, Jr., *The Imperial Presidency*, Boston, Houghton Mifflin Company, 2004; Peter M. Shane, *Madison's Nightmare: How Executive Power Threatens American Democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 2010; Michael J. Glennon, *Constitutional Diplomacy*, Princeton, Princeton University Press, 1991; Bruce Ackerman, « The New Separation of Powers », *Harvard Law Review*, vol. 113, n° 3 (1999-2000), p. 642-723.

107. Voir les « Federalist Papers n° 39, 51 et 74 » dans Garry Wills, *The Federalist Papers by Alexander Hamilton, James Madison and John Jay*, New York, Bantam, 1982.

Ainsi, pour eux, les pères fondateurs n'ont en aucun cas voulu « permettre au président d'engager les troupes sans autorisation du Congrès<sup>108</sup> » ; aucun pouvoir « inhérent à sa fonction » ne peut être reconnu au président<sup>109</sup>. Pis, les pouvoirs inhérents pourraient menacer les valeurs démocratiques<sup>110</sup> et, dans cet esprit, le président ne peut être reconnu comme « le seul organe » à même de mener la politique étrangère<sup>111</sup>. Les détracteurs de la suprématie présidentielle considèrent en effet que la théorie de l'organe unique n'a aucun fondement constitutionnel : le président n'aurait aucune autorité générale de faire la guerre et, par définition, le fait d'affirmer que « le président peut avoir des pouvoirs exceptionnels suggère que le pouvoir général de guerre demeure entre les mains de la branche législative<sup>112</sup> ». On comprend donc qu'en lançant l'intervention en Libye sans l'accord du Congrès, et en l'absence de danger imminent pour les États-Unis et les citoyens américains, ces théoriciens affirment que Barack Obama « a poussé plus loin encore les limites de la présidence impériale » – car obtenir une résolution du Conseil de sécurité ne vaut pas approbation du congrès<sup>113</sup>. Derrière leur lecture, il y a donc la présomption que le rouleau compresseur du « commandant en chef » (car « bien des victoires remportées par le pouvoir législatif dans les années 1970 se sont avérées illusoire et, en pratique, les parlementaires ne sont pas parvenus à brider l'exécutif<sup>114</sup> ») s'inscrit bien souvent en marge de la constitutionnalité<sup>115</sup> : il ne suffit pas « d'invoquer les mots magiques [...]

108. William Michael Treanor, « Fame, the Founding, and the Power to Declare War », *Cornell Law Review*, vol. 82, n° 4 (1997), p. 695.

109. Louis Fisher, « Invoking Inherent Powers: A Primer », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 37, n° 1 (2007), p. 1-20 ; « The Unitary Executive and Inherent Executive Power », *Journal of Constitutional Law*, vol. 12, n° 2 (2010), p. 569-591.

110. Voir Louis Fisher et Nada Mourtada-Sabbah, « Les pouvoirs inhérents du président américain. Une menace pour les valeurs démocratiques ? », *Pouvoirs*, n° 119 (2006), p. 115.

111. Louis Fisher, *The "Sole Organ" Doctrine*, *op. cit.*

112. Abraham D. Sofaer, *War, Foreign Affairs and Constitutional Power: The Origins*, Cambridge, Ballinger Publishing, 1976, p. 31-32 ; voir également W. Taylor Reveley, *War Powers of the President and Congress*, *op. cit.*, p. 81 et Jacob K. Javits, « War Powers Reconsidered », *Foreign Affairs*, vol. 64, n° 1 (1985), p. 132.

113. Bruce Ackerman, « Obama's Unconstitutional War », *Foreign Policy*, 24 mars 2011, [www.foreignpolicy.com](http://www.foreignpolicy.com).

114. Selon Phillip R. Trimble, *op. cit.*, p. 750.

115. Voir dans cet esprit Jack Goldsmith, *The Terror Presidency: Law and Judgment Inside the Bush Administration*, New York, W. W. Norton & Company,

de commandant en chef» pour revêtir une décision de l'onction de la légalité<sup>116</sup>. La « concentration du pouvoir [...] qui a fini par perturber le fonctionnement des *checks and balances* propres au système politique américain<sup>117</sup> » ne réside donc pas dans les textes, mais bien dans la pratique constitutionnelle usurpatrice de la présidence. Elle repose non sur la stricte lecture de la Charte fondamentale mais sur trois pratiques juridiques inadéquates<sup>118</sup> : l'activisme présidentiel, l'inertie du Congrès<sup>119</sup>, la tolérance des

2007; Frederick A. O. Schwarz Jr. et Aziz Z. Huq, *Unchecked and Unbalanced: Presidential Power in a Time of Terror*, New York, The New Press, 2007; Philippe Sands, *Torture Team: Rumsfeld's Memo and the Betrayal of American Values*, New York, Palgrave Macmillan, 2009.

116. David Cole parle d'ailleurs de « Doctrine Nixon » dans « Less Safe, Less Free: A Progress Report on the War on Terror », *Journal of the Institute of Justice & International Studies*, n° 8 (2008), p. 4.

117. Sabine Lavorel, *La politique de sécurité nationale des États-Unis sous George W. Bush*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 69.

118. Harold Hongju Koh, « Why the President (Almost) Always Wins in Foreign Affairs: Lessons of the Iran-Contra Affair », *The Yale Law Journal*, vol. 97, n° 7 (1988), p. 1291.

119. Phillip R. Trimble, *op. cit.*, p. 754; et Thomas E. Mann, Norman J. Ornstein, *The Broken Branch: How Congress Is Failing America and How to Get It Back on Track*, Oxford, Oxford University Press, 2008; Thomas M. Franck, « Rethinking War Powers: By Law or by "Thaumaturgic Invocation" ? », *The American Journal of International Law*, vol. 83, n° 4 (1989), p. 766-777. Cette inertie est patente dans le cas de l'opération en Irak : voir Ryan Hendrickson, « Clinton, Bush, Congress and War Powers: A Comparative Analysis of the Military Strikes on Iraq and Bin Laden », texte d'une conférence prononcée au Woodrow Wilson International Center for Scholarship le 17 mai 2004, p. 14. C'est également l'inertie du Congrès qui sous-tend la doctrine de la question politique développée par les cours pour justifier le fait qu'elles n'interviennent pas dans les affaires internationales. Voir Timothy Boylan, « The Law: Constitutional Understanding of the War Power », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 31, n° 3 (2001), p. 520; Louis Fisher et Nada Mourtada-Sabbah, *Is War a Political Question?*, Huntington, Novinka Books, 2001, p. 1-3; Michael J. Glennon, « Foreign Affairs and the Political Question Doctrine », *The American Journal of International Law*, vol. 83, n° 4 (1989), p. 814; David Cole, « Challenging Cover War: The Politics of the Political Question Doctrine », *Harvard International Law Journal*, vol. 26, n° 1 (1985), p. 55. Et même si le Congrès a essayé d'encadrer et de restreindre le pouvoir présidentiel – il suffit pour cela de renvoyer aux *War Powers Act*, *National Emergencies Act*, *Intelligence Oversight Act* –, il a, en réalité, en multipliant les délégations de pouvoir, « échangé son autorité sur la politique étrangère contre

juridictions<sup>120</sup>. Pour Terry Moe, l'ambiguïté du texte constitutionnel fonde « un constant – même s'il est le plus souvent modéré et incrémental – type d'impérialisme présidentiel, contre lequel ni le Congrès, ni les cours ne peuvent lutter – parce qu'il n'y a aucun incitatif dans la Constitution pour les pousser à agir ainsi et parce qu'ils souffrent de faiblesse institutionnelle notable<sup>121</sup> ».

Cette présomption d'une présidence usurpatrice, « anomalie historique due au sentiment de danger<sup>122</sup> » et qui n'a pas généré de « précédents » au sens juridique du terme<sup>123</sup>, n'est pourtant pas partagée par tous. En effet, à l'opposé, certains auteurs constatent la prédominance du président dans le processus de formulation de la politique étrangère et la justifient, tant juridiquement que politiquement.

### L'impérialisme présidentiel légitimé

Dans cette école de pensée, le président « a la responsabilité première de conduire les relations étrangères des États-Unis<sup>124</sup> ». Philip Bobbitt, Robert

une influence sur les décisions politiques [...] et de ce fait, a appuyé le débalancement du pouvoir » (Edward Keynes, « Book Reviews in American Politics », *The American Political Science Review*, vol. 91, n° 3 (1997), p. 756).

120. Tolérance ne signifie pas pour autant silence : en matière de politique étrangère, la Cour a toujours imposé des contraintes juridiques, même dans les cas de guerre, d'urgence et de politique étrangère. Gordon Silverstein, « Bush, Cheney and the Separation of Powers: A Lasting Legal Legacy », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 39, n° 4 (2009), p. 880. Également : Karine Prémont et Élisabeth Vallet, « L'erreur institutionnalisée », dans Charles-Philippe David, Karine Prémont et Julien Tourrelle, *op. cit.*, p. 195.

121. Terry Moe et William G. Howell, « The Presidential Power of Unilateral Action », *The Journal of Law, Economics & Organization*, vol. 15, n° 1 (1999), p. 176.

122. James Lindsay, « La diplomatie américaine, le Président et le Congrès : qui décide ? », *Le Trimestre du Monde*, 2<sup>e</sup> trimestre (1995), p. 37.

123. Selon le juge Frankfurter, s'exprimant dans le cadre de la décision, Cour suprême des États-Unis, *Inland Waterways Corp. v. Young* 309 US 517, 524, 1990, « l'illégalité ne peut pas atteindre la légitimité à travers la pratique ». Comme l'explique Louis Fisher, il ne faut pas présumer que les précédents ont défini un nouveau cadre d'exercice du pouvoir présidentiel. (*Presidential War Power, op. cit.*, p. 188-189).

124. U.S. Department of State, « The Legality of United States Participation in the Defense of Viet-Nam », *Department of State Bulletin*, vol. 54 (1966), p. 484.

Bork, Edward Corwin, Gordon Crovitz et Jeremy Rabkin, Michael Genovese, John Lehman, Eugene Rostow, Robert Turner, W. Michael Reisman et John Yoo<sup>125</sup> sont au nombre des constitutionnalistes qui considèrent que les pères fondateurs ont doté le président « du pouvoir premier de prendre les décisions en matière de sécurité nationale, le Congrès conservant alors le rôle de contrôler *a posteriori* la politique exécutive<sup>126</sup> ». Plus encore, ils soulignent le caractère préjudiciable de l'érosion du pouvoir présidentiel<sup>127</sup> et les dangers de l'activisme congressionnel, qu'ils considèrent, à l'instar d'Eugene Rostow, nocif puisque « la sécurité de la nation est en jeu tant et aussi longtemps que le Congrès domine le processus de formulation de la politique étrangère<sup>128</sup> ». Ces auteurs s'inscrivent

125. Philip Bobbitt, « War Powers: An Essay on John Hart Ely's *War and Responsibility: Constitutional Lessons of Vietnam and Its Aftermath* », *Michigan Law Review*, vol. 92, n° 6 (1994), p. 1370-1388; Gordon Crovitz et Jeremy Rabkin (dir.), *The Fettered Presidency: Legal Constraints on the Executive Branch*, Washington D.C., American Enterprise Institute, 1989; Robert Bork, « Erosion of the President's Power in Foreign Affairs », *Washington University Law Quarterly*, vol. 68 (1990), p. 693; Edward S. Corwin, *The President: Office and Powers*, New York, New York University Press, 1984; Michael A. Genovese, *Presidential Prerogative: Imperial Power in an Age of Terrorism*, Palo Alto, Stanford University Press, 2010; John F. Lehman, *Making War: The 200-Year-Old Battle between the President and Congress over How America Goes to War*, New York, Scribner's, 1992; Eugene V. Rostow, « Great Cases Make Bad Law: The War Powers Act », *Texas Law Review*, vol. 50, n° 5 (1972), p. 833-900 et « The War Powers Resolution Revisited », *Valparaiso University Law Review*, vol. 21, n° 1 (1986), p. 1-51; Robert F. Turner, *Repealing the War Powers Resolution: Restoring the Rule of Law in U.S. Foreign Policy*, Washington, Brassey's, 1991; W. Michael Reisman, « Some Lessons from Iraq: International Law and Democratic Politics », *Yale Journal of International Law*, vol. 16 (1991), p. 203-215; John C. Yoo, « The Continuation of Politics by Other Means: The Original Understanding of War Powers », *California Law Review*, vol. 84, n° 2 (1996), p. 167-302.

126. John Yoo, *Crisis and Command: The History of Executive Power from George Washington to George W. Bush*, New York, Kaplan, 2011, p. xvi. Voir également du même auteur et dans le même esprit *The Powers of War and Peace: The Constitution and Foreign Affairs after 9/11*, Chicago, University of Chicago Press, 2005 et *War by Other Means: An Insider's Account of the War on Terror*, New York, Atlantic Monthly Press, 2006.

127. Sebastian Mallaby, « The Bullied Pulpit: A Weak Chief Executive Makes Worse Foreign Policy », *Foreign Affairs*, vol. 79, n° 1 (2002), p. 2.

128. Eugene Rostow, « President, Prime Minister or Constitutional Monarch? », *op. cit.*, p. 741.

dans la vision lockéenne de la Charte fondamentale<sup>129</sup>, selon laquelle l'exécutif peut agir au-delà des pouvoirs énumérés par la Constitution, s'appuyant sur des décisions de la Cour suprême, comme *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*<sup>130</sup>, qui consacre l'existence des pouvoirs implicites durant les moments de crise nationale : « Lorsque l'intérêt général est en jeu, l'exécutif doit avoir le pouvoir d'agir sans que la loi le lui prescrive et parfois même contre elle<sup>131</sup>. » Ils ajoutent d'ailleurs que « l'examen de la Constitution, la lettre comme l'esprit de cette charte, l'intention des constituants, tout révèle le dessein d'un exécutif fort et vigoureux<sup>132</sup> ». Il devient même nécessaire que le président utilise l'intégralité de ses pouvoirs (formels et informels) pour éviter l'écueil d'un gouvernement « faible et désorganisé<sup>133</sup> », voire « la paralysie du gouvernement<sup>134</sup> ». Bien entendu, le président peut en raison des circonstances vouloir emporter l'adhésion du Congrès<sup>135</sup>, mais, dans cette optique, la décision d'agir lui appartient

129. David Jenkins, « The Lockean Constitution : Separation of Powers and the Limits of Prerogative », *McGill Law Journal*, vol. 56, n° 3 (2011), p. 543-589.

130. États-Unis, Cour suprême, *Youngstown Co. v. Sawyer*, 343 US 579, 1952.

131. J. W. Gough (dir.), *John Locke – The second treatise of government*, Oxford, Blackwell, 1966, chapitre 14, section 160.

132. Timothy Boylan, « The Law : Constitutional Understanding of the War Power », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 31, n° 3 (2001), p. 221.

133. Clinton Rossiter, *The American Presidency*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1987, p. 14.

134. James MacGregor Burns, *The Deadlock of Democracy*, Upper Saddle River, Prentice-Hall, 1963.

135. C'est ainsi que Truman a commis les troupes en Corée sans obtenir un semblant d'autorisation du Congrès. Johnson, quant à lui, avait obtenu le vote de la Résolution du golfe du Tonkin, mais celle-ci n'avait pas force de loi et n'était qu'une autorisation d'accroître l'implication militaire américaine. Bush père a demandé l'approbation du Congrès avant d'intervenir en Irak, mais moins parce qu'il pensait qu'il le *devait constitutionnellement* que parce qu'il y était *contraint politiquement* : « parce qu'il craignait qu'un long débat vulnérabilise la coalition internationale et joue en faveur de Saddam Hussein, Bush a fait le pari qu'il emporterait l'adhésion à travers le vote d'une résolution de guerre » (Gary R. Hess, *Presidential Decisions for War : Korea, Vietnam and the Persian Gulf*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2001, p. 226). Mais parfois les desseins de cette consultation sont contestés, comme en témoignent les réserves de Robert Byrd : « quant à savoir si le Congrès avait véritablement autorisé la guerre en Irak [...] contestant le fait] que le Congrès puisse céder son pouvoir constitutionnel de déclarer la guerre au président » (H. Jefferson Powell, *The President's Authority over Foreign Affairs*, Durham, Carolina Academic Press,

en propre<sup>136</sup>. Dans cette optique, deux théories sont à l'œuvre et se complètent. La première présume que le président dispose de pouvoirs très différents selon qu'il agit en matière de politique nationale ou de politique étrangère. La seconde repose sur le fait que les compétences exécutives sont tout entières concentrées entre les mains du président.

Selon la théorie des deux présidences élaborée par Aaron Wildavsky<sup>137</sup>, les dispositions applicables en politique intérieure (et la nécessité pour le président de composer avec le Congrès) ne le sont pas nécessairement en politique étrangère, où le président disposerait donc d'une plus grande marge de manœuvre<sup>138</sup>. Dans cette optique, les pères fondateurs auraient dessiné un partenariat en politique étrangère où le Congrès se contente d'être le facilitateur (et non l'acteur contraignant<sup>139</sup>) et où se

2002, p. 132). De fait, « le constat est là : avec ou sans soutien bipartite, la Maison-Blanche maintient le cap qu'elle a choisi. Pour faire leurs affaires outre-mer, ils n'ont pas besoin du soutien bipartite », selon Leslie H. Gelb (« We Bow to the God Bipartisanship », *The National Interest*, n° 116 [2011]).

136. Bryan Marshall et Brandon Prins, « Power or Posturing? Policy Availability and Congressional Influence on U.S. Presidential Decision to Use Force », *Political Studies Quarterly*, vol. 41, n° 3 (2011), p. 526. « Les membres du Congrès ont toutefois pu affirmer qu'une intervention sans autorisation contreviendrait à la Loi sur les pouvoirs de guerre adoptée en 1979. Ce faisant, ils ont obligé l'administration à produire un texte qui l'autoriserait à intervenir en Irak. Sur les conseils de sénateurs républicains influents comme Chuch Hagel et Richard Lugar, Bush a donc choisi de demander son accord au Congrès. La demande d'autorisation a d'ailleurs été soumise avant les élections de mi-mandat, un calcul politique qui permettait à Bush de contraindre les démocrates qui ne voulaient en aucun cas donner le sentiment d'être veules. »

137. Aaron Wildavsky, « The Two Presidencies », *Trans-Action Magazine*, vol. 6 (1966), p. 7-14; Aaron Wildavsky (dir.), *Perspective on the Presidency*, Boston, Little Brown, 1975, p. 448; Steven A. Shull et Thomas C. Shaw, *Explaining Congressional-Presidential Relations: A Multiple Perspective Approach*, Albany, SUNY Press, 1999, p. 8. Voir les critiques qui en sont faites, y compris par Wildavsky lui-même, dans Richard Fleisher, Jon R. Bond, Glen S. Krutz et Stephen Hanna, « The Demise of the Two Presidencies », *American Politics Quarterly*, vol. 28, n° 1 (2000), p. 3-25; Duane M. Oldfield et Aaron Wildavsky, « Reconsidering the Two Presidencies », *Society*, vol. 26, n° 5 (1989), p. 54-59.

138. Harvey G. Zeidenstein, « The Two Presidencies Thesis is Alive and Well and Has Been Living in the U.S. Senate since 1973 », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 11, n° 4 (1981), p. 511.

139. L. Peter Schultz, « The Separation of Powers and Foreign Affairs », dans Robert A. Goldwin et Art Kaufman, *Separation of Powers – Does It Still Work?*, Washington D.C., American Enterprise Institute, 1986, p. 134.

créerait une alliance naturelle et limitée entre la présidence et le pouvoir judiciaire<sup>140</sup>, qui expliquerait en partie pourquoi les cours ont été globalement hésitantes à intervenir dans la sphère du pouvoir exécutif en matière de politique étrangère<sup>141</sup>, et particulièrement en temps de guerre<sup>142</sup>.

Ce que le juge Sutherland confirme<sup>143</sup> en précisant qu'il y a des différences fondamentales selon que l'on parle des pouvoirs du gouvernement fédéral en matière d'affaires étrangères ou de ses pouvoirs en matière d'affaires internes tandis que cette distinction est fondée sur l'origine et la nature de ces pouvoirs<sup>144</sup>.

De cette logique découle le fait que, en dehors des pouvoirs définis explicitement par la Charte fondamentale, le président dispose, en vertu de la coutume constitutionnelle, de « pouvoirs spéciaux », des pouvoirs de crise (*emergency powers*) qui l'autorisent à prendre des mesures relevant en temps ordinaire du domaine de la loi<sup>145</sup>. Ces pouvoirs spéciaux, qui permettent

140. Brett W. Curry, Richard L. Pacelle Jr. et Bryan W. Marshall, « An Informal and Limited Alliance: The President and the Supreme Court », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 38, n° 2 (2008), p. 224.

141. Daniel Abebe et Eric A. Posner, « The Flaws of Foreign Affairs Legalism », *Virginia Journal of International Law*, vol. 51, n° 3 (2011), p. 508-548.

142. Voir Louis Fisher, *Constitutional Conflicts between Congress and the President*, Lawrence, University Press of Kansas, 1997; Gordon Silverstein, *Imbalance of Powers: Constitutional Interpretation and the Making of Foreign Policy*, New York, Oxford University Press, 1997; Ryan J. Barilleaux, « Venture Constitutionalism and the Enlargement of the Presidency », dans Christopher S. Kelley (dir.), *Executing the Constitution: Putting the President Back into the Constitution*, Albany, State University of New York Press, 2006, p. 37-52; L. Champlin et A. Schwartz, « Political Question Doctrine and Allocation of the Foreign Affairs Powers », *Hofstra Law Review*, vol. 13, n° 2 (1985), p. 215-256; Louis Fisher, Nadia Mourtada-Sabbah, *Is War a Political Question?*, Huntington, Novinka Books, 2001, p. 1-3; Michael J. Glennon, « Foreign Affairs and the Political Question Doctrine », *The American Journal of International Law*, vol. 83, n° 4 (1989), p. 814; David Cole, « Challenging Cover War: The Politics of the Political Question Doctrine », *Harvard International Law Journal*, vol. 26, n° 1 (1985), p. 155.

143. États-Unis, Cour suprême, *United States v. Curtiss-Wright Export Corp.*, 299 US 304, 1936.

144. Michael J. Glennon, « Two Views of Presidential Foreign Affairs Power: Little v. Barreme or Curtiss-Wright? », *Yale Journal of International Law*, vol. 13, n° 1 (1988), p. 5.

145. Ainsi que Lincoln le justifie le 4 juillet 1861 devant le Congrès... Mais Jefferson l'avait précédé en soulignant l'impérieuse nécessité de sauver la patrie en danger, nécessité qui prévaut sur les autres (cité dans Christopher H. Pyle et

jusqu'à la suspension de l'*Habeas Corpus*, la mobilisation générale via la conscription et l'instauration de la loi martiale relèvent de la compétence du président lorsque l'intérêt national est en danger<sup>146</sup>. Ce sont ces pouvoirs que Lincoln a mis en application durant la guerre civile, mesures dont la Cour suprême a estimé qu'elles étaient en conformité avec son devoir, en tant que commandant en chef, de mettre fin à une insurrection. La mise en œuvre de ces pouvoirs exorbitants, qui lui ont valu d'être traité de dictateur<sup>147</sup>, est subordonnée à l'existence d'une crise « actuelle et réelle » et ils ne peuvent être utilisés au-delà<sup>148</sup>. C'est sur cette base que Roosevelt a orchestré, par un décret de février 1942, le déplacement et la détention arbitraire des Japonais-Américains (112 000 descendants de Japonais dont 70 000 étaient citoyens américains) de la côte Ouest<sup>149</sup>. La Cour suprême a alors considéré que l'imposition d'un couvre-feu pour les personnes d'origine japonaise<sup>150</sup>, puis leur déportation et leur internement correspondaient à l'exercice de « pouvoirs de guerre<sup>151</sup> ». Par la suite, « un certain nombre de ces pouvoirs de crise qui étaient par nature temporaires sont demeurés acquis au chef de l'exécutif<sup>152</sup> ». Pour aussi « spéciaux » que puissent être ces pouvoirs, c'est sur la base du pouvoir de recourir à la force en cas d'urgence et de légitime

Richard M. Pious, *The President, Congress, and the Constitution*, New York, Free Press, 1984, p. 62).

146. Les juristes Jean Gicquel et Jean-Éric Gicquel parlent d'ailleurs de « pouvoirs dictatoriaux au sens romain du terme » dans *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 2010, p. 293.

147. Par le sénateur Mayard, cité par David Herbert Donald, *Lincoln*, New York, Simon and Schuster, 1995, p. 380.

148. Cour suprême des États-Unis, *Ex Parte Milligan*, 71 U.S. 2, 1866.

149. Voir Greg Robinson, *By Order of the President: FDR and the Internment of Japanese-Americans*, Cambridge, Harvard University Press, 2001 et *A Tragedy of Democracy: Japanese Confinement in North America*, New York, Columbia University Press, 2009.

150. Cour suprême des États-Unis, *Hiribayashi v. United States*, 320 U.S. 81, 1943.

151. Cour suprême des États-Unis, *Korematsu v. United States*, 323 U.S. 214, 1944.

152. Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 2002, p. 270. Voir Gary R. Hess, *Presidential Decisions for War: Korea, Vietnam, and the Persian Gulf*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2001, p. 229.

défense<sup>153</sup> que les présidents seraient autorisés à mettre sur pied des opérations militaires d'envergure, au-delà du territoire national et contre des nations dites ennemies. C'est sur cette base que l'Office of Legal Counsel du département de la Justice a justifié les interventions en Afghanistan à la suite du 11-septembre<sup>154</sup>.

Certains juristes partisans de la préséance présidentielle s'appuient, dans cette même veine, sur l'histoire pour étayer leur position<sup>155</sup>. Car c'est avec la Seconde Guerre mondiale que l'interprétation de la clause relative au « commandant en chef » évolue de façon substantielle. C'est cette disposition qui fait du président le commandant en chef des forces armées et sur laquelle les chefs d'État fondent leur autorité, et asseyent leur pouvoir d'engager les troupes à l'étranger sans devoir obtenir le consentement du Congrès. En effet, ces théoriciens établissent une distinction entre le pouvoir de faire la guerre et celui de la déclarer<sup>156</sup>, affirmant que le président peut mener une guerre non déclarée – par exemple les opérations de maintien de la paix qui relèveraient ainsi de la seule compétence du président<sup>157</sup>. Le

153. C'est ce que Lincoln appelait lui-même « franchir la ligne », car, ajoutait-il, « le président est seul juge de l'existence d'une nécessité impérieuse » d'agir lorsque l'intérêt national est en jeu, et sans que cela « viole la Constitution ». (Roy P. Basler, *The Collected Works of Abraham Lincoln*, New Brunswick, Rutgers University Press, 1953, p. 452). Voir également Harold Koh, « Why the President (Almost) Always Wins in Foreign Affairs: Lessons of the Iran-Contra Affair », *Yale Law Journal*, vol. 97, n° 7 (1988), p. 1255.

154. Voir Robert J. Delahunty et John C. Yoo, « The President's Constitutional Authority to Conduct Military Operations against Terrorist Organizations and the Nations that Harbor or Support Them », *Harvard Journal of Law & Public Policy*, vol. 25, n° 2 (2002), p. 487.

155. Voir par exemple John C. Yoo, « The Continuation of Politics by Other Means: The Original Understanding of War Powers », *California Law Review*, vol. 84, n° 2 (1996), p. 167-305.

156. Et s'appuyant sur des décisions juridictionnelles confirmant que l'appui du Congrès peut être emporté sous d'autres formes qu'une déclaration de guerre. Les juges Washington et Chase construisent ainsi deux notions, celle de guerre parfaite (déclarée, ouverte) et celle de guerre imparfaite (Cour suprême des États-Unis, *Bas v. Tingy*, 4 U.S. 37, 1800). Ce sont ces notions que l'on retrouve implicitement à l'œuvre dans une décision de la Cour suprême l'année suivante (États-Unis, Cour Supreme, *Talbot v. Seeman*, 5 U.S. 1, 1801).

157. Pour une discussion autour de cette idée, voir John C. Yoo, « UN Wars, U.S. War Powers », *Chicago Journal of International Law*, vol. 1, n° 2 (2000),

pouvoir de déclarer la guerre serait en ce sens limité au pouvoir de « qualifier un conflit de guerre à des fins de droit international, et non celui d'ouvrir un conflit<sup>158</sup> ». Toujours dans cette optique, le silence du Congrès vaudrait donc consentement tacite<sup>159</sup>. De surcroît, le fait que la Cour suprême ait reconnu que l'appui du Congrès à une « guerre présidentielle » pouvait se manifester par d'autres biais qu'une formelle déclaration de guerre<sup>160</sup> abonde dans ce sens dans la mesure où elle dépasse largement la stricte lecture de la Constitution pour dégager des principes de l'esprit de l'équilibre des pouvoirs mis en place par la Charte fondamentale.

Les constitutionnalistes se fondent également sur l'obsolescence d'un texte constitutionnel aujourd'hui pluriséculaire puisque, pour eux, l'intention originelle des fondateurs « ne peut être applicable à la résolution des problèmes contemporains<sup>161</sup> » : dans cet esprit, ce ne serait pas « la présidence qui est devenue impériale mais les États-Unis qui sont devenus un empire<sup>162</sup> ». Dès lors, le système politique américain serait inadapté à une politique étrangère efficace<sup>163</sup>, et cela serait particulièrement probant au vu de la dernière révolution dans les affaires militaires<sup>164</sup>. L'ère nucléaire a véritablement bouleversé le paysage constitutionnel<sup>165</sup> : en effet, « l'atome

p. 355-373. Ils en veulent pour preuve que « le modèle d'un exécutif institutionnellement faible ne peut pas expliquer la croissance du pouvoir présidentiel durant la dernière moitié du siècle », (John C. Yoo, *Crisis and Command: The History of Executive Power from George Washington to George W. Bush*, *op. cit.*, p. 406).

158. Gordon Silverstein, « Bush, Cheney, and the Separation of Powers: A Lasting Legal Legacy », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 39, n° 4 (2009), p. 881.

159. Selon le revirement de jurisprudence opéré par la Cour suprême dans sa décision, *Dames & Moore v. Regan*, 453 U.S. 654, 1981, d'après la lecture de Gordon Silverstein, (2009), *op. cit.*, p. 881.

160. Cour suprême des États-Unis, *Bas v. Tingy*, 4 U.S. 37, 1800; et Cour suprême États-Unis, *Talbot v. Seeman*, 5 U.S. 1, 1801.

161. William Michael Treanor, « Fame, the Founding, and the Power to Declare War », *Cornell Law Review*, vol. 82, n° 4 (1997), p. 695.

162. John C. Yoo, *Crisis and Command: The History of Executive Power from George Washington to George W. Bush*, *op. cit.*, p. 404.

163. C. J. Friedrich, *Foreign Policy in the Making*, New York, Norton, 1938, cité par Stanley Hoffmann, *op. cit.*, p. 289.

164. Kenneth B. Moss, « Information Warfare and War Powers: Keeping the Constitutional Balance », *The Fletcher Forum of World Affairs*, vol. 26, n° 2 (2002), p. 241.

165. Voir dans ce sens Sabine Lavorel, *La politique de sécurité nationale des États-Unis sous George W. Bush*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 69.

est une nouvelle source de droit constitutionnel<sup>166</sup>», à l'origine d'une véritable érosion juridique au profit du président et de la Constitution, refondant la démocratie devenue « charismatique<sup>167</sup> » voire « monarchique<sup>168</sup> » malgré les garde-fous mis en place<sup>169</sup>.

Depuis le début du xx<sup>e</sup> siècle, c'est donc dans le domaine des affaires étrangères que le président gagne en importance et en pouvoirs, conséquence logique de la guerre<sup>170</sup> et de la complexité du système international<sup>171</sup>, lorsque la question de la légitimité (fondée sur le réflexe du ralliement autour du drapeau) supplante celle de la légalité. « Le pouvoir du président a simplement grandi avec celui de la nation, tant en droit constitutionnel, qu'en prestige et en substance<sup>172</sup>. »

À l'instar de ce qu'en disait Tocqueville en liant l'existence d'une menace sur la vie de la nation et le poids croissant du pouvoir exécutif dans l'opinion « par ce qu'on attendrait de lui et par ce qu'il exécuterait<sup>173</sup> », les crises nationales ont mené à une récurrente centralisation du pouvoir à la Maison-Blanche. La lecture lockéenne du rôle de l'exécutif lui permet d'aller chercher au-delà de la Constitution les pouvoirs dont il a besoin. Il en va de même de l'interprétation d'Hamilton selon lequel « un exécutif énergique est le gage d'un bon gouvernement, essentiel à la protection de

166. Jacques Robert, « Libertés publiques et défense », *Revue du droit public* (septembre-octobre 1977), p. 941.

167. Sabine Lavorel, *op.cit.*, p. 69.

168. Samy Cohen, *La monarchie nucléaire*, Paris, Hachette, 1986. Eugene Rostow, « President, Prime Minister, or Constitutional Monarch? », *The American Journal of International Law*, vol. 83, n° 4 (1989), p. 741. Une lecture plus radicale, s'inscrivant en faux avec la théorie de la prédominance présidentielle, y voit une dictature constitutionnelle (Clinton Rossiter, « Constitutional Dictatorship in the Atomic Age », *The Review of Politics*, vol. 11, n° 4 (1949), p. 395-418).

169. Ainsi que l'explique Dwight Eisenhower dans *Public Papers of the Presidents of the United States, Dwight Eisenhower 1960-1961*, Washington, Government Printing Office, 1963, p. 851. Voir également Daniel Ford, *The Button: The Pentagon's Strategic Command and Control System*, New York, Simon & Schuster, 1985 ; Barthélémy Courmont, *Pourquoi Hiroshima? La décision d'utiliser la bombe atomique*, Paris, L'Harmattan, 2007.

170. « The Imperial Presidency », *The Economist*, 3 novembre 2001.

171. Voir Howard Wiarda, *Foreign Policy Without Illusion*, Glenview, Scott Little and Brown, 1990, p. 286-308.

172. John Yoo, *Crisis and Command: The History of Executive Power from George Washington to George W. Bush*, *op. cit.*, p. xx.

173. Alexis de Tocqueville, *op. cit.*, p. 200.

la communauté contre les attaques venues de l'extérieur<sup>174</sup> ». Et cette prérogative de dépasser le droit écrit serait, elle, en adéquation avec l'obligation qui lui est faite, par la Constitution, de servir l'intérêt général et national. C'est d'ailleurs le choix que Lincoln avoue avoir fait en s'interrogeant : « Était-il possible de perdre la nation pour préserver la Constitution<sup>175</sup> ? » Or, non seulement le président a le devoir constitutionnel de servir l'intérêt général, mais plus encore, selon le juge Sutherland dans l'affaire Curtiss-Wright, le président « a seul le pouvoir de représenter la nation<sup>176</sup> ». Cette analyse repose sur la légitimité du président, vu comme l'« élément le plus populaire et le plus démocratique du gouvernement américain<sup>177</sup> ». En ce sens, le postulat selon lequel « la plus grande source du pouvoir présidentiel se trouve dans la politique et l'opinion publique plutôt que dans la Constitution<sup>178</sup> » laisse entendre que l'exercice des pouvoirs de guerre est davantage une question de politique que de droit<sup>179</sup> ; cela renforce l'interprétation extraconstitutionnelle et le poids de l'interprétation et de la coutume<sup>180</sup>.

174. Alexander Hamilton, « The Federalist Paper n° 70 », dans Garry Wills, *The Federalist Papers*, New York, Bantam Books, 1982, p. 355.

175. Cité dans Daniel C. Diller et Stephen H. Wirls, « Commander in Chief », dans *Powers of the Presidency*, Washington, Congressional Quarterly, 1997, p. 169.

176. Cour suprême des États-Unis, *United States v. Curtiss-Wright Export Corp.*, 299 US 304, 1936.

177. James MacGregor Burns, *Presidential government: The Crucible of Leadership*, Boston, Houghton Mifflin, 1965, p. 313. Voir dans ce sens Gordon Silverstein et John Hanley, « The Supreme Court and Public Opinion in Times of War and Crisis », *Hastings Law Journal*, vol. 61, n° 6 (2010), p. 1453.

178. Sam C. Sarkesian, John A. Williams et Stephen J. Cimbala, *U.S. National Security: Policymakers, Processes, and Politics*, Boulder, Lynne Rienner, 2008, p. 67. Voir dans ce sens Richard E. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents*, New York, Free Press, 1990, p. 11, 32.

179. Voir Michael J. Glennon, « The War Powers Resolution Ten Years Later: More Politics than Law », *The American Journal of International Law*, vol. 78, n° 3 (1984), p. 571.

180. C'est ce que le juge Jackson a identifié comme la quatrième dimension une zone grise (*zone of twilight*), dans laquelle « les pouvoirs ont des compétences concurrentes mais leur répartition est incertaine », dans une décision connue sous le nom de *Steel Seizure Case* (Cour suprême des États-Unis, *Youngstown Sheet & Tube Co. V. Sawyer*, 343 U.S. 579, 1952). Cette zone grise est particulièrement visible lorsque se pose la question du respect – ou non – du parallélisme

On peut considérer que l'on trouve ici les prémisses de la seconde théorie légitimant la suprématie présidentielle, celle de l'exécutif unitaire<sup>181</sup>. La suprématie du président réside alors dans « l'unité structurelle de cette branche et son contrôle des ressources administratives et informationnelles commandant la diplomatie et la conduite de la guerre<sup>182</sup> » – ce que Terry Moe explique fort bien en énumérant les fondements institutionnels de l'influence du président<sup>183</sup>. En effet, parce qu'il serait

des formes. En effet, les traités sont en principe signés par le président et ratifiés par le Sénat. Si l'on respecte le parallélisme des procédures, il faut admettre qu'on ne peut mettre fin à un traité que sur décision du président après avis du Sénat. En témoigne le débat autour de la décision de Bush de mettre fin unilatéralement au traité ABM, bien qu'elle ait été fondée sur un « changement drastique de circonstances » et le « pouvoir d'exécuter la loi », et malgré le précédent de l'administration Carter, qui avait également mis fin au Traité de défense mutuelle avec Taïwan (*Mutual Defense Treaty*) sans même tenir compte d'une résolution du Congrès demandant une consultation préalable. Sur ce dernier point, voir Phillip R. Trimble, *op. cit.*, p. 756. Sur le débat du respect du parallélisme des formes en matière de traités internationaux, voir David Gray Adler, « The Law: Termination of the ABM Treaty and the Political Question Doctrine: Judicial Succor for Presidential Power », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 34, n° 1 (2004), p. 156-166 ; pour un regard opposé, voir John Yoo, « Politics as Law? The Anti-Ballistic Missile Treaty, the Separation of Powers, and Treaty Interpretation », *California Law Review*, vol. 89, n° 3 (2001), p. 851.

181. Steven G. Calabresi et Kevin H. Rhodes, « The Structural Constitution: Unitary Executive, Plural Judiciary », *Harvard Law Review*, vol. 105, n° 6 (1992), p. 1165-1168 ; Steven G. Calabresi et Christopher S. Yoo, *The Unitary Executive: Presidential Power from Washington to Bush*, New Haven, Yale University Press, 2008.

182. Joel D. Aberbach et Mark A. Peterson, *The Executive Branch*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 439. Voir aussi Andrew Rudalevige, *The New Imperial Presidency: Renewing Presidential Power after Watergate*, Ann Harbor, The University of Michigan Press, 2005.

183. Voir l'article de Sébastien Barthe, chapitre 10 du présent volume. On pourra par exemple consulter les travaux de Terry Moe : Terry Moe, « Presidents, Institutions, and Theory », dans George Edwards III, John Kessel et Bert Rockman (dir.), *Researching the Presidency: Vital Questions, New Approaches*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1993, p. 337-385 ; Terry Moe et Scott Wilson, « Presidents and the Politics of Structure », *Law and Contemporary Problems*, vol. 57, n° 2 (1994), p. 1-44 ; Terry Moe et William Howell, « Unilateral Action and Presidential Power: A Theory », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 29, n° 4 (1999), p. 850-872 ; Terry Moe et David E. Lewis, « The Presidency

seul à même de donner une direction unique<sup>184</sup>, évitant ainsi que le pouvoir ne s'émiette<sup>185</sup>, « seul le président peut assurer une politique [étrangère] cohérente<sup>186</sup> ». Symbole de l'unité nationale, le président est « un ». Il y aurait donc une captation naturelle du pouvoir par le président, simplement parce qu'il est « un » et non « plusieurs »<sup>187</sup> : il est en effet logique que « la décision, le secret, la délégation émane d'un seul homme, plutôt que d'un grand nombre car ces qualités décroissent avec le nombre<sup>188</sup> ».

Ainsi, pour des raisons de temps et de confidentialité<sup>189</sup>, la nouvelle nature de la guerre affecte l'équilibre des pouvoirs<sup>190</sup> car les actes de guerre peuvent être définis comme des mesures préventives (*preemptive or pre-hostile*). Cela sous-tend une (ré)interprétation de la Constitution et, ce faisant, de l'autorité du président qui pourrait désormais « lancer une attaque préventive unilatérale (*unilateral preemptive attack*) contre un État souverain *perçu* comme une menace pour les États-Unis<sup>191</sup> ». De fait, chaque fois que le gouvernement agit « dans le secret et avec célérité, comme il l'a fait lors de l'invasion de la Grenade, il apporte la preuve que l'exécutif est à même d'agir indépendamment du Congrès, en se reposant

and the Bureaucracy: The Levers of Presidential Control », dans Michael Nelson (dir.), *The Presidency and the Political System*, Washington D.C., Congressional Quarterly Press, 2009, chapitre 13.

184. Le poids de l'histoire est ici considérable. C'est en effet dans le passage de la structure confédérale au système fédéral que l'exécutif – qui n'existait pas auparavant – est créé. Il est donc, de ce fait – sans même parler du fait que l'institution n'a qu'un seul représentant élu, ce qui renforce sa légitimité –, le symbole de l'unité nationale.

185. André Tunc, *Les États-Unis*, Paris, LGDJ, 1965, p. 258.

186. S. Hoffmann, *op. cit.*, p. 343.

187. L. B. Johnson, *The Vantage Point: Perspectives of the Presidency, 1963-1969*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1971, préface.

188. Alexander Hamilton, « The Federalist n° 70 », dans Garry Wills, *The Federalist Papers by Alexander Hamilton, James Madison and John Jay*, New York, Bantam, 1982, p. 356.

189. Peter Raven-Hansen, « Nuclear War Powers », *The American Journal of International Law*, vol. 83, n° 4 (1989), p. 794.

190. Kenneth B. Moss, « Information Warfare and War Powers: Keeping the Constitutional Balance », *The Fletcher Forum of World Affairs*, vol. 26, n° 2 (2002), p. 239.

191. Senator R. Byrd, *Rush to War Ignores U.S. Constitution*, Senate opened debate on Senate Joint Resolution 46, 3 octobre 2002.

seulement sur son autorité constitutionnelle pour légitimer ses actions<sup>192</sup>». Jefferson se justifiait d'ailleurs en disant qu'il avait agi rapidement pour éviter de « regretter des occasions qui auraient été perdues autrement », car il aurait été absurde de subordonner les fins (l'acquisition de la Louisiane, en l'occurrence) aux moyens (le strict respect des dispositions constitutionnelles<sup>193</sup>). Le président Polk s'est inscrit dans cette logique lorsqu'il a déployé, de son propre chef et sans approbation du Congrès, les troupes américaines au Texas, pour dompter une rébellion à Fort Alamo en 1846<sup>194</sup>.

De fait, à la suite du 11-septembre, l'exécutif a largement étendu son emprise sur le système politique<sup>195</sup>. L'administration Bush, estimant que « la séparation des pouvoirs représentait un risque pour la sécurité nationale » dans la mesure où les autres branches du pouvoir « ne disposaient pas de la capacité de contrôler les conclusions de l'administration quant à l'existence d'une menace terroriste », affirmait donc l'existence d'une autorité unilatérale dans ce domaine<sup>196</sup>.

Or, dès 1996, l'Office of Legal Counsel développe une interprétation spécifique des pouvoirs « exclusifs ou prévalents » du président<sup>197</sup> en se

192. L. Peter Schultz, « The Separation of Powers and Foreign Affairs », dans Robert A. Goldwin et Art Kaufman, *Separation of Powers – Does it Still Work?*, Washington, American Enterprise Institute, 1986, p. 134.

193. Gregg Ivers, *American Constitutional Law. Power and Politics*, vol. I, New York, Houghton Mifflin Company, p. 236.

194. L'un de ses plus virulents détracteurs à l'époque, niant le pouvoir d'un seul homme à conduire la nation vers la guerre, est le représentant de l'Illinois... qui fera lui-même ample usage du précédent de Polk, puisqu'il s'agit d'Abraham Lincoln. Voir Donald L. Robinson, « Presidential Prerogative and the Spirit of American Constitutionalism », dans David Gray Adler et Larry N. George (dir.), *The Constitution and the Conduct of American Foreign Policy*, Lawrence, University Press of Kansas, 1996, p. 117-118.

195. Certains comparent F. D. Roosevelt et la détention des Japonais en sol américain dans des camps, le recours aux cours martiales pour les saboteurs nazis, à la politique menée par l'administration Bush à la suite des événements du 11-septembre. Les mêmes comparent d'ailleurs la propension à l'unilatéralisme du 49<sup>e</sup> président à Truman et particulièrement à la saisie qu'il avait opérée en 1952 sur la compagnie Steel Mills en raison de la guerre de Corée (A. R. Amar, « War Powers : Is Bush Making History? », *Time*, 3 décembre 2001, p. 62).

196. Nancy Baker, « The Impact of Antiterrorist Policies on Separation of Powers », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 32, n° 4 (2002), p. 778.

197. L. Fisher, *The "Sole Organ" Doctrine*, *op. cit.*, p. 2.

fondant sur le fait qu'il est « le seul organe de la nation en ce qui concerne ses relations extérieures ». En vertu de la théorie de l'exécutif unitaire<sup>198</sup>, le président a le seul et entier contrôle de la branche exécutive et elle sert – dans sa mouture la plus récente<sup>199</sup> – de base légale à la justification d'une extension des pouvoirs présidentiels – particulièrement sous la présidence Bush<sup>200</sup> – car elle présuppose que le Congrès ne peut pas intervenir dans la sphère exécutive pour limiter les pouvoirs du président<sup>201</sup>. Ainsi, les événements du 11-septembre – en tant qu'attaques menées contre des objectifs situés en sol américain, par des ennemis combattants sans qu'il

198. Steven G. Calabresi et Christopher S. Yoo, *The Unitary Executive: Presidential Power from Washington to Bush*, New Haven, Yale University Press, 2008. Nous n'évoquons ici cette théorie que dans sa version radicale, postulant le primat du président, et pour clarifier le propos. Toutefois, il y a bien deux branches à cette théorie. Selon Lawrence Lessig et Cass R. Sunstein dans « The President and the Administration » (*Columbia Law Review*, vol. 94, n° 1 (1994), p. 2-108), il y a deux acceptions. La version forte est soutenue par les « unitariens modernes » (*modern unitarians*) et « dispose que le président a des pouvoirs illimités pour exercer ses fonctions administratives et appliquer la loi, et [que] le pouvoir exécutif est organisé de façon unitaire et hiérarchique sous la seule autorité du président » (Lessig et Sunstein, *op. cit.*, p. 8). Lire sur ce point Saikrishna B. Prakash, « Hail to the Chief Administrator: The Framers and the President's Administrative Powers », *Yale Law Journal*, vol. 102, n° 4 (1993), p. 991. Cette acception est entendue de manière extensive dans la mesure où elle touche également les pouvoirs d'administration des forces armées et, ce faisant, la politique étrangère. Voir Charles Tiefer, « The Constitutionality of Independent Officers as Checks on Abuses of Executive Power », *Boston University Law Review*, vol. 63, n° 1 (1983), p. 395-419. « La version faible, celle des "unitariens originaux" (*original unitarians*), prévoit que l'unitarisme est une valeur significative de la Constitution mais non impérative. Le Congrès peut alors choisir de faire prévaloir une autre valeur » (Lessig et Sunstein, *op. cit.*, p. 9). Voir Peter L. Strauss, *op. cit.*

199. Curtis A. Bradley et Martin S. Flaherty, « Executive Power Essentialism and Foreign Affairs », *Michigan Law Review*, vol. 102, n° 4 (2004), p. 545; Steven G. Calabresi et Gary Lawson, « The Unitary Executive, Jurisdiction Stripping, and the Hamdan Opinions: A Textualist Response to Justice Scalia », *Columbia Law Review*, vol. 107, n° 4 (2007), p. 1002-1006.

200. « À 363 reprises, le président Bush s'est objecté à des dispositions qui contrevenaient selon lui à l'autorité constitutionnelle du président de supervision de la branche exécutive unitaire », selon Dawn Johnsen, « What's a President To Do? Interpreting the Constitution in the Wake of Bush Administration Abuses », *Boston University Law Review*, vol. 88, n° 2 (2008), p. 417.

201. Karl M. Manheim et Allan Ides, « The Unitary Executive », *Loyola-LA Legal Studies*, n° 39 (2006).

y ait implication formelle d'un État, d'une armée nationale, ou de reconnaissance par la communauté internationale – ont obligé les constitutionnalistes à envisager que le président puisse agir, dans des circonstances exceptionnelles, en dehors même du texte de la Constitution – faute de pouvoir s'appuyer sur des dispositions préexistantes. « Mais l'administration Bush est allée bien au-delà de cela, en se tournant vers une équipe de juristes pour développer, coordonner, articuler et défendre l'exercice de pouvoir exécutif inhérent non comme une réponse temporaire à une urgence, mais bien comme un droit fondamental et une responsabilité<sup>202</sup>. » C'est ainsi que dans une série de mémos, l'Office of Legal Counsel affirme : « La Constitution donne pleine autorité au président, en tant que commandant en chef et organe unique de la nation en matière de relations internationales, pour utiliser la force militaire à l'extérieur, particulièrement en réponse à des situations nationales graves et urgentes générées par des attaques soudaines et imprévues sur le peuple et le territoire des États-Unis<sup>203</sup>. » John Yoo pousse plus loin la réflexion pour aboutir à la théorie de la présidence unilatérale : selon lui, l'impérialisme présidentiel ne dérive pas vers la tyrannie car les présidents ont « utilisé leurs pouvoirs exécutifs au profit de la nation<sup>204</sup> ». Il invoque la prévalence de l'intérêt national pour expliquer et justifier l'expansion des pouvoirs présidentiels<sup>205</sup>, inscrivant ainsi la pratique de la politique étrangère américaine

202. Gordon Silverstein, « Bush, Cheney, and the Separation of Powers: A Lasting Legal Legacy? », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 39, n° 4 (2009), p. 882; John Yoo, *The Powers of War and Peace: The Constitution and Foreign Affairs after 9/11*, Chicago, Chicago University Press, 2005; Jack Goldsmith, *The Terror Presidency: Law and Judgment Inside the Bush Administration*, New York, W. W. Norton, 2007.

203. U.S. Department of Justice, Office of Legal Counsel, « Access to Classified Information », by Christopher H. Schroeder, Acting Assistant Attorney General, November 26, 1996, at 4; U.S. Department of Justice, Office of Legal Counsel, « The President's Constitutional Authority to Conduct Military Operations against Terrorists and Nations Supporting Them », by John C. Yoo, Deputy Assistant Attorney General, September 25, 2001, at 1; U.S. Department of Justice, Office of Legal Counsel, « Legal Authorities Supporting the Activities of the National Security Agency Described by the President », January 19, 2006, at 1. Cités par Louis Fisher. *Ibid.*

204. John Yoo, *Crisis and Command: The History of Executive Power from George Washington to George W. Bush*, *op. cit.*, p. xi.

205. Dans cette optique, la théorie de la présidence impériale, selon laquelle le président se fonderait sur des précédents inexistantes et serait porté à abuser

dans la filiation de la monarchie britannique<sup>206</sup>. Cette vision développée par l'administration Bush est vivement critiquée par les constitutionnalistes<sup>207</sup> et par les cours<sup>208</sup>, parce qu'en menant la réflexion aussi loin, les juristes de l'administration Bush auraient poussé le président hors des balises constitutionnelles<sup>209</sup>.

\* \* \*

Pourquoi les théories juridiques de la politique étrangère sont-elles importantes aujourd'hui ? Elles viennent compléter les théories historiques et politiques dans leur tentative d'évaluer le poids réciproque des institutions, et particulièrement la force centripète de l'institution présidentielle dans la définition de la politique étrangère<sup>210</sup>. Elles permettent également de renouveler la réflexion en soulevant des questions que les autres théories ne posent pas<sup>211</sup>, en anticipant par exemple l'intégration de nouveaux

de son pseudo-pouvoir, nie la réalité du président nucléaire : voir Francis D. Wormuth et Edwin B. Firmage, *To Chain the Dog of War: The War Power of Congress in History and Law*, Champaign, University of Illinois Press, 1989.

206. John Yoo, *Crisis and Command: The History of Executive Power from George Washington to George W. Bush*, *op. cit.*, p. 46-47.

207. Stephen H. Yuhan, « The Imperial Presidency Strikes Back: Executive Order 13,233, The National Archives and the Capture of Presidential History », *New York Law Review*, vol. 79, n° 4 (2004), p. 1603.

208. Voir Cour suprême des États-Unis, *Hamdi v. Rumsfeld*, 542 U.S. 507, 539-540, 2004 ; Cour suprême des États-Unis, *Rumsfeld v. Padilla*, 542 U.S. 426, 430-432, 2004 ; États-Unis, Cour d'appel pour le quatrième circuit, *Al-Marri v. Wright*, 487 F.3d 160, 163-64, 4<sup>th</sup> Cir. 2007.

209. Sur ce point, voir : Robert D. Sloane, « The Scope of Executive Power in the Twenty-First Century: An Introduction », *Boston University Law Review*, vol. 88, n° 2 (2008), p. 346-347 ; Melissa K. Mathews, « Restoring the Imperial Presidency: An Examination of President Bush's New Emergency Powers », *Journal of Public Law and Policy*, vol. 23, n° 2 (2001), p. 455-492 ; Peter M. Shane, *Madison's Nightmare: How Executive Power Threatens American Democracy*, Chicago, The University of Chicago Press, 2009, p. 3.

210. Gordon Silverstein, *Imbalance of Powers Constitutional Interpretation and the Making of American Foreign Policy*, New York, Oxford University Press, 1997, p. 222.

211. Charles Tiefer, « Can Congress Make a President Step Up a War ? », *Louisiana Law Review*, vol. 71, n° 2 (2011), p. 391-449.

systèmes d'armes dans leur réflexion sur le processus décisionnel<sup>212</sup> et en appréciant les possibilités de restaurer les garde-fous juridiques lorsqu'ils ont été érodés par la pratique<sup>213</sup>. Elles permettent enfin de décrypter le récit juridique qu'adopte une administration pour asseoir l'étendue de son action en politique étrangère<sup>214</sup> et de prendre la mesure de la déférence réelle des juridictions et du Congrès<sup>215</sup>; d'évaluer la nature du socle constitutionnel, de l'assise légale du pouvoir dans le domaine des affaires étrangères, permettant ce faisant d'anticiper les mouvements que le balancier constitutionnel est susceptible d'effectuer sous l'empire d'une crise.

### Les auteurs importants

John CHOON YOO est professeur de droit à la faculté de droit de UC Berkeley et est également affilié au *Think Tank* conservateur American Enterprise Institute. Il a officié de 2001 à 2003 à l'Office of Legal Counsel au département de la Justice. Il y a produit les très controversés « Torture Memos » portant sur l'utilisation par la CIA des « techniques d'interrogation poussées » et a approfondi sa lecture extensive des pouvoirs du président, notamment en matière d'affaires étrangères, ce qui l'a rapproché de l'équipe de Dick Cheney. En 2006, il a été inculpé, avec d'autres, par un juge espagnol, pour crimes de guerre.

Louis FISHER est titulaire d'un doctorat en science politique. Il est constitutionnaliste spécialiste de la séparation des pouvoirs et un auteur prolifique dans le domaine. Il est aujourd'hui chercheur au Constitution Project. Il est connu pour les travaux qu'il a rédigés et dirigés au Congressional Research Service de 1970 à 2006 puis à la Law Library de 2006 à 2010 de la Bibliothèque du Congrès (Library of Congress) sur la séparation des pouvoirs et l'exercice des pouvoirs de guerre.

Michael J. GLENNON est professeur de droit international à la Fletcher School of Law and Diplomacy de la Tufts University, au Massachusetts. Il a auparavant été conseiller juridique à la Commission des affaires étrangères du Sénat. Il a abondamment publié en droit international et constitutionnel et ses travaux se caractérisent par leur clarté et leur rigueur juridique.

212. Sur l'emploi des drones, voir par exemple David Cole, « Killing Our Citizens without Trial », *New York Review of Books*, vol. 50, n° 18 (2011), p. 27-28.

213. Voir Louis Fisher, *The Constitution and 9/11: Recurring Threats to America's Freedoms*, Lawrence, University Press of Kansas, 2008.

214. Voir Peter M. Shane, « The Obama Administration and the Prospects for a Democratic Presidency in a Post-9/11 World », *New York Law School Law Review*, vol. 56 (2011), p. 27-55.

215. Par exemple : Martin S. Flaherty, « Judicial Foreign Relations Authority after 9/11 », *New York Law School Law Review*, vol. 56 (2011), p. 119-164.

Arthur M. SCHLESINGER Jr est un historien qui a abondamment étudié la présidence. Sa carrière, peu ordinaire, le voit passer de l'OSS pendant la guerre, à Harvard où il devient professeur, puis à la Maison-Blanche de Kennedy où il est, entre autres, conseiller spécial auprès du Président, pour redevenir professeur à la City University of New York. Il est récipiendaire de deux Pulitzer et est à l'origine du terme et concept de présidence impériale.

Aaron WILDAVSKY est titulaire d'un doctorat en science politique de l'Université Harvard. Décédé en 1993, il a enseigné à UC Berkeley où il a fondé l'École supérieure de politique publique. On retient de lui, dans le domaine de l'étude de la présidence, sa théorie des deux présidences, qui influence encore aujourd'hui la lecture du rôle et de la place du président en politique étrangère.

### Les ouvrages fondamentaux

FISHER, Louis, *Presidential War Power*, Lawrence (KS), University Press of Kansas, 1995. Cet ouvrage, unique en son genre, est une analyse constitutionnelle de l'utilisation abusive par le président des pouvoirs de guerre. Fisher recourt ainsi à un grand nombre d'anecdotes et d'informations historiques pour démontrer la confiscation croissante, à compter de l'usage qu'en fait Harry Truman, par le président des pouvoirs de guerre qui devraient en principe être entre les mains des législateurs.

FISHER, Louis, *The Politics of Shared Power: Congress and the Executive*, College Station, Texas A&M University Press, 1998. Cet ouvrage est désormais consacré comme un « classique » du droit constitutionnel, analysant les convergences et divergences des pouvoirs, l'importance du texte constitutionnel et de la pratique dans la définition de la place respective du président et du Congrès et le rôle des cours. Un chapitre est consacré aux pouvoirs de guerre et aux affaires étrangères, incluant l'affaire Iran-Contra, la guerre du Golfe de 1991, et les interventions américaines par exemple en Haïti ou en Bosnie.

GLENNON, Michael, *Constitutional Diplomacy*, Princeton, Princeton University Press, 1990. *Constitutional Diplomacy* est un ouvrage clé de l'étude de la décision en politique étrangère. Glennon aborde ici l'ensemble des controverses touchant aux pouvoirs de guerre, aux traités, à la sécurité nationale et plus globalement au partage des pouvoirs en matière d'affaires étrangères en se servant d'une méthodologie partiellement tirée du droit international.

HENKIN, Louis, *Foreign Affairs and the Constitution*, Mineola, Foundation Press, 1972. Henkin, qui est un internationaliste renommé et professeur émérite à la faculté de droit de l'Université Columbia, a écrit cet ouvrage pendant la présidence Nixon et alors que les États-Unis étaient engagés dans la guerre du Vietnam. Cet ouvrage décrit le partage des pouvoirs en matière d'affaires étrangères et militaires entre le président et le Congrès, en étudiant particulièrement

les gains faits par la présidence aux dépens du Congrès alors même que la Constitution accorde au législateur le pouvoir de déclarer la guerre.

LAVOREL, Sabine, *La politique de sécurité nationale des États-Unis sous George W. Bush*, Paris, L'Harmattan, Collection Raoul-Dandurand, 2003. L'ouvrage de Lavorel est inédit dans le domaine francophone de l'analyse de la séparation des pouvoirs aux États-Unis, particulièrement dans ses aspects portant sur l'après-11-septembre. La méthodologie employée est celle du droit constitutionnel et se caractérise par la précision de son vocabulaire et la rigueur de son analyse.



PARTIE III

**LES APPROCHES PLURALISTES**



## CHAPITRE 7

# Théories sur le rôle du Congrès

*Frédéric Gagnon*

« Fourmilière politique », « acteur secondaire de la politique étrangère », « institution inerte et inefficace » : les étiquettes pour décrire le rôle et l'influence du Congrès des États-Unis sur la politique étrangère ne manquent pas, alors qu'il est probablement l'institution américaine la moins bien connue<sup>1</sup>. Pourtant, des politologues comme John Dilulio et James Wilson vont jusqu'à écrire que celui qui connaît tout du Congrès en sait plus sur la politique américaine que celui qui connaît tout de la politique américaine, mais rien du Congrès.

Au moins trois raisons expliquent pourquoi le Congrès est moins connu que d'autres acteurs de la politique étrangère américaine. D'abord, il est victime de sa complexité. Pas facile en effet d'étudier cette institution, qui est beaucoup plus décentralisée que la présidence. On compte pas moins de 535 législateurs au Capitole. Comme l'explique Lee Hamilton, aucun représentant ou sénateur ne contrôle entièrement le processus décisionnel, même si certains y exercent en principe une plus grande influence que d'autres, notamment le président (*speaker*) de la Chambre et les leaders des partis majoritaire et minoritaire<sup>2</sup>. Dès lors, si on sait instinctivement vers qui se tourner quand on se demande qui prend les décisions au sein de la Maison-Blanche, il en va autrement dans le cas du

1. James Q. Wilson et John J. Dilulio, *American Government*, 9<sup>e</sup> éd., Boston et New York, Houghton Mifflin, 2004, p. 282.

2. Lee Hamilton, *How Congress Works and Why You Should Care*, Bloomington, Indiana University Press, 2004.

Congrès. Pour reprendre le titre d'un ouvrage classique du politologue Robert Dahl (*Who Governs?*<sup>3</sup>), il n'est jamais simple de savoir qui gouverne au Capitole.

Le Congrès est aussi moins étudié que la présidence parce qu'il est souvent vu comme un acteur moins important dans la formulation et la conduite de la politique étrangère. Ce n'est peut-être pas ce que certains pères fondateurs voulaient au départ, mais il ne semble pas exagéré d'affirmer que le président est devenu, surtout depuis 1945, le principal responsable de cette politique. Cela ne veut pas dire que le Congrès n'arrive plus à tirer son épingle du jeu : il peut, par exemple, forcer le président à renoncer à un traité, modifier ses demandes budgétaires ou refuser d'entériner les nominations qu'il propose pour pourvoir aux postes d'ambassadeurs ou de secrétaires des départements (l'équivalent des ministres dans le contexte canadien). Cela dit, la présidence a réussi à investir le domaine de la politique étrangère à un point tel qu'il échappe beaucoup plus, aujourd'hui, aux mécanismes des poids et contrepoids que le domaine de la politique intérieure, où le Congrès reste puissant.

Enfin, l'impopularité du Congrès dans l'opinion publique américaine est une troisième raison qui peut expliquer pourquoi il est moins étudié que la présidence. Victime de la vision que les pères fondateurs avaient de la démocratie, le Congrès n'a pas été créé pour bien fonctionner. En effet, comment espérer que 535 individus provenant des quatre coins d'un pays aussi diversifié que les États-Unis s'entendent sur des sujets controversés comme la lutte au réchauffement climatique, les politiques d'immigration ou encore la négociation d'accords internationaux de commerce ? Les pères fondateurs voulaient éviter à tout prix que le pouvoir soit concentré entre les mains de quelques individus. Ils l'ont ainsi divisé en créant, entre autres, une législature fédérale bicamérale dont les deux chambres, le Sénat et la Chambre des représentants, sont forcées de faire des compromis pour garantir l'adoption des lois. Résultat : le processus législatif est toujours lent et périlleux. On constate d'ailleurs que seulement 5 % à 10 % des projets de loi présentés au Congrès deviennent des lois fédérales américaines, ce qui n'est pas étranger à la croyance populaire selon laquelle le Congrès est la « moins efficace de toutes les institutions

3. Robert Dahl, *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, 2<sup>e</sup> éd., New Haven, Yale University Press, 2005.

politiques». Cette perception, partagée par de nombreux Américains, se voit renforcée par des études sérieuses comme celle de Thomas Mann et Norman Ornstein, qui qualifient le Congrès « d'institution dysfonctionnelle » (*broken branch*) et qui jugent nécessaire de la réformer pour qu'elle serve mieux les intérêts de la société<sup>4</sup>. Alors que l'impopularité du Congrès ne fait plus de doute (seulement 15 % des Américains approuvaient le travail du Congrès à l'été 2011), il ne faut pas se surprendre que peu d'étudiants décident d'y accorder une grande attention.

Ce chapitre illustrera toutefois le fait que plusieurs chercheurs continuent à éclairer le rôle du Congrès dans le domaine de la politique étrangère. Leurs recherches ne sont peut-être pas celles qui attirent le plus l'attention ou qui se « vendent » le mieux, mais connaître cette littérature et le rôle du Congrès en politique étrangère est incontournable pour quiconque souhaite acquérir une connaissance complète des acteurs et facteurs qui influencent la formulation et la conduite de la politique étrangère des États-Unis. Les deux chambres du Congrès (le Sénat et la Chambre) disposent en effet de plusieurs pouvoirs dans le domaine de la politique étrangère, comme ceux de déclarer la guerre et de voter les budgets fédéraux (aide internationale, défense, etc.). Puisque le Congrès dispose de tels pouvoirs, il ne semble pas exagéré d'affirmer qu'il est aussi – sinon plus – important de l'étudier que de se pencher sur des acteurs de la politique étrangère qui semblent désormais plus populaires auprès des chercheurs, les médias et les *think tanks* par exemple.

Dans ce chapitre, il s'agit donc d'introduire le lecteur aux principales recherches théoriques sur le rôle et l'influence du Congrès en politique étrangère. Même si les chercheurs animant ce champ, que l'on appelle « *Congress and Foreign Policy* » aux États-Unis, sont moins nombreux que les spécialistes de la présidence, leurs débats ne sont certainement pas moins virulents. La structure de ce chapitre permet de se familiariser avec trois de ces débats. Le premier porte sur la manière de conceptualiser l'influence du Congrès sur la politique étrangère; le deuxième, sur le niveau d'analyse à employer pour étudier le Congrès comme objet d'étude; et le troisième, sur le ou les niveaux d'analyse à utiliser pour

4. Thomas Mann et Norman Ornstein, *The Broken Branch: How Congress Is Failing America and How to Get It Back on Track*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

identifier les facteurs de l'influence du Congrès sur la politique étrangère. La conclusion de ce chapitre offre quelques pistes vers de nouvelles avenues de recherche sur le Congrès et la politique étrangère.

### Conceptualiser l'influence du Congrès

Le premier débat qui anime le champ « *Congress and Foreign Policy* » consiste à demander comment conceptualiser l'influence du Congrès sur la politique étrangère. Notion classique en science politique, l'influence n'est pas simple à définir et peut revêtir plusieurs sens : capacité d'un individu à convaincre d'autres individus de poser des gestes qu'ils n'auraient pas posés, autorité d'une personne sur ses semblables, pouvoir de déterminer les choix à faire devant telle ou telle situation, etc. Lorsque les spécialistes du Congrès étudient son influence sur la politique étrangère, leur premier réflexe est, bien entendu, de se pencher sur les pouvoirs qui lui sont octroyés par la Constitution des États-Unis et d'évaluer comment les législateurs s'appuient sur ces pouvoirs pour laisser leur empreinte sur la politique étrangère. Comme l'illustre le tableau 7.1, les pères fondateurs ont doté le Congrès de plusieurs prérogatives lui permettant d'influencer la politique étrangère.

Pour certains spécialistes du Congrès, une bonne façon de conceptualiser et d'évaluer son influence sur la politique étrangère est donc d'étudier comment les législateurs mettent en œuvre les pouvoirs décrits au tableau 7.1. Ainsi, des chercheurs comme Terry Deibel et Christopher Jones ont étudié le pouvoir du Sénat de ratifier les traités internationaux : ils ont utilisé le cas du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (*Comprehensive Test Ban Treaty*), rejeté par le Sénat en 1999, pour illustrer comment le président n'est pas tout-puissant<sup>5</sup>. D'autres chercheurs, comme Stephen Lisio, Patrick Haney et Walt Vanderbush, ont traité de l'influence que le Congrès exerce au moyen de ses pouvoirs législatifs, en étudiant dans ce cas-ci la loi Helms-Burton, adoptée sous la férule des majorités

5. Terry Deibel, « The Death of a Treaty », *Foreign Affairs*, vol. 81, n° 5 (2002), p. 142-61 ; Christopher M. Jones, « Rejection of the Comprehensive Test Ban Treaty: The Politics of Ratification », dans Ralph G. Carter (dir.), *Contemporary Cases in U.S. Foreign Policy: From Terrorism to Trade*, Washington D.C., CQ Press, 2002, p. 160-195.

**TABLEAU 7.1****Les pouvoirs du Congrès en matière de politique étrangère selon la Constitution des États-Unis**

Type de pouvoir	Description du pouvoir	Exemples de mise en œuvre par le Congrès
<b>Pouvoirs législatifs généraux</b> (article 1 de la Constitution)	Les membres du Congrès sont responsables d'adopter les lois fédérales américaines et peuvent influencer la politique étrangère américaine en adoptant des lois ou amendements désirés ou non par le président (qui dispose d'un veto lui permettant de bloquer l'adoption des lois du Congrès).	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adoption de la loi Helms-Burton qui vise à renforcer l'embargo sur Cuba (1995);</li> <li>- Adoption du <i>USA Patriot Act</i> qui vise à renforcer les mesures de surveillance des activités terroristes sur le territoire américain (2002).</li> </ul>
<b>Pouvoirs fiscaux et financiers</b> (article 1 de la Constitution)	Les membres du Congrès sont responsables d'adopter les budgets du gouvernement fédéral, dont ceux qui ont trait à la conduite de la politique étrangère.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adoption de lois pour poursuivre le financement de la guerre en Irak. Par exemple, le <i>U.S. Troops Readiness, Veterans' Care, Katrina Recovery, and Iraq Accountability Act</i> (2007);</li> <li>- Adoption et modifications du budget annuel de défense proposé par la présidence et le Pentagone.</li> </ul>
<b>Pouvoir de déclarer la guerre</b> (article 1 de la Constitution)	Selon la Constitution, le Congrès a le pouvoir de déclarer la guerre. Cela dit, la Constitution mentionne également que le président est le commandant en chef des forces armées américaines. Il y a donc un incessant débat à savoir qui a le pouvoir de déployer les troupes américaines à l'extérieur des frontières américaines, débat que la Résolution sur les pouvoirs de guerre adoptée par le Congrès en 1973 ( <i>War Powers Act</i> ) n'a pas permis de résoudre.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le Congrès a déclaré la guerre seulement cinq fois dans l'histoire des États-Unis (1812, 1846, 1898, 1917 et 1941);</li> <li>- Tandis que le président a, depuis 1789, engagé les forces armées à l'extérieur du territoire national à plus de 200 reprises sans déclaration de guerre officielle de la part du Congrès, les législateurs ont souvent voté des résolutions « autorisant » le président à recourir à la force contre des « ennemis » des États-Unis. Par exemple : la résolution du golfe du Tonkin (1964) durant la guerre du Vietnam ou encore celle autorisant George W. Bush à utiliser la force contre le régime de Saddam Hussein (2002).</li> </ul>

Type de pouvoir	Description du pouvoir	Exemples de mise en œuvre par le Congrès
<b>Pouvoir du Sénat d'approuver les traités internationaux négociés par la présidence</b> (article 2 de la Constitution)	Les membres du Sénat ont le pouvoir d'approuver, d'amender ou de rejeter les traités négociés par le président. Un traité est adopté lorsque les 2/3 des membres du Sénat l'approuvent.	- Refus du Sénat de ratifier le traité de Versailles au lendemain de la Première Guerre mondiale; - Rejet du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires ( <i>Comprehensive Test Ban Treaty</i> ) (1999).
<b>Pouvoir d'approuver les nominations présidentielles pour pourvoir les postes d'ambassadeurs et de hauts fonctionnaires responsables de la politique étrangère</b> (article 2 de la Constitution)	Les membres du Sénat ont le pouvoir d'approuver ou de rejeter les choix du président pour pourvoir les postes de secrétaires à la Défense, d'État ou de la Sécurité du territoire national ( <i>Homeland Security</i> ). Un vote majoritaire au Sénat est nécessaire pour l'approbation des nominations présidentielles pour pourvoir de tels postes et les postes d'ambassadeurs américains dans le monde, à l'ONU, etc.	- Refus du Sénat d'approuver la nomination de John Bolton au poste d'ambassadeur à l'ONU (2005); - Refus de Jesse Helms, président de la Commission du Sénat sur les relations extérieures ( <i>Senate Foreign Relations Committee</i> ), de tenir des audiences publiques au sein de la commission pour débattre et voter les nominations de 18 ambassadeurs proposées par Bill Clinton (1995).

D'après Claude Corbo et Frédérick Gagnon, *Les États-Unis d'Amérique: Les institutions politiques*, 3<sup>e</sup> éd., Sillery, Septentrion, 2011.

républicaines en 1995 pour renforcer l'embargo sur Cuba<sup>6</sup>. De tous les pouvoirs constitutionnels du Congrès dans le domaine de la politique étrangère, c'est toutefois celui de déclarer la guerre qui a fait couler le plus d'encre dans le champ « *Congress and Foreign Policy* ». Constatant que le Congrès avait déclaré la guerre seulement cinq fois depuis 1789, mais que le président avait mené plus de 200 interventions militaires dans le monde sans déclaration de guerre, plusieurs chercheurs se sont interrogés à savoir si le Congrès n'avait pas renoncé à ses prérogatives constitutionnelles lui permettant de décider quand déployer les forces armées américaines à l'étranger. C'est du moins la thèse défendue par Louis Fisher dans la

6. Stephen A. Lisio, « Helms-Burton and the Point of Diminishing Returns », *International Affairs*, vol. 72, n° 4 (1996), p. 691-711; Patrick Haney et Walt Vanderbush, « The Helms-Burton Act: Congress and Cuba Policy », dans Ralph Carter (dir.), *Contemporary Cases in U.S. Foreign Policy*, Washington D.C., CQ Press, 3<sup>e</sup> éd., 2007, p. 281-303.

plupart de ses ouvrages, mais aussi par John Hart Ely dans son livre sur le Vietnam, Barbara Hinckley dans son ouvrage intitulé *Less than Meets the Eye* et Ryan Hendrickson dans son étude des relations entre le Congrès et la présidence de Bill Clinton<sup>7</sup>. Selon ces auteurs, le mécanisme des poids et contrepoids, si cher aux pères fondateurs, n'opérerait plus vraiment aujourd'hui sur la question de la guerre, car les membres du Congrès auraient tendance à laisser beaucoup de marge de manœuvre au président pour mener les interventions militaires. Cette thèse a été brillamment nuancée ces dernières années par des auteurs comme Douglas Kriner, William G. Howell et Jon C. Pevehouse, qui jugent que Fisher et autres exagèrent l'abdication du Congrès dans le domaine de la guerre et des interventions militaires<sup>8</sup>. Pour Kriner par exemple, il est vrai que le Congrès laisse souvent le président décider du *déclenchement* des interventions militaires, mais faux de dire que les législateurs n'influencent pas la conduite des interventions *une fois qu'elles ont été lancées*. Malgré les excellents travaux de Kriner, Howell et Pevehouse, la thèse de l'abdication du Congrès dans le domaine de la guerre est encore populaire aujourd'hui, puisque fort répandue parmi les experts.

7. Louis Fisher, *Presidential War Power*, Lawrence, University Press of Kansas, 2<sup>e</sup> éd., 2004 ; Louis Fisher, *Congressional Abdication on War and Spending*, College Station, Texas A&M University Press, 2000 ; John Hart Ely, *War and Responsibility: Constitutional Lessons of Vietnam and Its Aftermath*, Princeton, Princeton University Press, 1993 ; Barbara Hinckley, *Less than Meets the Eye: Foreign Policy Making and the Myth of the Assertive Congress*, Chicago, Chicago University Press, 1994 ; et Ryan Hendrickson, *The Clinton Wars: The Constitution, Congress, and War Powers*, Nashville, Vanderbilt University Press, 2002. Hendrickson a illustré le rôle secondaire joué par le Congrès dans le processus décisionnel précédant les interventions militaires américaines dans plusieurs autres contributions, dont Frédéric Gagnon et Ryan Hendrickson, « The United States versus Terrorism: From the Embassy Bombings in Tanzania and Kenya to the Surge in Afghanistan », dans Ralph Carter (dir.), *Contemporary Cases in U.S. Foreign Policy: From Terrorism to Trade*, Washington D.C., CQ Press, 4<sup>e</sup> éd., 2010, p. 11-37.

8. William G. Howell et Jon C. Pevehouse, *While Dangers Gather: Congressional Checks on Presidential War Powers*, Princeton, Princeton University Press, 2007 et Douglas Kriner, *After the Rubicon: Congress, Presidents, and the Politics of Waging War*, Chicago, The University of Chicago Press, 2010.

## Au-delà des pouvoirs constitutionnels

S'il peut être utile d'étudier comment le Congrès s'appuie sur ses pouvoirs constitutionnels pour influencer concrètement la politique étrangère, plusieurs chercheurs, comme Ralph Carter, James Scott, Justin Vaïsse, James Lindsay et Randall Ripley, ont souligné avec raison que le Congrès peut aussi laisser son empreinte sur la politique étrangère grâce à des outils dont la Constitution ne fait pas mention<sup>9</sup>. Ralph Carter et James Scott, qui font partie des plus éminents chercheurs sur le Congrès et la politique étrangère, le soulignent dans leur livre *Choosing to Lead* en affirmant que les observateurs ont trop souvent tendance à se concentrer sur les pouvoirs « formels » du Congrès – surtout les lois qu'il adopte – pour évaluer son influence sur la politique étrangère, et pas suffisamment sur les autres moyens d'action des législateurs<sup>10</sup>. Ces autres moyens ne sont pas toujours nommés de la même façon par les auteurs : par exemple, Justin Vaïsse les appelle les « pouvoirs invisibles », en vertu desquels le « président choisit de ne pas faire [certaines choses] parce qu'il sait que le Congrès n'acceptera pas<sup>11</sup> ». Vaïsse parle aussi de « l'influence indirecte » du Congrès, dont un exemple est l'impact médiatique dont les législateurs peuvent user pour faire pression sur la Maison-Blanche<sup>12</sup>. Ici, l'analyse de Vaïsse rejoint celle de James Lindsay qui, dans un article de 1993, écrivait que les législateurs

9. James M. Scott, « In the Loop: Congressional Influence in American Foreign Policy », *Journal of Political and Military Sociology*, vol. 25, n° 1 (1997), p. 47-75; James Scott et Ralph Carter, « Choosing the Road Less Traveled: A Theory of Foreign Policy Entrepreneurship », article présenté au Annual Meeting of the International Studies Association, San Diego, California, 21-25 mars 2006, 44 p.; Justin Vaïsse, « Le Congrès », dans Charles-Philippe David, Louis Balthazar et Justin Vaïsse, *La politique étrangère des États-Unis. Fondements, acteurs, formulation*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 249-284; James Lindsay et Randall Ripley, « How Congress Influences Foreign and Defense Policy », dans James Lindsay et Randall Ripley (dir.), *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1993, p. 17-35; Ralph G. Carter et James M. Scott, *Choosing to Lead: Understanding Congressional Foreign Policy Entrepreneurs*, Durham, Duke University Press, 2009; et James Lindsay, « Influence », dans *Congress and the Politics of U.S. Foreign Policy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994, p. 140-160.

10. R. G. Carter et J. M. Scott, *Choosing to Lead*, *op. cit.*, p. 13.

11. J. Vaïsse, *op. cit.*, p. 253.

12. *Ibid.*, p. 266.

influencent souvent les débats grâce à leurs déclarations officielles et apparitions publiques (*political grandstanding*)<sup>13</sup>.

De toutes les conceptualisations utilisées pour décrire l'ensemble des moyens d'influence du Congrès, celle qui consiste à faire la distinction entre son influence législative et son influence non législative est répandue<sup>14</sup>.

L'influence législative du Congrès se limite aux lois et projets de loi adoptés par les législateurs ou dont ils sont les auteurs, de même qu'aux votes qu'ils expriment en assemblée plénière et au sein des commissions et sous-commissions permanentes. Ces votes permettent d'approuver ou de rejeter les nominations proposées par le président pour pourvoir les postes d'ambassadeurs ou de hauts fonctionnaires (secrétaire d'État, secrétaire à la Défense, etc.). Ils permettent également de rejeter ou de ratifier les traités internationaux négociés par la présidence ou encore de modifier les budgets demandés par l'Exécutif pour réaliser les objectifs de sa politique extérieure. Le Congrès, parfois, n'hésite pas à voter des lois qui obligent le président à modifier ses politiques ou à agir dans un dossier qu'il avait laissé de côté jusque-là. À titre d'exemple, Justin Vaïsse note qu'en 1996, deux lois adoptées par les législateurs illustrent que le Congrès y va souvent d'initiatives propres qui échappent au président. Il s'agit des lois Helms-Burton et D'Amato-Kennedy, qui avaient pour objectif d'imposer des sanctions à Cuba, l'Iran et la Libye<sup>15</sup>. Selon James

13. James Lindsay, « Congress and Foreign Policy: Why the Hill Matters », *Political Science Quarterly*, vol. 107, n° 4 (1992-1993), p. 622-626.

14. La définition des influences législative, et non législative, proposée ici est identique à celle figurant dans Frédéric Gagnon, *Les sénateurs qui changent le monde. L'évolution de l'influence du président de la commission du Sénat américain sur les relations extérieures après 1945*, thèse de doctorat, Université du Québec à Montréal, juillet 2008, p. 41-46. Nous nous inspirons des auteurs suivants pour définir l'influence législative et non législative : James M. Scott, « In the Loop: Congressional Influence in American Foreign Policy », *op. cit.* ; James M. Scott et Ralph G. Carter, « Choosing the Road Less Traveled », *op. cit.* ; Ralph G. Carter et James M. Scott, *Choosing to Lead*, *op. cit.* ; James Lindsay et Randall Ripley, « How Congress Influences Foreign and Defense Policy », *op. cit.* ; James Lindsay, « Influence » ; et Justin Vaïsse, « Le Congrès », *op. cit.*

15. Comme le mentionne Vaïsse, « la loi Helms-Burton (*Cuban Liberty and Democratic 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

Lindsay et Randall Ripley, il suffit de jeter un œil à la *Legislation on Foreign Relations* (LFR), publication qui recense toutes les lois du Congrès dans le domaine de la politique étrangère, pour constater à quel point les législateurs ont accru leur influence législative depuis quelques décennies<sup>16</sup>. En effet, l'édition 1990 de la LFR comptait 5483 pages alors que celle de 1960 n'en totalisait que 519 ! Pour préciser encore davantage leur conceptualisation de l'influence législative, Lindsay et Ripley écrivent, en outre, que les législateurs adoptent généralement deux types de lois : les lois portant sur les procédures de mise en œuvre de la politique étrangère (*procedural legislation* ou PL) et celles portant sur la définition des orientations de la politique extérieure (*substantive legislation* ou SL).

Les législateurs adoptent les PL pour plusieurs raisons, dont l'une consiste à créer, au sein de l'Exécutif, des entités ou institutions dont les missions s'apparentent aux objectifs et à la vision des législateurs. Deux exemples peuvent être cités à cet égard : en 1961, le Congrès crée l'Agence de contrôle des armements et du désarmement (Arms Control and Disarmament Agency) pour inciter la Maison-Blanche à prioriser ce dossier alors qu'en 1977, les législateurs tentent de forcer l'Exécutif à accorder plus d'importance aux droits de l'homme en créant le Bureau des droits de l'homme et des affaires humanitaires du département d'État (Bureau of Human Rights and Humanitarian Affairs)<sup>17</sup>. Parfois, les PL servent aussi à obliger l'Exécutif à faire preuve de transparence à l'égard du Congrès, comme en témoigne l'exemple de l'amendement Hugues-Ryan de 1974, lequel força la CIA à informer le Congrès de toutes ses opérations secrètes. Lindsay et Ripley expliquent donc que les PL sont utiles au Congrès parce qu'elles permettent d'obliger l'Exécutif à lui rendre des comptes et à consulter les législateurs<sup>18</sup>. Les PL ne sont cependant pas toujours efficaces, comme en témoigne le cas de la Résolution sur les pouvoirs de guerre de 1973 (*War Powers Act*), un texte qui visait à contraindre le président à consulter davantage le Congrès avant et pendant le déploiement de

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 » (Justin Vaïsse, *op. cit.*, p. 264).

16. J. Lindsay et R. Ripley, *op. cit.*, p. 22.

17. *Ibid.*, p. 28.

18. *Ibid.*, p. 30.

troupes américaines à l'étranger. En effet, plusieurs auteurs, dont Ryan Hendrickson, jugent que cette résolution a rarement été respectée par la Maison-Blanche<sup>19</sup>.

Les législateurs peuvent cependant se tourner vers le deuxième type de loi identifié par Lindsay et Ripley pour influencer la politique étrangère, c'est-à-dire les lois portant sur la définition des orientations de la politique extérieure (*substantive legislation* ou SL). Les SL ont par exemple été utilisées par les idéalistes libéraux du Congrès qui ont présenté des résolutions dénonçant les violations des droits de l'homme en Chine ou encore par les conservateurs fiscaux pour réduire l'aide financière des États-Unis dans le monde. Les exemples de SL sont nombreux et peuvent porter sur tous les enjeux de la politique étrangère. Au milieu des années 1990, l'adoption de la loi Leahy (*Leahy Law*), du nom du sénateur Patrick Leahy du Vermont, interdisait l'aide militaire étrangère aux groupes internationaux qui violent les droits de l'homme alors qu'en 2006, le Congrès adoptait une loi sur l'immigration prévoyant la construction de 1100 kilomètres de barrières à la frontière entre les États-Unis et le Mexique (*Secure Fence Act of 2006*).

L'influence non législative est le deuxième type d'influence que le Congrès peut exercer sur la politique extérieure. Elle concerne l'ensemble des actions entreprises par les législateurs pour définir les termes du débat sur la politique extérieure (*frame the debate* ou *frame opinion*) et pour convaincre les autres acteurs du système politique américain (électeurs, collègues du Congrès, président, etc.) d'aller de l'avant avec certaines politiques<sup>20</sup>. Les outils dont les membres du Congrès disposent pour exercer leur influence non législative sont multiples : ils peuvent donner une conférence de presse, publier un texte d'opinion dans un grand quotidien, donner une entrevue à la télévision, rencontrer personnellement le président et ses conseillers, organiser une audience publique au sein d'une commission parlementaire, donner une conférence dans un *think tank* ou une université, participer à une émission d'affaires publiques à la télévision, transmettre leurs idées aux électeurs grâce à Internet, etc. Les membres du Congrès peuvent également effectuer un voyage à l'étranger pour attirer l'attention et se bâtir une crédibilité sur un enjeu. Les actions

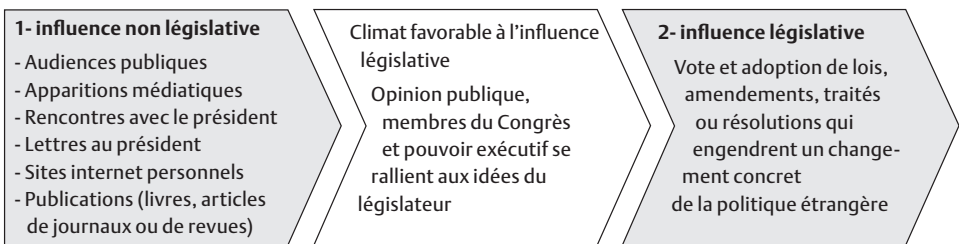
19. R. Hendrickson, *op. cit.*

20. J. Lindsay et R. Ripley, *op. cit.*, p. 32.

non législatives n'ont pas un impact aussi direct et concret sur l'action internationale des États-Unis que les actions législatives. Cependant, définir les termes du débat est crucial, car lorsque l'opinion des Américains et des acteurs politiques change, les politiques ont également de bonnes chances d'évoluer<sup>21</sup>. En ce sens, comme l'illustre le graphique 7.1, l'influence non législative peut être vue comme un préalable à l'influence législative. En effet, les audiences publiques, apparitions médiatiques, sites Internet et autres moyens d'influence non législatifs permettent aux membres efficaces du Congrès de créer un climat favorable à l'adoption de lois, traités ou amendements qui engendrent un changement concret de la politique étrangère du pays.

### GRAPHIQUE 7.1

#### Les deux types d'influence des membres du Congrès



D'après Frédéric Gagnon, *Les sénateurs qui changent le monde. L'évolution de l'influence du président de la commission du Sénat américain sur les relations extérieures après 1945*, thèse de doctorat, Université du Québec à Montréal, juillet 2008, p. 318; et Ralph G. Carter et James M. Scott, *Choosing to Lead: Understanding Congressional Foreign Policy Entrepreneurs*, Durham, Duke University Press, 2009, p. 14.

#### Les autres types de comportements du Congrès

Concevoir le comportement du Congrès en termes d'influence législative et non législative est donc utile pour comprendre l'impact de cette institution sur la politique étrangère. Cependant, d'autres notions sont parfois nécessaires pour cerner le rôle et le comportement du Congrès. En effet, les notions d'influence législative et non législative peuvent inciter les chercheurs à se concentrer surtout sur les efforts du Congrès qui ont porté fruit et, par exemple, à ne pas tenir compte des périodes pendant lesquelles le Congrès a fait preuve de dynamisme, mais s'est buté à un président

21. *Ibid.*

utilisant son veto pour empêcher l'adoption des lois soigneusement rédigées par les législateurs. Dans un autre ordre d'idées, on peut se demander quelle notion est la plus pertinente pour caractériser le rôle du Congrès quand ses membres refusent de participer activement au débat sur la politique étrangère. Encore une fois, les spécialistes ne s'entendent pas à ce propos. Certains, comme Stephen Weissman, James Lindsay et Ryan Hendrickson, utilisent le terme de « déléation » (*deference*) pour décrire la tendance du Congrès à laisser le président mener la formulation et la conduite de la politique étrangère à sa guise<sup>22</sup>. Souvent, ces auteurs opposent l'idée de « déléation » à celle de « dynamisme » (*activism*), utilisée pour décrire la tendance des membres du Congrès à multiplier les actions pour tenter d'influencer la politique étrangère<sup>23</sup>. Comme on vient de l'évoquer, l'avantage de la notion de « dynamisme » par rapport à celle d'influence est qu'elle permet de tenir compte des périodes pendant lesquelles le Congrès est actif, mais se bute à divers obstacles limitant son influence.

Comme l'expliquent Ralph Carter et James Scott, d'autres chercheurs préfèrent plutôt la dichotomie « conformité / non-conformité » (*acquiescence / assertiveness*) pour étudier le comportement du Congrès dans le débat sur la politique étrangère<sup>24</sup>. Par « conformité », on peut entendre une « situation où les représentants et les sénateurs se rallient aux propositions du président, sans véritablement les questionner, débattre ou modifier<sup>25</sup> ». Comme on peut le voir, l'idée de « conformité » rappelle à certains égards celle de « déléation ». Il existe cependant une subtile différence : la « déléation » dénote un manque d'intérêt des législateurs pour la politique

22. Stephen Weissman, *A Culture of Deference: Congress's Failure of Leadership in Foreign Policy*, New York, Basic Books, 1995; James M. Lindsay, « From Deference to Activism and Back Again: Congress and the Politics of American Foreign Policy », dans Eugene R. Wittkopf et James M. McCormick (dir.), *The Domestic Sources of American Foreign Policy*, New York, Rowman & Littlefield, 4<sup>e</sup> éd., 2004, p. 183-195.; R. Hendrickson, *op. cit.*

23. L'exemple de James Lindsay est particulièrement révélateur à cet égard, comme en témoigne « From Deference to Activism and Back Again ».

24. Ralph Carter et James Scott, *Choosing to Lead*, *op. cit.*, p. 9.

25. C'est la définition que nous donnons à la conformité dans Frédéric Gagnon, « En conformité avec la Maison-Blanche. Le Congrès et la politique de sécurité nationale des États-Unis durant le premier mandat de George W. Bush », *Études internationales*, vol. 36, n° 4 (2005), p. 501.

étrangère alors que l'idée de « conformité » signifie que les membres du Congrès y portent attention, mais appuient sans détour les projets de la Maison-Blanche.

Dans leur ouvrage intitulé *Choosing to Lead*, Ralph Carter et James Scott rompent avec la tendance des chercheurs à concevoir le comportement du Congrès selon des dichotomies telles que « délégation / dynamisme » ou « conformité / non-conformité ». Selon eux, ces dichotomies sont utiles, mais simplifient la réalité en incitant les observateurs à réfléchir au rôle du Congrès en politique étrangère selon une logique du « tout ou rien »<sup>26</sup>. Carter et Scott ont donc développé une grille d'analyse un peu plus détaillée. Selon eux, le Congrès se comporte généralement de quatre façons dans les débats de politique étrangère.

Premièrement, il est « compétitif » (*competitive Congress*) quand il n'hésite pas à jouer du coude avec la présidence et qu'il tente d'influencer la politique étrangère en prenant les décisions à sa place. Deuxièmement, le Congrès est « désengagé » (*disengaged Congress*) lorsque ses membres sont peu actifs dans le débat sur la politique étrangère et se plient à la volonté du président de jouer un rôle de premier plan dans ce domaine. Ici, la notion de Congrès désengagé rejoint celle de « délégation » évoquée plus haut. Le troisième type de comportement identifié par Carter et Scott est celui du « Congrès qui soutient » la Maison-Blanche (*supportive Congress*). Les auteurs expliquent que le Congrès se comporte ainsi quand il s'implique dans le débat sur la politique étrangère, mais qu'il appuie les projets du président et aide celui-ci à les réaliser. Quatrièmement, le Congrès est « stratégique » (*strategic Congress*) quand il laisse le président mener la politique étrangère, mais choisit tout de même quelques dossiers sur lesquels il n'hésite pas à défier la Maison-Blanche<sup>27</sup>.

Après avoir défini ces quatre comportements, Carter et Scott ajoutent qu'un cinquième type a été négligé par les chercheurs, c'est-à-dire l'« entrepreneuriat en politique étrangère » du Congrès (*congressional foreign policy entrepreneurship*)<sup>28</sup>. Selon leur analyse, les membres du Congrès qui adoptent ce comportement sont ceux qui innovent en imaginant une politique à laquelle personne n'avait encore réfléchi et qui convainquent les autres acteurs politiques de la mettre en œuvre. Souvent, cette politique

26. Ralph Carter et James Scott, *Choosing to Lead*, *op. cit.*, p. 10.

27. *Ibid.*

28. *Ibid.*, p. 18-19.

sert à remplacer une politique existante avec laquelle le membre du Congrès n'est pas d'accord, ou encore à combler un vide quand la Maison-Blanche n'a aucune politique sur l'enjeu en question<sup>29</sup>. Scott et Carter donnent plusieurs exemples d'entrepreneuriat dans leur ouvrage, dont l'effort du représentant Tony Hall (démocrate, Ohio) pour interdire l'importation de diamants du Sierra Leone, de l'Angola et de la République démocratique du Congo<sup>30</sup>.

### **Le Congrès comme objet d'étude**

En plus de débattre de la manière de définir l'influence et le comportement du Congrès, les spécialistes du champ « *Congress and Foreign Policy* » ne s'entendent pas non plus sur le niveau d'analyse à employer pour étudier le Congrès comme objet. À cet égard, on peut regrouper les auteurs selon trois approches et utiliser l'analogie de la photographie pour mieux illustrer leurs orientations méthodologiques<sup>31</sup>.

D'abord, un premier type d'auteurs propose une analyse de type « photo aérienne », c'est-à-dire qui repose sur un niveau d'analyse « macro » et qui consiste à étudier le Congrès dans son ensemble. Un peu comme le font certains théoriciens réalistes en relations internationales lorsqu'ils étudient l'État, ces spécialistes du Congrès ont la particularité de ne pas réellement « ouvrir la boîte noire » du Capitole. Ils s'intéressent avant tout au comportement de l'institution comme entité plutôt que de se concentrer sur le comportement des individus qui y œuvrent. Parmi ces chercheurs, on compte par exemple Marie Henehan, dont le principal objectif dans son ouvrage *Foreign Policy and Congress* est de développer une théorie du « comportement du Congrès » (*congressional behavior*)<sup>32</sup>. Même s'il connaît bien la complexité du Congrès et qu'il décrit souvent les principaux leaders et commissions parlementaires influentes dans les débats au Congrès<sup>33</sup>,

29. *Ibid.*, p. 19.

30. *Ibid.*, p. 19-20.

31. Nous remercions notre étudiant Hugo Séguin de nous avoir donné l'idée de faire ce parallèle entre la photographie et les approches théoriques.

32. Marie Henehan, *Foreign Policy and Congress: An International Relations Perspective*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2000.

33. Voir, par exemple, le chapitre « Decision Making in Congress » de son ouvrage *Congress and the Politics of U.S. Foreign Policy*, p. 53-75.

James Lindsay pose aussi un « regard aérien » sur le Capitole quand il dit vouloir identifier les facteurs qui influencent le comportement du Congrès (*how Congress behaves*)<sup>34</sup>. Même chose pour Eugene Wittkopf et James McCormick qui, dans un texte publié en 1999, tentent d'expliquer pourquoi le Congrès choisit ou non d'appuyer les projets du président<sup>35</sup>.

Bien entendu, étudier le Congrès dans son ensemble comporte plusieurs avantages : par exemple, quantifier le nombre de lois adoptées au Congrès pendant chaque session parlementaire de deux ans depuis 1945 peut permettre d'illustrer le plus ou moins grand dynamisme du Capitole selon les périodes. L'étude du Congrès dans son ensemble permet aussi de tenir compte de la totalité des questions de politique étrangère sur lesquelles se penchent les législateurs (questions commerciales, questions militaires et de défense, enjeux liés à la conduite de la diplomatie, etc.). Cette façon d'étudier le Congrès n'est cependant pas parfaite : à titre indicatif, elle n'aide pas à éclairer le processus décisionnel au Capitole et à évaluer le poids des différents individus et entités du Congrès dans le débat sur la politique étrangère.

C'est pourquoi certains chercheurs proposent d'étudier le Congrès à l'aide d'une analyse de type « photo à grand angle ». La particularité de telles analyses est qu'elles reposent sur un niveau d'analyse « intermédiaire » et permettent de mieux comprendre quelles composantes du Capitole réalisent l'essentiel des efforts pour influencer la politique étrangère. D'entrée de jeu, certains chercheurs choisissent d'étudier l'une ou l'autre des chambres du Congrès au lieu du Congrès entier. Par exemple, Malcolm Jewell a étudié le rôle du Sénat dans les débats de politique étrangère, alors que Charles Whalen s'est concentré sur celui de la Chambre des représentants<sup>36</sup>. D'autres chercheurs jugent cependant

34. James M. Lindsay, « Deference and Defiance: The Shifting Rhythms of Executive-Legislative Relations in Foreign Policy », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 33, n° 3 (2003), p. 532.

35. Eugene Wittkopf et James McCormick, « When Congress Supports the President: A Multilevel Inquiry, 1948-1996 », *Série Cahiers de l'Espace Europe*, n° 13 (1999), p. 18.

36. Malcolm E. Jewell, *Senatorial Politics and Foreign Policy*, Lexington, University of Kentucky Press, 1962; Charles Whalen, *The House and Foreign Policy: The Irony of Congressional Reform*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1982.

nécessaire de préciser l'analyse encore davantage, en étudiant, entre autres, le rôle des commissions du Congrès. Puisque le Congrès doit se pencher sur tous les enjeux qui intéressent les Américains (santé, justice, dette, avortement, mariage gai, gestion des parcs publics, lutte contre la pauvreté, etc.), les législateurs ont choisi de créer des commissions parlementaires qui leur permettent de se répartir le travail. Les leaders des partis au Congrès offrent ainsi à chaque nouveau législateur un poste au sein de quelques commissions parlementaires, commissions au sein desquelles les législateurs tendent à rester tant et aussi longtemps qu'ils sont réélus. Ce système des commissions engendre une spécialisation des législateurs dans les domaines dont les commissions sont responsables : par exemple, la justice, l'agriculture ou encore la finance. Lorsqu'on étudie le travail des différentes commissions permanentes (il y en a de 16 à 20 dans chacune des chambres du Congrès), on remarque que la plupart d'entre elles traitent à un moment ou à un autre de questions qui ont un certain lien avec la politique étrangère. Par exemple, les travaux de la Commission sur l'agriculture peuvent toucher plus ou moins directement à l'approvisionnement américain en denrées alimentaires provenant de l'étranger. Ceux de la Justice peuvent porter sur les protections dont devraient jouir les citoyens américains qui subissent des procès à l'étranger. Or, comme le rappelle James Lindsay dans son livre *Congress and the Politics of Foreign Policy*, quatre commissions du Congrès ont un mandat qui les pousse à mener l'essentiel de leurs travaux sur la politique étrangère : les commissions de la Chambre des représentants et du Sénat sur les relations extérieures (House Committee on Foreign Affairs et Senate Committee on Foreign Relations) et les commissions de la Chambre et du Sénat sur les Forces armées (House Committee on Armed Services et Senate Committee on Armed Services)<sup>37</sup>. Tandis que les deux premières commissions ont pour mandat de traiter des questions qui touchent la diplomatie américaine, les traités internationaux ou encore la décision ou non d'aller en guerre, les commissions sur les forces armées se penchent sur les questions de défense (stratégie militaire, types d'armements dont les États-Unis devraient se doter, etc.).

Dans le champ « *Congress and Foreign Policy* », certains chercheurs ont donc opté pour une recherche consistant à étudier l'influence du Congrès

37. James Lindsay, « Decision Making in Congress », *op. cit.*, p. 53-75.

sur la politique étrangère à partir d'une étude du rôle de certaines commissions clés dans ce domaine. Par exemple, Linda Fowler et Brian Law ont étudié les commissions du Sénat sur les relations extérieures et sur les Forces armées pour démontrer qu'elles ont plus de difficulté qu'auparavant à infléchir les politiques de la Maison-Blanche<sup>38</sup>. Les auteurs utilisent à cet égard le cas de la guerre en Irak durant la présidence de George W. Bush et leur conclusion va comme suit: « aucune des commissions n'a semblé avoir la stature nécessaire pour défier l'Exécutif<sup>39</sup>. » Outre Fowler et Law, James McCormick a employé l'approche à « grand angle » en 1993, dans un texte comparant l'influence des commissions de la Chambre et du Sénat sur les relations extérieures<sup>40</sup>, tandis que Christopher Deering a décrit le processus décisionnel au sein des commissions de la Chambre et du Sénat sur les Forces armées<sup>41</sup>. En 1961, David Farnsworth s'était pour sa part concentré sur la commission du Sénat sur les relations extérieures<sup>42</sup>.

Enfin, une troisième approche pour étudier le Congrès est celle que l'on pourrait qualifier de « photo portrait ». Elle consiste à affirmer que la meilleure stratégie pour comprendre le rôle du Congrès dans le domaine de la politique étrangère est d'étudier les individus qui y détiennent le pouvoir et qui prennent les décisions. Ce troisième type d'approche, qui rejoint l'idée de Valerie Hudson selon laquelle l'humain est l'unité qui devrait être étudiée par les spécialistes de la politique étrangère<sup>43</sup>, repose

38. Linda Fowler et Brian Law, « Parties, Executives and Committee Prestige: The Eclipse of the Senate in National Security, 1947-2004 », article préparé pour la Conference on Party Effects in the United States Senate, Washington, Duke University, 7-8 avril 2006, p. 9-10.

39. *Ibid.*, p. 10.

40. James McCormick, « Decision Making in the Foreign Affairs and Foreign Relations Committees », dans Randall B. Ripley et James M. Lindsay (dir.), *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1993, p. 115-153.

41. Christopher Deering, « Decision Making in the Armed Services Committees », dans Randall B. Ripley et James M. Lindsay (dir.), *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1993, p. 155-182.

42. David Farnsworth, *The Senate Committee on Foreign Relations*, Campaign, Urbana University of Illinois Press, 1961.

43. Valerie Hudson, « Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations », *Foreign Policy Analysis*, vol. 1, n° 1 (2005), p. 1-30.

sur un niveau d'analyse « micro » et sert à analyser le rôle et l'influence de législateurs en particulier. Les chercheurs de cette troisième catégorie sont nombreux. Par exemple, Bryan Marshall a étudié le comportement individuel des législateurs pour démontrer qu'ils laissent au président le soin de gérer les dossiers de politique étrangère qui n'intéressent pas leurs électeurs et qui n'ont aucun impact sur leurs chances de conserver leurs sièges<sup>44</sup>. Nous avons nous-même employé cette approche dans une analyse de l'évolution du rôle du président de la commission du Sénat sur les relations extérieures à travers les études de cas d'Arthur Vandenberg, James William Fulbright, Jesse Helms et Joe Biden<sup>45</sup>. Qui plus est, les études de type biographiques qui visent à mettre en relief la contribution de certains membres du Congrès au débat sur la politique étrangère entrent également dans cette catégorie. Un bon exemple de ce type de contribution est l'ouvrage de George Crile qui a inspiré le film hollywoodien racontant l'histoire du représentant Charlie Wilson (démocrate, Texas), artisan de l'augmentation du budget de la CIA pour le soutien aux combattants moudjahidines durant l'occupation soviétique en Afghanistan<sup>46</sup>.

De toutes les contributions de type « photo portrait », le livre de Ralph Carter et James Scott intitulé *Choosing to Lead* est cependant la plus importante<sup>47</sup>. S'inspirant des travaux de William Howell et Jon Pevehouse<sup>48</sup> et refusant d'étudier le Congrès comme un acteur unitaire, Carter et Scott rejettent l'approche de type « photo aérienne ». Selon eux, elle n'est pas tellement utile pour comprendre pourquoi et comment le Congrès influence l'action internationale des États-Unis, car ce que l'on appelle le « comportement du Congrès » n'est en fait qu'un raccourci pour décrire les actions de quelques individus clés qui agissent en son nom. À leur avis, seulement une minorité des membres du Congrès investissent le temps

44. Bryan W. Marshall, « Explaining Congressional-Executive Rivalry in International Affairs: The Changing Role of Parties, Committees, and the Issue Agenda », dans Donald R. Kelley (dir.), *Divided Power: The Presidency, Congress, and the Formation of American Foreign Policy*, Fayetteville, The University of Arkansas Press, 2005, p. 111-132.

45. F. Gagnon, *Les sénateurs qui changent le monde*.

46. George Crile, *Charlie Wilson's War: The Extraordinary Story of the Largest Covert Operation in History*, New York, Atlantic Monthly Press, 2003.

47. R. Carter et J. Scott, *Choosing to Lead*.

48. W. Howell et J. Pevehouse, *op. cit.*

et l'effort nécessaires pour maîtriser et influencer les débats de politique étrangère. Dans le même ordre d'idées, contrairement aux approches de type « grand angle », Carter et Scott jugent aussi qu'il ne faut pas confiner l'étude du rôle du Congrès en politique étrangère à celle de quelques entités comme les commissions permanentes responsables des enjeux internationaux. Selon Carter et Scott, procéder de la sorte témoigne d'une certaine incompréhension du Congrès. En effet, le pouvoir au sein de cette institution – surtout au Sénat – est si décentralisé que même les législateurs qui ne disposent pas de sièges au sein des commissions permanentes clés sur la politique étrangère peuvent influencer celle-ci. Par exemple, rien n'empêche un législateur qui n'est pas membre d'une commission permanente clé de présenter à la Chambre ou au Sénat un projet de loi visant à augmenter le financement du bouclier antimissile ou à couper les fonds nécessaires pour la poursuite de la guerre en Irak. Rien n'empêche un autre membre du Congrès dont l'expertise ne porte pas sur la politique étrangère de multiplier les apparitions publiques pour dénoncer l'appui d'un président à tel ou tel régime. Pour ces raisons, Carter et Scott recourent à un niveau d'analyse « micro » et mettent en lumière une série de législateurs qui, à leurs yeux, se sont comportés comme des « entrepreneurs de politique étrangère » au cours des dernières décennies. Ces « entrepreneurs » sont des individus qui se font les « champions » d'une cause ou d'un dossier et qui emploient tous les moyens pour convaincre leurs collègues du Congrès, les Américains ou la Maison-Blanche d'adopter une politique étrangère conforme à leur vision. Dans leur ouvrage, Carter et Scott donnent non seulement l'exemple de Charlie Wilson, cité plus haut, mais aussi ceux de Chris Smith (un représentant démocrate du New Jersey qui a milité contre l'avortement et pour la protection des droits de l'homme à l'échelle internationale), Edward Kennedy (le célèbre sénateur démocrate du Massachusetts qui a, entre autres, milité contre plusieurs interventions militaires, dont la guerre du Vietnam et les opérations en Amérique centrale durant la présidence de Reagan) ou encore Frank Church (un sénateur démocrate de l'Idaho qui a mené des enquêtes au Congrès sur les abus dans les opérations secrètes de la CIA)<sup>49</sup>. Dans leur ouvrage, Carter et Scott choisissent donc de « rendre à César ce qui appartient à César » : ils offrent une description riche et détaillée

49. R. Carter et J. Scott, *Choosing to Lead*.

des actions des législateurs les plus dynamiques du Congrès relatives à des enjeux de politique étrangère et illustrent que c'est souvent grâce à ces quelques individus que le Congrès réussit à influencer l'action internationale du pays. Dans son livre *Friends and Foes*, Rebecca Hersman s'accorde avec Carter et Scott quand elle écrit qu'une poignée de leaders facilement identifiables mènent les débats au Congrès sur les enjeux de politique étrangère<sup>50</sup>. Hersman les appelle les « leaders d'enjeux » (*issue leaders*) et explique qu'ils utilisent divers moyens législatifs et non législatifs pour appuyer des projets ou s'y opposer<sup>51</sup>.

### Les facteurs de l'influence du Congrès

Alors qu'il existe plusieurs façons d'aborder le Congrès comme objet d'étude, les chercheurs du champ « *Congress and Foreign Policy* » ne s'entendent pas non plus sur le niveau d'analyse à employer pour identifier les variables expliquant la plus ou moins grande influence du Congrès sur la politique étrangère. En effet, quels facteurs expliquent la décision du Congrès ou de ses membres d'appuyer les politiques du président, de les critiquer ou encore de faire preuve de délégation au profit de la Maison-Blanche? Les chercheurs qui tentent de répondre à une telle question peuvent encore une fois être regroupés selon trois types d'approches, à savoir les approches (1) externes, (2) internes et (3) à plusieurs niveaux d'analyse<sup>52</sup>.

#### Les approches externes

Le premier type d'approches se concentre avant tout sur les facteurs externes pour expliquer l'influence du Congrès. Selon ses tenants, il est utile de se concentrer sur les variables internationales pour expliquer le

50. Rebecca Hersman, *Friends and Foes: How Congress and the President Really Make Foreign Policy*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 2000.

51. *Ibid.*, p. 11.

52. Les approches du comportement du Congrès en politique étrangère peuvent être regroupées de diverses manières. La catégorisation retenue ici est identique à celle présentée dans Frédérick Gagnon, *Les sénateurs qui changent le monde*, *op. cit.*, p. 26-31. Elle s'inspire entre autres de Marie Henehan, *op. cit.*, p. 7-41.

comportement du Congrès dans les débats de politique étrangère. Ces auteurs ne nieraient probablement pas que les facteurs relevant du contexte politique américain ou encore tenant à la personnalité des législateurs expliquent en partie pourquoi, par exemple, le Congrès est plus ou moins passif selon les périodes. Mais ils jugent que les premières variables qui guident le comportement des législateurs ont souvent trait aux évolutions en cours au sein du système international<sup>53</sup>. Les travaux de James Lindsay sont particulièrement révélateurs à cet égard<sup>54</sup>. À son avis, le Congrès a moins tendance à défier le président et à jouer un rôle de premier plan dans les débats de politique étrangère quand les États-Unis sont en guerre et que le président gère cette guerre efficacement. Pour Lindsay, il en est ainsi parce que les périodes de guerre engendrent généralement un ralliement autour du drapeau et du président, comme en témoigne par exemple la hausse des taux d'approbation de George H. W. Bush durant la première guerre du Golfe (1991) ou de George W. Bush au lendemain du 11 septembre 2001. Lindsay souligne toutefois que la patience des membres du Congrès a ses limites et que ceux-ci n'hésitent pas à réaffirmer leurs pouvoirs en politique étrangère quand le président rencontre des difficultés. À cet égard, l'exemple de George W. Bush est encore une fois probant, lui qui a commencé à subir les foudres du Congrès quand le nombre d'Américains trouvant la mort en Irak a augmenté.

Parmi les autres auteurs qui développent une approche externe, Hrach Gregorian juge aussi la variable de la guerre utile pour comprendre le comportement du Congrès en politique étrangère<sup>55</sup>. Son approche est toutefois un peu différente de celle de Lindsay : à son avis, ce n'est pas tant la gestion calamiteuse des guerres, mais la fin des opérations militaires qui s'accompagnent généralement d'une volonté du Congrès de renforcer son influence. Le cas du Vietnam illustre bien cette théorie : des individus comme J. William Fulbright ont certes critiqué la Maison-Blanche à partir de la deuxième moitié des années 1960, lorsque la guerre a commencé à devenir plus difficile pour les États-Unis. Cela dit, c'est plutôt vers la fin de la guerre et après le retrait américain que le Congrès ira de ses gestes

53. E. Wittkopf et J. McCormick, *op. cit.*, p. 18.

54. J. Lindsay, « Deference and Defiance », *op. cit.*

55. Hrach Gregorian, « Assessing Congressional Involvement in Foreign Policy: Lessons of the Post-Vietnam Period », *Review of Politics*, vol. 46, n° 1 (1984), p. 91-112.

les plus significatifs : adoption de la Résolution des pouvoirs de guerre en 1973, de l'amendement Hugues-Ryan de 1974, etc.

Marie Henehan a elle aussi développé une approche externe dans son ouvrage *Foreign Policy and Congress: An International Relations Perspective*<sup>56</sup>. Selon son analyse, les facteurs qui influencent le plus le comportement du Congrès sont les enjeux critiques de politique étrangère (*critical foreign policy issues*). Henehan les définit comme les enjeux de politique étrangère les plus importants durant une période donnée, qui impliquent généralement l'existence d'une menace à la sécurité des États-Unis et qui poussent les décideurs à percevoir les autres dossiers à travers le prisme de ces enjeux critiques<sup>57</sup>. Les débuts de la guerre froide, la décision des États-Unis d'annexer les Philippines ou encore la guerre du Vietnam figurent parmi les « enjeux critiques » identifiés par Henehan<sup>58</sup>. Selon sa théorie, lorsqu'un enjeu critique fait son apparition, le Congrès devient plus actif dans le débat et tente d'influencer la réponse américaine à cet enjeu. Cela dit, une fois cette première étape du débat terminée, le Congrès devient plus passif : il laisse la présidence gérer la mise en œuvre de la réponse à l'enjeu critique, mais redevient plus dynamique si cette réponse est inefficace<sup>59</sup>.

### Les approches internes

Contrairement aux approches externes, les approches internes consistent à se concentrer avant tout sur les facteurs relevant du contexte politique américain ou de la personnalité des législateurs pour expliquer le comportement du Congrès dans le domaine de la politique étrangère. Le livre de Stephen Weissman intitulé *A Culture of Deference* en est un bon

56. M. Henehan, *op. cit.*

57. *Ibid.*, p. 65.

58. Pour un résumé critique de l'ouvrage de Henehan, lire Robert David Johnson, « Foreign Policy and Congress: An International Relations Perspective », *Journal of Cold War Studies*, vol. 7, n° 3, (2005), p. 162-163.

59. Marie Henehan a également développé sa théorie dans « Critical Issues and Trends in Congressional Foreign Policy Behavior since the Cold War », article présenté à la Joint Conference of the International Relations Association and the Central and East European International Studies Association (CEEISA) Budapest, 26-28 juin 2003.

exemple. On peut y lire que les législateurs ont, durant la guerre froide, perdu la volonté de codéterminer la politique étrangère avec le président à cause de l'émergence d'une « culture de délégation » (*culture of deference*) au Capitole<sup>60</sup>. Weissman définit la « culture de délégation » comme un ensemble de normes, attitudes et coutumes propres au Congrès et aux législateurs américains<sup>61</sup>. Cette culture de délégation consiste à croire que la politique étrangère est le domaine réservé du président et que le Congrès devrait jouer un rôle secondaire en cette matière. Selon Weissman, cet état d'esprit non seulement est apparu durant les premières décennies de la guerre froide, mais il s'est consolidé avec le temps et est aujourd'hui partagé par la majorité des représentants et des sénateurs. La culture de délégation explique par exemple pourquoi les législateurs tolèrent que le président ne les consulte jamais vraiment avant de déployer les troupes américaines dans le monde.

Dans son livre *The Clinton Wars*, Ryan Hendrickson s'intéresse lui aussi à cette tendance du Congrès, mais l'explique à l'aide d'une approche interne différente de celle de Weissman<sup>62</sup>. Se concentrant sur les relations entre le Congrès et la Maison-Blanche durant la présidence de Bill Clinton, il écrit qu'au moins trois variables permettent de comprendre pourquoi les législateurs ne se sont pas opposés à la volonté de Clinton de les tenir à l'écart des débats qui ont mené aux interventions militaires en Somalie, à Haïti, en Bosnie, au Kosovo, et contre Oussama Ben Laden et Saddam Hussein. D'abord, Clinton a constamment muselé ses opposants du Congrès en martelant que le président est le commandant en chef des États-Unis et qu'il peut, à ce titre, mener les opérations militaires américaines sans implication formelle du Capitole dans la prise de décision, surtout lorsque des organisations comme l'ONU ou l'OTAN donnent leur aval aux déploiements américains. Ensuite, Hendrickson explique que les membres du Congrès qui ont tenté de défier la Maison-Blanche étaient minoritaires au Capitole et, enfin, que les législateurs démocrates ont, surtout quand ils étaient majoritaires au sein des deux chambres du Congrès, refusé de critiquer Clinton pour des raisons partisans et par crainte de l'embarrasser.

60. S. Weissman, *op. cit.*

61. *Ibid.*, p. 3.

62. R. Hendrickson, *op. cit.*

Les autres spécialistes qui s'appuient sur une approche interne pour expliquer le comportement ou l'influence du Congrès en politique étrangère sont nombreux. Barbara Sinclair démontre que les législateurs qui ne proviennent pas du même parti que le président n'hésitent plus à critiquer la Maison-Blanche aujourd'hui, et ce, en raison de la polarisation des partis au Congrès et de la rancœur partisane qui existe à Washington depuis au moins l'élection de 1994<sup>63</sup>. John Rourke croit pour sa part que le Congrès participe activement au débat sur la politique étrangère quand la population ou des groupes d'intérêts clés s'intéressent à un enjeu particulier<sup>64</sup>. Barry Blechman ajoute que le Congrès s'active quand la Maison-Blanche s'entête à poursuivre une politique avec laquelle la population est en désaccord<sup>65</sup>. Ici, la thèse de Blechman rappelle à certains égards celle de David Mayhew qui, dans son ouvrage classique intitulé *Congress: The Electoral Connection*, développe la théorie selon laquelle le facteur électoral est la première variable à prendre en considération pour expliquer le comportement des membres du Congrès<sup>66</sup>. Selon Mayhew, les membres du Congrès adoptent constamment des positions fidèles à celles de leur électorat et ce, pour garantir leur réélection. Ils seront ainsi passifs à l'égard d'un enjeu si leur électorat ne s'y intéresse pas, critiqueront vivement la Maison-Blanche si cela correspond au désir de leurs commettants ou s'aligneront sur les politiques présidentielles quand elles sont populaires.

63. Voir Barbara Sinclair, *Party Wars: Polarization and the Politics of National Policy Making*, Oklahoma, University of Oklahoma Press, 2006.

64. John T. Rourke, *Congress and the Presidency in U.S. Foreign Policymaking: A Study of Interaction and Influence*, Boulder, Westview, 1983, p. 304. John Tierney figure également parmi les auteurs qui se sont penchés sur l'influence des groupes d'intérêts sur le rôle du Congrès en politique étrangère. Lire John T. Tierney, « Interest Group Involvement in Congressional Foreign and Defense Policy », dans Randall Ripley et James Lindsay (dir.), *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*, *op. cit.*, p. 89-111.

65. Barry Blechman, « The New Congressional Role in Arms Control », dans Thomas Mann (dir.), *A Question of Balance: The President, the Congress, and Foreign Policy*, Washington D.C., Brookings Institution, 1990, p. 109-145.

66. David Mayhew, *Congress: The Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press, 2<sup>e</sup> éd., 2004.

### Les approches à plusieurs niveaux d'analyse

Les approches à plusieurs niveaux d'analyse comblent la principale lacune des approches externes et internes. Elles permettent effectivement de combiner les facteurs internes et externes et peuvent ainsi paraître plus complètes aux yeux des chercheurs qui souhaitent brosser le portrait le plus exhaustif possible des variables qui expliquent le comportement du Congrès. C'est exactement l'objectif d'Eugene Wittkopf et James McCormick qui, dans un article intitulé « When Congress Supports the President: A Multilevel Inquiry<sup>67</sup> », tentent de faire le pont entre les variables internationales et nationales pour expliquer pourquoi le Congrès choisit ou non d'appuyer les politiques du président. Ralph Carter propose une approche similaire et définit quatre types de facteurs qui ont un impact sur le comportement du Congrès en politique étrangère : internationaux, sociétaux, institutionnels et individuels<sup>68</sup>. Comme on peut le constater, ces auteurs offrent un guide précis pour identifier les différents types de variables internes qui ont un impact sur le Congrès, ce qui n'est pas toujours le cas des auteurs des autres approches. À titre indicatif, Wittkopf et McCormick postulent l'existence de plusieurs types de facteurs internes, dont les facteurs individuels (aptitudes et expérience des législateurs), et les facteurs sociétaux, qui recourent l'ensemble des caractéristiques de la société américaine qui ont un impact sur les décisions des membres du Congrès (popularité du président, périodes électorales, état de l'économie américaine, etc.)<sup>69</sup>. Pour sa part, Ralph Carter fait la distinction entre les variables liées à la personnalité des législateurs (idéologie et affiliation partisane) et celles qui ont trait à la dynamique législative au Capitole (montée en importance des leaders des partis à la Chambre et au Sénat, prolifération des caucus, etc.). Carter souligne également que les évolutions politiques et sociales observées aux États-Unis (multiplication des groupes

67. E. Wittkopf et J. McCormick, *op. cit.* Il est à noter que James Meernik proposait une réflexion similaire dans « Presidential Support in Congress: Conflict and Consensus in Foreign and Defense Policy », *Journal of Politics*, vol. 55, n° 3 (1993), p. 569-587.

68. Ralph Carter, « Congress and Post-Cold War U.S. Foreign Policy », dans James M. Scott (dir.), *After the End: Making U.S. Foreign Policy in the Post-Cold War World*, Durham, Duke University Press, p. 117-129.

69. E. Wittkopf et J. McCormick, *op. cit.*, p. 18.

d'intérêts, avènement de la couverture médiatique en continu des événements internationaux, etc.) peuvent avoir un impact sur le comportement des membres du Congrès. Dans d'autres contributions, dont leur livre intitulé *Choosing to Lead*, Carter et ses coauteurs élaborent un modèle à plusieurs niveaux d'analyse pour expliquer pourquoi certains membres du Congrès se comportent comme des « entrepreneurs de politique étrangère » (*foreign policy entrepreneurs*), c'est-à-dire des législateurs qui investissent le temps et mobilisent les ressources nécessaires pour orienter les débats et proposer des solutions de rechange aux politiques présidentielles<sup>70</sup>. Les auteurs concluent par exemple que les représentants et les sénateurs tendent à jouer un rôle de premier plan dans les débats quand un événement international ou national leur offre l'occasion de le faire. Carter et ses collègues ajoutent cependant que les méthodes employées par les législateurs pour tenter d'influencer les débats dépendent de facteurs personnels (expérience personnelle, valeurs, désir de gravir les échelons au Congrès, etc.). Des facteurs nationaux, comme les activités des groupes d'intérêts ou l'opinion publique, peuvent également influencer le comportement des législateurs et les inciter à se comporter en « entrepreneurs de politique étrangère<sup>71</sup> ».

\* \* \*

Dans ce chapitre, on a donc vu que les principaux débats qui animent les théoriciens du rôle du Congrès en politique étrangère consistent à déterminer : 1- comment définir l'influence et le comportement du Congrès ; 2- quel niveau d'analyse employer pour étudier le Congrès et 3- quel niveau d'analyse utiliser pour identifier les facteurs expliquant l'influence du

70. Voir, par exemple, Ralph Carter et James Scott, *Choosing to Lead*, *op. cit.* ; Ralph Carter, James Scott et Charles Rowling, « Setting a Course : Congressional Foreign Policy Entrepreneurs in Post-World War II U.S. Foreign Policy », *International Studies Perspectives*, vol. 5, n° 3 (2004), p. 278-299 ; Ralph Carter et James Scott, « Choosing the Road Less Traveled », *op. cit.* ; et Ralph Carter et James Scott, « Seizing the Opportunity : Congressional Foreign Policy Entrepreneurship in the Post-Cold War Era », article présenté au Annual Meeting of the International Studies Association, Chicago, Illinois, 28 février-3 mars 2007, 65 p.

71. R. Carter et J. Scott, « Choosing the Road Less Traveled », *op. cit.* p. 8.

Congrès sur la politique étrangère. Bien qu'il y ait déjà énormément à écrire à propos de ces trois thèmes, les étudiants qui voudraient enrichir la réflexion sur le rôle du Congrès en politique étrangère pourraient sans doute envisager l'une ou l'autre des trois avenues suivantes.

D'abord, si des approches critiques et discursives comme le post-structuralisme sont devenues fort populaires ces dernières années dans l'étude de la politique étrangère américaine<sup>72</sup>, il existe encore très peu d'études du Congrès s'appuyant sur de telles approches. Cette situation est plutôt curieuse. En effet, comment expliquer que l'institution où se déroulent quelques-unes des plus belles joutes oratoires du monde ait si peu retenu l'attention de théoriciens qui, comme les poststructuralistes, s'interrogent justement sur le rôle des discours dans le processus de construction des identités et des menaces? À cet égard, il pourrait être opportun, à l'avenir, d'étudier les discours des membres du Congrès pour illustrer qu'ils contiennent des mots, expressions, images ou mythes qui, puisque répétés entre autres dans les débats parlementaires, tendent à acquérir un statut de vérité incontestable au sein de la société américaine. Dans une recherche allant dans ce sens, nous nous sommes par exemple interrogé sur la contribution de législateurs comme Joe Lieberman (démocrate, Connecticut), Henry Hyde (républicain, Illinois) et John Warner (républicain, Virginie) à l'amplification de la menace irakienne durant la présidence de George W. Bush, pour démontrer que ces législateurs avaient recouru, un peu comme l'occupant de la Maison-Blanche, à des mots et expressions alarmistes pour alimenter l'anxiété des Américains et convaincre de la nécessité de lancer une opération militaire contre Saddam Hussein<sup>73</sup>. Ensuite, les étudiants intéressés par les questions de genre pourraient très certainement décrire le champ « *Congress and*

72. Quelques-unes des études les plus importantes à cet égard sont David Campbell, *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, Minneapolis, University of Minnesota Press, éd. révisée, 1998; Richard Jackson, *Writing the War on Terrorism: Language, Politics and Counter-Terrorism*, Manchester, Manchester University Press, 2005; et François Debrix, *Tabloid Terror: War, Culture, and Geopolitics*, New York, Routledge, 2008.

73. Frédéric Gagnon, « Same Old, Same Old? Toward New Research Avenues for Scholars of Congress and U.S. Foreign Policy », article présenté au Annual Meeting of the International Studies Association, San Francisco, 29 mars 2008, 37 p.

*Foreign Policy*» en s'interrogeant sur les conséquences de l'infériorité numérique des femmes au Congrès sur la nature des débats de politique étrangère au Capitole. En effet, comment espérer que les préoccupations des femmes soient entendues au sein de la législature fédérale quand on sait que moins de 300 d'entre elles ont occupé des sièges au Congrès depuis sa création ? Les chercheurs intéressés par le genre pourraient également recourir à l'approche « photo portrait » décrite plus haut pour mettre en lumière l'apport de femmes en particulier dans les débats de politique étrangère. Enfin, il pourrait être intéressant d'établir des ponts entre l'étude de la culture populaire (films, séries télévisées, jeux vidéo, dessins animés, etc.) et l'étude du rôle du Congrès en politique étrangère. À cet égard, il s'agirait d'identifier des produits de la culture populaire qui décrivent le rôle du Congrès en politique étrangère et de s'interroger sur les discours qui y sont tenus en rapport avec ce thème. La série télévisée *The West Wing* pourrait par exemple être étudiée, car elle contient plusieurs scènes dans lesquelles le président Bartlet (interprété par Martin Sheen) et ses conseillers de la Maison-Blanche débattent avec le Capitole de la mise en œuvre de diverses politiques étrangères. Considérant que ces produits de la culture populaire sont fortement consommés par les Américains et peuvent influencer leur vision des institutions politiques et du rôle qu'elles devraient jouer, il pourrait être intéressant, par exemple, de se demander si *The West Wing* n'incite pas les Américains à croire au discours selon lequel le Congrès est (et devrait être) un acteur secondaire sur les questions de politique extérieure. Si de telles recherches sont pour le moment très rares dans le champ « *Congress and Foreign Policy* », les encourager permettrait peut-être aux spécialistes du champ de susciter l'intérêt de nouveaux chercheurs et, qui sait, de faire en sorte que le Congrès ne demeure pas l'un des acteurs de la politique étrangère les moins connus et les moins étudiés.

### **Les auteurs importants**

Ralph CARTER et James SCOTT, professeurs de science politique à la Texas Christian University à Fort Worth au Texas, sont coauteurs de nombreuses contributions sur le Congrès et la politique étrangère, dont la plus importante est leur ouvrage *Choosing to Lead: Understanding Congressional Foreign Policy Entrepreneurs*, Durham et Londres, Duke University Press, 2009. Ce livre est le fruit de plusieurs années de recherches qui leur ont permis, entre autres, de tester

leurs idées et conclusions préliminaires à maintes reprises au congrès annuel de l'International Studies Association.

Louis FISHER, chercheur en résidence au Constitution Project, un *think tank* basé à Washington, est l'auteur d'une vingtaine de livres sur le système politique, les institutions politiques et la Constitution des États-Unis. Ardent défenseur de l'idée que le Congrès doit continuer à jouer un rôle déterminant dans la formulation et la conduite de la politique étrangère, ses ouvrages les plus importants sur la question sont *Presidential War Power*, 2<sup>e</sup> éd., Lawrence, University Press of Kansas, 2004 et *Congressional Abdication on War & Spending*, College Station, Texas A&M University Press, 2000. Son plus récent ouvrage est *Defending Congress and the Constitution*, Lawrence, University Press of Kansas, 2011.

Ryan HENDRICKSON, professeur à l'Université Eastern Illinois à Charleston en Illinois, est l'un des chercheurs qui a le plus réfléchi sur la question des pouvoirs de guerre et le rôle du Congrès dans la mise en œuvre des opérations militaires américaines. Il est l'auteur du livre *The Clinton Wars: The Constitution, Congress, and War Powers*, Nashville, Vanderbilt University Press, 2002, qui s'appuie sur l'exemple de la présidence de Bill Clinton pour illustrer que le Congrès a délégué au président la responsabilité de lancer et de mener les interventions militaires américaines. Le livre d'Hendrickson rejoint les thèses retrouvées dans deux autres ouvrages incontournables, ceux de Louis Fisher, *Presidential War Power* (Lawrence, University Press of Kansas, 2<sup>e</sup> éd., 2004) et de Stephen Weissman, *Culture of Deference: Congress's Failure of Leadership in Foreign Policy*, (New York, Basic Books, 1996).

James LINDSAY, vice-président senior, directeur de recherche et titulaire de la Chaire Maurice R. Greenberg au Council on Foreign Relations à Washington D.C., a publié plusieurs livres sur la politique étrangère des États-Unis, dont le primé *America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 2003 (coécrit avec Ivo Daalder). Dans le champ « *Congress and Foreign Policy* », Lindsay est surtout reconnu pour ses deux ouvrages souvent cités par les chercheurs: *Congress and the Politics of U.S. Foreign Policy*, Baltimore et Londres, The Johns Hopkins University Press, 1994 et *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1993 (ouvrage codirigé avec Randall Ripley).

### Les ouvrages fondamentaux

CARTER, Ralph et James SCOTT, *Choosing to Lead: Understanding Congressional Foreign Policy Entrepreneurs*, Durham et Londres, Duke University Press, 2009. Ce livre représente l'une des recherches les plus détaillées et les plus convaincantes à propos des « entrepreneurs de politique étrangère au Congrès », c'est-à-dire ces législateurs qui investissent temps et effort pour influencer l'action internationale des États-Unis.

HENEHAN, Marie, *Foreign Policy and Congress: An International Relations Perspective*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2000. Ce livre, écrit par l'une des rares femmes à travailler dans le champ « *Congress and Foreign Policy* », a fait progresser la réflexion sur les manières de conceptualiser et de quantifier le comportement du Congrès dans le domaine de la politique étrangère. Henehan a aussi incité les chercheurs à réfléchir sur l'impact du système international sur le Congrès.

HOWELL, William et Jon C. PEVEHOUSE, *While Dangers Gather: Congressional Checks on Presidential War Powers*, Princeton, Princeton University Press, 2007. Ce livre va à contre-courant et nuance la thèse selon laquelle le Congrès n'arrive plus à exercer une grande influence sur la formulation et la conduite des interventions militaires américaines. Un autre livre important à cet égard est le suivant : KRINER, Douglas, *After the Rubicon: Congress, Presidents, and the Politics of Waging War*, Chicago, The University of Chicago Press, 2010.

JOHNSON, Robert David, *Congress and the Cold War*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006. Ce livre, écrit par un historien, est l'une des contributions les plus riches en détails et les plus documentées à propos du rôle du Congrès en politique étrangère durant la guerre froide.

LINDSAY, James, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Policy*, Baltimore et Londres, The Johns Hopkins University Press, 1994. Peut-être le livre le plus important dans le champ « *Congress and Foreign Policy* ». On y trouve des réflexions sur le Congrès et la politique étrangère qui ont été citées par de nombreux experts.



## CHAPITRE 8

# L'étude des lobbies et des *think tanks*

*Donald E. Abelson*

Dans son récent ouvrage *Foreign Policy, Inc.*<sup>1</sup>, Lawrence Davidson déplore une tendance qu'il juge troublante et néfaste affectant la politique américaine : le détournement de la politique étrangère par une poignée de groupes d'intérêts et de lobbies ethniques extrêmement bien financés et organisés, dans un contexte d'ignorance et d'indifférence des électeurs. Ces groupes veilleraient strictement à la promotion de leurs intérêts particuliers, et non à la défense d'une politique étrangère plus cohérente et judicieuse pour la nation. Dans cette « factiocratie », différents groupes se disputent la mainmise sur le programme du gouvernement central.

Les préoccupations de Davidson ne sont pas nouvelles. De nombreux chercheurs et commentateurs de la politique étrangère américaine soutiennent des opinions semblables, notamment John Mearsheimer et Stephen Walt<sup>2</sup>, ainsi que John Hostettler<sup>3</sup>. Dans l'histoire des États-Unis, cependant, James Madison est celui qui a le plus éloquemment démontré la nécessité de contrer l'influence pernicieuse des groupes d'intérêts.

Dans « Le fédéraliste n° 10 », James Madison, l'homme d'État virginien et quatrième président des États-Unis, affirme que « parmi les nombreux avantages que nous promet une Union bien construite, il n'en est aucun qui

1. Lawrence Davidson, *Foreign Policy, Inc.: Privatizing America's National Interest*, Lexington, The University Press of Kentucky, 2009.

2. John J. Mearsheimer et Stephen M. Walt, *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 2007.

3. John N. Hostettler, *Nothing for the Nation: Who Got What Out of Iraq*, Evansville, Publius House, 2008.

mérite d'être plus soigneusement développé que sa tendance à amortir et arrêter la violence des factions<sup>4</sup>». Pour Madison, une faction désigne « un certain nombre de citoyens formant la majorité ou la minorité, unis et dirigés par un sentiment commun de passion ou d'intérêt, contraire aux droits des autres citoyens ou aux intérêts permanents et généraux de la communauté<sup>5</sup>».

Il est peu probable que Madison ait fait référence aux lobbies ethniques, aux associations d'affaires ou aux *think tanks* en 1787, moment où il a adressé son célèbre article aux citoyens de l'État de New York. Néanmoins, il ne fait aucun doute qu'il considérerait aujourd'hui ces organisations comme des factions dirigées par un sentiment commun de passion ou d'intérêt et agissant à l'encontre des intérêts de la nation. Pour corriger les effets des factions ou, dans le cas présent, limiter l'influence de centaines d'organisations non gouvernementales, Madison aurait probablement prescrit le même remède : créer un gouvernement républicain fondé sur l'équilibre des pouvoirs entre ses différents organes, qui serait notamment en mesure d'empêcher les groupes minoritaires d'asseoir leur emprise sur la gouverne de la nation. Il souligne :

Quand une faction ne forme pas une majorité, le remède existe dans le principe du gouvernement républicain qui permet à la majorité de renverser ses sinistres projets par un vote régulier. La faction peut embarrasser l'administration, elle peut ébranler la société ; mais elle est incapable d'exécuter ses violences et de les cacher sous les formes de la Constitution<sup>6</sup>.

L'intention du présent chapitre n'est pas de reprendre le débat historique entre fédéralistes et antifédéralistes, ni de rendre compte du foisonnement des groupes d'intérêts et d'autres organisations non gouvernementales aux États-Unis. Nous souhaitons plutôt orienter notre réflexion sur de tout autres enjeux.

### **Le processus d'élaboration de la politique étrangère**

Des dizaines d'universitaires se sont intéressés aux efforts constants déployés par les groupes d'intérêts pour infléchir la politique étrangère

4. Alexander Hamilton, James Madison et John Jay, *Le fédéraliste*, Paris, Economica, 1988, n° 10, p. 66.

5. *Ibid.*, p. 68.

6. *Ibid.*, p. 71.

américaine. Par contre, peu se sont employés à mettre en lumière les mécanismes par lesquels certains des lobbies et des *think tanks* les plus importants aux États-Unis sont devenus parties prenantes du processus d'élaboration de la politique étrangère. Cette situation ne manque pas d'étonner, compte tenu de toute la presse défavorable consacrée depuis quelques années à ce qu'il est convenu d'appeler le « lobby juif ou israélien » et à certains *think tanks* néoconservateurs, comme feu le Project for the New American Century (PNAC) et l'American Enterprise Institute<sup>7</sup>. Souvent décrites comme des groupes élitistes ayant un ascendant démesuré sur le Congrès et la Maison-Blanche, ces organisations ont été démonisées par nombre de spécialistes et de journalistes des deux côtés de l'Atlantique<sup>8</sup>. Elles ont notamment été accusées d'avoir poussé les responsables politiques américains à envahir l'Afghanistan et l'Irak et elles sont pointées du doigt pour les troubles incessants au Moyen-Orient.

Toutefois, comme nous le constaterons dans le cadre de ce chapitre, les ratés de la politique étrangère américaine ne devraient pas être imputés à des organisations vouées strictement à la promotion de leurs objectifs institutionnels. Les lobbies, les groupes d'intérêts et les *think tanks* spécialisés dans la stratégie de défense et la politique étrangère américaines ne font qu'accomplir leur mission fondamentale : convaincre les responsables politiques de mettre en œuvre des politiques correspondant aux intérêts de leur organisation. Dans une culture économique et politique qui fait l'éloge du succès, il serait pour le moins absurde d'accuser les organisations non gouvernementales (ONG) d'être « trop influentes ». Contrairement au gouvernement américain, les ONG ne peuvent pas légitimement prétendre représenter l'intérêt national. Bien que les ONG, tout comme d'autres organismes, concourent en partie à façonner certaines perceptions de l'électorat et des décideurs politiques, il incombe ultimement au Congrès et à la présidence de diriger le pays en période difficile. Autrement dit, les groupes d'intérêts, les lobbies et les *think tanks*

7. Pour en savoir plus sur le sujet, voir Michael Meacher, « This War on Terrorism is Bogus », *The Guardian*, 6 septembre 2003 et Michael Massing, « The Storm over the Israel Lobby », *The New York Review of Books*, 8 juin 2006.

8. Voir S. Walt et J. Mearsheimer, *op. cit.* Pour en savoir plus sur le lobby israélien, voir Edward Tivnan, *The Lobby: Jewish Political Power and American Foreign Policy*, New York, Simon and Schuster, 1987 et Dan Flesher, *Transforming America's Israel Lobby: The Limits of Its Power and the Potential for Change*, Washington D.C., Potomac Books, 2009.

ne devraient pas être dénoncés parce qu'ils tirent profit d'un système politique perméable à leurs jeux d'influence. Si leurs recommandations portent atteinte à l'intégrité et à la réputation des États-Unis au sein de la communauté internationale, ce sont les élus qui les ont avalisées qui devraient en porter l'odieux. Tout compte fait, l'influence des ONG sur les responsables politiques n'est possible que si ceux-ci y sont disposés.

Plusieurs ouvrages récents décrivent l'essor des lobbies et des *think tanks* aux États-Unis, dans les pays avancés et dans les nations en développement, ainsi que la volonté de ces acteurs d'orienter l'opinion et les politiques publiques<sup>9</sup>. Toutefois, compte tenu de l'environnement complexe dans lequel ces organisations évoluent, les chercheurs ne font que commencer à s'intéresser aux types de modèles et d'approches théoriques les plus pertinents pour rendre compte de leur participation active au processus d'élaboration de politiques. Dans les pages qui suivent, nous procéderons à l'évaluation des différentes approches théoriques les plus pertinentes pour analyser le rôle des lobbies et des *think tanks* aux États-Unis ainsi que leurs jeux d'influence sur la politique étrangère américaine. Nous préciserons également ce que nous entendons par les notions de «lobby» et «*think tank*», et nous expliquerons pourquoi les chercheurs confondent souvent ces deux entités.

1. Il existe des lobbies pour représenter tous les intérêts imaginables en matière de politique intérieure et d'affaires étrangères : lobbies du tabac, du pétrole, des télécommunications, du transport, de l'alcool, et la liste s'allonge de jour en jour. Cependant, aucun lobby n'a autant suscité l'intérêt des commentateurs de la politique étrangère américaine que le «lobby israélien». De nombreux ouvrages retracent l'histoire et l'évolution de ce groupe et se penchent sur le rôle prépondérant de l'organisation qui le chapeaute, l'American Israel Public Affairs Committee (AIPAC). La

9. Voir, par exemple, Donald E. Abelson, *American Think Tanks and Their Role in U.S. Foreign Policy*, London et New York, Macmillan and St. Martin's Press, 1996 et *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes*, Kingston et Montréal, McGill-Queen's University Press, 2009. Voir aussi James G. McGann et R. Kent Weaver (dir.), *Think Tanks & Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action*, New Brunswick (NJ), Transaction Publishers, 2000 et Diane Stone et Andrew Denham (dir.), *Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas*, Manchester, Manchester University Press, 2004.

littérature sur ce sujet comporte toutefois de nombreuses lacunes<sup>10</sup>, notamment l'insuffisance de modèles pertinents pour rendre compte de l'influence des lobbies israéliens et ethniques sur l'élaboration et la conduite de la politique étrangère américaine. La plupart des chercheurs et des journalistes s'appuient constamment sur des éléments anecdotiques plutôt que de définir des paramètres pertinents pour évaluer comment et dans quelle mesure ces lobbies orientent la politique étrangère américaine.

Voué à la protection d'Israël, le lobby israélien dispose de multiples canaux pour faire connaître ses préoccupations aux médias, aux divers organismes gouvernementaux et départements responsables de la politique étrangère et de défense, aux membres du Congrès et à la Maison-Blanche. Il n'y a cependant rien là d'inhabituel. En effet, tous les lobbies qui représentent des intérêts en matière de politique intérieure ou étrangère emploient les mêmes stratégies. Ce qui distingue le lobby israélien de ses homologues, cependant, est la perception répandue selon laquelle il jouit d'une influence considérable sur la politique étrangère américaine au Moyen-Orient. Ainsi, pourquoi le lobby israélien est-il si efficace selon Walt, Mearsheimer et d'autres analystes ? L'interprétation qui s'est répandue au fil des années est simple : le lobby israélien est bien organisé, mais en plus, les milliers de personnes et d'organisations qui le soutiennent versent des millions de dollars chaque année dans les caisses électorales de membres du Congrès. Qui plus est, comme beaucoup de Juifs habitent la Floride et New York, les membres du Congrès de ces États doivent évidemment s'aligner sur une politique pro-Israël. Et s'il advenait que cet exposé ne soit pas suffisant, les électeurs sont invités à examiner de près la garde rapprochée du président. Comme il a été révélé durant la présidence de George W. Bush, l'AIPAC entretenait des liens étroits avec plusieurs des principaux conseillers de la Maison-Blanche.

Malheureusement, en tentant de dépeindre le lobby israélien comme une organisation qui « achète des votes au Congrès » et qui assoit son influence à la Maison-Blanche à l'aide de ses ressources financières, la plupart des chercheurs, y compris Walt et Mearsheimer, éludent des questions fondamentales qui permettraient aux analystes de la politique étrangère de déterminer s'il existe un lien de causalité entre les politiques

10. Voir D. Flesher, *op. cit.* ; S. Walt et J. Mearsheimer, *op. cit.* ; E. Tivnan, *op. cit.*

privilegiées par le lobby israélien et la position des États-Unis à l'égard du Moyen-Orient. Non seulement la littérature est-elle déficiente à cet égard, mais en plus, elle ne permet pas d'effectuer une analyse probante des conditions et des mécanismes qui sous-tendent l'influence politique. Dans la section suivante, nous traiterons entre autres de ces lacunes et nous discuterons de cadres conceptuels pertinents pour analyser la participation des lobbies à l'établissement de la politique étrangère américaine. Avant d'aller de l'avant, toutefois, il importe de prendre acte des limites de la littérature sur la politique étrangère américaine en ce qui a trait aux *think tanks*.

2. Malgré la présence grandissante des *think tanks* aux États-Unis (on en dénombre actuellement environ 2 500) et leur volonté inébranlable d'infléchir les préférences et les choix des décideurs, les politologues ont tardé à mettre en évidence leur participation au processus d'élaboration de politiques. Comme le souligne Joseph Peschek, ce fait n'est pas vraiment étonnant compte tenu de la propension des chercheurs à expliquer l'issue des décisions politiques par des tractations intergouvernementales ou par la concurrence des groupes d'intérêts :

Le postulat d'une opposition entre l'utilisation « publique » et « privée » du pouvoir pourrait en partie expliquer cette indifférence. Les politologues qui considèrent les décisions politiques strictement comme l'aboutissement de processus intergouvernementaux ou le résultat de pressions manifestes de groupes d'intérêts externes négligent l'importance des [*think tanks*] dans le cadre du processus politique<sup>11</sup>.

Selon Peschek, l'influence des *think tanks* est d'ailleurs plus décisive au début du cycle de l'action politique, au moment de la définition des paramètres du débat public.

Même si on accepte la prémisse selon laquelle les négociations intergouvernementales et les marchandages des groupes d'intérêts se déroulent dans des sphères distinctes, cela n'explique aucunement pourquoi si peu d'attention a été portée à la participation des *think tanks* à ces deux processus politiques. Les *think tanks* entretiennent des rapports constants avec les responsables politiques du Congrès, de la Maison-Blanche et de la fonction publique. De fait, les chercheurs de la Brookings Institution,

11. Joseph Peschek, *Policy Planning Organizations: Elite Agendas and America's Rightward Turn*, Philadelphie, Temple University Press, 1987, p. 19.

de l'American Enterprise Institute, de l'Heritage Foundation, du Center for Strategic and International Studies et d'autres groupes de réflexion spécialisés en défense et en affaires internationales maintiennent des liens étroits avec les principaux organismes du gouvernement chargés de la politique étrangère, comme les départements d'État et de la Défense, et le Conseil de sécurité nationale. Tout compte fait, même en établissant une distinction entre l'utilisation publique et privée du pouvoir, il est pratiquement impossible de passer sous silence l'importance des *think tanks*.

Il est plus probable qu'on ait sous-estimé ou minimisé leur influence parce que contrairement aux lobbies et aux groupes d'intérêt, dont les motivations et les objectifs sont relativement transparents, le rôle et la fonction des *think tanks* sont ambigus et plus difficiles à cerner. En somme, il est souvent difficile de formuler des observations générales sur les *think tanks* puisque ces entités peuvent remplir des fonctions multiples et contradictoires. Qui plus est, il va de soi qu'ils sont souvent ignorés parce qu'il n'est pas aussi facile de mettre en lumière leur fonction dans le processus politique. Il est beaucoup plus simple de passer sous silence ou de minimiser leur rôle que d'échafauder un cadre conceptuel permettant de jauger leur influence sur l'élaboration des politiques.

### **Les théories sur les lobbies et les *think tanks***

Comme nous l'avons souligné, l'objectif premier d'un lobby est de convaincre les décideurs d'adopter des positions favorables à ses intérêts ou de les dissuader d'entreprendre des actions qui pourraient les compromettre. Les lobbyistes recourent à une multitude de stratégies pour ce faire, que ce soit l'organisation de séminaires, d'ateliers et de conférences avec les membres clés du Congrès et leur personnel, ou la distribution de documents démontrant le bien-fondé de leurs recommandations auprès des principaux intervenants.

Même si le travail des lobbyistes se déroule souvent en coulisse, les positions qu'ils tentent de promouvoir sont relativement faciles à exposer. En effet, il suffit de consulter le site Web, les publications et les bulletins de l'organisation en question pour connaître ses objectifs et priorités. Il est toutefois plus difficile de mettre en lumière les rapports mutuels qu'entretiennent les lobbies et les élus. Les chercheurs n'ont généralement pas accès à ces échanges et sont peu susceptibles de mettre la main sur les

documents exposant la stratégie mise en œuvre pour obtenir les appuis nécessaires à la Chambre des représentants ou au Sénat à l'occasion d'un vote déterminant. De surcroît, il est peut-être aisé de recenser les membres du Congrès qui appuient les politiques favorables aux intérêts d'un lobby donné, mais mettre en évidence les facteurs qui ont motivé en dernier ressort leur décision est intrinsèquement problématique.

Il est impossible pour un chercheur de savoir hors de tout doute si un élu a voté dans un certain sens en raison des pressions exercées sur lui par un lobby. Cependant, l'issue du vote lui-même est généralement transparente. Au bout du compte, ce qui importe le plus au lobby est d'atteindre son objectif. En revanche, les membres du Congrès cherchent avant tout à se faire réélire en répondant aux besoins de leurs électeurs. Il y a donc conjonction parfaite lorsque les intérêts particuliers d'un lobby coïncident avec l'intérêt général de la circonscription électorale d'un élu. Il importe néanmoins de garder en tête que les lobbies, tout comme les *think tanks* et les groupes d'intérêt, ne mesurent pas leurs succès en fonction des résultats à court terme. Les revers passagers n'ébranlent donc pas leur détermination à faire avancer leurs intérêts institutionnels à long terme.

Aux États-Unis, les organisations non gouvernementales tirent profit de la décentralisation et de la fragmentation du système politique, qui leur offre une multitude de moyens de rejoindre les élus. L'accès aux cadres supérieurs de la fonction publique est également facilité du fait que ceux-ci sont remplacés avec chaque nouvelle administration. Conjuguées à un système de parties faibles qui n'oblige pas les membres du Congrès à suivre la ligne de parti et à une culture philanthropique qui soutient généreusement les *think tanks* et groupes d'intérêt, ces spécificités du système politique américain créent un environnement qui favorise au plus haut point la concurrence des groupes pour l'attention des décideurs politiques.

Comment évaluer la performance des milliers de lobbies, groupes d'intérêts, *think tanks* et autres organisations non gouvernementales cherchant à infléchir les priorités politiques dans cet espace hautement concurrentiel? Quels sont les théories et les cadres conceptuels les plus pertinents pour rendre compte des relations entre les lobbies et groupes d'intérêt d'une part, et les décideurs et autres intervenants d'autre part? Nous examinerons sept cadres théoriques sur les lobbies et les *think tanks*.

Nous présenterons d'abord trois approches conceptuelles importantes permettant de mieux appréhender le rôle et la fonction des lobbies dans le cadre de la politique étrangère américaine. Premièrement, nous examinerons comment les lobbies fonctionnent dans un environnement politique pluraliste ou hyperpluraliste. Cette approche est la plus courante. Les pluralistes soutiennent notamment que les lobbies sont un groupe parmi tant d'autres qui rivalisent pour le pouvoir dans l'arène politique. Deuxièmement, nous aborderons le modèle élitiste, qui considère les lobbies comme des groupes bénéficiant d'accès privilégiés aux plus hautes instances du gouvernement en raison des vastes ressources à leur disposition et des liens étroits qu'ils cultivent avec les décideurs politiques. Troisièmement, nous examinerons une approche globale visant à rendre compte du rôle des lobbies en portant attention aux différentes stratégies mises en œuvre par ces groupes pour renforcer leur visibilité et leur influence à l'égard de la politique étrangère américaine. Plutôt que de considérer les lobbies comme un groupe d'acteurs qui luttent pour le pouvoir, cette approche met l'accent sur une analyse plus approfondie de l'institution elle-même et sur ses mécanismes d'adaptation dans un environnement politique en constante évolution. Après cette discussion sur les lobbies, nous poursuivrons notre réflexion en examinant quatre théories et approches conceptuelles pour comprendre le rôle des *think tanks*. Les deux premières approches, le modèle élitiste et le pluralisme, sont très similaires à celles employées pour étudier les lobbies. Les deux autres, l'étatisme et l'approche institutionnelle, requièrent un examen approfondi des rapports entre les *think tanks* et l'État, et de la volonté de ces organisations de prendre part à différents stades du processus d'élaboration de politiques. Au terme de l'examen de ces deux dernières approches, nous réaliserons qu'il est nécessaire d'élaborer de nouveaux cadres d'analyse pour prendre la mesure du rôle et de l'influence des *think tanks*.

### **Lobbies et groupes d'intérêts dans un système hyperpluraliste**

Appelé à commenter l'ampleur et la diversité croissante du marché des idées, James McGann observait récemment que les États-Unis affichent dorénavant une tradition politique hyperpluraliste<sup>12</sup>. Selon les pluralistes,

12. Commentaires de James McGann dans le cadre de sa présentation sur les *think tanks* devant l'Israel Democracy Institute.

le gouvernement est certes tenu de préserver la saine concurrence en s'assurant que tous les participants respectent les règles du jeu, mais le nombre astronomique de concurrents sur le terrain rend souvent difficile la tâche d'identifier les acteurs qui orientent l'ordre du jour politique. Selon les tenants de ce cadre conceptuel, les décisions politiques prises par les pouvoirs législatifs et exécutifs sont théoriquement le résultat de la concurrence des groupes. Toutefois, compte tenu du nombre incomparable d'intervenants qui échangent des idées avec les responsables politiques, il est souvent difficile d'identifier les personnes ou les organisations qui ont eu le plus d'influence sur le législateur. Autrement dit, attribuer la genèse d'une idée à un acteur précis équivaut souvent à chercher une aiguille dans une botte de foin. Comme le souligne Martin Anderson, de la Hoover Institution : « Chaque bonne idée politique a une centaine de parents. Toute mauvaise idée est orpheline. » Néanmoins, malgré le nombre croissant d'intervenants qui rivalisent pour le pouvoir dans l'arène politique, cette approche peut donner des résultats intéressants, surtout dans des secteurs décisionnels bien définis.

Même si les pluralistes jettent un regard d'ensemble sur les marchandages politiques, rien ne les empêche de se demander pourquoi certaines organisations remportent plus de succès que d'autres, un sujet sur lequel nous reviendrons. Le cadre conceptuel pluraliste repose sur deux postulats : premièrement, dans le système politique américain, qui s'appuie sur les idéaux démocratiques des pères fondateurs, les groupes représentant une multitude d'intérêts sont libres et capables d'exprimer leurs vues ; et deuxièmement, le gouvernement demeure impartial pendant que les groupes s'affrontent pour orienter les priorités politiques (nous examinerons ce dernier postulat plus en détail lorsque nous discuterons le rôle des *think tanks*).

Cette approche peut se révéler féconde si celui qui étudie le rôle des lobbies dans l'établissement de la politique étrangère pose les bonnes questions. Comme nous l'avons souligné, à la différence des groupes d'intérêt, qui se concentrent exclusivement sur un ou plusieurs enjeux, les lobbies sont des organisations-cadres réunissant plusieurs groupes autour d'un faisceau d'intérêts communs. Étant donné le nombre de membres qu'ils représentent, ils occupent généralement plus d'espace politique que les groupes d'intérêt. Par exemple, le lobby israélien réunit non seulement l'AIPAC, mais aussi des groupes religieux, des universitaires, des groupes

d'intérêt, des journalistes et plusieurs autres organisations non gouvernementales qui soutiennent ses prises de position. Le défi, dans ce contexte, est de comprendre pourquoi certains lobbies tirent leur épingle du jeu mieux que d'autres. Pourquoi le lobby israélien est-il perçu comme plus apte à faire avancer ses revendications que ses homologues arabe ou cubain ? Est-il mieux organisé ? Applique-t-il une stratégie de communication plus efficace auprès des dirigeants politiques ? Dispose-t-il de plus de ressources ? Les liens de longue date entre Israël et les États-Unis lui confèrent-ils un ascendant politique exceptionnel ? Ou alors, Walt et Mearsheimer ont-ils raison : le supposé poids politique des électeurs juifs dans certains États pivots lui procure-t-il plus d'importance ? Autrement dit, quels sont les facteurs qui déterminent l'issue de la concurrence des groupes ? Pour répondre à ces questions, les chercheurs peuvent réaliser une série de tests statistiques visant, par exemple, à déterminer les variables indépendantes les plus susceptibles de peser sur les intentions de vote d'un membre du Congrès sur un enjeu de politique intérieure ou étrangère.

Les tenants de l'approche pluraliste ou hyperpluraliste peuvent apporter quelques réponses à ces questions importantes en procédant à des analyses qualitatives et quantitatives. D'autres chercheurs préféreront toutefois mettre l'accent sur les relations entre les lobbies et les acteurs clés du processus d'élaboration de politiques. Pour ce faire, il peut être opportun de se demander en quoi certains lobbies font partie de l'élite au pouvoir.

### **Le club sélect : les lobbies comme membres de l'élite**

Les Américains se plaisent à souligner que leur pays est une terre de promesses. Par contre, pour ceux qui étudient la formation des classes dirigeantes, les coulisses du pouvoir sont généralement réservées à quelques personnes et organisations privilégiées, qui accèdent à l'élite en raison de leur statut et de leur utilité pour les détenteurs du pouvoir. Les lobbies ethniques qui entretiennent des liens étroits avec des membres importants du Congrès et de l'exécutif appartiennent évidemment à cette catégorie. Les chercheurs qui s'intéressent aux élites saisissent bien l'importance des rapports institutionnels qui s'établissent entre le gouvernement, l'industrie et des organisations clés du secteur privé et à but non lucratif. De fait, la dynamique qui s'installe entre ces différents acteurs peut contribuer à expliquer l'issue d'initiatives émanant du Congrès ou de la Maison-

Blanche. Par exemple, il est notoire que le lobbying des sociétés pharmaceutiques explique en partie la difficulté de réformer le système de soins de santé aux États-Unis. La vive opposition de l'industrie pharmaceutique au projet du président Obama est un secret de Polichinelle à Washington et ses lobbies ont dirigé les mêmes attaques virulentes contre Barack Obama qu'à l'époque de Bill Clinton, lorsque celui-ci avait proposé des réformes substantielles. Il faut dire que le secteur pharmaceutique, tout comme plusieurs lobbies en politique étrangère, verse des millions de dollars en dons chaque année pour favoriser l'élection de membres du Congrès favorables à ses intérêts. En outre, plusieurs anciens responsables politiques siègent aux conseils d'administration de sociétés pharmaceutiques de grande envergure. Dans un contexte de politique étrangère et de défense, cette dynamique est connue sous le nom du « triangle d'airain ». Dans les années 1950, le président Eisenhower avait fait référence au triangle d'airain pour désigner les relations entre le Congrès, le Pentagone et les fabricants d'armes<sup>13</sup>. La terminologie a évolué au fil du temps, mais le constat demeure le même : les organismes gouvernementaux collaborent avec d'autres membres de l'élite pour favoriser l'adoption de lois mutuellement avantageuses.

Ce cadre conceptuel concorde parfaitement avec la montée en puissance de plusieurs lobbies œuvrant en politique étrangère, en raison non seulement des liens étroits que ceux-ci entretiennent avec le Congrès, la Maison-Blanche et de nombreux organismes gouvernementaux, mais aussi du soutien dont ils bénéficient auprès de l'entreprise privée. De fait, les grandes entreprises qui s'associent à ces lobbies peuvent faire leurs choux gras d'une politique étrangère favorable à leurs priorités et objectifs commerciaux. Dans son ouvrage *Defending the National Interest*, par exemple, Stephen Krasner explique en détail comment des sociétés minières américaines au Chili ont exercé des pressions considérables sur l'administration Nixon pour empêcher le président Salvador Allende de nationaliser l'industrie du cuivre<sup>14</sup>. Krasner décrit entre autres les efforts

13. Pour en savoir plus sur le triangle d'airain et le complexe militaro-industriel, voir C. Wright Mills, *The Power Elite*, New York, Oxford University Press, 1956 et Hedrick Smith, *The Power Game: How Washington Works*, New York, Random House, 1988.

14. Stephen Krasner, *Defending the National Interest: Raw Material Investment and U.S. Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press, 1978.

de lobbying intenses déployés à Washington par la société Kennecott. Des observations similaires peuvent être et ont été formulées concernant le soutien des sociétés pétrolières à l'invasion américaine de l'Irak – un exposé bien connu du vice-président Dick Cheney, qui était PDG de Halliburton avant de devenir l'éminence grise du président George W. Bush. Or, après l'invasion de l'Irak, Halliburton a reçu des milliards de dollars en contrats du gouvernement pour des opérations en Irak<sup>15</sup>. De tels marchandages pourraient expliquer pourquoi des entreprises comme Halliburton et Kennecott soutiennent les lobbies qui tentent d'infléchir la politique étrangère américaine.

Le cadre conceptuel axé sur l'élite au pouvoir permet d'analyser en profondeur les relations entre les lobbies et les centres de pouvoir à Washington. En outre, la mise au jour des liens personnels et professionnels entre lobbies influents et dirigeants politiques ajoute une autre dimension à l'analyse de l'exercice du pouvoir politique dans les centres décisionnels. Il importe néanmoins de garder en tête que les modèles pluralistes et élitistes présentés jusqu'à présent sont avant tout des cadres de référence à travers lesquels nous pouvons examiner le pouvoir politique aux États-Unis. Pour les pluralistes, le pouvoir est réparti auprès de nombreux groupes, dont des lobbies et des *think tanks*, cherchant à orienter les décisions politiques. Pour les tenants du modèle élitiste, le pouvoir est concentré entre les mains d'une poignée de personnes et d'organisations dotées d'une énorme influence. Toutefois, peu importe le modèle choisi, il est essentiel d'être très attentif aux caractéristiques institutionnelles des organisations soumises à l'examen. Aussi importante que soit l'analyse du processus de mise en œuvre de la politique étrangère par le Congrès et l'exécutif<sup>16</sup>, on ne peut pas se permettre de passer sous silence les mécanismes par lesquels les lobbies et les *think*

15. L'implication de Dick Cheney au sein de Halliburton a fait l'objet de nombreuses publications récentes. Voir Lou Dubose et Jake Bernstein, *Vice: Dick Cheney and the Hijacking of the American Presidency*, New York, Random House, 2006 et Barton Gellman, *Angler: The Cheney Vice-Presidency*, New York, Penguin Press, 2008.

16. Pour en savoir plus sur la relation entre le Congrès et l'exécutif dans le cadre de l'établissement de la politique étrangère, voir Barbara Hinckley, *Less than Meets the Eye: Foreign Policy Making and the Myth of the Assertive Congress*, Chicago, University of Chicago Press, 1994 et Thomas E. Mann (dir.), *A Question of Balance: The President, The Congress, and Foreign Policy*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1990.

*tanks* s’immiscent dans d’importants débats d’élaboration de politiques. Et pour ce faire, il faut d’abord mettre en lumière la nature et la structure de ces organisations.

### Une approche globale : appréhender les lobbies de l’intérieur

Les étudiants des programmes d’administration et de politique publique analysent le fonctionnement interne des ministères et des organismes gouvernementaux, et la direction d’autres types d’organisations publiques et non gouvernementales. Ils portent également une attention particulière à l’organisation, à la gouvernance, à la planification budgétaire et à l’utilisation stratégique des ressources de ces institutions. Mettre au jour le fonctionnement de ces institutions permet non seulement d’évaluer leur efficacité, mais aussi de mettre en évidence les divers facteurs qui déterminent leur performance. De fait, les questions de l’efficacité et de la responsabilité sont au cœur de plusieurs recherches dans ce sous-champ de la science politique. Les chercheurs qui étudient la participation des organisations non gouvernementales à l’établissement de la politique étrangère américaine gagneraient à s’inspirer de leurs collègues en administration publique. Ils devraient tout au moins comprendre que le succès des lobbies, des groupes d’intérêt et des *think tanks* dans l’arène politique est largement tributaire de leur structure organisationnelle.

Il n’est pas étonnant que le fonctionnement interne des lobbies et des groupes d’intérêt en politique étrangère suscite si peu d’intérêt. En effet, pourquoi représenter la structure de ces organisations dans des organigrammes lorsqu’on peut se livrer à des spéculations sur leur influence ? Bien sûr, il est plus exaltant d’expliquer une décision cruciale en matière de politique étrangère par les jeux d’influence d’un lobby important ou par les tractations clandestines entre des lobbyistes puissants et des membres du Congrès que de parcourir des centaines de notes de service traitant des rencontres du conseil d’administration, des ressources humaines et de retraites annuelles. Toutefois, aussi monotone puisse-t-elle paraître, l’analyse de la dynamique interne de ces organisations permet d’en apprendre beaucoup sur les relations entre les décideurs et les lobbies. En adoptant une approche globale axée notamment sur l’analyse des structures organisationnelles, il est possible de déterminer comment et à quels stades du processus d’élaboration des politiques les lobbies tentent d’in-

tervenir. Il importe également d'examiner les ressources qui sont à la disposition des lobbies.

On présume souvent que les activités de lobbying se limitent à la période précédant le vote du Congrès sur une résolution ou un projet de loi déterminant. Nous imaginons des lobbyistes au téléphone avec des membres du Congrès et leur personnel pour s'assurer de leur appui à la dernière minute. En fait, la majorité des démarches de lobbying sont entreprises bien avant, car pour assurer leur réussite, les lobbies doivent souvent travailler pendant des années à consolider leurs relations avec divers intervenants. Les lobbies les plus influents sont ceux qui sont en mesure d'entretenir de vastes réseaux professionnels et personnels auprès de responsables politiques, de fonctionnaires, de journalistes et de dirigeants d'entreprise. Voilà pourquoi toute analyse systématique des lobbies devrait comporter un examen détaillé des relations entre ces organisations et divers publics cibles.

Une approche globale exige de reconnaître que les lobbies sont des organisations complexes et fortement intégrées qui doivent déterminer les meilleures stratégies pour tisser des liens avec les cercles d'élaboration des politiques. Les lobbies, ainsi que les groupes d'intérêt et les *think tanks*, doivent s'adapter continuellement à l'environnement politique en constante évolution et ils doivent pour ce faire savoir planifier et anticiper, mais surtout faire preuve de ténacité. Les diverses approches présentées dans la présente section visent à renforcer l'esprit critique des analystes de la politique étrangère à l'égard du rôle des lobbies. Les paramètres de ces approches conceptuelles ont été définis de façon suffisamment flexible pour permettre d'emprunter des avenues de recherche diverses, mais connexes. Dans la section suivante, nous appliquerons certaines de ces approches à l'analyse du rôle des *think tanks* dans le cadre de la politique étrangère américaine.

L'essor des *think tanks* dans les pays avancés et en développement a amené des chercheurs à appliquer divers cadres théoriques pour rendre compte de leur rôle, de leur importance et de leur influence auprès des décideurs. Dans cette section, nous décrirons ces approches ainsi qu'une marche à suivre afin de mieux mettre en lumière les efforts déployés par ces groupes pour orienter les politiques publiques. Nous examinerons les avantages et les lacunes de chacune de ces approches, ainsi que la meilleure façon de les combiner. Nous réaliserons qu'il est nécessaire d'aller au-delà de la littérature existante et d'élaborer un cadre conceptuel plus efficace

et rigoureux permettant d'analyser la participation des *think tanks* au processus d'élaboration de politiques. Nous constaterons également qu'il nous faut résister à la tentation de baser nos observations sur un seul cadre théorique. Comme nous le verrons, aucune théorie ne peut à elle seule rendre compte adéquatement du comportement des *think tanks* au sein de la communauté d'élaboration des politiques. Cela dit, il importe d'examiner comment les *think tanks* ont été étudiés et quels sont les postulats concernant leurs comportements dans le contexte américain.

### **Les *think tanks* comme membres de l'élite décisionnelle**

Pour plusieurs analystes, notamment Joseph Peschek, Thomas Dye, William Domhoff et John Saloma, non seulement les *think tanks* entretiennent des rapports constants avec l'élite décisionnelle, mais ils participent aussi à l'édification de la structure du pouvoir du pays<sup>17</sup>. Les *think tanks* sont ainsi dépeints comme des organisations élitistes, aptes et portées à infléchir les décisions politiques, surtout aux États-Unis, où ces groupes font souvent office de réserves de talents ou d'antichambres des administrations présidentielles à venir, ou encore de maison de retraite pour anciens hauts responsables. Cette image se trouve du reste renforcée par les budgets faramineux d'une poignée de *think tanks* américains et par les nombreux éminents dirigeants d'entreprise et anciens hauts responsables siégeant à leurs conseils d'administration. Cette proximité entre donateurs du monde des affaires et organismes philanthropiques d'une part, et de nombreux *think tanks* d'autre part, amène les penseurs marxistes et élitistes à considérer ces organisations comme des instruments des classes dirigeantes. Leur raisonnement est clair : en échange de dons généreux, les *think tanks* mettent à profit leur expertise et leurs contacts avec d'importants décideurs pour faire avancer les priorités politiques de leurs bienveillants donateurs. Tout cela semble très plausible au premier abord. Après tout, des entreprises et des organismes philanthropiques ne verseraient pas des milliers, voire des millions de dollars à

17. Voir, entre autres, Peschek, *Policy Planning Organizations*; Thomas R. Dye, *Who's Running America? The Conservative Years*, New Jersey, Prentice-Hall, 1986; William G. Domhoff et Thomas R. Dye, *Power Elites and Organizations*, London, Sage, 1987; et John S. Saloma, *Ominous Politics: The New Conservative Labyrinth*, New York, Hill and Wang, 1984.

des *think tanks* qui agiraient à l'encontre de leur intérêt. Ils financent évidemment les groupes de réflexion qui partagent leurs idéaux et leurs préoccupations à l'égard de la nation. Il importe néanmoins de s'interroger sur les bénéfices que peuvent espérer tirer les donateurs en contrepartie de leur investissement. Il est certes parfaitement rationnel pour des organismes philanthropiques d'appuyer financièrement des *think tanks* qui partagent leurs vues, mais il importe moins aux grandes entreprises d'avoir recours à ces organismes pour nouer des liens avec des responsables politiques de haut rang. En effet, avec leurs généreux dons aux candidats au Congrès et à la présidence, sans compter leurs liens d'amitié avec des dizaines de politiciens, les dirigeants d'entreprise et d'organismes philanthropiques n'ont nullement besoin de *think tanks* pour être introduits dans les cercles politiques. Qui plus est, comme les entreprises embauchent des lobbyistes pour représenter leurs intérêts au Capitole, il est peu probable qu'elles fassent appel à des *think tanks*, des organismes auxquels le Code des impôts interdit d'exercer des activités de lobbying explicites. Enfin, puisque les lobbyistes professionnels sont rémunérés pour travailler sans relâche pour leurs clients, qu'est-ce que les *think tanks* ont à offrir de plus aux grandes entreprises américaines ? La réponse est simple : crédibilité et prestige.

Les grandes entreprises et les organismes philanthropiques font appel aux *think tanks* « d'élite » comme la Brookings Institution, la Carnegie Endowment et la Hoover Institution pour profiter non pas de leurs contacts politiques (même s'ils se révèlent parfois utiles), mais plutôt de leur accès aux médias, aux universités et à d'autres centres de pouvoir aux États-Unis. Toutefois, ils peuvent tirer avant tout parti de l'image d'institution scientifique neutre et objective des groupes de réflexion pour mieux infléchir l'opinion et les politiques publiques. Les généreux dons dans les caisses électorales peuvent certes acheter l'accès aux coulisses du pouvoir, mais pas nécessairement la crédibilité. En revanche, en soutenant des *think tanks* qui diffusent continuellement de l'information, de l'expertise et des recommandations auprès des médias et des décideurs, les donateurs pourraient bien être en mesure d'obtenir ces deux avantages. Cela pourrait expliquer en partie pourquoi les grandes entreprises et les organismes philanthropiques appuient également plusieurs autres types d'organismes de recherche et de départements universitaires pouvant user de leur crédibilité pour influencer les cercles d'élaboration des politiques

et les décisions stratégiques. En examinant de près les rapports entre les plus importants *think tanks* américains et les décideurs clés au gouvernement, il apparaît justifié de conclure, comme certains l'ont fait, que les *think tanks* exercent un rôle central dans l'orientation des politiques publiques. Toutefois, comme les organismes capables de concurrencer les *Brookings*, *Heritage* et *RAND* ne sont pas légion, il faut mettre en doute la pertinence d'une approche qui postule qu'un *think tank* est fondamentalement avantageux pour faire avancer les intérêts des classes dirigeantes. Il faut également se demander si les *think tanks*, à titre d'organismes sans but lucratif voués à l'analyse des politiques, devraient être considérés comme des membres de l'élite.

Les *think tanks* cherchent à orienter l'opinion et les politiques publiques, mais comme nous l'avons mentionné, ils peuvent adopter des points de vue très variés à l'égard de plusieurs politiques intérieures et étrangères. Par exemple, de nombreux *think tanks* prennent parti pour la libéralisation de marchés prescrite par certaines élites pour régler les problèmes économiques. Des organisations comme la Heritage Foundation, le Cato Institute et l'American Enterprise Institute, entre autres, privilégieraient certainement cette avenue. Toutefois, plusieurs autres *think tanks*, notamment l'Institute for Policy Studies, une organisation de gauche basée à Washington, entretiennent des vues radicalement différentes sur la manière de s'attaquer aux problèmes sociaux et économiques. Ces organisations qui font souvent obstacle aux intérêts des classes dirigeantes devraient-elles être considérées comme des membres de l'élite ?

Malgré certaines limites, que nous décrirons plus en détail ultérieurement, le modèle élitiste comporte des avantages pour l'étude des *think tanks*. Comme Domhoff et d'autres auteurs l'ont montré, la mise au jour des liens étroits et interreliés entre membres de *think tanks*, dirigeants d'entreprise et responsables gouvernementaux peut offrir des pistes intéressantes pour expliquer la meilleure notoriété que certains instituts réussissent à acquérir. Qui plus est, la liste des membres du conseil d'administration des *think tanks* peut nous éclairer sur la capacité de certains instituts à recueillir plus d'argent que d'autres. Il importe néanmoins de souligner que les accointances des membres de *think tanks* avec les dirigeants d'entreprise et les hauts responsables du gouvernement ne sont pas un gage d'influence politique. Elles facilitent peut-être l'accès aux hauts responsables de l'exécutif, du Congrès et de la bureaucratie,

mais la capacité d'influer sur les décisions politiques dépend d'une série de facteurs.

Il est tentant de traiter les *think tanks* comme des membres de l'élite qui conçoit les politiques. En effet, une telle perspective permet de lancer des affirmations péremptoires sur les *vrais* artisans des politiques publiques. Néanmoins, aussi tentante soit-elle, cette approche est lacunaire, car elle ne permet pas d'évaluer la capacité des *think tanks* à exercer leur influence à différents stades du processus d'élaboration de politiques. Elle permet encore moins de déterminer ou d'évaluer l'influence des *think tanks* dans l'ensemble du processus d'élaboration de politiques. En somme, un modèle élitiste postule que tout *think tank* qui cultive les bonnes relations sera en mesure d'infléchir les politiques publiques. Malheureusement, ce modèle offre peu d'indications sur les mécanismes qui conditionnent cette influence.

### Une voix parmi plusieurs – la tradition pluraliste

Les membres des *think tanks* frayent peut-être occasionnellement avec les élites politiques, mais d'après certains politologues, comme David Newsom, ils ne représentent qu'une catégorie d'organisations parmi d'autres dans la communauté d'élaboration des politiques<sup>18</sup>. Selon cette perspective profondément ancrée dans la tradition pluraliste américaine<sup>19</sup>, les *think tanks*, de même que les groupes d'intérêts, les syndicats et les groupes écologistes, se livrent concurrence pour les ressources limitées dans l'arène politique. Les gains réalisés par un groupe ou une organisation sont souvent contrebalancés par les coûts accusés par d'autres<sup>20</sup>. Les pluralistes portent peu

18. David D. Newsom, *The Public Dimension of Foreign Policy*, Bloomington, Indiana University Press, 1996.

19. La tradition pluraliste américaine s'appuie résolument sur la croyance selon laquelle la société est composée de groupes individuels qui s'affrontent pour le pouvoir et la notoriété dans la communauté politique. Deux ouvrages en particulier ont fortement contribué à établir cette perspective : David B. Truman, *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, New York, Alfred A. Knopf, 1951 et Arthur F. Bentley, *The Process of Government*, Chicago, University of Chicago Press, 1908.

20. Voir Leslie A. Pal et R. Kent Weaver (dir.), *The Government Taketh Away: The Politics of Pain in the United States and Canada*, Washington D.C., Georgetown University Press, 2003.

attention aux priorités du gouvernement puisque celui-ci est considéré comme un simple arbitre du jeu de concurrence. Ils perçoivent les politiques publiques non pas comme l'expression du mandat du gouvernement, mais plutôt comme l'issue de la concurrence des groupes.

L'étude des *think tanks* dans une perspective pluraliste comporte des avantages. Tout d'abord, ce cadre conceptuel invite à reconnaître qu'au-delà de la perception largement répandue selon laquelle les *think tanks* sont devenus des acteurs importants de la communauté d'élaboration des politiques, ils demeurent un type d'organisation parmi d'autres rivalisant pour le pouvoir et l'influence. Cette approche nous rappelle également que les *think tanks* recourent à des stratégies comparables à celles employées par les autres organisations non gouvernementales pour tenter d'influencer les décisions politiques. Néanmoins, comme nous l'avons souligné précédemment, l'approche pluraliste comporte d'importantes lacunes. Premièrement, les pluralistes postulent que les décisions politiques sont le résultat d'une concurrence de groupes, mais ils offrent peu d'indications sur les raisons faisant qu'un groupe sera plus apte qu'un autre à influencer les décisions politiques. Est-ce seulement le nombre de membres, l'ampleur du budget et la taille du personnel d'une organisation qui déterminent l'étendue de son influence ? D'autres facteurs pourraient-ils mieux rendre compte de son avantage dans l'arène politique, notamment l'argent qu'elle verse dans les caisses électorales ou le nombre de publicités qu'elle peut diffuser dans les médias écrits ou électroniques ?

La principale lacune de l'approche pluraliste n'est pas qu'elle suppose que tous les groupes sont en mesure d'influencer les décisions politiques, mais plutôt qu'elle ne peut pas expliquer adéquatement pourquoi certains groupes en sont capables. Voilà pourquoi, comme nous l'avons noté dans la section sur les lobbies, il importe de poser les bonnes questions lorsqu'on adopte cette perspective. Parce qu'ils considèrent les *think tanks* comme une voix parmi tant d'autres dans la communauté d'élaboration des politiques, les pluralistes omettent, peut-être par inadvertance, d'examiner pourquoi certains instituts sont souvent mieux en mesure d'orienter les priorités gouvernementales que les groupes d'intérêt, les lobbies et les autres organisations non gouvernementales. Les *think tanks* font bel et bien partie du lot, mais ils possèdent des attributs uniques qui leur permettent de se démarquer. Les pluralistes, s'ils prêtaient attention aux différences entre les *think tanks* et les autres ONG (c'est-à-dire au statut

privilegié de certains *think tanks*), seraient tenus d'admettre que tous les groupes ne rivalisent pas sur un pied d'égalité. Compte tenu de leur expertise et de leurs liens étroits avec les décideurs, les *think tanks* rivalisent peut-être entre eux pour le prestige et la notoriété, mais ils ne sont pas nécessairement en compétition avec les centaines d'autres participants de la communauté d'élaboration des politiques. En fait, dans certains secteurs stratégiques, ils ne font pratiquement face à aucune compétition.

Les pluralistes doivent aussi prendre conscience de l'intérêt souvent substantiel qu'ont les décideurs à peser sur l'issue de la compétition. Plutôt que d'exercer des fonctions d'arbitres, les responsables de divers organes et départements du gouvernement peuvent s'appuyer, et s'appuient considérablement, sur des organisations pour les aider à parvenir à leurs fins. De fait, à différents stades importants du processus d'élaboration des politiques, les membres du Congrès et de l'exécutif sollicitent fréquemment les conseils de certains *think tanks* sur les façons de prendre en charge des enjeux complexes. À d'autres occasions, ils se tourneront vers d'autres *think tanks* pour les aider à définir les paramètres d'importants débats en matière de politiques.

Les marxistes et les pluralistes diffèrent d'avis sur l'ampleur de l'engagement des *think tanks* dans le processus d'élaboration de politiques et sur la propension de l'État à adopter leurs idées. Les deux reconnaissent cependant que les *think tanks* sont en mesure de jouer un rôle important, parfois même déterminant, dans les processus décisionnels du gouvernement. Ce point de vue est toutefois mis en doute par les tenants de la théorie de l'État. Tandis que ceux qui adoptent les approches marxiste et élitiste mettent en évidence diverses pressions sociétales et bureaucratiques pour expliquer la formation des politiques publiques, les tenants de ce qu'il est convenu d'appeler le paradigme étatiste ne regardent pas plus loin que l'État pour mettre en lumière les mécanismes décisionnels.

#### Pour l'intérêt national : une théorie de l'État pour l'étude des *think tanks*

Compte tenu de la présence importante des sociétés multinationales, des conglomérats médiatiques et de puissants groupes d'intérêt au Capitole, il n'est pas étonnant que nous ne sachions plus qui est le gardien ultime de l'intérêt national. Ni Bill Gates, ni Ted Turner, ni quelque autre dirigeant d'une société de premier ordre ne parlent au nom des États-Unis et

ne prennent des mesures pour l'avancement de leurs intérêts économiques, politiques et de sécurité. Ce sont le président et son entourage qui sont tenus de servir les intérêts de la nation. Pour nous le rappeler, une poignée d'auteurs, notamment Theda Skocpol<sup>21</sup> et Stephen Krasner<sup>22</sup>, soulignent la relative autonomie de l'État lorsque vient le temps de prendre des décisions politiques difficiles. La théorie de l'État, selon Aaron Steelman, avance que « bien que le public puisse imposer des contraintes aux actions de la bureaucratie et des élus, l'État conserve un certain degré d'autonomie et fonctionne selon sa propre logique<sup>23</sup> ».

Dans *Defending the National Interest*, Krasner développe sa théorie de l'État. Il souligne que l'étatisme « postule que l'État définit ses propres objectifs de manière autonome, puis essaie de les atteindre malgré la résistance d'acteurs étrangers et nationaux. La capacité de l'État à surmonter les résistances intérieures dépend des instruments de domination à sa disposition pour contrer les groupes au sein de sa propre société<sup>24</sup>. » Pour l'auteur, ce sont les figures centrales de l'État, le président et le secrétaire d'État, ainsi que ses principales institutions, la Maison-Blanche et le département d'État, qui dirigent la politique étrangère.

Si Krasner, Skocpol et les autres tenants de la théorie de l'État voient juste, comment les *think tanks* peuvent-ils influencer la conduite de l'État ? On pourrait être porté à croire qu'ils assument un rôle de second plan, mais Steelman suggère que la théorie de l'État dispose de toute la latitude nécessaire pour laisser les *think tanks* intervenir dans le processus :

La théorie de l'État peut aider à expliquer d'apparentes anomalies, comme celle de ces anciens employés de *think tanks* qui entrent au service du gouvernement en s'engageant à soutenir certaines idées, mais qui œuvrent à l'adoption de politiques tout autres. Dans certains cas, ces personnes ont été assimilées par le système. Dans d'autres cas, elles font tout leur possible pour parvenir à leurs fins, mais il leur faut procéder lentement ou indirectement. Dans les deux cas, l'État est un acteur central<sup>25</sup>.

21. Voir Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer et Theda Skocpol (dir.), *Bringing the State Back In*, New York, Cambridge University Press, 1985.

22. S. Krasner, *op. cit.*

23. Aaron Steelman, « Book Review: *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes* », *Cato Journal*, vol. 23, n° 1 (2003), p. 165.

24. S. Krasner, *op. cit.*, p. 11.

25. A. Steelman, *op. cit.*, p. 165.

Il y a de nombreux avantages à intégrer la théorie de l'État à l'étude des *think tanks*. Premièrement, ce cadre conceptuel contribue à expliquer la participation directe de membres de *think tanks* à la prise de décisions politiques importantes. Si nous acceptons l'argument de Krasner selon lequel le président et le secrétaire d'État (ainsi que les institutions qu'ils représentent, soit la Maison-Blanche et le département d'État) sont les deux acteurs centraux du processus d'établissement de la politique étrangère, nous pouvons déterminer clairement les *think tanks* qui ont et n'ont pas accès aux plus hautes instances du gouvernement. Plutôt que de tenter de mettre en lumière les jeux d'influence des *think tanks* auprès du Congrès et des médias, les chercheurs peuvent simplement analyser les relations entre le président, le secrétaire d'État et leurs plus proches conseillers. S'il apparaît que des membres de *think tanks* ont été recrutés par la Maison-Blanche ou le département d'État, à titre de conseillers notamment, nous pouvons supposer qu'ils ont eu accès directement au processus d'élaboration de politiques. Après tout, si le président et le secrétaire d'État sont les principaux artisans des politiques et qu'ils consultent fréquemment les spécialistes des *think tanks*, on peut en déduire que les *think tanks* sont avantagés pour orienter les décisions politiques. À l'inverse, s'il y a peu d'indications qu'un *think tank* dispose de ses entrées auprès des plus hautes instances du gouvernement, on peut en conclure que son influence sur la conduite de l'État est minime. En somme, la théorie de l'État permet de rendre compte de l'influence et de l'absence d'influence des *think tanks*.

La théorie de l'État comporte toutefois des limites. Elle est certes utile quand vient le temps d'expliquer comment des présidents comme Richard Nixon ont pu s'isoler du Congrès et du peuple américain<sup>26</sup>. En revanche, elle est moins en mesure d'expliquer pourquoi plusieurs présidents récents ont fait des pieds et des mains pour consulter le public, les membres du Congrès, les gouvernements étrangers, les organismes internationaux et une panoplie d'organismes non gouvernementaux avant de prendre des décisions politiques importantes. Les efforts du président Bush en vue de réunir une coalition internationale en réponse à la menace irakienne en

26. Pour en savoir plus sur la relation entre le président Nixon et le Congrès, voir Arthur M. Schlesinger, Jr., *The Imperial Presidency*, Boston, Houghton Mifflin, 1989.

1990-1991 en sont un exemple éloquent. Bush père s'est assuré du soutien des Nations unies et de plusieurs de ses États membres avant de déployer les forces armées américaines dans le golfe Persique, une stratégie plus tard envisagée, puis abandonnée par son fils avant l'invasion de l'Irak<sup>27</sup>. Les tenants de la théorie de l'État ont actuellement plus de difficulté à soutenir l'autonomie relative de l'État, car le processus d'élaboration de la politique étrangère a gagné en transparence au fil du temps et de plus en plus d'organismes gouvernementaux et non gouvernementaux tentent d'influencer les affaires internationales. Ils ont certainement du mal à rendre compte de l'intérêt manifestement accru du Congrès pour la politique étrangère<sup>28</sup>. En dernière analyse, les tenants comme les critiques de la théorie de l'État admettent que le président prend des décisions souvent déterminantes pour la conduite du pays au sein de la communauté internationale. Toutefois, comme l'histoire récente le montre, la manière dont un président prend des décisions est tributaire en dernier lieu de son style décisionnel et de sa disposition à écouter ses conseillers. La théorie de l'État rend peut-être bien compte de la conduite de la politique étrangère sous le président George W. Bush, mais elle ne nous en apprend pas autant sur la manière dont le président Obama dirige la nation<sup>29</sup>.

Nous avons jusqu'à maintenant considéré trois approches théoriques et examiné comment elles peuvent être appliquées à l'étude des *think tanks*. Avant d'envisager comment il serait possible de les combiner judicieusement, il nous faut réfléchir sur une quatrième approche qui a suscité un intérêt considérable. Cette approche semble plus prometteuse, puisqu'elle perçoit les *think tanks* comme un ensemble diversifié d'organisations ayant des priorités et des préoccupations très variées, plutôt que comme des membres de l'élite politique, de l'État ou de la communauté d'élaboration des politiques. Comme nous le verrons ci-dessous, une meilleure compréhension de l'activité des *think tanks* aux différents stades du processus d'élaboration des politiques permettrait de mieux mettre en lumière leur rôle et leur influence.

27. Voir Jean Edward Smith, *George Bush's War*, New York, Henry Holt, 1992.

28. Pour en apprendre davantage sur la relation entre le Congrès et l'exécutif dans le cadre de la politique étrangère américaine, voir Barbara Hinckley, *op. cit.*

29. Pour en apprendre davantage sur les différents styles décisionnels des présidents, voir Colin Campbell, *Managing the Presidency: Carter, Reagan and the Search for Executive Harmony*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1986.

## Une approche institutionnelle pour l'étude des *think tanks*

Il existe trois approches institutionnelles distinctes applicables à l'étude des *think tanks*.

- a) L'approche la plus courante s'intéresse principalement à l'histoire de certains *think tanks* ou à leur évolution et à leurs transformations dans des pays déterminés. Plusieurs ouvrages ont été consacrés à l'histoire institutionnelle de *think tanks*, notamment la Brookings Institution, le Council on Foreign Relations, l'Heritage Foundation, l'Institute for Policy Studies et la RAND<sup>30</sup>. En outre, de nombreuses études décrivent l'ascension des *think tanks* aux États-Unis, au Canada et dans d'autres pays avancés et en développement<sup>31</sup>. L'avantage indéniable de relater l'histoire des *think tanks* est de fournir une multitude de renseignements sur leur nature et leur raison d'être, leurs projets de recherche et les divers changements institutionnels qu'ils ont connus. En revanche, le principal désavantage est que nombre de ces études offrent peu de preuves empiriques confirmant ou infirmant l'influence importante de *think tanks* donnés sur l'orientation de certaines politiques.
- b) La deuxième approche, plus systématique, est centrée sur la participation des *think tanks* aux communautés épistémiques et d'élaboration des politiques<sup>32</sup>. Ces communautés sont composées de personnes et d'organisations invitées à participer aux discussions sur

30. Voir, par exemple, Donald T. Critchlow, *The Brookings Institution, 1916-1952: Expertise and the Public Interest in a Democratic Society*, Dekalb, Northern Illinois University Press, 1985; Robert D. Schulzinger, *The Wise Men of Foreign Affairs: The History of the Council on Foreign Relations*, New York, Columbia University Press, 1984; James A. Smith, *Strategic Calling: The Center for Strategic and International Studies, 1962-1992*, Washington D.C., Center for Strategic and International Studies, 1993; Lee Edwards, *The Power of Ideas: The Heritage Foundation at 25 Years*, Ottawa (IL), Jameson Books, 1997; et Alex Abella, *Soldiers of Reason: The RAND Corporation and the Rise of the American Empire*, Orlando, Harcourt Inc., 2008.

31. Voir D. Stone et A. Denham (dir.), *op. cit.*, et J. McGann et R. Weaver (dir.), *Think Tanks & Civil Societies*.

32. Pour une discussion plus détaillée des communautés épistémiques et d'élaboration des politiques, voir Peter M. Haas (dir.), *Knowledge, Power, and International Policy Coordination*, Columbia, University of South Carolina Press, 1997; et William D. Coleman et Grace Skogstad (dir.), *Public Policy and Policy Communities in Canada: A Structural Approach*, Toronto, Copp Clark Pitman, 1990.

l'élaboration de politiques données avec les responsables du gouvernement en raison de leurs connaissances spécialisées. La formation des communautés épistémiques et d'élaboration des politiques est souvent perçue comme une étape fondamentale de la formulation des politiques et de l'établissement des régimes. Cette approche a été mise en œuvre par quelques politologues, notamment Hugh Hecllo, Evert Lindquist et Diane Stone, qui considèrent les *think tanks* comme des participants actifs et énergiques de ces communautés<sup>33</sup>.

Une perspective tenant compte des communautés épistémiques et d'élaboration des politiques permet de dégager plusieurs observations importantes. Tout d'abord, en centrant l'analyse sur des questions stratégiques précises, comme l'augmentation des effectifs en Irak ou la mise en œuvre du programme de défense nationale anti-missile, il est possible de mieux identifier les principales personnes et organisations qui ont été invitées à partager leurs vues avec les décideurs. En plus de faciliter la mise au jour des acteurs du « sous-gouvernement » (un terme désignant les multiples spécialistes en matière de politiques, issus de l'appareil gouvernemental ou non, convergeant autour d'enjeux stratégiques précis), cette approche apporte des éclaircissements importants sur la nature du processus d'élaboration de politiques. Elle contraint notamment à examiner plus en profondeur le processus en vertu duquel les idées s'introduisent dans l'ordre du jour politique et la manière dont les spécialistes appuient les actions gouvernementales ou s'y opposent en faisant appel à leurs connaissances. De plus, plutôt que de considérer les décisions politiques comme le résultat d'une concurrence entre des groupes d'intérêt ou comme le reflet des intérêts des classes dirigeantes, elle requiert un examen rigoureux des mécanismes par lesquels les discussions entre spécialistes gouvernementaux et non gouvernementaux peuvent infléchir ces décisions.

Par ailleurs, cette approche comporte plusieurs autres avantages. Une fois que les acteurs du sous-gouvernement ont été identifiés, on

33. Voir Hugh Hecllo, « Issue Networks and the Executive Establishment » ; Evert A. Lindquist, « *Think Tanks* or Policy Clubs? Assessing the Roles of Canadian Policy Institutes », *Canadian Public Administration*, vol. 36, n° 4 (1993), p. 547-579 ; et Diane Stone, *Capturing the Political Imagination: Think Tanks and the Policy Process*, London, Frank Cass, 1996.

peut comparer les recommandations de ceux-ci aux décisions effectivement prises. L'accès aux procès-verbaux des réunions, à la correspondance personnelle, aux témoignages devant les comités législatifs, aux recommandations publiées et à d'autres renseignements connexes ne permet pas nécessairement d'identifier hors de tout doute les acteurs les plus influents, mais ces données ainsi que d'autres documents peuvent apporter des renseignements supplémentaires sur les intervenants dont les commentaires ont suscité le plus d'intérêt.

L'emploi fréquent de cette approche n'a rien d'étonnant étant donné la présence de chercheurs de *think tanks* dans différentes communautés d'élaboration des politiques. Malgré qu'elle soit plus pertinente pour l'étude des *think tanks* que les cadres élitiste ou pluraliste, il importe néanmoins de souligner qu'elle comporte des lacunes. L'étude des *think tanks* au sein des communautés épistémiques et d'élaboration des politiques permet d'identifier les groupes qui offrent leur expertise à un stade important du processus d'élaboration de politiques. Toutefois, elle ne nous apprend rien sur le poids des *think tanks* à l'intérieur de ces communautés ni sur la capacité des groupes actifs à l'extérieur du sous-gouvernement à orienter l'opinion publique et les priorités des décideurs. Autrement dit, cette approche nous permet de dresser la liste des invités à la table lorsque des enjeux importants sont discutés, mais elle ne nous apprend pas qui a avancé des idées ayant trouvé un écho auprès des acteurs capables d'orienter les décisions politiques. Puisque nous ne pouvons pas supposer que toute décision politique importante est prise à l'intérieur d'une communauté d'élaboration de politiques précise, car après tout, ce sont les politiciens et non pas les spécialistes qui passent au vote à l'assemblée législative, un troisième groupe de chercheurs a commencé à explorer une approche plus inclusive permettant d'étudier la participation des organisations non gouvernementales au processus d'élaboration de politiques.

- c) Selon John Kingdon et Denis Stairs, entre autres, les organisations non gouvernementales sont considérablement diversifiées sur le plan de leur raison d'être, de leurs ressources et de leurs priorités<sup>34</sup>. Pour

34. Voir John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston, Little Brown, 1984 et Dennis Stairs, « Public Opinion and External Affairs:

ces auteurs, plutôt que de chercher à formuler des observations générales sur l'influence des groupes sociaux dans les processus décisionnels, les chercheurs devraient examiner comment les groupes de pression déploient leurs efforts aux différents stades du processus d'élaboration des politiques. Même si Kingdon et Stairs ne traitent pas précisément des *think tanks*, ils analysent les efforts des groupes cherchant à inscrire des enjeux à l'ordre du jour politique et à transmettre leurs idées aux décideurs tout au long du processus d'élaborations de politiques. Cette approche est très pertinente pour l'étude des *think tanks*.

Selon Kingdon et Stairs, mettre en évidence les facteurs intérieurs et extérieurs qui concourent à la formation des politiques publiques est une entreprise colossale, voire irréaliste. En fait, la communauté d'élaboration des politiques aux États-Unis est dorénavant si nombreuse qu'il est devenu difficile, voire impossible, d'identifier des groupes exerçant une influence directe sur des décisions politiques précises. Conséquemment, plutôt que d'oser des généralisations sur le poids de tel groupe sur telle décision, Kingdon et Stairs avancent que toutes les organisations n'ont pas l'ambition de prendre part à chaque stade du cycle de l'action politique (définition des enjeux, élaboration de la politique et mise en œuvre de la politique) ni les ressources nécessaires pour ce faire. Autrement dit, la plupart des organisations tentent d'orienter les paramètres des débats (définition des enjeux), mais d'autres sont peut-être plus enclines à intervenir en aval du processus (élaboration ou mise en œuvre de la politique). En revanche, d'autres organisations sont plus intéressées par la diffusion de leurs idées auprès du public qu'à l'élaboration ou à la mise en œuvre de politiques en collaboration avec les décideurs.

En reconnaissant que les *think tanks* ont des priorités et des raisons d'être variées, il est possible d'établir un cadre conceptuel permettant de formuler des observations plus judicieuses sur leur rôle et leur influence dans l'élaboration des politiques. Au minimum, cette approche prévient les jugements péremptaires et souvent non fondés à cet égard.

\* \* \*

Après avoir examiné les quatre approches employées pour étudier les *think tanks* et leur participation à l'élaboration des politiques, une question centrale demeure en suspens : quelle approche est la plus apte à rendre compte de leur rôle et de leur fonction ? Il n'y a malheureusement pas de réponse simple à cette question. Comme nous l'avons constaté, chaque approche nous conduit dans une direction distincte et nous amène à nous poser des questions très différentes. Il ne faut donc pas se demander quelle est la meilleure théorie pour expliquer le rôle et la fonction des *think tanks*, mais plutôt quel cadre conceptuel est le plus pertinent pour mettre en lumière un certain aspect ou une certaine caractéristique des *think tanks*. Par exemple, un chercheur s'intéressant aux liens entre les *think tanks* et les grandes sociétés tirera bien meilleur parti des postulats du modèle élitiste que des théories pluralistes de la démocratie. En revanche, celui qui souhaite comprendre pourquoi certains *think tanks* préfèrent prendre part au processus d'élaboration de politiques que faire la une des journaux en apprendra beaucoup de Kingdon et d'autres chercheurs en politiques publiques.

Tout compte fait, une approche intégrée devrait être mise en œuvre pour analyser les efforts des lobbies et des *think tanks* visant à orienter les débats importants en matière de politique étrangère. Cette approche devrait emprunter des éléments de chacun des modèles et théories décrits dans le présent chapitre, sans toutefois s'inscrire catégoriquement dans un cadre conceptuel précis. La politique étrangère et les processus décisionnels sont des objets complexes dont l'explication peut rarement se réduire à une seule théorie. Une perspective multithéorique à cet égard est avantageuse parce qu'elle offre une certaine souplesse au chercheur, qui peut vérifier différentes hypothèses sur les conditions permettant à ces organisations d'avoir le plus d'influence. L'autre option est de choisir un cadre théorique offrant une perspective précise sur la nature des rapports entre ces organisations et les décideurs politiques.

En dernière analyse, un chercheur doit choisir un ou des cadres théoriques qui l'aideront à interpréter les renseignements qu'il a recueillis. Il ne devrait pas s'empresse d'adopter une théorie pour ensuite espérer recueillir des données empiriques et statistiques qui lui prêteront plus de crédibilité. L'approche que nous avons exposée n'est peut-être pas propre

à apaiser ceux qui recherchent une grande théorie expliquant ce que les lobbies et les *think tanks* font et comment ils assoient leur influence. Toutefois, comme plusieurs spécialistes de la politique étrangère américaine et des relations internationales le savent, il est souvent futile, si tentant qu'il soit, de réduire la complexité des affaires internationales à une seule théorie ou à un seul modèle.

### Les auteurs importants

Frank BAUMGARTNER est professeur de science politique à l'Université de Caroline du Nord à Chapel Hill. Spécialiste de la fixation des orientations politiques et des groupes d'intérêts, il a participé à la création de deux projets de recherche portant sur ces questions: le Policy Agendas Project ([www.policyagendas.org](http://www.policyagendas.org)), et le Lobbying and Advocacy Project ([www.lobby.la.psu.edu/](http://www.lobby.la.psu.edu/)). Ses ouvrages principaux sont *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems* (avec Bryan D. Jones) publié en 2005 chez University of Chicago Press et *Basic Interests* (avec Beth Leech) publié en 1998 chez Princeton University Press.

Jeffrey BERRY est professeur de science politique à l'Université Tufts. Ses principaux intérêts de recherche concernent l'élaboration des politiques publiques et le rôle des groupes d'intérêts. Il est l'auteur d'une multitude d'ouvrages et d'articles, parmi lesquels *The Interest Group Society*, dont la cinquième édition fut publiée en 2009 chez Pearson Longman et *The Oxford Handbook of American Political Parties and Interest Groups* publié par Oxford University Press en 2010.

Virginia GRAY est professeure de science politique à l'Université de Caroline du Nord à Chapel Hill. Elle est spécialiste du rôle et de l'influence des groupes d'intérêts au sein des États fédérés américains. Elle a à ce titre participé à de nombreux projets de recherche à l'issue desquels elle a notamment publié, avec son collègue David Lowery, l'ouvrage *The Population Ecology of Interest Representation: Lobbying Communities in the American States*, paru en 1996 chez University of Michigan Press.

James G. MCGANN est chercheur au Foreign Policy Research Institute où il dirige le programme consacré aux *think tanks* et à la politique étrangère. Fondé en 1989, ce programme met en relation des spécialistes et des universitaires provenant de divers pays et a pour objectif de créer des passerelles entre la recherche et les politiques publiques sur des enjeux tels que la paix et la sécurité, la mondialisation et la gouvernance, ou encore l'environnement. Ce programme publie depuis 2007 un classement des *think tanks* les plus influents sur la scène internationale: le *Global « Go-To Think Tanks »: The Leading Public Policy Research Organizations in the World*. James MCGANN a notamment publié *Comparative Think Tanks, Politics and Public Policy* chez Edward Elgar en 2005 et *Think Tanks and Policy Advice in the U.S: Academics, Advisors and Advocates* chez Routledge, en 2007.

Andrew RICH est un politologue spécialisé dans l'étude des *think tanks*, des groupes d'intérêts, des fondations et de la philanthropie. Dans cette perspective, il analyse le rôle et l'influence des experts et des idées dans la vie politique américaine. Son ouvrage le plus marquant s'intitule *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*, publié en 2004 chez Cambridge University Press.

### Les ouvrages fondamentaux

BENTLEY, Arthur F., *The Process of Government*, Chicago, University of Chicago Press, 1908. Bentley considérait que les interactions entre groupes sociaux constituaient la base de la vie politique et déterminaient ainsi l'activité législative, gouvernementale et judiciaire. C'est la thèse qu'il défend dans cet ouvrage qui influença considérablement la science politique américaine dans les années 1930 à 1950.

MEARSHEIMER, John J. et Stephen M. WALT, *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 2007. Cet ouvrage a suscité depuis sa parution un grand intérêt et une vive polémique. Définissant le lobby pro-Israélien comme une coalition large et hétérogène d'organisations et d'individus, Mearsheimer et Walt précisent que celui-ci n'est pas exclusivement composé d'Américains de confession juive mais rassemble également par exemple des chrétiens partisans d'un « Grand Israël ». Alors qu'ils soulignent une dérive droitiste du lobby, Mearsheimer et Walt défendent la thèse que celui-ci influence la politique étrangère américaine au détriment des intérêts des États-Unis et même de ceux d'Israël.

PAQUIN, Jonathan, *A Stability-Seeking Power: U.S. Foreign Policy and Secessionist Conflicts*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2010. Alors que l'intangibilité des frontières demeure un principe fondamental du droit international, Jonathan Paquin démontre dans cet ouvrage que les États-Unis ont soutenu plus de mouvements sécessionnistes au cours des vingt dernières années que durant toute la période de la guerre froide. En étudiant la réaction des États-Unis face à des sécessions dans les Balkans et en Afrique, Paquin démontre alors que la puissance américaine favorise non pas le statu quo, mais plutôt la stabilité.

SMITH, James A., *The Idea Brokers: Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite*, New York, Free Press, 1991. Cet ouvrage propose une analyse chronologique de l'évolution et des effets des *think tanks* dans la vie politique américaine depuis leur émergence au début du xx<sup>e</sup> siècle. L'attrait majeur de l'approche de Smith réside dans la présentation détaillée qu'il propose des individus à l'origine de la création de ces différentes institutions. Il en présente les domaines d'expertise, les motivations et les objectifs politiques, ainsi que les succès et échecs dans l'adoption des politiques publiques que leurs institutions préconisent.

TRUMAN, David B., *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, New York, Alfred A. Knopf, 1951. Les travaux de Truman ont particulièrement

contribué au développement de la théorie du pluralisme politique. Cet ouvrage est spécifiquement une référence incontournable pour tout étudiant intéressé par la théorie des groupes et par la formation des groupes d'intérêts et leur activité vis-à-vis des institutions gouvernementales.

## CHAPITRE 9

# L'influence de l'opinion publique et des médias

*Karine Prémont*

Il faudra attendre la Première Guerre mondiale pour qu'apparaissent les premières études systématiques sur l'influence et le rôle de l'opinion publique américaine en matière de politique étrangère. Les chercheurs concluent alors presque à l'unanimité à l'insignifiance et à l'inconsistance de cette opinion publique et de ce fait, ce champ d'études ne se développera pleinement qu'après la Seconde Guerre mondiale, avec l'arrivée des maisons de sondages et la prédominance des États-Unis dans les affaires mondiales. Ce sera toutefois la guerre du Vietnam qui viendra mettre un terme à ce qui a été appelé le « consensus Almond-Lippmann » (dont nous parlerons plus loin) sur le peu d'influence de l'opinion publique dans la formulation et la conduite de la politique étrangère.

Depuis, « il y a eu peu de progrès, que ce soit dans le développement théorique des liens entre l'opinion publique et la politique étrangère ou dans l'explication des mécanismes de l'impact réel de cette opinion publique sur les politiques<sup>1</sup> ». Cependant, les études actuelles démontrent que les décideurs prennent de plus en plus en considération l'opinion des citoyens, et ce, à bien des égards. Ceux qui en doutent n'ont qu'à lire les documents issus de la prise de décision lors de la crise des missiles, en 1962, qui établissent que si le président Kennedy était prêt à accepter un compromis important

1. Richard Sobel, *The Impact of Public Opinion on U.S. Foreign Policy since Vietnam*, New York, Oxford University Press, 2001, p. 5.

avec Khrouchtchev plutôt que de risquer une escalade du conflit, c'est en grande partie « parce qu'il aurait été difficile d'expliquer au public pourquoi un tel accord, apparemment équitable, avait été rejeté<sup>2</sup> ».

L'étude de l'influence des médias sur la politique étrangère suit, à peu de choses près, le même chemin que celle de l'opinion publique. Les journalistes sont considérés comme des « sténographes du pouvoir » pendant plusieurs décennies suivant la Première Guerre mondiale, jusqu'à l'apparition de la télévision. Encore une fois, c'est la guerre du Vietnam qui bouleversera les modèles théoriques puisqu'elle exposera les influences diverses des médias, non seulement sur le pouvoir politique, mais également – et surtout – sur l'opinion publique américaine.

Les consensus sont rares quant à l'influence réelle de l'opinion publique et des médias sur les décideurs et sur la politique étrangère : les liens entre ces acteurs sont difficiles à isoler et sont sensibles à des dizaines de paramètres. Néanmoins, un constat apparaît assez clairement : l'opinion publique et les médias ne sont pas des acteurs indépendants et « servent rarement de stimulants à l'innovation politique<sup>3</sup> ». Ils ont besoin l'un de l'autre pour ce faire et, la plupart du temps, sont à la remorque des événements et des décisions politiques. Malgré cela, leur importance démocratique est capitale et ils peuvent tous deux imposer un rythme plus soutenu à la prise de décision.

### **Le rôle de l'opinion publique**

Le rôle de l'opinion publique, s'il ne fait pas l'unanimité auprès des chercheurs, n'est pas toujours reconnu par les dirigeants eux-mêmes. Cela explique pourquoi le consensus Almond-Lippmann a prévalu aussi longtemps : d'une part, il est l'incarnation d'une vision réaliste de la politique étrangère, largement dominante pendant la guerre froide ; d'autre part, il

2. Cité dans Ole R. Holsti, « Public Opinion and Foreign Policy : Challenges to the Almond-Lippmann Consensus », *International Studies Quarterly*, vol. 36, n° 4 (décembre 1992), p. 451. Pour plus de détails sur la perception de l'opinion publique par Kennedy durant la crise des missiles, voir McGeorge Bundy et James G. Blight, « October 27, 1962 : Transcripts of the Meetings of the ExComm », *International Security*, vol. 12, n° 3 (1987), p. 30-92.

3. Glenn P. Hastedt, *American Foreign Policy : Past, Present, Future*, Upper Saddle River, Prentice-Hall, 7<sup>e</sup> éd., 2009, p. 129.

démontre la difficulté d'évaluer précisément ce rôle. L'élaboration du modèle du public rationnel – par ailleurs le fruit d'une vision beaucoup plus libérale de la politique étrangère –, après la guerre du Vietnam, tente de combler les failles du consensus Almond-Lippmann en intégrant des données ignorées par les chercheurs précédents, notamment les idéologies et les orientations politiques des citoyens, la culture politique et le style national du pays, la popularité du président, les objectifs politiques des actions de politique étrangère et la tolérance aux pertes humaines. Cette nouvelle définition du rôle de l'opinion publique aide à mieux comprendre les revirements d'opinion, les attitudes quelquefois contradictoires des citoyens américains et les liens complexes et encore peu définis entre les décideurs et l'opinion publique. Si le consensus actuel est désormais articulé autour du fait que l'opinion publique ne dicte jamais les priorités de politique étrangère, il est néanmoins évident que c'est elle qui en définit les paramètres et détermine la marge de manœuvre des décideurs<sup>4</sup>. Ce qui est sûr, c'est que les citoyens réclament une plus grande place dans l'élaboration des politiques et critiquent les perceptions erronées qu'ont les dirigeants de leurs opinions<sup>5</sup>.

### Le consensus Almond-Lippmann

Dans les années 1950 et 1960, plusieurs chercheurs partagent une vision élitiste de l'opinion publique<sup>6</sup> et se montrent plutôt « sceptiques quant à [sa] contribution à une politique étrangère efficace<sup>7</sup> ». C'est ce qu'on appelle le consensus Almond-Lippmann, qui a ainsi servi de cadre de référence aux études sur l'opinion publique américaine pendant une grande partie de la guerre froide (ce qui explique qu'on l'appelle aussi le « consensus de la guerre froide »).

4. R. Sobel, *op. cit.*, p. 5.

5. À ce sujet, voir Steven Kull, « What the Public Knows that Washington Doesn't », *Foreign Policy*, n° 1 (1995-1996), p. 102-115; Steven Kull, *Expecting More to Say: The American Public on Its Role in Government Decision Making*, Washington D.C., Center on Policy Attitude, 1999; Steven Kull et Irving M. Destler, *Misreading the Public: The Myth of a New Isolationism*, Washington D. C., Brookings Institution Press, 1999.

6. Jerel A. Rosati et James M. Scott, *The Politics of United States Foreign Policy*, Boston, Wadsworth, 5<sup>e</sup> éd., 2011, p. 329.

7. O. Holsti, *op. cit.*, p. 440.

Le consensus Almond-Lippmann condensait les réflexions du politologue Gabriel Almond et du journaliste Walter Lippmann. Ce dernier critiquait depuis de nombreuses années « les décideurs qui donnaient trop d'attention à l'opinion publique [puisque] la réalité objective diffèrent fortement des "stéréotypes" ou des "images dans nos têtes"<sup>8</sup> », il était inconcevable d'accorder quelque crédit que ce soit à la soi-disant sagesse populaire. Quant à Almond, il avait mis en avant la « théorie de l'humeur », selon laquelle le public américain était incapable d'avoir une opinion cohérente et stable en matière de politique étrangère en raison « du manque de structures intellectuelles et de contenu factuel<sup>9</sup> » des opinions des Américains. Selon lui, les citoyens ont davantage des « humeurs » que des opinions éclairées, rendant ainsi inutile toute tentative d'en comprendre les causes et, plus encore, d'en saisir l'impact sur les décideurs. Cette opinion est partagée entre autres par William LeoGrande, qui soutient que « le public de masse [...] n'offre pas de guide rationnel aux décideurs [pour élaborer les politiques]. Au lieu de cela, il les pousse vers des réponses émotives sans lien avec l'intérêt national<sup>10</sup>. »

Le consensus Almond-Lippmann, auquel adhérait la majorité des politologues et des historiens de l'époque de la guerre froide, était constitué de trois propositions<sup>11</sup> :

- l'opinion publique est très volatile, ce qui représente une base peu solide pour construire une politique étrangère judicieuse ;
- les opinions manquent tellement de cohérence qu'elles peuvent au mieux être décrites comme des « non-attitudes » ;
- en fin de compte, l'opinion publique américaine a un impact très limité sur la conduite de la politique étrangère.

8. Robert Y. Shapiro et Benjamin I. Page, « Foreign Policy and the Rational Public », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 32, n° 2 (1988), p. 212. Pour plus de détails sur la pensée de Lippmann à ce sujet, voir Walter Lippman, *Public Opinion*, New York, Harcourt Brace, 1922 et Walter Lippmann, *Essays on the Public Philosophy*, Boston, Little & Brown, 1955.

9. Gabriel Almond, *The American People and Foreign Policy*, New York, Praeger, 1950, p. 53.

10. William M. LeoGrande, « The Controversy over Contra Aid, 1981-90: An Historical Narrative », dans Richard Sobel (dir.), *Public Opinion in U.S. Foreign Policy: The Controversy over Contra Aid*, Lanham, Rowman & Littlefield, 1993, p. 168.

11. O. Holsti, *op. cit.*, p. 442.

Les tenants de cette conception tenaient pour acquis que le public américain était largement indifférent à la politique étrangère et aux relations internationales, sauf peut-être pendant les périodes de crise, où « l'indifférence peut se transformer en vague appréhension, en fatalisme ou en colère<sup>12</sup> ». Ces conclusions, qui ont dominé pendant une vingtaine d'années dans le monde académique américain, étaient le reflet de l'époque : les Américains – de même que les grands médias – étaient très largement en faveur de la lutte que menaient les États-Unis contre le communisme et faisaient confiance au pouvoir politique quant aux moyens à utiliser pour enrayer cette idéologie ou, à tout le moins, en limiter la portée. Il n'est donc pas étonnant que des chercheurs aient conclu à l'indifférence des citoyens.

Avec l'interventionnisme de plus en plus marqué des États-Unis un peu partout à travers le monde pour contrer le communisme, la « théorie de l'humeur » et, plus spécifiquement, le consensus Almond-Lippmann ont été remis en question en raison de l'émergence d'une plus grande diversité de points de vue, mais également de données plus précises sur l'opinion publique américaine. Par exemple, William Caspary a démontré que les citoyens américains avaient « une “humeur permissive” solide et stable face à l'engagement international<sup>13</sup> » des États-Unis, alors qu'Eugene Wittkopf et James McCormick ont critiqué l'idée d'une opinion publique guidée par des humeurs instables et chaotiques<sup>14</sup>.

Dans les années 1980 et 1990, d'autres études sont venues mettre à mal le consensus Almond-Lippmann. Leurs conclusions révèlent que l'opinion publique américaine est beaucoup plus stable que le laissent entendre les recherches antérieures, du moins en ce qui concerne les grandes orientations politiques<sup>15</sup>. De plus, il semble que les politiques

12. R. Sobel, *op. cit.*, p. 12. Voir également Eugene R. et James M. McCormick, « The Domestic Politics of Contra Aid: Public Opinion, Congress, and the President », dans Richard Sobel (dir.), *op. cit.*, p. 73-103.

13. William Caspary, « The “Mood Theory” : A Study of Public Opinion and Foreign Policy », *American Political Science Review*, vol. 64, n° 2 (juin 1970), p. 546.

14. Eugene R. Wittkopf et James M. McCormick, « The Cold-War Consensus: Did It Exist ? », *Polity*, vol. 22, n° 4 (1990), p. 627-653.

15. J. Rosati et J. Scott, *op. cit.*, p. 330. Voir également Christopher Gelpi, Peter D. Feaver et Jason Reifler, *Paying the Human Costs of War*, Princeton, Princeton University Press, 2009, p. 2.

s'adaptent le plus souvent à l'opinion générale, ce qui permet à celle-ci d'exercer « de fortes contraintes sur la gamme des options qui s'offrent aux décideurs<sup>16</sup> ». Finalement – et paradoxalement –, c'est l'agrégation des opinions contradictoires qui fait en sorte que l'opinion publique est relativement cohérente et stable. Ces études, qui sont apparues après la guerre du Vietnam, permettaient pour la première fois de considérer l'opinion publique comme un acteur de la politique étrangère en révélant sa capacité à agir sur les décideurs. Elle n'était dès lors plus un spectateur passif et indifférent. Ces réflexions donneront ainsi naissance à un nouveau modèle théorique, appelé le modèle du public rationnel.

### Le tournant de la guerre du Vietnam

La guerre du Vietnam a eu des conséquences immédiates sur la façon dont les chercheurs percevaient l'opinion publique américaine. Les années qui ont suivi ont donné lieu à des études plus rigoureuses et plus approfondies de la nature et de l'influence des citoyens et ce faisant, elles ont ébranlé les bases du consensus Almond-Lippmann.

Les travaux de Philip Converse, dès le milieu des années 1960, ont démontré que le deuxième postulat du consensus Almond-Lippmann – soit l'incohérence et le manque de structure de l'opinion publique – était un mythe<sup>17</sup>. Il explique que même si le public est mal informé, ses opinions concernant les affaires extérieures des États-Unis « sont au moins structurées de manière cohérente. En effet, la rareté des informations et un environnement de politique étrangère ambigu motiveront davantage la structuration de l'opinion publique plutôt que de la décourager<sup>18</sup>. »

L'une des analyses les plus importantes a été réalisée par Robert Shapiro et Benjamin Page à la fin des années 1980. Leur modèle du public rationnel non seulement a confirmé la désuétude du consensus Almond-Lippmann – Gabriel Almond finissant lui-même par reconnaître que

16. J. Rosati et J. Scott, *op. cit.*, p. 330.

17. Philip Converse, « The Nature of Belief Systems in Mass Publics », dans David E. Apter (dir.), *Ideology and Discontent*, New York, Free Press, 1964, p. 206-258. Il est à noter que les travaux de Converse sont controversés en raison de problèmes méthodologiques. Toutefois, ses conclusions ont été validées par d'autres chercheurs.

18. O. Holsti, *op. cit.*, p. 448.

l'opinion publique avait tendance à être de plus en plus stable –, mais s'est ensuite établi comme cadre théorique fondamental, encore valide aujourd'hui. Selon ce modèle, « les Américains, en tant qu'entité collective, ont bien fait avec l'information qui leur était offerte et ils ont formé et modifié leurs préférences de manière raisonnable<sup>19</sup> ». Les chercheurs réfutent dès lors les trois postulats du consensus Almond-Lippmann : l'opinion publique n'est ni volatile, ni incohérente, ni sans effet sur les décisions de politique étrangère. En fait, c'est l'agrégation des opinions qui contribuerait à la stabilité de l'opinion publique, alors que la qualité de l'information véhiculée par les décideurs et les médias serait garante de la cohérence de cette opinion publique<sup>20</sup>.

Shapiro et Page – de même que d'autres chercheurs après eux – ont démontré, dans un premier temps, que l'opinion publique, loin d'être capricieuse, était en réalité plutôt stable et connaissait des fluctuations peu marquées. Le tableau 9.1 présente le pourcentage de l'opinion publique américaine qui a connu une fluctuation en matière de politique étrangère à travers cinquante années de sondages : à travers cinquante années de sondages, on constate que les taux sont relativement bas et représentent un écart normal et comparable avec les changements qu'on peut retrouver sur les sujets de politique intérieure.

**TABLEAU 9.1****Magnitude des variations de l'opinion publique**

	6-7%		8-9%		10-14%		15-19%		20-29%		30% et +		Total	
	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N
<b>Politique étrangère ou de défense</b>	21	54	22	55	28	71	15	38	12	30	3	7	46	255

D'après Robert Y. Shapiro et Benjamin I. Page, « Foreign Policy and the Rational Public », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 32, n° 2 (1988), p. 217.

19. R. Shapiro et B. Page, « Foreign Policy and the Rational Public », *op. cit.*, p. 211. Voir aussi Robert Y. Shapiro et Benjamin I. Page, *The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preferences*, Chicago, University of Chicago Press, 1992.

20. R. Shapiro et B. Page, « Foreign Policy and the Rational Public », *op. cit.*, p. 213.

Selon les données recueillies par Shapiro et Page, les variations importantes de l'opinion publique sur un sujet donné de politique étrangère représentent moins de la moitié des cas. Les auteurs du modèle du public rationnel constatent que « la moitié des opinions de politique étrangère [...] examinées ne démontrent aucun changement significatif et parmi les opinions qui ont changé, près de la moitié l'ont fait à un taux de moins de 10 points de pourcentage par année<sup>21</sup> », comme le démontre le tableau 9.2. Les fluctuations importantes s'avèrent donc plutôt rares et invalident la notion selon laquelle l'opinion publique américaine est volatile.

**TABLEAU 9.2**

**Magnitude des variations de l'opinion selon les types de politiques étrangères ou de défense**

	Magnitude moyenne des variations importantes d'opinion (%)	Pourcentage des variations d'opinion de 10 points de pourcentage et plus par année	N
<b>Politique étrangère ou de défense</b>	<b>12,6</b>	<b>58</b>	<b>255</b>
Organisations internationales	10,4	41	22
Union soviétique	12,2	44	27
Seconde Guerre mondiale	11,5	100	24
Guerre de Corée	10,0	88	8
Guerre du Vietnam	10,2	79	28
Conscription	17,2	40	5
Chine	11,3	37	19
Aide au développement	15,5	65	26
Lutte contre le communisme	14,0	32	22
Défense nationale	13,6	61	23
Moyen-Orient	12,1	68	18
Autres sujets de politique étrangère ou de défense	9,9	48	23

D'après Robert Y. Shapiro et Benjamin I. Page, « Foreign Policy and the Rational Public », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 32, n° 2 (1988), p. 217.

Finalement, le modèle du public rationnel, en plus de démontrer empiriquement la stabilité et la cohérence de l'opinion publique – Shapiro et Page ayant analysé plus de 10 études de cas –, affirme par le fait même

21. *Ibid.*, p. 219.

l'influence de celle-ci sur la politique étrangère. Thomas W. Graham a ainsi utilisé des études de cas liées aux politiques de contrôle de l'armement (établies entre la présidence de Truman et celle de Reagan) pour conclure que l'opinion publique a été déterminante à toutes les étapes du processus politique, de la mise à l'ordre du jour jusqu'à la mise en œuvre des décisions<sup>22</sup>.

De nombreuses études, en amont et en aval des travaux de Shapiro et Page, ont permis de créer et d'étoffer le modèle du public rationnel, modèle qui va totalement à l'encontre du consensus Almond-Lippmann : non seulement l'opinion publique est stable, structurée et cohérente, mais ses fluctuations s'expliquent par « des circonstances changeantes ou de nouvelles informations<sup>23</sup> », et non pas par des « humeurs » ou des stéréotypes. L'opinion publique semble donc rationnelle en matière de politique étrangère, en plus de servir de force stabilisatrice à certaines occasions : Miroslav Nincic explique que, durant la guerre froide, les citoyens américains soutenaient des actions conciliantes face à l'URSS lorsque l'administration en place avait une attitude de « faucon », alors qu'ils appuyaient des politiques plus fermes lorsque l'administration avait un comportement de « colombe » face au régime soviétique<sup>24</sup>. Le modèle du public rationnel s'est finalement imposé comme référent théorique pour évaluer le comportement et l'influence de l'opinion publique en matière de politique étrangère. Les recherches menées dans les années 1990 et 2000 apporteront encore d'autres arguments pour raffiner le modèle, rendant encore plus complexes – mais également plus intéressantes et pertinentes – la compréhension et l'évaluation des attitudes du public en matière d'affaires internationales.

22. Thomas W. Graham, *The Politics of Failure: Strategic Nuclear Arms Control, Public Opinion, and Domestic Politics in the United States, 1945-1980*, thèse de doctorat, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, 1989. Pour un historique détaillé de l'évolution du modèle du public rationnel, voir Ole R. Holsti, *Public Opinion and American Foreign Policy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2<sup>e</sup> éd., 2004.

23. Robert Y. Shapiro et Benjamin I. Page, *op. cit.*, p. 243.

24. Miroslav Nincic, « The United States, the Soviet Union, and the Politics of Opposites », *World Politics*, vol. 40, n° 4 (1988), p. 452-475.

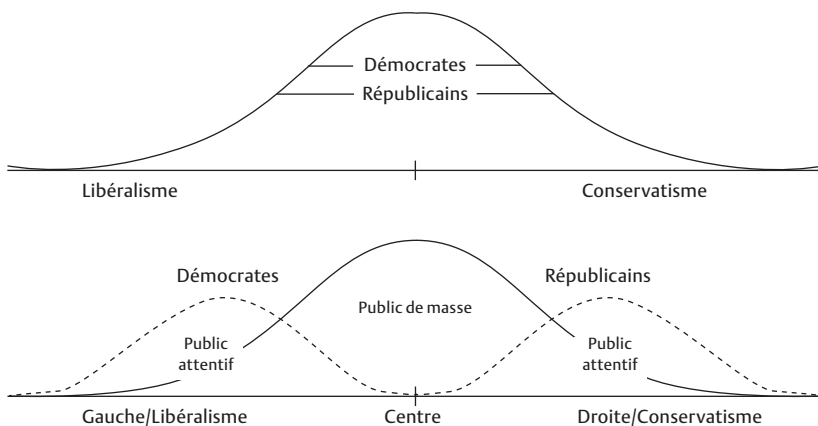
### Les nouveaux paramètres

L'évolution des théories sur l'opinion publique en politique étrangère américaine – en grande partie grâce à des outils de mesure plus fins et dans le contexte d'interventionnisme accru des États-Unis après la Seconde Guerre mondiale – a permis de démontrer que les présidents prenaient en compte l'opinion des citoyens lorsqu'il était question de déployer des troupes, mais que cette opinion pouvait également avoir une influence sur « l'escalade, la fin [d'un conflit] et d'autres décisions de politique étrangère<sup>25</sup> ». Les chercheurs ont également découvert que l'opinion publique était sensible à de nombreux facteurs, autant internes qu'externes, et que cela modifiait ses positions. Les recherches actuelles tentent donc de compléter le modèle du public rationnel en y ajoutant des variables expliquant les fluctuations de l'opinion publique ou encore celles qui sous-tendent ses choix. Ce faisant, les spécialistes sont mieux à même de prévoir les réactions du public concernant la politique étrangère. Au final, on constate que globalement, ce sont les décisions dans lesquelles « l'intérêt national apparaît le moins clairement<sup>26</sup> » qui obtiennent le moins de soutien populaire et qui réduisent la marge de manœuvre des décideurs. L'exemple du Vietnam fait d'ailleurs encore école à cet égard.

Au-delà des considérations socioéconomiques qui forment les opinions de la majorité des gens, l'idéologie (libéralisme ou conservatisme) et les orientations politiques des Américains (comment ils voient le monde et le rôle des États-Unis sur la scène internationale) semblent être des facteurs importants dans l'élaboration de leurs opinions en matière de politique étrangère. En ce qui concerne les idéologies politiques, les chercheurs ont identifié deux phases majeures depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, comme l'illustre la figure 9.1. La première phase est celle d'un large consensus idéologique qui a régné pendant à peu près toute la guerre froide et qui correspond aux conclusions tirées par les chercheurs du consensus Almond-Lippmann. La deuxième phase, qui a émergé à la suite de la guerre du Vietnam et explique le renouveau théorique des études sur l'opinion publique, présente quant à elle une plus grande diversité idéologique.

25. Alex Mintz et Karl DeRouen Jr., *Understanding Foreign Policy Decision Making*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, p. 131.

26. David D. Newsom, *The Public Dimension of Foreign Policy*, Bloomington, Indiana University Press, 1996, p. 231.

**FIGURE 9.1****Comparaison de l'orientation et de l'idéologie politiques des Américains durant la guerre froide et depuis le Vietnam**

D'après Jerel A. Rosati et James M. Scott, *The Politics of United States Foreign Policy*, 5<sup>e</sup> édition, Boston, Wadworth, 2011, p. 348.

Un constat s'impose: le « public attentif » (soit environ 10 % de la population) se radicalise de plus en plus, autant chez les démocrates que chez les républicains, alors que le « public de masse » (soit 90 % de la population) demeure assez centriste<sup>27</sup>. Cette polarisation idéologique de plus en plus nette expliquerait en partie la plus grande diversité des opinions du public en politique étrangère – tout comme en politique intérieure, d'ailleurs.

Le débat théorique autour des effets de cette polarisation sur la politique étrangère des États-Unis est, à l'heure actuelle, très vif. Certains auteurs soutiennent qu'il est de plus en plus ardu pour le président de maintenir la tradition de l'internationalisme libéral des États-Unis en raison de la division marquée de la population suivant les lignes idéologiques des partis politiques. Ainsi, le consensus bipartite en matière de politique étrangère, qui a dominé pendant toute la guerre froide, serait en train de s'effriter très rapidement. Cela signifie, selon Charles Kupchan et Peter Trubowitz, qu'il est à peu près impossible pour la Maison-Blanche de concilier le multilatéralisme (cher aux démocrates) et le renforcement

27. R. Sobel, *op. cit.*, p. 13.

de la puissance militaire (privilegié par les républicains) au sein d'une stratégie globale de politique étrangère: le centre politique s'étant effondré depuis le début des années 1990, «l'écart [entre la vision des démocrates et celle des républicains] a plus que doublé depuis la chute de l'Union soviétique<sup>28</sup>». D'autres auteurs croient plutôt que l'internationalisme libéral des États-Unis peut néanmoins survivre malgré l'absence d'un consensus populaire, notamment en raison des pressions exercées par la mondialisation et l'interdépendance<sup>29</sup>, et que cette stratégie demeure, encore aujourd'hui, la plus intéressante pour les États-Unis.

En ce qui concerne les orientations politiques du public américain, elles se présentent en deux catégories: les interventionnistes et les isolationnistes. La figure 9.2 démontre que malgré quelques fluctuations liées à l'actualité du moment et aux périodes de crise, les pourcentages d'interventionnistes et d'isolationnistes n'ont pas beaucoup changé entre 1942 et 2002: moins de 10 % d'entre eux ont modifié leur opinion.

Cependant, ces deux catégories de citoyens auront vraisemblablement des opinions divergentes sur les questions de politique étrangère et c'est là un facteur qu'il convient d'ajouter aux analyses et interprétations qui en sont issues<sup>30</sup>.

La culture politique peut être définie comme «l'identité propre et la façon dont les gens se perçoivent et perçoivent leur pays par rapport au reste du monde<sup>31</sup>». Quant au style national, il fait référence au système de valeurs et de croyances nationales qui définit le contexte de la politique.

28. Charles A. Kupchan et Peter L. Trubowitz, «Dead Center: The Demise of Liberal Internationalism in the United States», *International Security*, vol. 32, n° 2 (2007), p. 37. Voir également Charles A. Kupchan et Peter L. Trubowitz, «The Illusion of Liberal Internationalism Revival», *International Security*, vol. 35, n° 1 (2010), p. 95-109; Peter L. Trubowitz et Nicole Mellow, «Foreign Policy, Bipartisan, and the Paradox of Post-September 11 America», *International Politics*, vol. 48, n° 2-3 (2011), p. 164-187.

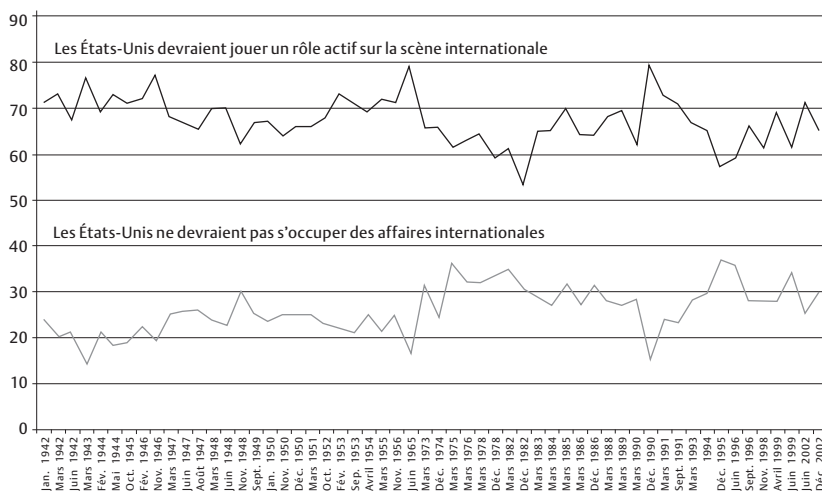
29. Stephen Chaudoin, Helen V. Milner et Dustin H. Tingley, «The Center Still Holds: Liberal Internationalism Survives», *International Security*, vol. 35, n° 1 (2010), p. 75-94.

30. Les études sur les différences d'opinion entre les hommes et les femmes peuvent être éclairantes sur la position des citoyens sur divers sujets de politique étrangère. Pour plus de détails, voir notamment Virginia Sapiro et Pamela Johnston Conover, «Gender, Feminist Consciousness, and War», *American Journal of Political Science*, vol. 37, n° 4 (1993), p. 1079-1099.

31. J. Rosati et J. Scott, *op. cit.*, p. 350.

FIGURE 9.2

### Est-ce que les États-Unis devraient jouer un rôle actif dans les affaires mondiales ?



D'après Ole R. Holsti, *Public Opinion and American Foreign Policy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2<sup>e</sup> éd., 2004, p. 44.

Les chercheurs ont compris que la culture politique et le style national américains étaient axés autour de trois caractéristiques particulières<sup>32</sup> : les Américains se perçoivent comme un peuple pacifique plutôt qu'agressif ; les États-Unis sont bienveillants et défendent la paix et la liberté partout dans le monde, et non pas seulement leurs intérêts vitaux ; les États-Unis sont une nation exceptionnelle ayant une « destinée manifeste<sup>33</sup> », et dont la culture, le mode de vie et le système social devraient être des références pour les autres peuples. De telles perceptions influencent bien évidemment les opinions en matière de politique étrangère et ce, de plusieurs façons :

32. *Ibid.*

33. La destinée manifeste, l'un des mythes fondateurs des États-Unis, est l'idée selon laquelle le peuple américain a un destin particulier lié à la diffusion des valeurs libérales. Pour plus de détails à ce sujet, voir Louis Balthazar, « Les fondements de la culture politique », dans Michel Fortmann et Pierre Martin (dir.), *Le système politique américain*, 4<sup>e</sup> édition, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, coll. « Paramètres », 2008, p. 13-34.

- simplification excessive de l'histoire et du rôle des États-Unis dans le monde ;
- renforcement de la perception selon laquelle les États-Unis sont les défenseurs du Bien ;
- existence de contradictions profondes entre les objectifs pragmatiques et les principes moraux de la politique étrangère américaine ;
- présentation manichéenne et simpliste de la politique étrangère par les décideurs ;
- présence d'un fort nationalisme et d'intolérance, à la fois à l'étranger et aux États-Unis mêmes ;
- sensibilité plus grande des dirigeants et de la politique étrangère aux fluctuations de l'opinion publique, alors que celle-ci le sera davantage aux événements ponctuels (plutôt qu'intéressée aux stratégies à moyen et long termes)<sup>34</sup>.

Cette culture politique connaît cependant des exceptions, dont la guerre du Vietnam et la guerre en Irak de 2003. Lorsque ces conflits se sont mis à dérapier et que les forces armées américaines subissaient de lourdes pertes ou n'obtenaient pas les résultats escomptés, les Américains défendaient des opinions plus conservatrices, à savoir que les interventions militaires devraient être limitées à la protection des intérêts vitaux des États-Unis<sup>35</sup> (nous reparlerons de ces éléments lorsque nous présenterons le rôle des médias). Cependant, lorsqu'il est question d'opérations militaires multilatérales ou encore avalisées par de grandes institutions ou coalitions internationales – telles que l'ONU ou l'OTAN, par exemple –, il semble que les Américains soient plus enclins à appuyer l'usage de la force et ce, même si les intérêts de leur pays ne sont pas directement en jeu<sup>36</sup>.

Les chercheurs ont aussi remarqué qu'un président populaire – ou dont les gens étaient en majorité satisfaits – avait une plus grande marge de manœuvre que les autres. D'une part, ces présidents populaires pou-

34. *Ibid.*, p. 352-355.

35. *Ibid.*, p. 358.

36. À ce sujet, voir Joseph M. Grieco, Christopher Gelpi, Jason Reifler et Peter D. Feaver, « Let's Get a Second Opinion: International Institutions and American Public Opinion Support for War », *International Studies Quarterly*, vol. 55, n° 2 (2011), p. 563-583 ; Richard C. Eichenberg, « Victory Has Many Friends: U.S. Public Opinion and the Use of Military Force, 1981-2005 », *International Security*, vol. 30, n° 1 (2005), p. 140-177.

vaient plus facilement obtenir l'appui du Congrès – en particulier quand le gouvernement est divisé<sup>37</sup> – et, d'autre part, ils arrivaient à imposer plus rapidement leurs vues au sein de leur équipe décisionnelle<sup>38</sup>.

Il faut également souligner le rôle de l'effet de ralliement autour du drapeau : « les crises ont tendance à augmenter l'appui de l'opinion publique au président et à sa politique<sup>39</sup> ». Ce phénomène a notamment été constaté lors des attaques du 11 septembre 2001 et de la guerre en Irak qui a suivi. Par contre, un président ne peut espérer augmenter sa cote de popularité ou son taux de satisfaction – à tout le moins de manière durable – en déclenchant une guerre ou en déployant des troupes à l'étranger<sup>40</sup>.

Ces réflexions ont mené Bruce Jentleson à s'interroger sur les liens entre le soutien de l'opinion publique à une action de politique étrangère et les objectifs spécifiques de celle-ci. Se penchant sur plusieurs décisions prises par les administrations américaines dans les années 1980, il a établi que l'opinion publique avait tendance à soutenir les interventions qui visaient à contenir un ennemi, mais avait plus de mal à appuyer celles qui avaient pour but d'imposer des changements politiques internes. Ainsi, selon le chercheur, « les variations de l'appui du public sont expliquées par les différences, dans les objectifs politiques principaux, entre l'utilisation de la force pour contraindre un État agresseur et l'utilisation de la force pour influencer ou imposer un changement politique à l'intérieur d'un autre État<sup>41</sup> ». D'autres chercheurs ont par la suite étayé les conclusions de Jentleson, dont Richard Eichenberg et Steven Kull.

Le public construit donc ses opinions de manière rationnelle et les motivations à l'origine de ces opinions relèvent à la fois des idéologies, de

37. Brian Newman et Kevin Lammert, « Divided Government and Foreign Relations Approval », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 41, n° 2 (2011), p. 375-392.

38. R. Sobel, *op. cit.*, p. 15 ; E. Wittkopf et J. McCormick, *op. cit.*, p. 93.

39. James Lee Ray, *American Foreign Policy and Political Ambition*, Washington D.C., CQ Press, 2008, p. 93.

40. *Ibid.*

41. Bruce W. Jentleson, « The Pretty Prudent Public: Post Post-Vietnam American Public Opinion on the Use of Military Force », *International Studies Quarterly*, vol. 36, n° 1 (1992), p. 49. Voir également Bruce W. Jentleson et Rebecca L. Britton, « Still Pretty Prudent: Post-Cold War American Public Opinion on the Use of Military Force », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 42, n° 4 (1998), p. 395-417.

la culture et du président mais, surtout, des objectifs politiques des décisions de politique étrangère.

L'appui aux opérations militaires n'est pas sans lien avec le nombre de soldats américains qui y trouvent la mort, comme le démontre le tableau 9.3.

**TABLEAU 9.3**

**Les facteurs qui influencent le soutien de la population à l'utilisation de la force**

Facteurs	Très important (%)
Nombre de vies américaines perdues	86
Nombre de civils tués	79
Opinion publique américaine favorable	71
Implication des autres puissances	69
Durée des combats	61
Possibilité d'échec	56
Appui des alliés	56
Possible infraction au droit international	55
Coût financier	45

D'après Larson, Eric V. (1996). *Casualties and Consensus. The Historical Role of Casualties in Domestic Support for U.S. Military Operations*, Research Brief n° 2502, Washington, D. C., RAND Corporation, [www.rand.org/publications/MR/MR726](http://www.rand.org/publications/MR/MR726)].

À ce sujet, deux théories prévalent. La théorie du déclin logarithmique, soutenue notamment par John Mueller, Scott Gartner et Gary Segura, stipule simplement que « plus les victimes s'accumulent, plus le soutien du public diminue<sup>42</sup> ».

La théorie issue du calcul coûts/bénéfices, pour sa part, affirme plutôt que « le niveau de la sensibilité du public à l'égard des pertes militaires dépend principalement du contexte dans lequel ces pertes surviennent<sup>43</sup> » : si l'intervention est perçue comme juste et que les chances de l'emporter

42. John Mueller, « The Iraq Syndrome », *Foreign Affairs*, vol. 84, n° 6 (2005), p. 44. Voir aussi John Mueller, *War, Presidents, and Public Opinion*, New York, John Riley, 1973; Scott S. Gartner et Gary Segura, « War, Casualties, and Public Opinion », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 42, n° 3 (1998), p. 278-300; Scott S. Gartner, « The Multiple Effects of Casualties on Public Support for War: An Experimental Approach », *American Political Science Review*, vol. 102, n° 1 (2008), p. 95-106.

43. Christopher Gelpi, Peter D. Feaver et Jason Reifler, « Success Matters: Casualty Sensitivity and the War in Iraq », *International Security*, vol. 30, n° 3 (2005-2006), p. 7.

paraissent bonnes, les citoyens pourront accepter davantage de pertes humaines américaines<sup>44</sup>. Cette thèse est défendue par un nombre croissant de chercheurs, dont les plus importants sont Christopher Gelpi, Jason Reifler, Richard Eichenberg, Louis Klarevas, Alvin Richman, Benjamin Schwarz et plus particulièrement Peter Feaver<sup>45</sup>.

En conclusion, on peut dire qu'il apparaît clairement que l'opinion américaine n'est pas le bloc monolithique qu'avait dépeint le consensus Almond-Lippmann. De plus, force est de constater que l'opinion publique a une certaine influence sur les décideurs et ultimement, sur la politique étrangère qu'ils élaborent. Cette influence est surtout indirecte : les citoyens choisissent leurs dirigeants, mais, plus précisément, l'opinion publique « détermine la limite du discours politique légitime [...] et les questions qui peuvent être mises à l'ordre du jour, de même que les options politiques acceptables qui peuvent être envisagées par les décideurs<sup>46</sup> ». Il existe néanmoins des limites à l'influence de l'opinion publique. En effet, si la volonté de la Maison-Blanche est ferme, l'opinion publique pourra plus difficilement faire fléchir les décideurs. Toutefois, celle-ci dispose d'un outil de taille pour influencer la politique étrangère et imposer ses vues sur les décideurs lorsqu'elle le juge nécessaire : les médias. Nous verrons donc, tout d'abord, comment les médias peuvent agir sur la politique étrangère et, ensuite, nous présenterons les nombreuses interactions entre l'opinion publique et les médias, de même que les effets potentiels de celles-ci sur la formulation et la conduite de la politique étrangère des États-Unis.

### **Le rôle des médias traditionnels**

Les médias sont importants dans la formulation et la conduite de la politique étrangère des États-Unis parce qu'ils servent d'abord et avant tout

44. *Ibid.*

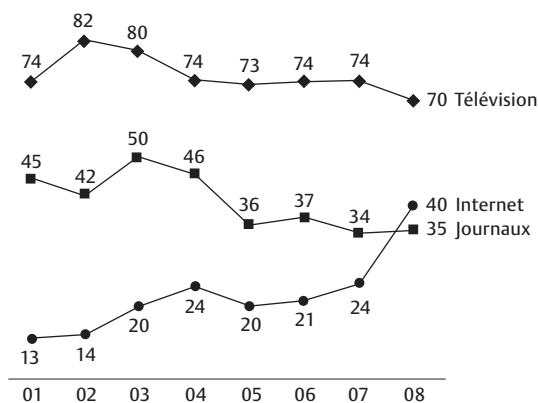
45. Pour plus de détails sur cette question, voir Richard C. Eichenberg, *op. cit.* ; Benjamin Schwarz, *Casualties, Public Opinion, and U.S. Military Intervention*, Washington D.C., RAND Corporation, 1994 ; Eric V. Larson, *Casualties and Consensus: The Historical Role of Casualties in Domestic Support for U.S. Military Operations*, Washington D.C., RAND Corporation, 1996 ; Alvin Richman, « American Support for International Involvement: General and Specific Components of Post-Cold War Changes », *Public Opinion Quarterly*, vol. 60, n° 2 (1996), p. 305-321 ; et C. Gelpi, P. Feaver et J. Reifler, *op. cit.*

46. J. Rosati et J. Scott, *op. cit.*, p. 338.

à former l'opinion publique. En effet, « 70 % des préoccupations du public en matière de politique étrangère reflètent leur prédominance à la télévision<sup>47</sup> ». Il est donc faux de dire que les médias n'ont aucun impact sur la politique étrangère, en particulier en ce qui concerne la télévision qui est, encore aujourd'hui, la principale source d'information de la population américaine. Les figures 9.3 et 9.4 présentent respectivement les sources d'information des Américains et le lien entre le soutien de l'opinion publique à des dépenses militaires accrues et les références médiatiques faites à la menace soviétique pendant la guerre froide.

**FIGURE 9.3**

**Les sources d'information des Américains, 2001-2008**

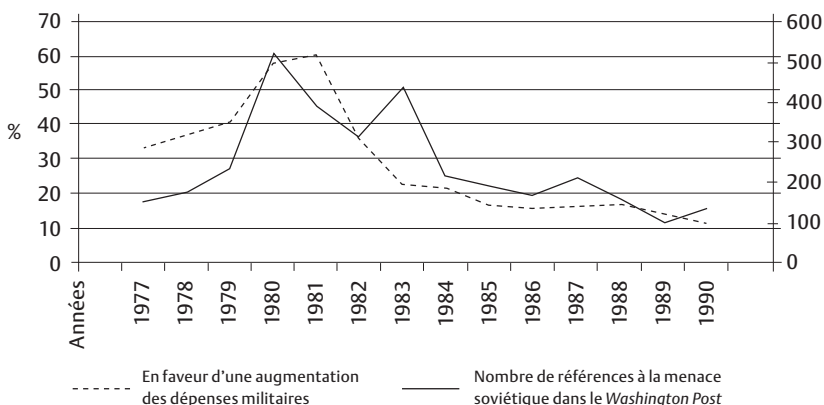


D'après Jerel A. Roseti et James M. Scott, *The Politics of United States Foreign Policy*, Boston, Wadsworth, 5<sup>e</sup> éd., 2011, p. 432.

La croyance générale selon laquelle les médias sont tout-puissants parce qu'ils peuvent déterminer les priorités politiques et les imposer aux décideurs est toutefois largement exagérée. En réalité, on remarque plutôt que les positions médiatiques suivent de très près celles de l'opinion publique<sup>48</sup> : durant la Seconde Guerre mondiale, les médias appuyaient les efforts de guerre du gouvernement alors que pendant la guerre froide, ils participaient au vaste consensus sur la nécessité de lutter contre le

47. David L. Paletz, *The Media in American Politics*, New York, Longman, 2<sup>e</sup> éd., 2002, p. 157.

48. J. Rosati et J. Scott, *op. cit.*, p. 424.

**FIGURE 9.4****Soutien de la population à l'augmentation des dépenses militaires et références médiatiques à la menace soviétique, 1977-1990**

D'après Robert M. Entman, « Mediating the Public's Influence on Foreign Policy », dans Doris A. Graber (dir.), *Media Power in Politics*, Washington, D.C., CQ Press, 6<sup>e</sup> éd., 2011, p. 320.

communisme. Depuis la guerre du Vietnam, les médias présentent, tout comme l'opinion publique, une plus grande diversité d'opinions au sujet de la politique étrangère et plus particulièrement des interventions militaires. Les médias ont cependant tendance à défendre le statu quo et soutiennent généralement les politiques gouvernementales.

Le rôle et l'influence des médias peuvent être évalués à l'aide de trois théories principales : l'indexation, l'effet CNN et la télédiplomatie. Après avoir présenté ces théories, nous verrons dans quelle mesure et selon quelles modalités l'opinion publique peut être influencée – ou non – par les médias.

### L'indexation

Les spécialistes de l'influence des médias sur la politique étrangère ont constaté et démontré depuis longtemps que ce sont les représentants du gouvernement qui constituent les sources principales des journalistes en ce domaine<sup>49</sup>. Il n'est donc pas surprenant que leurs reportages reflètent

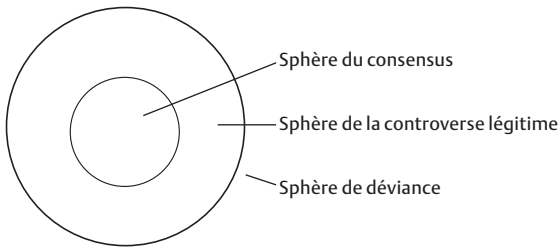
49. W. Lance Bennett, « Toward a Theory of Press-State Relations in the United States », *Journal of Communication*, vol. 40, n° 2 (1990), p. 103.

l'opinion des décideurs, comme l'explique la théorie de l'indexation. Selon cette théorie élaborée par Lance Bennett, lorsque les intérêts nationaux des États-Unis sont en jeu, «les médias mettent généralement l'accent sur les positions [défendues] par le gouvernement jusqu'à ce que plusieurs sources respectées expriment une dissension<sup>50</sup>».

Daniel Hallin a vérifié cette théorie en étudiant la couverture médiatique de la guerre du Vietnam et a conclu que dans ce cas, il est clair que «les médias nationaux [...] ont reflété les opinions de leaders éminents et de hauts fonctionnaires gouvernementaux<sup>51</sup>». La figure 9.5 illustre les trois sphères de la couverture médiatique de la politique étrangère telles que déterminées par Hallin.

**FIGURE 9.5**

**Les frontières politiques de la couverture médiatique de la politique étrangère américaine**



Source : Daniel C. Hallin, *The «Uncensored War»: The Media and Vietnam*, Berkeley, University of California Press, 1986, p. 117.

La sphère du consensus est celle dans laquelle les médias se trouvent lorsqu'ils sont d'accord avec l'opinion des élites. Lorsqu'ils ne sont pas d'accord, ils naviguent alors dans la sphère de la controverse légitime. Quant à la sphère de déviance, elle est le lieu des opinions et des idées marginales, non couvertes par les médias traditionnels et non défendues par des membres de l'élite nationale. Comme les journalistes craignent, lors d'un conflit impliquant les États-Unis, de manquer de patriotisme, ils ont tendance à être exagérément sensibles à la ferveur nationaliste<sup>52</sup>.

50. Doris A. Graber, *Mass Media and Politics*, Washington D.C., CQ Press, 8<sup>e</sup> éd., 2010, p. 306.

51. Daniel C. Hallin, *The «Uncensored» War: The Media and Vietnam*, Berkeley, University of California Press, 1986, p. 117.

52. J. Rosati et James M. Scott, *op. cit.*, p. 438.

Ce faisant, leurs reportages soutiendront la position du gouvernement tant que des figures politiques importantes n'afficheront pas d'opinions discordantes.

La théorie de l'indexation a perdu un peu de sa pertinence depuis la fin de la guerre froide, puisque le consensus des élites est beaucoup plus rare en ce qui a trait à la politique étrangère. Cet état de fait a permis à Robert Entman de développer une variante de la théorie de l'indexation : son modèle des cascades soutient que ce manque de consensus « laisse les médias libres de choisir parmi les interprétations concurrentes des événements qui surviennent à l'étranger<sup>53</sup> ». S'il est vrai que les reportages sont aujourd'hui beaucoup plus critiques de la politique étrangère de la Maison-Blanche que durant la guerre froide, la théorie de l'indexation demeure encore valide, comme l'a démontré la guerre en Irak de 2003.

### L'effet CNN

Lorsque les intérêts vitaux des États-Unis ne sont pas directement concernés, on peut voir un effet médiatique plus marqué sur la politique étrangère, c'est-à-dire que les médias vont agir plus directement sur l'opinion publique qui elle, pourra exiger des actions concrètes de la part du gouvernement. On parle alors de la théorie de l'effet CNN.

La définition même de l'effet CNN ne fait pas l'unanimité. Certains, comme le diplomate George Kennan, définissent l'effet CNN comme la perte de contrôle du politique au profit des médias, alors que d'autres le considèrent plutôt comme la capacité des médias à faire réagir le gouvernement<sup>54</sup>. Puisqu'aucune étude n'a pu démontrer à ce jour que « sans la pression médiatique, telle politique n'aurait pas été adoptée<sup>55</sup> », à tout le moins sans la pression d'autres acteurs, c'est « le procédé par lequel les reportages télévisés influencent l'opinion publique, laquelle peut à son

53. D. Graber, *op. cit.*, p. 306. Pour plus de détails sur la théorie des cascades, voir Robert M. Entman, *Projections of Power: Framing News, Public Opinion, and U.S. Foreign Policy*, Chicago, University of Chicago Press, 2004.

54. Karine Prémont, *La télévision mène-t-elle le monde?*, Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. Enjeux contemporains, 2006, p. 120.

55. Piers Robinson, « Media and U.S. Foreign Policy », dans Michael Cox et Doug Stokes (dir.), *U.S. Foreign Policy*, New York, Oxford University Press, 2008, p. 170.

tour influencer les décideurs<sup>56</sup>», qui est généralement considéré comme représentant l'effet CNN. En ce sens, la théorie de l'effet CNN démontre bien que les images de souffrance humaine agissent réellement sur les citoyens américains.

Plusieurs chercheurs et journalistes se sont intéressés à l'effet CNN, dont les plus éminents sont Steven Livingston, Nik Gowing, Jonathan Mermin, Warren Strobel et Eytan Gilboa. On doit toutefois à Piers Robinson d'avoir établi différents types d'effets CNN. Si Robinson soutient que les médias sont incapables, seuls, de forcer le gouvernement américain à intervenir ou à se retirer d'un conflit qui se déroule à l'étranger<sup>57</sup>, ils peuvent néanmoins convaincre le public de le faire à leur place et ce, de trois façons différentes<sup>58</sup> :

- les médias ont un effet accélérant parce qu'ils obligent les décideurs à répondre plus rapidement aux situations de crise (*accelerating effect*) : cela fut le cas notamment lorsque l'administration de George H. Bush a décidé d'intervenir pour protéger les Kurdes irakiens contre Saddam Hussein, en 1991, puisque les médias ont clairement accéléré la mise en œuvre de cette décision<sup>59</sup> ;
- les médias peuvent aider les décideurs à obtenir le soutien des citoyens pour une politique précise (*enabling effect*) : cet effet est visible dans la préparation et la conduite des guerres en Afghanistan et en Irak après les attentats du 11 septembre 2001 ;
- les médias sont quelquefois des obstacles à une action de politique étrangère parce que les dirigeants craignent les effets d'une couverture médiatique négative de leurs décisions (*impediment effect*) : durant l'intervention contre la Serbie en 1999, « l'administration Clinton a circonscrit les options militaires aux attaques aériennes de manière à éviter les pertes américaines [et donc, à éviter] la publicité négative qu'auraient eue ces pertes de vies sur une opération par ailleurs déjà controversée<sup>60</sup> ».

56. *Ibid.*, p. 169.

57. Piers Robinson, *The CNN Effect: The Myth of News, Foreign Policy and Intervention*, Londres, Routledge, 2002.

58. Piers Robinson, « Media and US Foreign Policy », p. 171.

59. D. Graber, *op. cit.*, p. 307.

60. P. Robinson, 2008, « Media and US Foreign Policy », p. 171.

Pour Piers Robinson – et bien d'autres –, les médias peuvent convaincre l'opinion publique de la nécessité d'une intervention militaire américaine pour mettre fin aux souffrances d'une population touchée par une catastrophe naturelle ou par la guerre, mais ne peuvent en aucun cas forcer la Maison-Blanche à le faire si celle-ci n'en a pas déjà l'intention. De plus, l'évaluation systématique de la couverture médiatique des interventions américaines des années 1990 démontre clairement que les reportages ne précèdent jamais les annonces officielles du gouvernement. C'est ce qu'a constaté Warren Strobel, journaliste et auteur d'une vaste étude sur la couverture médiatique américaine des conflits au Rwanda, en Haïti et en Bosnie-Herzégovine<sup>61</sup>. Son étude illustre l'incapacité des médias à imposer leurs priorités politiques et leur grande dépendance à l'égard des sources gouvernementales. Le tableau 9.4 résume les résultats obtenus par Strobel.

**TABLEAU 9.4**

**Nombre de reportages télévisés sur les conflits au Rwanda, en Haïti et en Bosnie-Herzégovine (sur ABC, CBS, NBC et CNN)**

Mois	Rwanda, 1994	Haïti, 1994	Bosnie-Herzégovine, 1995
Janvier	0	2	12
Février	0	1	9
Mars	0	3	11
Avril	43	13	21
Mai	44	55	42
Juin	26	51	88
Juillet	69	58	109
Août	39	32	61
Septembre	2	125	79
Octobre	1	64	115
Novembre	3	8	140
Décembre	0	7	211

Tableau compilé par l'auteure d'après des données tirées de Warren P. Strobel, *Late-Breaking Foreign Policy: The News Media's Influence on Peace Operations*, Washington D.C., United States Institute of Peace Press, 1997, p. 145 et 201; Karine Prémont. *La télévision mène-t-elle le monde?*, Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. Enjeux contemporains, 2006, p. 95 et du Vanderbilt Television News Archives, [<http://tvnews.vanderbilt.edu>].

61. Warren P. Strobel, *Late-Breaking Foreign Policy: The News Media's Influence on Peace Operations*, Washington D.C., United States Institute of Peace Press, 1997.

Dans le cas du Rwanda, l'augmentation du nombre de reportages est due au début du génocide (avril) et, plus tard, à l'annonce faite par Clinton de la création d'un pont aérien pour faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire (juillet). Ajoutons que malgré les images atroces et la sympathie du public américain, les médias n'ont jamais pu convaincre l'administration Clinton d'intervenir pour prévenir les massacres ou y mettre fin. Quant à la couverture médiatique d'Haïti, en 1994 (les États-Unis menaient une intervention visant à reconduire Jean-Bertrand Aristide au pouvoir), on peut constater que l'augmentation du nombre de reportages, en septembre, a « suivi l'envoi de troupes américaines à Port-au-Prince. La couverture a cessé brusquement lorsqu'il a été clair qu'il n'y aurait pas d'opposition interne sérieuse [à l'opération militaire] et que les démocrates et les autres voix discordantes se sont tues<sup>62</sup>. » Le même phénomène s'est produit en Bosnie-Herzégovine : les médias se sont intéressés davantage à ce conflit lorsque différents représentants de la Maison-Blanche ont pris position en faveur d'une intervention (juillet 1995) et lorsque les troupes américaines ont finalement été envoyées, à la fin de l'année.

Jonathan Mermin a, quant à lui, étudié plusieurs interventions militaires américaines pour tenter de comprendre et de mesurer l'effet CNN<sup>63</sup>. Son analyse de l'intervention en Somalie – où les États-Unis ont envoyé des troupes en 1992 pour protéger la population et l'acheminement de l'aide humanitaire durant le conflit opposant diverses factions en lutte pour le contrôle du pouvoir politique – a permis de confirmer les conclusions de Strobel.

**TABLEAU 9.5**

**La couverture télévisée du conflit en Somalie, 1992**

Phases	Dates	Total de la couverture (en minutes)
I	du 1 <sup>er</sup> janvier au 21 juillet	6,5
II	du 22 juillet au 13 août	15,4
III	du 14 août au 18 septembre	55,3
IV	du 19 septembre au 8 novembre	4,2
V	du 8 novembre au 25 décembre	16,3

D'après Jonathan Mermin, *Debating War and Peace: Media Coverage of U.S. Intervention in the Post-Cold War Era*, Princeton, Princeton University Press, 1999, p. 123.

62. K. Prémont, *op. cit.*, p. 69.

63. Jonathan Mermin, *Debating War and Peace: Media Coverage of U.S. Intervention in the Post-Cold War Era*, Princeton, Princeton University Press, 1999.

Dans le tableau 9,5, on constate que Mermin a découpé la couverture médiatique en cinq phases. Il a ensuite déterminé que les phases I et IV ont été les moins couvertes par les médias américains : la phase I parce que les décideurs n'avaient pas encore parlé de ce conflit aux médias et la phase IV parce que les États-Unis étaient alors en pleine campagne électorale présidentielle. La couverture médiatique la plus importante en termes quantitatifs arrive à la fin de la phase II et suit directement l'annonce de la création d'un pont aérien. Quant à la phase V, sa couverture médiatique plus importante suit, elle aussi, une annonce officielle de la Maison-Blanche, soit l'envoi de soldats en Somalie<sup>64</sup>.

La théorie de l'effet CNN explique un phénomène réel et facilement observable, soit l'influence des images télévisées sur l'opinion publique : dans tous les cas analysés, il y a eu un revirement de l'opinion publique après les reportages télévisés, revirement en faveur d'une intervention militaire américaine pour aider les populations en danger. Toutefois, de nombreuses difficultés compliquent l'évaluation de l'effet CNN : il est à peu près impossible d'isoler l'influence de la télévision des autres facteurs qui peuvent agir sur les citoyens et qui sont présents en même temps, que ce soit le contexte politique intérieur ou extérieur, la position des élites, l'influence des autres médias (traditionnels ou sociaux) ou encore le type d'actions prôné par la Maison-Blanche. C'est pourquoi les chercheurs qui travaillent sur l'effet CNN peinent encore à le définir. Il est cependant certain qu'il n'existe aucun cas de politique étrangère où ce sont les médias qui ont été, seuls et de manière indépendante, les instigateurs d'une intervention militaire des États-Unis.

### La télédiplomatie

Si le manque de preuves ne permet pas de soutenir l'idée que les médias peuvent être à l'origine d'une décision de politique étrangère, il existe cependant plusieurs cas où ce sont des journalistes qui ont forcé le cours des événements. C'est ce que Lee Edwards appelle la *mediapolitik* et que Eytan Gilboa identifie comme de la télédiplomatie<sup>65</sup>. C'est là un phénomène

64. Pour plus de détails sur le cas d'école qu'est la couverture médiatique de l'intervention américaine en Somalie, voir *ibid.*, W. Strobel, *op. cit.* et K. Prémont, *op. cit.*

65. Lee Edwards, *Mediapolitik: How the Mass Media Have Transformed World Politics*, Washington D.C., Catholic University of America Press, 1991;

plutôt rare puisque les journalistes bénéficiant de l'écoute attentive des hauts dirigeants politiques sont peu nombreux.

Il faut distinguer, d'une part, les médias qui agissent quelquefois comme diplomates sur la scène internationale et, d'autre part, la capacité de certains journalistes – et non des entreprises médiatiques qu'ils représentent – d'être à l'origine de décisions de politique étrangère ou de contribuer directement à d'importants bouleversements internationaux.

Dans le premier cas de figure, il arrive que les médias (et plus particulièrement la télévision) « servent de canal direct de communication entre les représentants du gouvernement ou les élites politiques d'une nation et ceux d'autres nations<sup>66</sup> ». On peut penser au cas de la crise des otages de Téhéran en 1979, durant laquelle le président Jimmy Carter s'adressait aux preneurs d'otages par le biais de la télévision, mais également à la guerre du Golfe de 1991, où le président Bush interpellait directement Saddam Hussein ou la population irakienne par l'intermédiaire de CNN.

Dans le deuxième cas de figure, il s'agit de journalistes qui ont pris des initiatives personnelles ayant mené soit à des décisions gouvernementales précises (qui n'auraient probablement pas été prises sans le travail du journaliste), soit à des changements politiques importants. Par exemple, Walter Cronkite (CBS) est à l'origine du rapprochement entre Israël et l'Égypte à la fin des années 1970 (dans lequel le président Carter a pris une part active par la suite)<sup>67</sup>, alors que le travail acharné de Ted Koppel (ABC) a été un facteur prépondérant dans l'isolement de l'Afrique du Sud pendant le régime d'apartheid<sup>68</sup>. Cet immense pouvoir que peuvent détenir certains journalistes est notamment dû à leur accès privilégié à des dirigeants ou des leaders politiques avec qui les États-Unis ont peu ou pas de contacts. Ce fut le cas avec Fidel Castro, Oussama Ben Laden, Kim Jong-il,

Eytan Gilboa, « Global News and Foreign Policy », *Journal of Communication*, vol. 52, n° 4 (2005), p. 731-748.

66. James F. Larson, « Television and U.S. Foreign Policy: The Case of the Iran Hostage Crisis », *Journal of Communication*, vol. 36, n° 4 (1986), p. 114.

67. Michael Gurevitch, « The Globalization of Electronic Journalism », dans James Curran et Michael Gurevitch (dir.), *Mass Media and Society*, Londres, Edward Arnold, 1991, p. 187-188.

68. Ted Koppel et Kyle Gibson, *Nightline: History in the Making and the Making of Television*, New York, Times Book, 1996, p. 65-117.

Saddam Hussein et Mouammar Kadhafi, « qui ont tous donné des entrevues à des journalistes américains alors qu'il y avait peu de relations diplomatiques ou politiques entre leur pays respectif et les États-Unis<sup>69</sup> ».

La télédiplomatie est donc une théorie qui démontre une facette plus directe de l'influence que peuvent avoir les journalistes sur la politique étrangère américaine ou sur les relations internationales en général. Il ne s'agit toutefois pas là d'un effet purement médiatique, puisque cette influence est habituellement portée par des personnes – bien qu'elles soient journalistes – et non par les médias en tant que tels. L'omniprésence de la télévision et la place grandissante qu'occupent les médias sociaux, et plus particulièrement la vitesse à laquelle ils transmettent les informations, laissent penser que la télédiplomatie – ou, dans l'avenir, ce qu'on pourra peut-être appeler la webdiplomatie –, parce qu'elle est beaucoup plus rapide et directe que la diplomatie traditionnelle, pourrait se révéler plus fréquente et plus efficace que les canaux de communication traditionnels entre les diplomates et les dirigeants politiques.

### Les variables qui affectent l'influence des médias sur l'opinion publique

De quelque nature qu'elle soit, l'influence des médias sur l'opinion publique est renforcée ou affaiblie par des facteurs aussi variés que le leadership politique, le type d'interventions militaires préconisé par la Maison-Blanche et le niveau de violence du conflit dans lequel interviennent les États-Unis.

Avant d'aborder ces variables, soulignons que l'opinion publique est influencée par les médias de trois façons<sup>70</sup> :

- par un effet de cadrage (*framing effect*), c'est-à-dire que le public sera influencé par la façon dont les médias vont présenter l'information ;
- par un effet d'amorçage (*priming effect*), qui veut que les sujets qui reçoivent le plus d'attention médiatique seront ceux sur lesquels les dirigeants seront évalués par l'opinion publique ;

69. K. Prémont, *op. cit.*, p. 132. Voir également Eytan Gilboa, *op. cit.*, p. 738.

70. Denis McQuail, *McQuail's Mass Communication Theory*, 5<sup>e</sup> édition, Londres, Sage, 2005, p. 511-514.

- par la mise à l'ordre du jour (*agenda-setting*), qui fait en sorte que les sujets les plus diffusés par les médias sont considérés comme les plus importants par le public<sup>71</sup>.

C'est donc par l'entremise de ces mécanismes que l'opinion publique est intimement liée aux médias (et inversement). Loin d'être passive, toutefois, l'opinion publique dicte également les paramètres à l'intérieur desquels les médias pourront agir sur elle.

Selon Warren Strobel, l'influence des médias sur l'opinion publique est inversement proportionnelle à la volonté politique d'intervenir dans un conflit<sup>72</sup>. Ainsi, lorsque «le gouvernement est déterminé à maintenir une stratégie minimaliste, sans risque et à faibles coûts, les reportages télévisés ne peuvent le forcer à s'engager<sup>73</sup>». Même chose si le gouvernement est déterminé à se lancer dans une vaste intervention militaire. Cependant, si la politique proposée par la Maison-Blanche est «incohérente ou faiblement soutenue par le Congrès et la population<sup>74</sup>», les médias disposeront alors de meilleures occasions de la contraindre à réviser sa décision. En somme, les médias et l'opinion publique possèdent, ensemble, un fort pouvoir de persuasion sur la Maison-Blanche lorsque celle-ci est indécise ou a élaboré à la hâte ses politiques.

L'opinion publique est également sensible aux types d'interventions militaires. En comparant ceux-ci, l'intérêt de l'opinion publique et l'influence des médias, Steven Livingston a démontré que les citoyens sont davantage intéressés aux guerres qu'à tout autre type d'opérations militaires – dont les missions de paix, les opérations spéciales et les conflits de basse intensité – et que ce faisant, les médias peuvent être plus influents dans ces cas<sup>75</sup>. Comme les enjeux sont plus élevés pendant les guerres et

71. Maxwell McCombs et Donald L. Shaw, «The Evolution of Agenda-Setting Research: Twenty-Five Years in the Marketplace of Ideas», *Journal of Communication*, vol. 43, n° 2 (1993), p. 58-67; Maxwell McCombs, *Setting the Agenda: The Mass Media and Public Opinion*, Malden, Polity, 2004.

72. W. Strobel, *op. cit.*

73. Nik Gowing, «Instant Pictures, Instant Policy», *The Independent*, 3 juillet 1994, p. 14.

74. W. Strobel, *op. cit.*, p. 35.

75. Steven Livingston, *Clarifying the CNN Effect: An Examination of Media Effects According to Type of Military Intervention*, Research Paper R-18, Massachusetts, The Joan Shorenstein Center, Harvard University, 1997, [www.genocidewatch.org](http://www.genocidewatch.org)

que celles-ci touchent généralement aux intérêts vitaux des États-Unis, les citoyens ont donc tendance à être plus attentifs aux reportages présentés par les médias.

Parallèlement aux études de Livingston sur les types d'interventions militaires, Peter Viggo Jakobsen s'est intéressé à la violence présente dans les différentes phases des conflits dans lesquels les États-Unis se sont impliqués. Il dégage trois constats de ses réflexions :

- l'effet des médias est habituellement nul sur l'opinion publique durant la phase de prévention du conflit en raison du faible niveau de violence ;
- durant le conflit lui-même, l'effet des médias est beaucoup plus substantiel : non seulement ils préparent l'opinion publique à une éventuelle intervention des États-Unis, mais la violence a souvent généré plus de victimes ;
- lors de la phase de règlement du conflit, l'intérêt des médias et de l'opinion publique s'émousse très rapidement, en particulier si les troupes américaines quittent les lieux et que la violence ou les combats cessent<sup>76</sup>.

De manière générale, il est plus attrayant et intéressant – autant pour les médias que pour les citoyens – de suivre le déroulement d'un conflit auquel les États-Unis participent s'il est violent et fait beaucoup de victimes civiles. Cela est également vrai si des intérêts américains sont en jeu.

Selon les spécialistes de l'opinion publique Robert Shapiro et Benjamin Page, « la qualité de l'opinion publique a tendance à refléter la qualité de l'information et des choix que lui présentent les médias. Si le public semble déraisonnable ou confus sur certains sujets, la faute en incombe généralement aux fournisseurs de cette information – ou de cette désinformation<sup>77</sup> ». L'opinion publique mérite par ailleurs d'être considérée par les décideurs politiques lorsqu'elle est bien informée et intéressée, ce qui arrive plus souvent qu'ils pourraient le croire.

Par contre, les médias ne sont pas maîtres absolus de la formation et de l'évolution de l'opinion publique, en politique étrangère comme en

76. Peter Viggo Jakobsen, « Focus on the CNN Effect Misses the Point : The Real Media Impact on Conflict Management Is Invisible and Indirect », *Journal of Peace Research*, vol. 37, n° 2 (2000), p. 131-144.

77. R. Shapiro et B. Page, *op. cit.*, p. 244.

d'autres domaines. Selon Denis McQuail, spécialiste de la communication de masse, l'opinion publique est surtout formée par des expériences personnelles et par l'environnement social<sup>78</sup>. De plus, la grande variété des opinions présentées par les médias – et leur aspect souvent contradictoire – finit par annuler l'effet que ceux-ci pourraient avoir sur le public. Il n'est donc pas surprenant qu'il soit si ardu de comprendre les liens inextricables entre l'opinion publique, les médias et le pouvoir politique, en particulier en matière de politique étrangère.

\* \* \*

La réticence des décideurs à prendre en considération l'opinion publique lors de la formulation de la politique étrangère et la complexité des liens qui existent entre cette opinion et les médias ne doivent pas faire oublier deux observations fondamentales, soulevées par Donald Jordan et Benjamin Page : « les politiques étrangères correspondent à ce que souhaite la majorité de la population américaine dans 90 % des cas [et les] changements dans l'opinion publique sont suivis par des changements conséquents de politiques dans environ les deux tiers des cas<sup>79</sup> ». Ensuite, les deux chercheurs constatent que si l'opinion publique est généralement très stable en ce qui a trait à la politique étrangère, c'est habituellement les nouvelles télévisées qui vont être à l'origine de ses fluctuations<sup>80</sup>. Cela étant, de nouveaux éléments risquent de modifier la donne dans quelques années.

D'une part, il y a une diminution importante de la présence des nouvelles de politique étrangère et de relations internationales (ce qu'on appelle les *hard news*) dans les médias traditionnels, comme l'illustre la figure 9.6.

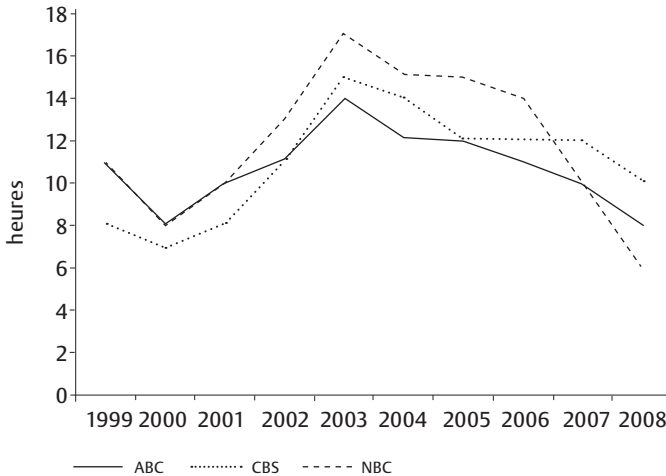
Cette diminution est notamment le résultat d'une transformation radicale du monde médiatique depuis une vingtaine d'années, qui a mené à une plus grande concentration des médias, à la commercialisation de l'information et à l'uniformisation des contenus journalistiques, et ce, malgré la présence d'opinions plus diversifiées au sein de la population<sup>81</sup>.

78. D. McQuail, *op. cit.*, p. 516.

79. Donald L. Jordan et Benjamin Page, « Shaping Foreign Policy Opinions », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 36, n° 2 (1992), p. 227.

80. *Ibid.*, p. 231.

81. Pour plus de détails sur les changements survenus dans le monde des médias américains, voir K. Prémont, *op. cit.*, p. 171-189.

**FIGURE 9.6****Temps d'antenne accordé aux nouvelles internationales sur les trois principaux réseaux américains, 1999-2008**

D'après Doris A. Graber, *Mass Media and American Politics*, Washington, D.C., CQ Press, 8<sup>e</sup> éd., 2010, p. 288.

Ces opinions s'expriment dorénavant principalement sur Internet et à travers les médias sociaux.

D'autre part, l'arrivée de ces nouveaux médias est venue bouleverser le travail des journalistes et des décideurs, que ce soit par la quasi-instantanéité de la circulation des informations, par la facilité avec laquelle les citoyens et les journalistes peuvent désormais contourner le discours officiel ou par la prolifération des citoyens-journalistes, armés de leur téléphone cellulaire<sup>82</sup>. Il est indéniable que tous ces phénomènes bouleverseront le rôle et l'influence des médias, mais également de l'opinion publique, en ce qui concerne la politique étrangère.

Dans tous les cas, deux choses demeurent : la majorité des conflits qui se déroulent dans le monde reçoivent peu ou pas d'attention de la part des médias traditionnels ou sociaux – et restent donc largement ignorés du

82. Bien que peu d'études approfondies existent à ce jour sur ces phénomènes, le texte suivant donne un excellent aperçu des enjeux et des conséquences liés à ces nouveaux médias : Clay Shirky, « The Political Power of Social Media », *Foreign Affairs*, vol. 90, n° 1 (2011), p. 28-41.

public – et peu importe le type de médias ou les humeurs de l'opinion publique, ces acteurs s'inscrivent dans un cadre beaucoup plus large et participent, avec d'autres acteurs, paramètres et événements, aux changements, petits et grands, de la politique étrangère des États-Unis.

### Les auteurs importants

W. Lance BENNETT est professeur au département de communication de l'Université de Washington. Il est également le fondateur et le directeur du Center for Communication and Civic Engagement. Auteur d'une dizaine d'ouvrages et récipiendaire de nombreux prix, il est à l'origine de la recherche la plus innovante et dynamique au sujet de l'influence des médias sur la politique américaine, comme le démontre sa théorie de l'indexation. Ses recherches actuelles portent sur la technologie et l'engagement citoyen, sur les relations entre les médias et les institutions politiques, de même que sur les stratégies médiatiques des candidats présidentiels. Son ouvrage principal, *News: The Politics of Illusion*, est publié chez Longman et en est à sa neuvième édition (2011).

Robert M. ENTMAN est professeur à la George Washington University. Il est spécialisé en communication politique et s'intéresse particulièrement aux biais médiatiques, à l'influence des médias sur l'opinion publique et à la couverture médiatique ethnique aux États-Unis. Son livre le plus marquant est *Projections of Power: Framing News, Public Opinion, and U.S. Foreign Policy*, publié par les University of Chicago Press en 2004, dans lequel il transforme la théorie de l'indexation en théorie des cascades, très utile pour comprendre la façon dont les médias choisissent les sujets qui seront l'objet de reportages.

Steven LIVINGSTON est professeur à la George Washington University. Il est l'auteur de nombreux articles scientifiques et a dirigé plusieurs ouvrages au sujet du rôle de la technologie informationnelle dans la formulation de la politique étrangère, de la couverture médiatique du terrorisme et du rôle des médias dans la vie politique américaine. Son texte le plus intéressant est « Clarifying the CNN Effect: An Examination of Media Effects According to Type of Military Intervention » (publié par le Joan Shorenstein Center on the Press, Politics and Public Policy en 1997), grâce auquel on comprend mieux les variations de l'influence des médias sur les questions militaires.

Piers ROBINSON est professeur à l'Université de Manchester, au Royaume-Uni. Il s'intéresse depuis plusieurs années à la relation entre les communications, les médias et la politique internationale, plus particulièrement lors des guerres. Ses études de cas traitent des conflits dans lesquels les États-Unis étaient impliqués dans les années 1990 et donc, qui ont été couverts par les médias nationaux américains. D'ailleurs, son ouvrage central traite de l'effet CNN et a été publié en 2002 par Routledge: *The CNN Effect: The Myth of News, Foreign Policy and Intervention*.

Robert SHAPIRO est professeur à l'Université Columbia. En collaboration avec de nombreux spécialistes de l'opinion publique et des médias, il a écrit plusieurs articles scientifiques qui ont fait école sur les liens entre l'opinion publique et la politique étrangère américaine. Il s'intéresse surtout à la façon dont l'opinion publique et les médias traditionnels participent à la prise de décision politique. Dans l'ouvrage *The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preferences*, qu'il a coécrit avec Benjamin Page et publié aux University of Chicago Press en 1992, il établit le modèle du public rationnel.

### Les ouvrages fondamentaux

BENNETT, W. Lance et David L. PALETZ (dir.), *Taken By Storm: The Media, Public Opinion, and U.S. Foreign Policy in the Gulf War*, Chicago, University of Chicago Press, 1994. Cet ouvrage magistral décrit en détail et selon plusieurs paramètres le contexte de la couverture médiatique de la guerre du Golfe de 1991. Y sont également expliqués les mécanismes qui lient l'opinion publique, les médias et les décideurs américains en contexte de guerre.

HALLIN, Daniel C., *The «Uncensored» War: The Media and Vietnam*, Berkeley, University of California Press, 1986. Cet ouvrage démontre comment la couverture médiatique du Vietnam était extrêmement sensible à l'opinion des leaders politiques et comment cette couverture changeante a une incidence sur l'opinion publique. Il permet entre autres de comprendre comment le modèle des sphères de consensus peut s'appliquer dans un cas concret.

MERMIN, Jonathan, *Debating War and Peace: Media Coverage of U.S. Intervention In the Post-Cold War Era*, Princeton, Princeton University Press, 1999. Dans cet ouvrage, l'auteur démontre que c'est la politique intérieure qui a la plus grande influence sur la politique étrangère, et plus particulièrement le soutien bipartite aux interventions militaires américaines. De nombreux exemples récents sont utilisés pour soutenir les propos de l'auteur, dont les interventions en Grenade, au Panama et dans le golfe Persique.

SOBEL, Richard, *The Impact of Public Opinion on U.S. Foreign Policy Since Vietnam*, New York, Oxford University Press, 2001. À l'aide de nombreuses données statistiques et comparatives, l'auteur dresse un portrait exhaustif de l'influence de l'opinion publique sur la politique étrangère des États-Unis depuis la guerre du Vietnam, notamment au travers de l'étude des interventions au Vietnam, du financement des contras au Nicaragua, de la guerre du Golfe et de la guerre en Bosnie.

STROBEL, Warren P., *Late-Breaking Foreign Policy: The News Media's Influence on Peace Operations*, Washington D.C., United States Institute of Peace Press, 1997. L'auteur dresse la première étude empirique détaillée de l'influence des médias sur les interventions de paix effectuées par les États-Unis. Journaliste lui-même, l'auteur tente de comprendre les interactions entre les médias et les pouvoirs politiques américains et, surtout, dans quelle mesure ces deux acteurs s'influencent et se manipulent mutuellement.



PARTIE IV

**LES APPROCHES DÉCISIONNELLES**



## CHAPITRE 10

# Le leadership et le style présidentiels

*Sébastien Barthe*

Il est impossible de dissocier la figure présidentielle de l'émergence et du maintien de ce pays au rang de superpuissance autant économique que culturelle et militaire. Les noms de Woodrow Wilson, Franklin Delano Roosevelt, Harry Truman ou Lyndon Johnson sont les premiers qui nous viennent probablement en tête lorsque l'on parle de la Société des Nations, de l'ONU, de l'endiguement de l'URSS et de la guerre du Vietnam. Les deux George Bush, père et fils, sont par ailleurs liés à jamais aux relations conflictuelles des États-Unis avec l'Irak. Ces exemples sommaires nous serviront à relever d'emblée deux facettes de l'empreinte présidentielle sur la politique étrangère. D'abord, il est trop simpliste de réduire le comportement américain sur la scène mondiale aux seules réflexions et impressions du président. S'il est vrai qu'il est toujours l'ultime responsable politique de ses propres actions ainsi que de celles de ses conseillers et de la branche exécutive du gouvernement<sup>1</sup>, force est de constater que le

1. Dans le système politique américain, les secrétaires à la tête des départements (l'équivalent des ministres ailleurs) ne sont que des mandataires de l'autorité présidentielle auprès de leur organisation. L'ensemble des secrétaires, avec le président, forme informellement une sorte de cabinet, qui par ailleurs ne se réunit pratiquement jamais dans son intégralité. Les secrétaires ont pour mandat de conseiller le président sur les questions qui sont du ressort de l'administration qu'ils gèrent. Contrairement au système parlementaire, où la responsabilité politique revient collectivement au Conseil des ministres, le système américain possède un exécutif unitaire, où les pouvoirs et les responsabilités sont concentrés dans les mains d'une seule personne, le président (voir Claude Corbo, « La

processus décisionnel est le fruit d'un travail collectif impliquant des milliers de personnes.

On comprendra d'ores et déjà que l'institution dépasse largement les individus qui l'animent momentanément. Il demeure capital, malgré tout, de prendre en compte l'individualité des présidents pour bien cerner comment évolue réellement la prise de décision en matière de politique étrangère à la Maison-Blanche. Les qualités comme les défauts, les ambitions comme les limitations d'un président sont indissociables de l'orientation générale que prendra sa politique étrangère et des multiples décisions auxquelles il donnera son aval. Ces deux facettes laissent poindre à l'horizon un défi de taille : comment concilier le fait que, d'une part, l'institution contraint le comportement de son titulaire et, d'autre part, que celui-ci demeure quand même libre de sa conduite.

L'objectif du présent chapitre est de présenter une série d'hypothèses qui tentent toutes de relever ce défi. Tour à tour, nous nous intéresserons aux diverses approches conceptuelles qui ont été développées dans le but d'intégrer judicieusement la « différence présidentielle », pour reprendre l'expression du politologue Fred Greenstein<sup>2</sup>, à l'analyse de la politique étrangère américaine. Nous tenterons de dresser un portrait utile des diverses avenues de recherche que nous offrent les historiens et politologues qui ont fouillé avec acharnement depuis une cinquantaine d'années les méandres de l'institution présidentielle. Pour ce faire, nous procéderons en deux étapes.

Dans un premier temps, nous tournerons notre attention vers les travaux des chercheurs qui s'intéressent à l'évolution générale de la présidence dans le système politique américain. Ces travaux se révèlent essentiels pour bien comprendre de quelle manière et par quels outils les présidents ont manipulé au fil du temps les pouvoirs, formels et informels, qui leur ont permis de s'affranchir des contraintes politiques inhérentes à la division et à l'équilibre des pouvoirs inscrits dans la Constitution. C'est ainsi que nous considérerons ce que les thèses de la présidence moderne, de la présidence postmoderne et celle des cycles présidentiels peuvent apporter à notre compréhension de l'action présidentielle en politique extérieure.

présidence » dans *Les États-Unis d'Amérique : Les institutions politiques*, Québec, Septentrion, 2<sup>e</sup> éd., 2007, p. 321).

2. Fred Greenstein, *The Presidential Difference: Leadership Styles from FDR to Clinton*, Princeton, Princeton University Press, 2001.

Dans un second temps, nous nous concentrerons sur les nombreuses théories qui tentent de cerner l'influence des divers styles de leadership présidentiels sur la performance générale qu'offre un président au cours de son mandat. Nous allons alors passer en revue la notion de cadre opérationnel d'Alexander George, puis les travaux désormais classiques de James David Barber, de Robert Dallek et de Fred Greenstein, toujours en nous souciant de considérer spécifiquement quelles incidences sur notre compréhension de la politique étrangère américaine leurs théories générales respectives peuvent avoir. Tout au long du chapitre, nous nous efforcerons d'illustrer les notions théoriques présentées au moyen d'exemples tirés de l'histoire de la politique étrangère américaine.

Le lecteur averti se sera vite rendu compte que notre revue de la littérature sur les théories de la présidence semble oublier deux aspects qui sont habituellement amalgamés avec l'étude des styles de leadership présidentiels, à savoir les modes de gestion du processus décisionnel et les biais cognitifs des décideurs, aspects qui sont certainement pertinents pour affiner notre appréciation de la performance des présidents en politique extérieure. Fort heureusement, ces notions sont couvertes dans d'autres chapitres du présent ouvrage. Les modes de gestion du processus décisionnel sont examinés par Charles-Philippe David au chapitre 12, compris alors dans le contexte des variables bureaucratiques influençant l'élaboration et l'implantation des décisions de politique étrangère. Quant aux variables cognitives, elles sont traitées par Tanguy Struye de Swielande au chapitre 11 dans une discussion approfondie du sujet.

### **L'évolution de l'institution présidentielle**

La Constitution américaine énonce depuis 1789 les règles qui encadrent les pouvoirs attribués aux différentes institutions du gouvernement de ce pays. Toute réflexion sur un sujet comme la présidence et la politique étrangère ne peut escamoter certaines considérations en lien avec le texte fondateur de l'ordre politique des États-Unis. Deux constats nous semblent particulièrement importants à faire d'emblée<sup>3</sup>:

3. Les textes de base sur le rôle de la Constitution dans la fondation et l'évolution de l'ordre politique américain sont légion, mais une liste des sources les plus accessibles à des lecteurs francophones s'intéressant particulièrement à la présidence et à la politique étrangère devrait inclure: Marie-France Toinet et

a) Le premier est que la crainte qui animait les pères fondateurs face à une trop grande concentration de pouvoir par un nombre restreint d'individus les a amenés à imaginer un système politique où les institutions se contrôlent les unes les autres, rendant ainsi très difficile que les mandataires de l'une d'entre elles usurpent l'ensemble des pouvoirs et instaurent une autocratie. Des débats constitutionnels originels émergera toutefois une présidence assez forte pour représenter et alimenter le sentiment d'unité nationale. Par la Constitution, les pouvoirs présidentiels sont ainsi clairement définis (principalement à l'article 2), mais des limites dans l'exercice de ces pouvoirs ont été prévues dès le départ pour éviter que le président en vienne à agir tel un monarque absolu ou un empereur. En matière de politique étrangère, l'exemple classique à cet égard rappelle que si c'est l'exécutif qui possède seul le pouvoir de négocier des traités, l'entrée en vigueur de telles ententes avec des nations étrangères nécessite l'approbation des deux tiers des sénateurs.

b) Le second constat est que, telle qu'elle a été écrite, la Constitution semble faire du Congrès l'institution centrale du système politique américain, *prima inter pares*. La source de cette préférence de la majorité des pères fondateurs tient dans leur croyance en ce que les institutions législatives sont les organes les plus représentatifs de la volonté populaire. Mais George Washington, le premier président américain, entreprendra de consolider le statut de l'exécutif en faisant ressortir son rôle de représentant de l'unité nationale<sup>4</sup>. Une des stratégies des premiers présidents sera

Hubert Kempf, *La présidence américaine*, Paris, Montchrestien, 2<sup>e</sup> éd., 1997; Louis Balthazar, « Le cadre constitutionnel », dans C.-P. David, L. Balthazar et J. Vaisse, dir., *La politique étrangère des États-Unis. Fondements, acteurs, formulation*, 2<sup>e</sup> éd. Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 21-53; Claude Corbo, *op. cit.*, particulièrement les chapitres I, « Le cadre constitutionnel des États-Unis », p. 25-65, et VIII, « La présidence », p. 297-366; Claude Corbo, « Prologue », dans Élisabeth Vallet (dir.), *La présidence des États-Unis*, Sainte-Foy, PUQ, 2005, p. 3-25. En anglais, une source indispensable est le manuel *The Presidency* de Jeffrey Cohen et David Nice, Boston, McGraw-Hill, 2003. Le classique d'Edward Corwin, *The President: Office and Powers*, New York, New York University Press, 1957, demeure intéressant et instructif.

4. Glenn Phelps, « George Washington and the Founding of the Presidency », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 17, n<sup>o</sup> 2 (1987), p. 345-363; Sidney Milkis et Michael Nelson, *The American Presidency: Origins and Development, 1776-1990*, Washington D.C., Congressional Quarterly Press, 1990.

d'associer leur mandat à la sauvegarde de la république naissante face aux menaces extérieures. Ainsi, ils en vinrent à établir une tradition qui perdura tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle : l'effacement des présidents sur la scène politique intérieure se trouvait équilibré par une attitude plus active et plus visible sur le plan de la défense et d'une diplomatie isolationniste et souverainiste<sup>5</sup>.

### La présidence moderne

Pour les théoriciens de la présidence américaine, la mise en sourdine de cette institution sur la scène intérieure tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, ce que plusieurs identifient comme la phase de la présidence « prémoderne », relève de plusieurs facteurs. Outre la tradition de recul instaurée par les premiers présidents et la volonté avouée de ses mandataires de respecter strictement la Constitution, plusieurs ont noté que l'absence d'une administration publique fédérale importante, sur laquelle les partis politiques gardaient la mainmise grâce au système dit « des dépouilles » (traduction du terme « *spoils system* »)<sup>6</sup>, de même que le peu de centralisation du système politique américain jusqu'à la fin de la période de la Reconstruction en 1877, avaient empêché l'émergence d'une présidence forte. Les choses auraient cependant commencé à changer dans les années 1870. D'une part, l'industrialisation accélérée du pays entraîne alors une demande grandissante de régulation de l'économie et du secteur privé par le gouvernement fédéral, seul capable de faire face aux effets de la première réelle intégration du pays au niveau économique. À ce moment, le président semble le mieux placé pour répondre à cette demande, dans la mesure où il offre depuis toujours l'image du rassembleur qui se tient au-dessus des

5. En congruence avec le discours d'adieu prononcé par George Washington en 1796, les présidents du XIX<sup>e</sup> siècle ont pour la plupart appliqué la règle de maximiser les relations commerciales avec les autres nations tout en se tenant loin des intrigues politiques. Sur l'isolationnisme et le souverainisme comme éléments fondateurs du style national américain en matière de politique étrangère, voir Louis Balthazar, « Le cadre culturel », dans C.-P. David, L. Balthazar et J. Vaisse, *op. cit.*, p. 68-75.

6. Sur la relation entre la présidence et les partis politiques, voir Sébastien Barthe, « Le président, chef politique », dans Élisabeth Vallet (dir.), *op. cit.*, p. 290-310, ainsi qu'en anglais Marjorie Randon Hershey et Paul Allen Beck, *Party Politics in America*, New York, Longman, 2003, p. 276-286.

luttres partisans. D'autre part, les présidents de l'époque luttèrent pour mettre en place un système méritocratique de nomination dans la fonction publique, permettant sa professionnalisation et son expansion rapide, et rompirent avec la tradition du recul en commençant à entrer en conflit directement avec le Congrès<sup>7</sup>. Dès lors, on assistera à l'émergence de la présidence moderne, qui fleurira lentement jusqu'à son plein rayonnement sous Franklin Delano Roosevelt, et dont la lecture de divers auteurs peut nous révéler trois caractéristiques principales<sup>8</sup>:

a) Les réformes des années 1870 ne seront que le coup d'envoi de la croissance de la bureaucratie exécutive. Celle-ci va croître de manière impressionnante dans les trois premières décennies du xx<sup>e</sup> siècle, avant de connaître une phase de développement encore plus accélérée lorsque seront mis en place les programmes du *New Deal* de l'administration Roosevelt. Ceci mènera en 1939 à la création du Bureau exécutif de la présidence (Executive Office of the President), composé à la fois de services plus personnels à la personne du président (le White House Office) et de services plus généraux qui visent spécifiquement à contrôler l'action des agences de la branche exécutive. En matière de politique étrangère, les arrangements ad hoc seront définitivement choses du passé dès les premières années de la guerre froide, grâce à la réorganisation gigantesque à laquelle la Loi sur la sécurité nationale (National Security Act) de 1947 procédera<sup>9</sup>. Tous les départements traitant directement de questions internationales seront également en croissance, pour certains dès la fin du xix<sup>e</sup> siècle (le département d'État), la plupart après la Seconde Guerre mondiale.

7. Fareed Zakaria, *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role*, Princeton, Princeton University Press, 1998. Julien Turreille résume les propos de Zakaria dans « Les symboles de la présidence » dans Élisabeth Vallet (dir.), *op. cit.*, p. 319-320.

8. Cette section reprend en bonne partie les idées de J. Cohen et D. Nice, *op. cit.*, p. 53-54.

9. Sur les réformes de 1947, leur genèse et leur impact, on pourra consulter les travaux de Charles-Philippe David, dont le livre *Au sein de la Maison-Blanche. La formulation de la politique étrangère des États-Unis* (Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, 2<sup>e</sup> éd., 2004), effectue une analyse approfondie. Voir également Yves-Henri Nouailhat, *Les États-Unis et le monde au xx<sup>e</sup> siècle*, Paris, Armand Colin, 2000; Pierre Mélandri, *La politique extérieure des États-Unis de 1945 à nos jours*, Paris, PUF, 1995; Murielle Delaporte, *La politique étrangère américaine depuis 1945*, Bruxelles, Complexe, 1996.

b) La présidence moderne se caractérise par une transformation majeure du lien unissant le mandataire du pouvoir exécutif à la population américaine. Par le biais des médias de masse, les présidents ont pu désormais s'adresser directement aux citoyens<sup>10</sup>. Ceci les a définitivement fait sortir de l'ombre pour les projeter, de manière permanente d'ailleurs, à l'avant-scène du système politique américain. La thèse de la « présidence rhétorique » postule à cet égard que depuis les débuts du xx<sup>e</sup> siècle, les présidents *doivent* savoir maîtriser un art particulier, celui de la rhétorique politique, comprise ici à la fois comme un instrument de communication et un instrument de consolidation de leur pouvoir dans le système politique<sup>11</sup>. Jeffrey Tulis nous rappelle que les premiers présidents ayant fait usage concerté de ce nouveau type de rhétorique ont été Theodore Roosevelt et Woodrow Wilson, tous deux agissant dans des contextes où ils voulaient spécifiquement développer des politiques étrangères éloignées du traditionnel isolationnisme américain : un impérialisme colonial avoué pour Roosevelt, la refonte de l'ordre international autour des préceptes de l'internationalisme libéral pour Wilson. En ce sens, cet aspect de la présidence moderne a depuis toujours été fortement lié aux questions de politique étrangère.

c) L'accroissement du rôle des États-Unis sur la scène internationale tout au long du xx<sup>e</sup> siècle, de la guerre contre l'Espagne en 1898 à l'hyperpuissance solitaire de l'après-guerre froide, a été un facteur primordial dans la transformation de l'institution présidentielle. La présidence moderne à la fois initie ce nouveau comportement américain sur la scène internationale et subit les conséquences, positives comme négatives, de cette politique extérieure engagée. Alors que les intérêts américains à l'étranger se multiplient et se diversifient du début du siècle jusqu'aux années 1960,

10. Sur les médias et la politique étrangère, on pourra consulter l'excellente synthèse de Karine Prémont, *La télévision mène-t-elle le monde?*, Sainte-Foy, PUQ, 2006. Également, son chapitre intitulé « Les médias et la présidence américaine » dans Élisabeth Vallet (dir.), *op. cit.*, p. 264-287.

11. Jeffrey Tulis, *The Rhetorical Presidency*, Princeton, Princeton University Press, 1987. On pourra consulter également Richard Ellis (dir.), *Speaking to the People: The Rhetorical Presidency in Historical Perspective*, Amherst, University of Massachusetts Press, 1998, de même que Craig Allen Smith et Kathy Smith, *The White House Speaks: Presidential Leadership as Persuasion*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

ce sont les présidents qui récoltent le plus en termes de bénéfices politiques. Depuis, les avis sont un peu plus partagés. La période de la guerre froide demeure quand même celle où l'ascendance présidentielle sera à son comble, ce qui suggérera à Arthur Schlesinger Jr. sa formule de la présidence impériale<sup>12</sup>. On notera la vigueur d'une hypothèse complémentaire, celle des « deux présidences<sup>13</sup> », qui affirme que les présidents disposent depuis toujours de plus de marge de manœuvre sur le plan des affaires internationales qu'ils n'en ont concernant les questions d'ordre intérieur, à cause du nombre restreint d'intervenants autour des premières et du relatif désintérêt populaire à leur égard. Deux nuances méritent certainement d'être avancées à propos de cette thèse des deux présidences :

- D'une part, comme le souligne James Rosenau, le fait que les citoyens soient de plus en plus intéressés par ce qui se passe à l'extérieur des frontières de leur pays et de mieux en mieux informés implique que les présidents américains n'ont plus les coudées aussi franches qu'autrefois pour décider des enjeux internationaux prioritaires<sup>14</sup>. Au-delà de l'impact des médias sur l'évolution des préférences de l'opinion publique, le niveau d'attention accrue du citoyen moyen affine son esprit critique quant à la nature des problèmes et quant aux solutions à envisager pour y faire face.
- D'autre part, la théorie décisionnelle « polyheuristique » développée par le politologue Alex Mintz<sup>15</sup> souligne que malgré tous les avantages

12. Arthur Schlesinger Jr., *La présidence impériale*, Paris, PUF, 1976.

13. Le père de cette hypothèse est Aaron Wildavsky, *Perspectives on the Presidency*, Boston, Little Brown, 1969. Voir à ce sujet le chapitre 6 par Elisabeth Vallet dans le présent ouvrage.

14. Les idées de Rosenau à ce sujet remontent à la fin des années 1960 : James Rosenau (dir.), *Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International Systems*, New York, Free Press, 1969. Elles sont très bien exprimées dans *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press, 1990, et plus récemment dans *Distant Proximities: Dynamics beyond Globalization*, Princeton, Princeton University Press, 2003. En français, on pourra lire de lui « Les individus comme source de turbulence globale », dans Michel Girard (dir.), *Les individus dans la politique internationale*, Paris, Economica, 1994, p. 81-105.

15. Mintz est l'auteur de plusieurs dizaines d'articles scientifiques et de chapitres de livres dans lesquels il a peaufiné ses concepts et leur articulation depuis le début des années 1990. Pour sa plus récente synthèse, voir Alex Mintz

stratégiques ou diplomatiques que l'utilisation de la force puisse faire miroiter aux décideurs américains, les présidents sont peu enclins à suivre cette voie dès lors qu'ils craignent des retombées négatives, même minimales, sur le plan de la politique intérieure. Ainsi, la politique étrangère serait loin d'être à l'abri de ce qui se passe dans les débats et luttes politiques habituelles à Washington.

### Les pouvoirs informels des présidents

Une thèse magistrale sur la présidence moderne est proposée par Richard Neustadt en 1960 dans *Presidential Power: The Politics of Leadership*<sup>16</sup>. Neustadt est d'ailleurs considéré par la très grande majorité des auteurs œuvrant dans les études présidentielles comme celui qui a littéralement lancé le champ d'étude<sup>17</sup>. S'il reconnaît dans son *magnum opus* que les présidents modernes disposent de moyens énormes pour développer leurs programmes, ces moyens ne seront jamais, de son avis, suffisants pour répondre à toutes les demandes de leadership présidentiel ou pour imposer systématiquement leurs préférences aux autres acteurs du jeu politique. Ce faisant, les présidents modernes ont dû faire l'apprentissage des contraintes inhérentes à l'environnement politique et développer un pouvoir de persuasion qui va au-delà de la rhétorique et qui s'appuie sur divers pouvoirs « informels » : leur prestige auprès du public, leurs talents

et Karl DeRouen, Jr., *Understanding Foreign Policy Decision Making*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010. Également, Alex Mintz, « How Do Leaders Make Decisions? A Poliheuristic Perspective », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 48, n° 6 (2004), p. 3-13 ; Alex Mintz (dir.), *Integrating Cognitive and Rational Theories of Foreign Policy Decision Making*, New York, Palgrave Macmillan, 2003.

16. Richard Neustadt, *Presidential Power: The Politics of Leadership*, New York, Wiley, 1960, dont on peut heureusement lire la traduction française : *Les pouvoirs de la Maison-Blanche*, Paris, Economica, 1980.

17. Pour une réflexion très intéressante sur les apports et les limites à l'étude de la présidence que Neustadt a légué à la postérité, on lira Matthew Dickinson, « We All Want a Revolution : Neustadt, New Institutionalism, and the Future of Presidency Research », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 39, n° 4 (2009), p. 736-770. Terry Moe, dans « The Revolution in Presidential Studies » (*Presidential Studies Quarterly*, vol. 39, n° 4 [2009], p. 703), souligne qu'il est toujours étonnant de constater que le livre de Neustadt ait été effectivement le *seul* ouvrage fondant ce champ d'étude. Il y voit là un signe de faiblesse, puisque ses erreurs se sont alors retrouvées répétées et amplifiées par tous ses successeurs.

de conciliateurs, leur capacité d'initiative<sup>18</sup>. Ceci est essentiel à l'atteinte de leurs objectifs, dans la mesure où ils doivent négocier sans cesse non seulement avec le Congrès, mais également avec la bureaucratie (qui se montre souvent récalcitrante à exécuter les ordres), divers groupes d'intérêts et même leurs propres conseillers ! Comme l'affirment Cohen et Nice, le président moderne, tel que Neustadt le dépeint, ne peut finalement compter que sur lui-même, car tous les autres acteurs politiques possèdent des programmes concurrents. Pour obtenir ce qu'il veut, un président doit user avec finesse de tous ses talents personnels<sup>19</sup>.

Certains auteurs ont eu tendance à affirmer, au contraire de Neustadt, que les ressources bureaucratiques dont disposent les présidents sont souvent suffisantes pour faire face aux multiples demandes de leadership en matière de politique. Qui plus est, les présidents bénéficieraient de certains autres pouvoirs informels, qui ne sont pas directement liés à leurs capacités personnelles. Terry Moe abonde en ce sens, en affirmant que Neustadt sous-estime certains facteurs qui limitent les occasions où les présidents ne pourront éviter de s'engager dans d'intenses négociations pour accomplir leurs desseins<sup>20</sup>. Parmi ces « nouveaux » pouvoirs informels, outre le fait que le président possède le droit constitutionnel de se doter de conseillers personnels auxquels il « commande » assez directement au besoin, Moe rappelle que la loi sur la fonction publique l'autorise

18. Une présentation plus complète des pouvoirs informels, en lien avec la politique étrangère, se trouve dans Charles-Philippe David, *La politique étrangère des États-Unis*, p. 213-221.

19. J. Cohen et D. Nice, *op. cit.*, p. 58.

20. Terry Moe a développé sa pensée au fil de plusieurs articles scientifiques entre 1985 et aujourd'hui. On soulignera parmi les plus importants : « The Politicized Presidency », dans John Chubb et Paul Peterson (dir.), *The New Direction in American Politics*, Washington D.C., Brookings Institution, 1985, p. 235-272 ; « The Politics of Bureaucratic Structure », dans John Chubb et Paul Peterson (dir.), *Can the Government Govern?*, Washington D.C., Brookings Institution, 1989, p. 267-329 ; « Presidents, Institutions, and Theory », dans George Edwards III, John Kessel et Bert Rockman (dir.), *Researching the Presidency: Vital Questions, New Approaches*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1993, p. 337-385 ; avec Scott Wilson, « Presidents and the Politics of Structure », *Law and Contemporary Problems*, vol. 57, n° 1 (1994), p. 1-44 ; avec William Howell, « The Presidential Power of Unilateral Action », *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 15, n° 1 (1999), p. 132-179 ; avec William Howell, « Unilateral Action and Presidential Power: A Theory », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 29, n° 4 (1999), p. 850-872.

également à nommer tout un ensemble de hauts fonctionnaires qui lui sont habituellement loyaux. Il souligne également le fait que le public américain *s'attend* de nos jours à ce que son président réagisse rapidement aux événements politiques, intérieurs comme étrangers, ce qui lui permet le plus souvent d'obtenir le « droit de parole initial » sur une question. Avec celui-ci, les présidents ont une longueur d'avance sur leurs concurrents au Congrès pour structurer les enjeux principaux qui se rattachent aux questions du jour, de même que les moyens à privilégier pour y répondre<sup>21</sup>. Un dernier pouvoir informel, selon Moe, tiendrait à ce que les présidents savent d'avance que leurs initiatives seront très peu souvent défaites par des actions concurrentes du Congrès. Ce faisant, ils peuvent user stratégiquement d'une forme d'unilatéralisme politique. Si cette dernière affirmation mérite certes des nuances en ce qui concerne la politique intérieure, surtout durant les périodes de « cohabitation », les propos de Moe cadrent par contre très bien ici avec la réalité habituelle de la politique étrangère. Conjugués avec un personnel loyal, un système décisionnel qu'il peut baliser pour répondre à ses besoins et aux attentes du public, les pouvoirs informels du président tel que le dépeint Moe lui permettent d'asseoir son influence, sans avoir constamment à négocier pour avoir gain de cause.

### Critiques de la présidence moderne

Pour nombre de chercheurs, le concept de présidence moderne, quelle que soit la place faite à la dimension rhétorique ou aux pouvoirs informels, est plutôt satisfaisant. Le xx<sup>e</sup> siècle aurait finalement fait entrer les États-Unis

21. Lorsqu'on applique cette idée de « pouvoir de structuration » au contexte des questions sécuritaires liées à la politique étrangère, on constate que Moe développe un concept proche de celui de la « sécurisation », issue de l'école de Copenhague en études de sécurité. Selon l'auteur principal de cette perspective, Ole Wæver, les politiques sécuritaires sont le fruit d'une démarche par laquelle un agent (gouvernemental, par exemple un président) identifie un enjeu quelconque comme une menace existentielle, face à laquelle des mesures exceptionnelles pourraient être légitimes. Sur cette démarche de sécurité, au cœur de laquelle se trouve le concept de « grammaire sécuritaire », voir Barry Buzan, Ole Wæver et Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder et Londres, Lynne Rienner, 1998, particulièrement le chapitre 2, p. 21-47. En français, consulter Thierry Balzacq, « Qu'est-ce que la sécurité nationale? », *La Revue internationale et stratégique*, n° 52 (2003-2004), p. 33-50.

dans une ère de domination de la présidence sur les autres acteurs du système politique, une ère de présidence impériale. Un problème surgit cependant lorsqu'il s'agit de délimiter les frontières de cette ère « moderne ». Car si la plupart s'entendent sur l'avènement de la présidence moderne dans les décennies 1870-1930, il en est tout autrement sur son éventuel crépuscule. Des auteurs comme Neustadt et Moe laissent penser, par leurs propos, que malgré les mutations du régime politique américain au cours des quatre-vingts dernières années, oscillant entre les pôles congressionnel et présidentiel, les modalités de l'exercice du pouvoir présidentiel ont peu changé depuis les années 1930<sup>22</sup>. C'est probablement l'avis le plus partagé par les américanistes intéressés par la question. Cette vision est cependant contestée par d'autres auteurs affirmant l'avènement d'une période de présidence postmoderne, comprise ici dans un sens chronologique et non philosophique.

a) Au niveau historique, les avis sont partagés quant au moment exact où débiterait l'ère postmoderne de la présidence. Certains auteurs comme Ryan Barrilleaux voient l'arrivée de Ronald Reagan à la Maison-Blanche comme un moment important pour ce passage<sup>23</sup>. Les politiques conservatrices de Reagan visant à réduire considérablement la taille du gouvernement fédéral auraient marqué un tournant significatif par rapport à une présidence moderne qui s'était bâtie sur une volonté de régulation socio-économique. En voulant détruire les assises de l'État-providence issu du *New Deal*, Reagan aurait rendu impossible pour ses successeurs la mise en place de larges programmes gouvernementaux nécessitant la création de nouvelles bureaucraties. Les expériences de la dernière décennie, dont celle de la création du Department of Homeland Security par l'administration Bush, sapent cependant un peu cette position.

Pour d'autres auteurs, tels Richard Rose et Michael Smith<sup>24</sup>, c'est la fin de la guerre froide qui marque la transition à la présidence postmo-

22. C'est une conclusion qui est également partagée par Joseph Pika et Norman Thomas dans leur article de synthèse « The Presidency since Mid-Century », *Congress and the Presidency*, vol. 19, n° 1 (1992), p. 29-46.

23. Ryan Barrilleaux, *The Postmodern Presidency: The Office after Ronald Reagan*, New York, Praeger, 1988.

24. Richard Rose, *The Postmodern President: George Bush Meets the World*, Chatam, Chatam House, 1991; Michael Smith, « Going International: Presidential Activity in the Post-Modern Presidency », *Journal of American Studies*, vol. 31, n° 2 (1997), p. 219-233.

derne, car la domination présidentielle sur le système politique aurait découlé spécifiquement des exigences de la guerre froide. Les effets de cette mutation seraient nombreux :

- Certains voient en la présidence postmoderne une présidence « post-impériale » affaiblie, sauf en temps de crise. Avec la disparition de la menace soviétique se serait effacée la soumission générale du Congrès face au leadership présidentiel. Comme Clinton en a fait l'expérience de 1995 à 2001, la Maison-Blanche a dû refaire l'apprentissage d'un adversaire politique non plus seulement réactif, mais bien proactif, revendicateur, voire même acrimonieux. La lutte de l'époque entre la Maison-Blanche et le Capitole expliquerait un retour graduel du président négociateur, telle que le décrivait Neustadt, ainsi que le minimalisme en politique étrangère adopté par Clinton. Avec la crise provoquée par les attentats du 11 septembre 2001, le Congrès se serait de nouveau effacé, laissant à l'administration Bush toute la latitude nécessaire dans l'élaboration des modalités de sa lutte globale contre le terrorisme. Ceci se serait traduit par l'acceptation de la guerre en Afghanistan, l'adoption du *USA Patriot Act*, la complaisance face à la doctrine de la guerre préventive qui a mené à l'invasion de l'Irak, et la naissance du Department of Homeland Security<sup>25</sup>. Lorsque la situation militaire en Irak en est venue à se dégrader considérablement dans le contexte de l'occupation, le Congrès semble avoir retrouvé sa verve, qui n'a été que minimalement réduite, et seulement pour un temps limité, avec l'arrivée de Barack Obama au pouvoir en janvier 2009. S'il y a une leçon à retenir de ces oscillations, c'est que la présidence postmoderne ne serait pas aussi stable que la présidence

25. Sur les relations entre la présidence et le Congrès après le 11-septembre, on pourra consulter l'article de Frédéric Gagnon, « En conformité avec la Maison-Blanche. Le Congrès et la politique de sécurité nationale des États-Unis durant le premier mandat de George W. Bush », *Études internationales*, vol. 36, n° 4 (2005), p. 501-525. Sur le cas spécifique de la marche vers la guerre en Irak, voir Karine Prémont et Élisabeth Vallet, « L'erreur institutionnalisée », dans Charles-Philippe David et coll., *L'erreur. L'échec américain en Irak cinq ans plus tard*, Québec, Septentrion, 2008, p. 191-204. Pour une interprétation divergente des conséquences du 11-septembre sur les relations Congrès-présidence, voir Julien Tourreille, « Le Congrès et la présidence », dans Frédéric Gagnon (dir.), *Le Congrès des États-Unis*, Sainte-Foy, PUQ, 2006, p. 185-186.

moderne. Elle serait plutôt engagée dans un ballet incessant avec le Congrès pour obtenir l'ascendance politique et, d'une certaine manière, elle serait esclave des crises, qu'elles soient intérieures ou internationales. En période de crise, la présidence postmoderne peut probablement encore profiter de l'effet de ralliement autour du drapeau et mener pendant un temps une politique quasi impériale, surtout concernant les questions internationales. Ces moments ne sont qu'éphémères, cependant, et une présidence en vive compétition avec le Congrès serait la norme le reste du temps.

- D'autres auteurs craignent plutôt dans la présidence postmoderne le spectre d'une présidence de plus en plus impérialiste<sup>26</sup>. En effet, lorsqu'il décide du lancement d'une opération militaire, le président peut de nos jours compter sur une force de frappe à distance technologiquement supérieure qui minimise grandement les risques de perte de soldats. Si le pouvoir unique de contrôle sur l'arme nucléaire a depuis les débuts de la guerre froide contribué à renforcer la position présidentielle en matière de sécurité, les risques de destruction massive inhérents à une guerre nucléaire avaient réussi à tempérer cette évolution<sup>27</sup>. L'utilisation de la force par les États-Unis, de nos jours, comporte toujours pour ses adversaires un risque de destruction massive, mais la réciproque n'est plus vraie. Ajouté à cela le développement d'une pratique justifiant des actions militaires préventives décidées à la Maison-Blanche, les risques de dérapages vers une présidence impérialiste s'accroissent considérablement<sup>28</sup>. L'histoire nous dira si la doctrine de la guerre préventive aura été une anomalie liée au système décisionnel défaillant de l'administration W. Bush<sup>29</sup>

26. L'auteur tient à remercier Elisabeth Vallet dont les propos sur « Les pouvoirs du président » (dans *La présidence des États-Unis*, p. 83-84) m'ont été une grande inspiration pour cette section.

27. Voir Peter Raven-Hansen, « Nuclear War Powers », *The American Journal of International Law*, vol. 83, n° 4 (1989), p. 786-795 ; Samy Cohen, *La monarchie nucléaire*, Paris, Hachette, 1986.

28. On notera que cette interprétation de la doctrine Bush comme un précédent pouvant être réactualisé dans le futur est contestée par Hakan Tunç, « Preemption in the Bush Doctrine: A Reappraisal », *Foreign Policy Analysis*, vol. 5, n° 1 (2009), p. 1-16.

29. Charles-Philippe David est certainement l'auteur francophone qui a le plus fouillé cette question au cours des dernières années. Voir *Au sein de la Maison-Blanche*, p. 627-633 ; « L'erreur politique », dans *L'erreur...*, p. 15-101 ; « Les

ou si elle doit plutôt être associée au développement technologique des forces militaires américaines. Si tel s'avérait le cas, nous pourrions être à l'aube d'une nouvelle transformation majeure du rôle présidentiel en matière de politique étrangère, attiré plus que jamais par l'usage de la force à l'étranger pour régler les problèmes politiques, à Washington comme ailleurs dans le monde.

b) Outre l'idée de présidence postmoderne, d'autres chercheurs ont tenté de développer des cadres d'analyse novateurs pour saisir l'évolution de l'institution présidentielle sur la longue durée. On comptera parmi ces schèmes celui de Stephen Skowronek concernant les cycles présidentiels<sup>30</sup>. Skowronek voit l'histoire de la présidence non pas dans sa relation avec le Congrès ou la société américaine, mais dans son rapport à l'ordre politique qui marque telle ou telle époque. Il propose une typologie qui classe les présidents selon qu'ils sont généralement des alliés ou des détracteurs de l'ordre politique dominant, un ordre qui profite principalement à certains groupes d'intérêts particulièrement influents et au parti politique dominant au niveau national. Cette typologie nous suggère deux réflexions :

- D'abord, et contrairement à ce qu'avancent la plupart des théoriciens de la présidence moderne, Skowronek affirme que la performance d'un président autant en politique intérieure qu'étrangère ne dépend pas principalement des talents personnels d'organisateur ou de négociateur des hommes en poste à la Maison-Blanche. Leur relation à l'ordre politique établi serait bien plus déterminante. Le fait que ce soit les présidents les plus réformateurs, ceux qui initient de nouveaux ordres politiques, qui soient jugés *a posteriori* comme les meilleurs ne saurait nous étonner : c'est en effet conforme à la suspicion américaine à

processus décisionnels : l'influence des facteurs cognitifs et bureaucratiques dans la formulation de la politique étrangère américaine », dans Karine Prémont (dir.), *La politique étrangère des grandes puissances. L'impossible convergence des intérêts*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, 2011, p. 115-146 ; avec Sébastien Barthe, « La politique étrangère et la prise de décision : considérations théoriques », à paraître dans Frédéric Ramel et Thierry Balzacq (dir.), *Traité des relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011 ; chapitre 12 du présent ouvrage.

30. Stephen Skowronek, *The Politics Presidents Make: Leadership Styles from John Adams to George Bush*, Cambridge, Harvard University Press, 1993. Ses propos sont brillamment rapportés par J. Cohen et D. Nice, *op. cit.*, p. 65-67.

l'égard de la classe politique, fruit du passé colonial autant que de la médiatisation incessante de scandales politiques depuis les années 1970. Les présidents les moins sagaces, toujours selon Skowronek, sont finalement ceux qui ne se rendent pas compte que le temps est venu de changer les choses. Ce ne seraient donc pas les décisions précises de Ford et Carter qui forment leur héritage bien peu estimé, mais bien leur incapacité à concevoir que la morosité populaire face à la classe politique, qui faisait suite à la défaite politique au Vietnam, à la déchéance de la Maison-Blanche provoquée par Nixon et aux crises économiques résultant des chocs pétroliers, créait une situation où seul un optimiste à tout crin pouvait triompher, ce que fit exactement Ronald Reagan. Comme quoi les qualités d'un président doivent être arrimées au sentiment populaire face à la politique fédérale si celui-ci veut mettre en œuvre son programme.

- S'il est intéressant pour étudier l'évolution politique des États-Unis jusqu'aux années 1980, le schème de Skowronek semble cependant rencontrer quelques difficultés lorsque vient le temps de considérer les choses depuis. Si Carter se trouve à la fin d'un cycle et Reagan au début d'un nouveau, que penser des successeurs de l'ancien acteur et gouverneur? On pourrait toujours considérer George H. Bush comme un président ayant voulu consolider une certaine «révolution conservatrice», tant sur le plan des politiques sociales et économiques qu'en politique étrangère. Clinton pose cependant un problème. Comme président d'une «troisième voie» à l'américaine<sup>31</sup>, conjuguant conservatisme fiscal et soutien aux programmes sociaux à l'intérieur, tout en tergiversant entre multilatéralisme humanitaire et diplomatie coercitive plus classique à l'étranger, serait-il un réformateur avant son temps ou un président incapable de sentir une véritable vague de fond conservatrice, manifeste autant dans l'élection législative de 1994 que dans celle qui a mené George W. Bush au pouvoir? La présidence de ce dernier pourrait quant à elle faire l'objet d'un débat, tout comme celle (dont le premier mandat n'est pas terminé) de Barack Obama. On pourrait ainsi juger que l'ère politique qui s'est ouverte avec la fin de la guerre froide

31. On rappellera que c'est le sociologue britannique Anthony Giddens qui a développé l'idée de la troisième voie, en étroite collaboration avec le premier ministre Tony Blair (*La troisième voie. Le renouveau de la social-démocratie*, Paris, Éditions du Seuil, 2002).

rend difficile l'application de la théorie des cycles présidentiels. Cela étant dit, un recul historique supplémentaire sera bénéfique pour apercevoir une tendance qui nous est peut-être encore voilée.

### **Les personnalités et les styles de leadership présidentiels<sup>32</sup>**

Les théories sur l'évolution de l'institution présidentielle se veulent d'un précieux secours pour saisir la portée et les limites de l'action des présidents en matière de politique étrangère. Ces théories n'effleurent encore que la surface des choses, cependant. En tant qu'institution centrale du système politique, la présidence a fait l'objet, au fil des ans, d'études portant spécifiquement sur les hommes qui ont été ou veulent devenir mandataires du pouvoir exécutif. Ces travaux sur le « style présidentiel » s'intéressent ainsi aux individus en ce qu'ils ont de particulier, plutôt qu'en fonction de leur rôle politique, de ce qu'ils ont de commun avec leurs concitoyens (la culture) ou de l'humanité (les processus cognitifs), ou encore de leur façon de maximiser la portée de leurs actions dans un environnement gouvernemental (le modèle bureaucratique). Les propositions des auteurs qui suivent ont en commun de toutes s'intéresser aux qualités personnelles que les présidents devraient avoir, qualités qui en font des leaders efficaces<sup>33</sup>. D'une manière bien réelle, ces travaux approfondissent les affirmations de Richard Neustadt quant aux talents que doivent posséder les présidents pour consolider leurs pouvoirs de persuasion et de négociation. Pour analyser la politique étrangère des occupants successifs de la Maison-

32. On trouvera dans au moins trois ouvrages francophones des descriptions plus détaillées des thèses de James David Barber, Robert Dallek et Fred Greenstein. Voir Charles-Philippe David, *Au sein de la Maison-Blanche*, *op. cit.*, p. 148-152; Charles-Philippe David et coll., *La politique étrangère des États-Unis*, *op. cit.*, p. 222-232; Jean-Frédéric Légaré-Tremblay, « La prise de décision à la Maison-Blanche », dans Élisabeth Vallet (dir.), p. 208-219. En anglais, outre les ouvrages originaux des auteurs présentés, on pourra consulter J. Cohen et D. Nice, *op. cit.*, p. 97-99, 109-114.

33. De cette manière, les études sur le style présidentiel peuvent être également considérées comme une spécialisation à l'intérieur du champ de recherche, particulier à la science politique anglo-saxonne, qui traite justement des qualités qui « font » le leadership des politiciens et décideurs étatiques. Pour un aperçu de ce champ de recherche, voir Margaret Hermann, Thomas Preston, Baghat Korany et Timothy Shaw, « Who Leads Matters: The Effect of Powerful Individuals », *International Studies Review*, vol. 45, n° 3 (2001), p. 83-130.

Blanche, ces théories se sont montrées maintes fois profitables, malgré certaines difficultés récurrentes lorsque vient le temps de les arrimer à l'étude de cas précis. Car lorsque des ouvrages biographiques et des histoires psychologiques ont déjà été réalisés sur un président, il devient attrayant de mesurer de quelle manière les traits profonds de sa personnalité peuvent marquer son style de leadership, qui lui en retour nous éclaire sur sa prise de décision (en politique étrangère comme intérieure). Or, des limites évidentes surgissent immanquablement. Notamment, dans la mesure où les approches du style présidentiel reposent sur des notions psychologiques développées au début du xx<sup>e</sup> siècle, elles peinent de nos jours à concurrencer les théories plus complexes mais probablement plus satisfaisantes qu'offrent les sciences neurologiques et cognitives pour étudier les décideurs de politique étrangère (ces dernières théories sont discutées au chapitre 11 du présent ouvrage).

#### Le code opérationnel des décideurs

(Robert Merton, Nathan Leites et Alexander George)

Alexander George est un auteur incontournable lorsqu'il s'agit d'approfondir nos connaissances sur la politique étrangère des présidents contemporains. Avec son épouse Juliette, celui-ci produira au milieu des années 1950 une étude magistrale des dynamiques qui ont façonné la politique étrangère du président Woodrow Wilson, avec au premier plan la *psyche* de ce dernier et la relation qu'il a entretenue avec son principal conseiller en la matière, le colonel Edward House<sup>34</sup>. Au début des années 1980, George est celui qui amalgamera les travaux de Graham Allison<sup>35</sup> sur les risques d'éclatement de la politique étrangère à cause des luttes bureaucratiques, d'Irving Janis sur la pensée groupale affectant les petits groupes de décision<sup>36</sup> et de Richard

34. Alexander et Juliette George, *Woodrow Wilson and Colonel House: A Personality Study*, New York, John Day, 1956.

35. Graham Allison, « Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis », *American Political Science Review*, vol. 63, n° 3 (1969), p. 689-718; *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York, HarperCollins, 1971. Pour une discussion en français des thèses d'Allison, voir Nelson Michaud, « Graham Allison et le paradigme bureaucratique : vingt-cinq ans plus tard est-il encore utile ? », *Études internationales*, vol. 27, n° 3 (1996), p. 769-794.

36. Irving Janis, *Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign-Policy Decisions and Fiascoes*, Boston, Houghton Mifflin, 1972.

Tanner Johnson<sup>37</sup> qui avait avancé l'idée des trois modèles de gestion du processus décisionnel<sup>38</sup>. Il a ainsi émis l'hypothèse de la plaidoirie multiple comme mécanisme de gestion permettant de remédier aux possibles déviations dévastatrices du processus décisionnel<sup>39</sup>. Entre 1956 et 1980, George a cependant contribué au moins d'une autre manière importante à l'étude de la présidence américaine en proposant dès 1969 de « dépolvériser » le concept de code opérationnel des décideurs de politique étrangère<sup>40</sup>, concept qui avait été utilisé en 1953 par un chercheur de la RAND Corporation, Nathan Leites<sup>41</sup>, pour produire une analyse de la politique soviétique<sup>42</sup>. Bien que l'outil du code opérationnel n'ait pas été conçu uniquement pour étudier la présidence, il est évident que ce sont les présidents américains qui en sont les meilleurs « cobayes », dans la mesure où ce sont probablement les

37. Richard Tanner Johnson, *Managing the White House*, New York, Harper and Row, 1974.

38. C'est par ailleurs Alexander George qui a développé en profondeur cette idée dans *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*, Boulder, Westview Press, 1980. Voir le chapitre 12 du présent ouvrage pour un survol de cette thèse. Pour l'approfondir, consulter Charles-Philippe David, *Au sein de la Maison-Blanche*, *op. cit.*, p. 152-158, de même que J.-F. Légaré-Tremblay, *op. cit.*, p. 219-228.

39. Alexander George, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*, Boulder, Westview Press, 1980.

40. Alexander George, « The "Operational Code": A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-Making », *International Studies Quarterly*, vol. 13, n° 1 (1969), p. 190-222. Également Alexander George, « The Causal Nexus between Cognitive Beliefs and Decision-Making Behavior: The "Operational Code" Belief System », dans Lawrence Falkowski (dir.), *Psychological Models in International Politics*, Boulder, Westview Press, 1979, p. 95-124.

41. Nathan Leites, *A Study of Bolchevism*, Santa Monica, RAND Corporation, 1953.

42. Leites avait en fait élaboré ce concept en s'inspirant des hypothèses émises par Robert Merton dans un article intitulé « Bureaucratic Structure and Personality », paru dans la revue *Social Forces*, vol. 18, n° 4 (1940), p. 560-568. Lorsque George va récupérer le concept de code opérationnel, il va le rattacher aux théories sur la personnalité et les systèmes de croyances alors en vogue en psychologie cognitive, en évacuer toute référence à la psychanalyse et le simplifier en ne retenant que 10 croyances (voir Michael Young et Mark Schafer, « Is There Method in Our Madness? Ways of Assessing Cognition in International Relations », *Mershon International Studies Review*, vol. 42, n° 3 [1998], p. 63-96). On soulignera finalement que George écrit son article alors qu'il travaille lui-même à la RAND Corporation, en 1967.

décideurs de politique étrangère sur lesquels on dispose de la plus abondante documentation, notamment en ce qui concerne leurs « croyances politiques ». Le code opérationnel des décideurs élaboré par George est obtenu par une série de 10 questions permettant de typifier les croyances de ces derniers relatives à l'action et aux conflits politiques, groupées selon qu'elles sont de nature plus « philosophique » ou « instrumentale ». Alors que les croyances philosophiques forment la vision du monde politique des décideurs, les croyances instrumentales sont plutôt de nature stratégique, axées sur la bonne marche à suivre pour rendre fructueuse l'action politique. Le tableau suivant schématise l'approche de George<sup>43</sup>.

**TABLEAU 10.1****Éléments du code opérationnel des décideurs de politique étrangère****Croyances « philosophiques » portant :**

1. sur la nature fondamentale de la politique (harmonique ou conflictuelle) et la nature caractéristique des adversaires (hostiles, conciliants, calculateurs, etc.);
2. sur la possibilité d'atteindre ses objectifs (optimisme ou pessimisme);
3. sur la possibilité de prédire les résultats de ses actions (oui ou non);
4. sur la possibilité que l'action politique puisse influencer sur le cours de l'histoire et que le décideur puisse contrôler les résultats de ses actions;
5. sur le rôle de la chance.

**Croyances « instrumentales » portant :**

1. sur la meilleure façon de sélectionner les objectifs de l'action politique (sélection basée sur l'ambition, la prudence, la ruse, etc.);
2. sur la manière dont les buts seront poursuivis efficacement (« repousser les limites », « savoir quand s'arrêter », etc.);
3. sur la manière de calculer, gérer et accepter les risques inhérents à l'action politique;
4. sur l'importance du « *timing* »;
5. sur l'utilité et le rôle des différents moyens choisis pour atteindre ses objectifs.

D'après Alexander George, « The "Operational Code": A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-Making ». *International Studies Quarterly*, vol. 13 (1969), p. 190-222.

L'importance du code opérationnel relève de son apport méthodologique. La stratégie de recherche à adopter pour le garnir et ensuite l'adapter à l'analyse de cas est de fouiller les écrits et discours des diri-

43. Voir principalement Nathan Leites, *op. cit.*, p. 27-30; Alexander George, « The "Operational Code": A Neglected Approach... », *op. cit.*, p. 201-216; Alexander George, « The Causal Nexus ... », *op. cit.*, p. 100.

geants étatiques, ou de recourir à des entrevues, dans le but d'interpréter les façons de concevoir l'action politique qui animent leurs actions. Dans le cadre de l'étude de la présidence américaine et de sa politique étrangère, le code opérationnel est un outil permettant de délimiter la vision qu'entretiennent les présidents tant du monde politique national (les « adversaires » sont alors les concurrents politiques) qu'international (ce sont les acteurs des relations internationales : États, groupes subétatiques, individus). Ce n'est pas l'instrument le plus léger à manier, puisqu'il implique une recherche documentaire imposante, mais comme nous allons le constater, le schème de George se conjugue très bien aux approches traitant du style de leadership développées par James David Barber, Robert Dallek et Fred Greenstein. Il s'agit d'un instrument méthodologique de choix, qui demeure sous-utilisé<sup>44</sup>, pour atteindre à une connaissance détaillée de facteurs comme l'optimisme ou le pessimisme, « la vision du monde », « l'esprit visionnaire » ou « le pragmatisme » d'un président, qui sont au cœur des recherches sur le style présidentiel et dont nous abordons maintenant l'étude.

#### Le caractère présidentiel (James David Barber)<sup>45</sup>

Si un champ de recherche comme celui sur le style présidentiel ne possède pas de moment fondateur distinct, il ne fait pas l'ombre d'un doute que la thèse de la « personnalité présidentielle » ou du « caractère présidentiel », émise dès 1968 par James David Barber<sup>46</sup>, marque un jalon important dans

44. L'approche a connu ses heures de gloire dans les années 1970. Une liste des travaux ayant utilisé cette méthode à l'époque a été compilée par Gerald Hoppo, *Political Psychology and Biopolitics: Assessing and Predicting Elite Behaviour in Foreign Policy Crises*, Boulder, Westview Press, 1980, p. 53. Une liste plus récente, plus complète et se rendant jusqu'en 1997 est offerte par M. Young et M. Schafer, *op. cit.*, p. 69-74.

45. Cette section s'inspire fortement de J.-F. Légaré-Tremblay, *op. cit.*, p. 210-214; C.-P. David, *Au sein de la Maison-Blanche*, *op. cit.*, p. 149-52; C.-P. David et coll., *La politique étrangère des États-Unis*, *op. cit.*, p. 223-225; J. Cohen et D. Nice, *op. cit.*, p. 109-114. Pour une réflexion sur les thèses et la méthode de Barber, voir Steven Rubenzer et Thomas Faschingbauer, *Personality, Character, and Leadership in the White House: Psychologists Assess the Presidents*, Dulles, Bracey's, 2004.

46. James David Barber, « Adult Identity and Presidential Style: The Rhetorical Emphasis », *Dædalus*, vol. 97, n° 3 (1968), p. 938-968; « Classifying and

sa structuration. Dans son ouvrage de 1972, *Presidential Character: Predicting Performance in the White House*<sup>47</sup>, Barber détaille la manière d'arriver à une évaluation des candidats potentiels à la présidence en se concentrant sur la personnalité de ceux-ci. Cette personnalité est formée de trois éléments, soit son *caractère individuel* (quel regard un président porte-t-il sur lui-même et comment juge-t-il des situations et des gens ?), la *vision du monde* qu'il possède (quelles sont ses croyances fondamentales ?) et son *comportement* ou *style politique* (quelles sont ses habitudes de travail, comment s'y adapte-t-il, quelles sont ses façons de discourir et de gérer ses relations avec les autres ?)<sup>48</sup>. L'amalgame de ces trois considérations forme ce que Barber appelle le « caractère présidentiel ». Au total, il existerait quatre caractères distincts, que l'on obtient en croisant deux axes, celui actif/passif et celui positif/négatif.

a) Le premier axe nous révèle de quelle manière un président s'investit dans son travail. Il peut adopter une attitude active, auquel cas il montrera une énergie indéniable en s'impliquant de manière soutenue dans le processus décisionnel, parfois jusqu'à des niveaux de détails qui en viennent à rebuter ses proches collaborateurs. Un président adoptant au contraire une attitude passive laisse plutôt ses conseillers faire une grande part du travail et semble se désintéresser largement de ses fonctions.

b) Le second positionne les présidents selon qu'ils ressentent de la satisfaction ou de l'insatisfaction face à leur travail et leurs réalisations. Un président positif est évidemment ce que la population américaine recherche, puisque ces individus montrent de l'enthousiasme à remplir leurs fonctions présidentielles, ce qui s'avère un atout majeur en période de crise ou pour faire face à l'adversité. Un président négatif a tendance au contraire à être particulièrement stressé par son travail, à n'être jamais satisfait des résultats et à considérer que ce sont les autres qui sont ultimement responsables de ses déboires, toutes des prédispositions qui n'en

Predicting Presidential Styles: Two "Weak" Presidents », *Journal of Social Issues*, vol. 24, n° 3 (1968), p. 51-80.

47. James David Barber, *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1974.

48. J.-F. Légaré-Tremblay, *op. cit.*, p. 210 ; C.-P. David, *Au sein de la Maison-Blanche*, *op. cit.*, p. 149-150 ; C.-P. David, *La politique étrangère des États-Unis*, *op. cit.*, p. 224.

font pas une personnalité avec laquelle on peut facilement interagir. Or, le processus décisionnel impliquant des centaines de personnes, cette difficulté risque fort de créer un système défaillant.

c) Le premier résultat que nous pouvons obtenir en croisant les deux axes est la personnalité active-positive. Un président de ce type possède une solide estime de lui-même et sait très bien s'adapter aux situations souvent très stressantes que son poste engendre. Il paraît à l'aise dans ses fonctions, y prenant manifestement plaisir, et il s'investit avec passion dans son travail. Perfectionniste, il s'impose d'obtenir des résultats mais sait demeurer flexible. Pour ce type de président, le pouvoir est un instrument dont il use pour atteindre ses objectifs. Cette combinaison de traits caractériels chez un individu, selon Barber, est celle qui est susceptible de produire les meilleurs présidents. La classification qu'il effectue montre que c'est dans cette catégorie que se trouvent la plupart des présidents d'après-guerre. On y retrouve Franklin Delano Roosevelt (qui en est probablement l'archétype), Harry Truman, John F. Kennedy, Gerald Ford (sur ce cas, les avis sont partagés), Jimmy Carter, George H. Bush et Bill Clinton.

Le second résultat nous donne la combinaison actif-négatif, qui est probablement la plus désastreuse et risque de mener le pays vers de grands problèmes. Un président de type actif-négatif ne possède pas une très bonne estime de lui-même. Bien qu'il s'investisse souvent corps et âme dans son travail, il n'est que rarement satisfait du résultat. Il en vient à développer de l'anxiété, de l'impatience et de l'agressivité, renforçant ainsi ses difficultés. Le pouvoir, pour ce type de président, est un instrument au service de ses ambitions. La personnalité active-négative aura produit parmi les présidences les moins heureuses du xx<sup>e</sup> siècle : Woodrow Wilson, Herbert Hoover, Lyndon Johnson et Richard Nixon. Plusieurs analystes ajouteraient ici le nom de Jimmy Carter, bien que Barber se refuse à le faire.

Le troisième résultat rassemble les présidents passifs-positifs. « Ce style, rappelle Charles-Philippe David, est une approche marquée principalement par la volonté de coopération et de consensus devant mener à l'harmonie dans les prises de décision<sup>49</sup>. » Un président doté de cette personnalité ne possède pas une haute estime de lui-même et recherche

49. C.-P. David, *Au sein de la Maison-Blanche*, op. cit., p. 151.

plus l'affection des autres que leur respect. Paradoxalement, même s'il investit peu d'effort dans son travail, il conserve une attitude optimiste quant aux chances de produire de bons résultats. Étant peu impliqué, il évite peut-être au pays des politiques désastreuses, mais son bilan risque d'être bien mince à moins qu'une situation de crise réussisse à le sortir de sa bienheureuse torpeur. Barber identifie William Taft (1909-1913), Warren Harding (1921-1923) et Ronald Reagan comme des passifs-positifs. Gerald Ford est quelquefois placé dans cette catégorie, de même que Dwight Eisenhower<sup>50</sup>. Quant à George W. Bush, il se pourrait bien que certains aient confondu son manque d'intérêt pour les débats et les *détails* des politiques avec une certaine passivité. Comme il a fait montre d'un optimisme certain tout au long de sa présidence, il est clair du moins qu'il se trouve du côté des positifs. C'est son niveau d'activité qui pose problème lorsque vient le temps de le classer. Ce qui nous rappelle que les catégories de Barber, comme celles de toute typologie, se veulent plus des instruments heuristiques que de précision absolue, puisqu'elles ne sont pas à l'abri d'interprétations concurrentes.

Finalement, le croisement des axes produit une catégorie résiduelle, dans la mesure où très peu de présidents modernes s'y retrouvent. Un président passif-négatif se trouve à son poste principalement par sens du devoir et non par ambition politique. Il adopte en fait l'attitude propre aux présidents prémodernes dans son rapport au système politique et à la population, mais il étend ce retrait à sa propre administration. Il laisse ainsi ses conseillers formuler les politiques qui marqueront sa présidence et ne semble pas trop préoccupé par les conséquences de celles-ci. Si Calvin Coolidge (1923-1929) est placé à l'unanimité dans cette catégorie par les analystes utilisant le modèle de Barber, lui-même avait ajouté là le nom de Dwight Eisenhower, ce que plusieurs ont depuis refusé de faire. Eisenhower, pour ceux-là, aurait plutôt été de type passif-positif<sup>51</sup>. Le tableau suivant offre une synthèse des propos de Barber.

L'approche de James David Barber a été la cible de plusieurs critiques depuis son apparition à la fin des années 1960. Ces critiques portent autant sur les fondements de l'approche que sur les types d'analyse qu'il est possible de formuler grâce à celle-ci :

50. *Ibid.*

51. *Ibid.*, p. 152.

**TABEAU 10.2****Classification des caractères présidentiels**

Niveau d'activité	Affect	
	Positif	Négatif
<b>Actif</b>	Forte estime de soi, bonne capacité d'adaptation, à l'aise, s'investit dans son travail, le pouvoir comme instrument pour réaliser ses objectifs Présidents : F. D. Roosevelt, Truman, Kennedy, Ford?, Carter?, G. H. Bush, Clinton, G. W. Bush?, Obama	Faible estime de soi, insatisfait, anxieux, impatient, agressif, le pouvoir au service de ses ambitions Présidents : Wilson, Johnson, Nixon, Carter?
<b>Passif</b>	Peu d'estime de soi, conciliant, recherche l'harmonie et l'affection, s'investit peu dans son travail Présidents : Taft, Harding, Eisenhower?, Ford?, Reagan, G. W. Bush?	Faible estime de soi, peu d'ambition politique, sens du devoir, délègue son autorité, peu soucieux des résultats et conséquences Présidents : Washington, Coolidge, Eisenhower?

D'après James David Barber, *The Presidential Character: Predicting Presidential Performance in the White House*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 4<sup>e</sup> éd., 1992; Jeffrey Cohen et David Nice, *The Presidency*, Boston, McGraw-Hill, 2003, p. 110; Jean-Frédéric Légaré-Tremblay, « La prise de décision à la Maison-Blanche », dans Élisabeth Vallet (dir.), *La présidence des États-Unis*, Sainte-Foy, PUQ, 2005, p. 210-214; Charles-Philippe David, *Au sein de la Maison-Blanche*, Ste-Foy, Presses de l'Université Laval, 2<sup>e</sup> éd., 2004, p. 149-152.

- Quelle est la véritable importance de la variable « personnalité présidentielle » pour comprendre les politiques d'un président? Selon la théorie de Barber, le caractère détermine le processus de décision, qui produit les politiques. Cette vision évacue la possibilité qu'une administration choisisse une politique de manière stratégique, et semble donc favoriser une vision où les décisions sont plus ou moins le fruit de réponses aveugles commandées par le caractère du président. Ce problème de la tension entre choix rationnel et choix « biaisé » n'est pas unique à la théorie de Barber (il est le lot de pratiquement toutes les approches décisionnelles), mais cette dernière ne peut ni échapper ni répondre définitivement à ces questionnements<sup>52</sup>.
- Il est difficile de savoir si l'image d'un président relayée par les médias et les services de relations publiques de la Maison-Blanche nous donne

52. J. Cohen et D. Nice, *op. cit.*, p. 113.

un portrait exact de sa personnalité. Si Barber lui-même a toujours énoncé ses jugements à partir d'une recherche documentaire approfondie, trop d'américanistes en herbe se sont contentés des traces publiques laissées par les présidents, ce qui les laisse à la merci des faiseurs d'images professionnels ou de journalistes qui n'ont pas toujours le temps de fouiller en profondeur les détails du processus de prise de décision<sup>53</sup>.

- Il y aurait un certain risque de simplification excessive lorsque la juxtaposition de deux axes gradués donne naissance à une matrice. Les axes actif/passif et positif/négatif étant des spectres, les individus se plaçant toujours quelque part entre deux pôles, le fait de « caser » les présidents dans des catégories générales efface une bonne part des nuances qui sont pourtant essentielles si le but d'un chercheur est de considérer comment la personnalité d'un individu a influé sur son comportement. Il va sans dire que la complexité des attitudes, des perceptions, des réflexions et des jugements de chacun des hommes qui a occupé le poste présidentiel dépasse largement ce qu'un cadre conceptuel comme celui de Barber peut analyser. Ainsi, un président « hyperactif » (comme on a souvent qualifié Clinton) ne rencontrera pas les mêmes problèmes qu'un président « simplement actif » (tel un Truman ou un Kennedy). De la même manière, un président débordant d'enthousiasme et d'optimisme, comme on aime à qualifier Reagan, sera plus difficile à ébranler qu'un président « plutôt » optimiste, par exemple Eisenhower. Le fait que la majorité des présidents depuis la Seconde Guerre mondiale se voient classés comme actifs-positifs minerait également la portée de la théorie de Barber : il faut trouver des facteurs supplémentaires, liés à la conjoncture plutôt qu'à la personnalité, pour expliquer pourquoi, par exemple, George H. Bush a connu une présidence plutôt heureuse en matière de politique étrangère alors que son successeur, encore plus actif et encore plus positif, a dû passer par de nombreux échecs avant de connaître quelques succès en la matière. Et si tout cela n'était pas assez, on pourra ajouter que le caractère d'un président peut certainement évoluer avec le temps (Carter étant ici un exemple probant, évoluant d'un actif-positif à un actif-négatif), comme il est tout à fait possible qu'il adopte des attitudes différentes selon les enjeux (par exemple

53. *Ibid.*, p. 111.

George H. Bush, qui est très actif lorsqu'il s'agit de formuler sa politique étrangère mais qui se montre plutôt désintéressé à l'égard des affaires intérieures). Somme toute, la théorie de James David Barber peut certainement se montrer intéressante pour donner un aperçu du type de président qu'un candidat pourrait faire, mais elle tend à une simplification excessive lorsqu'elle devient un outil pour analyser *a posteriori* la performance des présidents.

Cela étant dit, il est peut-être injuste de juger la théorie de Barber à l'aune de prétentions qu'il n'a de toute façon jamais eues. Loin d'avoir cherché à élaborer un outil permettant de lier l'essence de chaque décision d'un président aux traits principaux de sa personnalité, il visait plutôt à nous donner un aperçu de l'incidence possible des grands traits du caractère d'un prétendant au poste présidentiel sur son comportement une fois au pouvoir. Il va sans dire que les facteurs qui vont contribuer au succès ou à l'échec des politiques précises d'un président, même pour Barber, dépassent les seuls traits caractérisés. Il revient à une nouvelle génération de chercheurs de perfectionner l'approche de Barber pour l'arrimer à d'autres considérations portant sur le contexte décisionnel<sup>54</sup>.

#### Ces grands présidents qui font une différence (Robert Dallek, Fred Greenstein et Walter Russell Mead)

Si un politologue comme James David Barber pouvait développer une typologie des personnalités présidentielles, un cadre conceptuel formé de catégories délimitées par le positionnement des individus sur deux axes croisés, cette façon de faire est probablement un peu trop restrictive pour des historiens. Ceux-ci auront davantage tendance que les politologues à chercher des facteurs explicatifs permettant de clarifier les *différences* entre les divers présidents, plutôt que leurs *ressemblances*. À cet égard,

54. Certains écrits des vingt dernières années mériteraient d'être lus par quiconque voudrait suivre les traces de Barber. On notera ainsi : Michael Lyons, « Presidential Character Revisited », *Political Psychology*, vol. 18, n° 4 (1997), p. 791-811 ; Robert Swansbrough, « A Kohutian Analysis of President Bush's Personality and Style in the Persian Gulf Crisis », *Political Psychology*, vol. 15, n° 2 (1994), p. 227-276 ; Dean Keith Simonton, « Putting the Best Leaders in the White House: Personality, Policy, and Performance », *Political Psychology*, vol. 14, n° 3 (1993), p. 537-548. Ces travaux sont mentionnés, mais non commentés, dans J. Cohen et D. Nice, *op. cit.*, p. 114.

tant Robert Dallek<sup>55</sup> que Fred Greenstein<sup>56</sup> nous offrent des hypothèses qui tentent d'aller au-delà des traits caractériels généraux (comme l'ardeur et l'enthousiasme au travail) pour se concentrer sur les qualités qui ont fait de certains individus de «grands» présidents, qui ont fait de ces individus des leaders. Ces qualités se manifestent évidemment, à des degrés divers, chez *tous* les présidents, mais seuls certains d'entre eux démontreront des aptitudes telles que leur ascendance sur leurs contemporains devient pratiquement indiscutable. Dallek, comme Greenstein, ne cherche pas à dresser une liste de caractéristiques qui pourraient servir à évaluer les candidats à la Maison-Blanche. Même si Dallek est professeur d'histoire et Greenstein de science politique, la démarche de l'un comme de l'autre est rétrospective. Lorsque l'on amalgame leurs propos, qui se recourent à plus d'un égard, on obtient une liste de 10 caractéristiques qui seraient l'apanage des grands présidents.

Robert Dallek s'affaire à identifier les meilleurs présidents que les États-Unis aient connus depuis 1789<sup>57</sup>. Selon lui, George Washington, Thomas Jefferson, Andrew Jackson (1829-1837), Abraham Lincoln, Theodore Roosevelt, Franklin D. Roosevelt et Ronald Reagan ont été ces êtres d'exception. Chacun, à sa manière et selon le contexte de son époque, a réussi à marquer l'Amérique –et quelquefois le monde– non seulement durant les années qu'il a passées à la Maison-Blanche, mais bien au-delà. Ainsi, chacun a démontré un fort esprit visionnaire, la capacité à énoncer clairement et de manière assez simple ses idées, a su faire montre du pragmatisme nécessaire pour adapter ses actions aux contraintes de son environnement politique, a été en mesure d'obtenir l'adhésion populaire à ses projets et réalisations, a su utiliser à bon escient tout son charme et son charisme pour arriver à ses fins et a réussi à se montrer assez crédible pour que la population suive son mouvement<sup>58</sup>. On notera au passage que les qualités que relève Dallek ne sont pas sans rappeler les pouvoirs infor-

55. Robert Dallek, *Hail to the Chief: The Making and Unmaking of American Presidents*, New York, Hyperion, 1996.

56. Fred Greenstein, *The Presidential Difference: Leadership Styles from FDR to Clinton*, Princeton, Princeton University Press, 2001.

57. Puisque cela nous éloignerait de notre sujet d'étude, nous ne nous attarderons pas aux très nombreuses propositions qui ont été énoncées au fil du temps pour dresser un palmarès des meilleurs présidents.

58. Jean-Frédéric Légaré-Tremblay détaille ces qualités dans *op. cit.*, p. 216-219.

mels que Richard Neustadt identifiait comme les sources du pouvoir de persuasion des présidents modernes.

Fred Greenstein, dans un livre qui appelle plus directement la filiation avec les perspectives de recherche de James David Barber, identifie pour sa part six qualités qui font des présidents de grands leaders. Comme Dallek, il considère que le pragmatisme (qu'il nomme « habiletés politiques ») et l'esprit visionnaire sont du lot. Il y ajoute les talents de communicateur d'un président, son intelligence émotionnelle (ou stabilité émotive : le fait pour un président d'être plus rationnel qu'émotif), de même que deux qualités qui font le pont avec les domaines de recherche bureaucratique et cognitif en études de la présidence : les capacités organisationnelles et le style cognitif<sup>59</sup>. Tout comme Dallek, certaines de ces qualités placent Greenstein en droite ligne des successeurs importants de Neustadt.

Une adaptation originale de la méthode historique de chercheurs comme Robert Dallek et Fred Greenstein, en lien spécifiquement avec l'étude de la politique étrangère américaine, se décèle dans les travaux de Walter Russell Mead<sup>60</sup>. Dans le livre qui l'a fait connaître, Mead identifie quatre écoles de pensée dans la politique étrangère des États-Unis, à la tête desquelles il pose comme emblèmes des personnages historiques légendaires. Trois de ces personnages sont des présidents (Jefferson, Jackson et Wilson), l'autre étant Alexander Hamilton, qui a été le secrétaire au Trésor de George Washington. En fait, Mead semble préférer Hamilton à Washington pour la seule raison que ce serait Hamilton qui aurait été le principal idéologue en matière de politique étrangère de la première administration présidentielle. Hamilton représente à cet égard une tendance à considérer les relations avec l'extérieur sous l'angle d'une intensification des liens commerciaux avec les autres nations comme gage de prospérité et de la préférence pour un environnement international libre de barrières tarifaires ainsi que pour la proximité entre le gouvernement et les entreprises pour définir la politique étrangère. De son côté,

59. Ici encore, Jean-Frédéric Légaré-Tremblay offre une analyse plus approfondie dans *ibid.*, p. 214-216.

60. Walter Russell Mead, *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*, New York, Alfred A. Knopf, 2001. Ce livre a été traduit en français : *Sous le signe de la Providence. Comment la diplomatie américaine a changé le monde*, Paris, Odile Jacob, 2003. On trouvera plus de détails sur la typologie de Mead dans Louis Balthazar, « Le cadre conceptuel », dans C.-P. David et coll., *La politique étrangère des États-Unis*, p. 104-106.

Jefferson est l'emblème de l'isolationnisme, alors que Wilson représente en quelque sorte son antithèse, visant la propagation active de la démocratie à l'étranger, l'appui aux projets de sécurité collective, la participation aux organisations internationales et la modulation des relations bilatérales avec les autres États selon leur respect des droits humains. Quant à Jackson, il serait la personnification de la tendance américaine à valoriser la défense et la sécurité par les armes, au détriment de la diplomatie, lorsque nécessaire, pour assurer la survie et la prospérité nationale. La typologie de Walter Russell Mead ne constitue pas de prime abord une étude de l'institution présidentielle, mais il en ressort clairement que les trois présidents qui font office d'emblèmes représentent à ses yeux des géants de l'histoire politique américaine. Dans un sens, les présidents contemporains devraient les étudier et s'en inspirer (et d'Hamilton, bien sûr) pour équilibrer leur politique étrangère puisque chacun représente une aspiration profonde du peuple américain. Au demeurant, Mead serait certainement d'accord avec les propos de Dallek et de Greenstein quant aux qualités que ces politiciens emblématiques ont possédées pour s'inscrire aussi durablement dans l'imaginaire américain et réussir ainsi à marquer durablement la politique étrangère des États-Unis.

\* \* \*

Faire l'inventaire des différentes approches théoriques qui tentent de définir de quelle manière la présidence influe sur la politique étrangère des États-Unis ne se révèle pas être une tâche trop compliquée. L'institution présidentielle américaine, qui joue un rôle central tant dans la formulation que dans la mise en œuvre de cette politique, a été scrutée à la loupe sous tous les angles possibles et imaginables au cours des cinquante dernières années. Les sources documentaires ne manquent certainement pas. Aux théories historiques et politiques que nous avons présentées dans ce chapitre pourraient d'ailleurs s'ajouter bien d'autres angles d'approche qui, faute d'espace, n'ont pu être abordés. On pourrait d'emblée penser à une approche plus constitutionnaliste, comme celle que proposent de nombreux juristes dont Louis Fisher<sup>61</sup>, qui s'intéressent surtout à l'alternance

61. Louis Fisher, *Constitutional Conflicts between Congress and the President*, Princeton, Princeton University Press, 1985; Louis Fisher, *The Politics of Shared Power: Congress and the Executive*, College Station, Texas A&M University Press, 1998; Louis Henkin, *Foreign Affairs and the Constitution*, Oxford, Clarendon

et l'évolution des régimes congressionnels et présidentielistes, ainsi qu'aux débats très importants sur les pouvoirs de guerre<sup>62</sup>. D'autres auteurs ont emprunté une voie tout autre et se sont dirigés vers le constructivisme critique et le poststructuralisme pour avancer que la formulation de la politique étrangère par les présidents relève d'une entreprise de constante (re)construction de l'identité américaine au travers de la formulation de l'intérêt national<sup>63</sup>, donnant lieu par ailleurs à des luttes de pouvoir qui

Press, 1996, Phillip Trimble, «The President's Foreign Affairs Power», *The American Journal of International Law*, vol. 83, n° 4 (1989), p. 750-757.

62. Avec toutes les controverses qui ont entouré l'invasion et l'occupation de l'Irak, que ce soit la légalité de l'invasion comme telle ou les questions de torture et de détention de combattants «irréguliers», ce sujet s'est vu propulsé à l'avant-scène des discussions entre juristes et constitutionnalistes s'intéressant à la politique étrangère au milieu de la dernière décennie. Un ouvrage désormais classique sur le sujet est Louis Fisher, *Presidential War Power*, Lawrence, University of Kansas Press, 1995. Plusieurs articles sur ce sujet ont été publiés par la revue *Presidential Studies Quarterly* au cours de la dernière décennie, dont Timothy Boylan, «The Law: Constitutional Understanding of the War Power», *Presidential Studies Quarterly*, vol. 31, n° 3 (2001), p. 514-528; Nancy Kassop, «The War Power and Its Limits», *Presidential Studies Quarterly*, vol. 33, n° 3 (2003), p. 514-520; Jennifer Elsea, «Presidential Authority to Detain "Enemy Combatants"», *Presidential Studies Quarterly*, vol. 33, n° 3 (2003), p. 589-599; Richard Pious, «Prerogative Power in the Obama Administration: Continuity and Change in the War on Terrorism», *Presidential Studies Quarterly*, vol. 41, n° 2 (2011), p. 263-290. Aussi d'intérêt: Timothy Boylan, «War Powers, Constitutional Balance and the Imperial Presidency at Century's End», *Presidential Studies Quarterly*, vol. 29, n° 2 (1999), p. 232-249; Louis Fisher, «Unchecked Presidential Wars», *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 148, n° 5 (2000), p. 1637-1672; Kenneth Moss, «Information Warfare and War Powers: Keeping the Constitutional Balance», *The Fletcher Forum of World Affairs*, vol. 26, n° 2 (2002), p. 239-246; Christopher Ford, «War Powers as We Live Them: Congressional-Executive Bargaining under the Shadow of the War Powers Resolution», *Journal of Law and Politics*, vol. 11, n° 4 (1995), p. 609-708; Richard Harknett et Norman Thomas, «The Precedence of Power: Determining Who Should Authorize Military Force», *Congress and the Presidency*, vol. 25, n° 1 (1998), p. 1-21; Michael Smith, «Congress, the President, and the Use of Military Force: Cooperation or Conflict in the Post-Cold War Era?», *Presidential Studies Quarterly*, vol. 28, n° 1 (1998), p. 36-51; Bryan Marshall et Brandon Prins, «Power or Posturing? Policy Availability and Congressional Influence on U.S. Presidential Decision to Use Force», *Presidential Studies Quarterly*, vol. 41 (2001), p. 521-545.

63. C'est la thèse de Jutta Weldes, *Constructing National Interests: The United States and the Cuban Missile Crisis*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1999.

étouffent les voix dissidentes et alternatives et réifient la centralité du président dans le système politique<sup>64</sup>. Une troisième voie, qui fait couler beaucoup d'encre et est au cœur de débats fondamentaux dans le champ des études présidentielles depuis quelques années, serait celle de la « révolution de la rigueur », une révolution qui remplacerait les vieilles analyses individualistes sur les présidents par des modèles institutionnalistes formels. La littérature de ce type est en fulgurante expansion et il est déjà impossible d'en faire une liste exhaustive<sup>65</sup>. On notera simplement qu'elle prétend réduire la complexité du sujet d'étude à quelques variables en utilisant les postulats de la rationalité instrumentale tels qu'ils sont émis par la théorie du choix rationnel<sup>66</sup>. Ceci a permis autant le développement des approches institutionnalistes si chères à Terry Moe que le rattachement d'une partie des études présidentielles à la somme importante de travaux, issus du champ de la « psychologie politique », qui s'affairent à modéliser les effets de l'affect en politique<sup>67</sup>.

Le problème pour celle ou celui qui veut suivre les traces des grands noms de l'étude de la présidence pour affiner sa connaissance de la politique étrangère américaine réside finalement au niveau de l'offre : trop de documentation existe pour espérer jamais la couvrir complètement. La diffé-

64. Voir David Campbell, *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1998.

65. Terry Moe est, depuis maintenant près d'une vingtaine d'années, le chantre le plus en vue de cette « révolution » dans les études sur la présidence. On pourra consulter les articles suivants pour comprendre pourquoi il considère que le champ d'étude *doit* se tourner vers la rigueur offerte par la théorie du choix rationnel, exprimée dans des études centrées sur les institutions et non les individus : Terry Moe, « Presidents, Institutions, and Theory », *op. cit.*, p. 337-385 ; Terry Moe, « The Revolution ... », *op. cit.*, p. 701-724. Sa conception des choses a été vivement critiquée par plusieurs, qui considèrent globalement que les recherches sur la présidence doivent être principalement des recherches sur les présidents. Voir ainsi les contributions récentes à ce débat de Lawrence Jacobs, « Building Reliable Theories of the Presidency », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 39, n° 4 (2009), p. 771-780, et Stephen Skowronek, « Mission Accomplished », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 39, n° 4 (2009), p. 795-804.

66. Voir principalement Terry Moe, « The Revolution... », *op. cit.*, p. 702-703, 706-710.

67. Un exemple, parmi tant d'autres, concernant les études sur la présidence américaine, est l'article récent de Gregory McAvoy, « Substance Versus Style: Distinguishing Presidential Job Performance from Favorability », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 38, n° 2 (2008), p. 284-299.

renciation que nous avons voulu effectuer dans ce chapitre entre les théories qui s'intéressent à l'évolution de l'institution présidentielle et celles qui se penchent sur la personnalité et les qualités de leader des présidents, se veut en quelque sorte un raccourci vers la connaissance plus approfondie des avenues de recherche déjà empruntées dans le domaine des études sur la présidence américaine. Nous espérons qu'elle permettra aux américanistes professionnels, amateurs ou en formation de bien cerner les paramètres par lesquels ceux qui les ont précédés ont balisé l'étude de l'incidence de la présidence sur la politique étrangère des États-Unis.

### Les auteurs importants

James David BARBER (1930-2004), après un baccalauréat en études classiques et une maîtrise en science politique à l'Université de Chicago, a obtenu son doctorat de l'Université Yale en 1960. Il devient professeur à l'Université Duke, en Caroline du Nord, en 1972, année de la publication de *The Presidential Character*. Il occupera ce poste jusqu'à sa retraite en 1995. Il y jouera un rôle d'avant-plan pour que la bibliothèque présidentielle de Nixon ne s'établisse pas sur le campus de Duke. De son propre aveu, il a écrit *The Presidential Character* pour aider ses concitoyens à choisir les candidats à la Maison-Blanche les plus aptes.

Robert DALLEK (1934-) a été professeur d'histoire aux universités Columbia, UCLA et Oxford avant de devenir professeur à l'Université de Boston en 1995. Il a reçu le prestigieux prix Bancroft, accordé aux meilleurs livres sur la diplomatie et l'histoire américaine par l'Université Columbia, en 1980 pour son *Franklin D. Roosevelt and American Foreign Policy, 1932-1945*. Tout au long de sa carrière, il s'est impliqué dans les travaux et réunions de la Society for Historians of American Foreign Relations.

Fred I. GREENSTEIN (1930-) a d'abord été professeur à l'Université Yale, de 1959 à 1962 puis à l'Université Wesleyan (au Connecticut) de 1962 à 1973, pour finalement se joindre au département de science politique de l'Université Princeton, au New Jersey, en 1973. Il est un compagnon de l'American Academy of Arts and Sciences et un ancien président de l'International Society for Political Psychology. Il a reçu son baccalauréat du Collège Antioch en 1953 et son doctorat de l'Université Yale en 1960 (en même temps que James David Barber).

Terry M. MOE est, depuis 1981, à l'emploi de l'Université Stanford, en Californie. Il y est à la fois titulaire de la chaire de science politique William Bennett Munro et un compagnon à la Hoover Institution. Outre son intérêt autant théorique qu'empirique pour la présidence américaine, il a toujours été préoccupé par l'état de l'éducation publique aux États-Unis, sujet sur lequel il a écrit de nombreux livres et articles. C'est à ce titre qu'il a reçu en 2005 le Thomas B. Fordham Foundation Prize for Excellence in Education.

Richard E. NEUSTADT (1919-2003) était professeur à l'Université Cornell, dans l'État de New York, lorsqu'il écrivit *Presidential Power* en 1960. Durant la décennie suivante, il a été conseiller auprès des présidents Kennedy et Johnson et a également été un des fondateurs de la John F. Kennedy School of Government à l'Université Harvard en 1966, où il a ensuite enseigné jusqu'à sa retraite en 1989. Dans les années 1990, il a été conseiller auprès du président Clinton. Si son livre sur les pouvoirs informels de la présidence l'a fait connaître, il a aussi étudié l'incidence des analogies historiques sur la prise de décision dans *Thinking in Time* (coécrit avec Ernest May en 1986) et la politique des alliances dans *Alliance Politics*, publié en 1970.

### Les ouvrages fondamentaux

BARBER, James David, *The Presidential Character: Predicting Presidential Performance in the White House*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 4<sup>e</sup> éd., 1992. Toute étude sérieuse du style présidentiel ne peut que débiter avec la lecture de ce grand classique. Les explications y sont claires et les exemples abondants.

GREENSTEIN, Fred, *The Presidential Difference: Leadership Styles from FDR to Clinton*, Princeton, Princeton University Press, 2001. Entre Dallek et Greenstein, qui ont des thèses sensiblement similaires, il est difficile de choisir un livre qui mérite plus notre attention que l'autre. Nous pencherons ici pour Greenstein dans la mesure où l'auteur y présente ses propos comme un approfondissement des idées de James David Barber.

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. Même si la première mouture, et donc l'essentiel, des propos de Neustadt a été émise alors que Kennedy n'était même pas encore au pouvoir, l'importance de ce livre pour les études présidentielles est telle qu'il est illusoire de penser faire l'économie de sa lecture.

SKOWRONEK, Stephen, *The Politics Presidents Make: Leadership Styles from John Adams to George Bush*, Cambridge, Harvard University Press, 1993. Le titre est quelque peu trompeur, puisque la question du leadership y est abordée d'une manière originale, via la thèse des cycles présidentiels, qui s'inscrit en faux contre les approches centrées sur les individus qui sont habituellement associées aux « styles de leadership ». TULIS, Jeffrey, *The Rhetorical Presidency*, Princeton, Princeton University Press, 1987. Dans la mesure où la thèse de la présidence rhétorique s'insère dans la perspective plus large de la présidence moderne, cet ouvrage permet de parcourir simultanément les arguments principaux de ces deux perspectives.

TULIS, Jeffrey, *The Rhetorical Presidency*, Princeton, Princeton University Press, 1987. Dans la mesure où la thèse de la présidence rhétorique s'insère dans la perspective plus large de la présidence moderne, cet ouvrage permet de parcourir simultanément les arguments principaux de ces deux perspectives.

## CHAPITRE 11

# La cognition, la perception et les prédispositions

*Tanguy Struye de Swielande*

L'objectif principal de ce chapitre est d'étudier l'influence de la cognition dans la prise de décision. Vouloir faire une présentation exhaustive de toutes les théories cognitives dans leur diversité et leur richesse relève cependant de la gageure. Ce chapitre tentera plutôt de présenter de manière générale les principales approches de la cognition, en les illustrant par l'exemple des États-Unis et leur intervention en Afghanistan et en Irak. Après avoir décrit, dans une première partie, l'approche cognitive dans son sens historique et général, nous consacrerons les trois parties suivantes à l'influence de cette variable à l'échelle individuelle, à l'échelle du groupe et à l'échelle nationale.

### Comprendre la cognition

Il faut attendre le début des années 1950 et le développement des approches scientifiques dans les sciences politiques avant qu'on s'intéresse à la prise de décision en politique étrangère (*Foreign Policy Analysis*). Deux recherches vont à cette époque retenir l'attention. La première est celle de Richard Snyder, Henry Bruck et Burton Sapin, *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics* (1954), qui, bien que très générale, souligne l'importance du rôle du décideur dans la prise de décision. C'est toutefois l'étude d'Harold et Margaret Sprout, *Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*, qui va

retenir toute l'attention dans le domaine de la cognition. Leur étude distingue, en effet, l'environnement opérationnel (c.-à-d. la réalité objective<sup>1</sup>) de l'environnement psychologique (c.-à-d. la perception subjective) : « En ce concerne la décision et le contenu de la décision politique, notre point de vue est que ce qui importe est la façon dont le décideur perçoit son milieu, et non pas comment il est en réalité<sup>2</sup>. »

Ensuite, dans les années 1960 et 1970, la recherche sur la cognition connaîtra un énorme succès. De nombreux chercheurs, dont Lasswell, Holsti, George, Hermann, Axelrod, Janis et Jervis, développeront un ensemble d'approches cognitives qui insistent sur l'importance de l'individu dans la prise de décision. Ces recherches, servant encore de référence aujourd'hui, reflètent différentes traditions dans le domaine de la psychologie. Certains mettront l'accent sur l'étude des croyances et des cognitions ou encore sur la question de l'émotion et des motivations. D'autres s'intéresseront au caractère, à la personnalité, au style et au leadership du décideur. Enfin, d'autres chercheurs étudieront la dynamique des petits groupes ou l'image nationale. Cette dernière fait référence entre autres à la mémoire historique et collective d'un pays qui transcende la cognition à l'échelle individuelle.

Que faut-il comprendre par « cognition » ? La cognition est le processus par lequel le sujet sélectionne, évalue et organise les informations venant de l'environnement extérieur, lequel sera perçu et interprété de manière différente en fonction des individus. La cognition fait donc référence aux canaux d'interaction entre l'esprit et l'environnement et elle explique la prise de décision par la perception que le décideur a de la réalité objective. Le décideur agit en fonction de la manière dont le monde lui apparaît et non pas de ce qu'il est objectivement. Autrement dit, ce qui peut sembler être une réalité objective à ses yeux n'est en fait qu'une reconstruction subjective. En filtrant les informations, ce processus – souvent inconscient – aide à organiser l'environnement de façon compréhensible pour le cerveau du décideur. Bien que l'individu se veuille

1. La division réalité objective/perception sous-entend que chaque événement dans le processus décisionnel est interprété, (re)construit et peut donc être perçu différemment par chaque individu. S'il existe bien une réalité objective, les individus ne pourront l'appréhender que de manière subjective en raison des biais cognitifs.

2. Harold et Margaret Sprout, *Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1965.

rationnel et objectif, il n'en est rien. C'est un être faillible, subjectif et empli de préjugés. Étant dans l'incapacité d'absorber toutes les informations de l'environnement, il y a sélection. Comme l'indique Jean Barrea :

L'environnement cognitif ou mental du décideur comprend les filtres ou prismes des attitudes et une image de l'environnement opérationnel externe et interne. Plus le prisme des attitudes fonctionne comme une lentille déformante, plus la décision est prise sur la base non pas des faits eux-mêmes, mais de l'idée, de l'image que le décideur s'en est faite<sup>3</sup>.

Ce processus lui permet d'organiser ses pensées de façon plus ou moins cohérente, afin d'éviter un certain chaos psychologique. Le système de croyances agit, par conséquent, comme un filtre ou un prisme qui détermine quelle information de l'environnement externe est sélectionnée et prise en compte. L'approche cognitive favorise dès lors l'explication selon laquelle, face à un problème précis, les décideurs sélectionnent la conduite la plus adéquate à leurs yeux compte tenu des perceptions qu'ils ont de l'environnement. Leur représentation se forme à partir des valeurs, des émotions, des attitudes, des perceptions, des comportements et des croyances qu'ils ont adoptés au fil du temps<sup>4</sup>. Les décideurs ne réagissent donc pas seulement en fonction de leurs connaissances ou de leur expérience immédiate, mais aussi en fonction de certains événements formateurs (*formative events*) lesquels créent des images stables des faits<sup>5</sup>. Chaque nouvelle information est stockée et catégorisée. On recourt même à des « schematas » ou cartes mentales<sup>6</sup> (*cognitive maps*), stéréotypes par

3. Jean Barrea, *Théories des relations internationales*, Louvain-La-Neuve, Artel, 1994, p. 43.

4. Charles-Philippe David, *Au sein de la Maison-Blanche*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2<sup>e</sup> ed., 2004, p. 17-18.

5. Brian White et Michael Clarke, *Understanding Foreign Policy*, Aldershot, Elgar, 1989, p. 144.

6. Une carte mentale est la façon particulière qu'a une personne de se représenter les assertions concernant certains domaines, dont le politique. Elle a comme objectif de comprendre la structure des assertions causales de la personne et de générer les conséquences qui suivent de ce processus (étude de la chaîne de causalité). La carte mentale facilite le raisonnement cognitif en reliant différentes croyances, et permet ainsi d'éviter théoriquement certains biais cognitifs en rendant le raisonnement plus complexe (Robert Axelrod, dans « The Analysis of Cognitive Maps », dans R. Axelrod (dir.), *Structure of Decision*, Princeton, Princeton University Press, 1976, p. 55).

catégorisation reliant la nouvelle information à des connaissances précédentes. Sans ce processus, il est impossible d'organiser et d'interpréter les informations. Ce système de croyances va évidemment conditionner la façon dont le décideur va percevoir les événements et donc influencer son action politique<sup>7</sup>.

En raison du filtrage des informations, de nombreuses données seront exclues si elles ne correspondent pas à l'image préétablie par l'individu. Le processus cognitif aide donc « à y voir clair » tout en biaisant la réalité. On risque alors d'en arriver à des perceptions erronées des faits (*misperceptions*). Il existe d'ailleurs une variété de comportements psychologiques observables chez les décideurs qui réduisent ou éliminent l'incertitude et l'anxiété que provoque le manque d'information face à un choix difficile. Ces comportements sont entre autres l'analogie, la cohésion (c.-à-d. rendre cohérentes les perceptions entre elles), la simplification, le recours à des principes idéologiques et la mémoire<sup>8</sup>. Grâce à ces nombreux comportements, notre système de croyances manipule les informations issues de l'environnement extérieur.

*In fine*, les perceptions peuvent, comme le remarque Charles-Philippe David, influencer la prise de décision sous différents angles. Elles (i) refondent la réalité en la simplifiant et en la faussant; (ii) tendent à trouver une cohérence entre les informations reçues et les valeurs et attitudes des décideurs; (iii) peuvent mener à l'adoption d'un cadre de référence qui assimile de manière cohérente des intentions diverses et contradictoires en fonction de croyances et d'images préétablies des décideurs et, enfin (iv) elles situent un problème en fonction d'analogies personnelles ou historiques<sup>9</sup>.

### La cognition à l'échelle individuelle

Dans cette section, subdivisée en deux parties, nous nous intéresserons à la logique individuelle de la cognition. Dans la première partie, nous nous pencherons sur l'approche idiosyncratique, soit les caractéristiques personnelles d'un leader. Nous verrons donc comment les traits personnels

7. Janice Gross Stein, « Building Politics in Psychology: The Misperceptions of Threat », *Political Psychology*, vol. 9, n° 2 (1988), p. 249.

8. Alexander George, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy*, Boulder (CO), Colorado, Westview Press, 1980, p. 35-47.

9. C.-P. David, *op. cit.*, p. 27.

affectent la prise de décision. Dans la seconde partie, nous étudierons l'analyse heuristique à partir de nombreux exemples et contre-exemples de la manière dont les décideurs ont recours à des raccourcis mentaux pour prendre leurs décisions.

### L'analyse idiosyncratique

L'intelligence, la vision, l'imagination, l'idéalisme, le pragmatisme et le dogmatisme sont quelques-unes des caractéristiques souvent attribuées aux hommes d'État. Chaque individu opère dans un environnement psychologique qui lui est propre. Le caractère d'un individu affecte ainsi sa prise de décision ; comme le note Stephen Wayne, il « influence la cognition, la délibération et le jugement. Il contribue également aux croyances et aux relations interpersonnelles qui forment le processus décisionnel et le résultat de ce dernier<sup>10</sup>. » Pour Stanley Renshon, le caractère est « la fondation principale sur laquelle les structures de la personnalité se développent et opèrent<sup>11</sup> ». Les traits personnels du leader constituent dès lors une variable dont il faut tenir compte dans l'analyse de sa prise de décision. En effet, cette dernière peut être affectée par la santé physique et mentale<sup>12</sup>, l'ego, les ambitions, l'histoire politique ainsi que l'expérience personnelle du leader<sup>13</sup>. Il n'existe donc pas, pour reprendre le concept de Vertzberger, un « prototype » de décideur, mais de nombreux prototypes, qui ont tous des structures psychologiques différentes<sup>14</sup>.

De nombreuses études ont d'ailleurs été consacrées à l'étude de la personnalité du leader. Nous pensons entre autres aux recherches de

10. Stephen J. Wayne, « Presidential Character and Judgment: Obama's Afghanistan and Health Care Decisions », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 41, n° 2 (2011), p. 291.

11. Stanley Renshon, *The Psychological Assessment of Presidential Candidates*, New York, Routledge, 1998, p. 184.

12. On a, par exemple, souvent estimé que F. D. Roosevelt avait fait trop de concessions à Yalta en février 1945 en raison de sa santé fragile. Nixon était considéré comme un alcoolique et un paranoïaque. Quand H. Kissinger le mentionnait, il parlait de son « ami saoul » (*drunken friend*).

13. Voir l'ouvrage d'Alexander George et Juliette George, *Woodrow Wilson and Colonel House*, Dover Publications, 1964.

14. Yaacov Vertzberger, *The World in Their Minds*, Stanford, Stanford University Press, 1990, p. 111.

Jerrold Post<sup>15</sup>, Fred Greenstein<sup>16</sup>, Robert Swansbrough<sup>17</sup>, Margaret Hermann<sup>18</sup> et Philip Tetlock<sup>19</sup>. Revenons sur quelques-uns d'entre eux. J. Post a étudié les maladies mentales (paranoïa, narcissisme<sup>20</sup>) de certains leaders et a développé une méthodologie de l'*anamnesis*<sup>21</sup>, laquelle comprend trois étapes : i) la psychobiographie (c.-à-d. parcours psychologique depuis l'enfance), ii) la personnalité (stabilité émotionnelle, santé, habitudes, jugements, tempérament<sup>22</sup>) et iii) les croyances fondamentales (par rapport à la politique et à la philosophie). En s'appuyant, par exemple, sur les psychobiographies de George W. Bush et de Barack Obama, on peut identifier certains traits de leur parcours de vie qui ont marqué leur approche politique. Le fait, par exemple, que le président Bush soit un *Born Again Christian* le pousse sans doute à interpréter le monde d'une manière binaire opposant le bien et le mal. Cette volonté de faire le bien et de changer le monde en diabolisant l'autre (« Axe du Mal », « Mort ou vif ») va le pousser à prendre des risques. Le président Bush aura également un style décisionnel très managérial (*CEO presidency*). Il établit les grandes lignes de la politique et laisse les détails et l'exécution de la politique à ses

15. Jerrold Post, *Leaders and Their Followers in a Dangerous World*, London, Cornell University Press, 2004.

16. Greenstein retient six critères de la personnalité du président : ses qualités de communicateur, ses capacités organisationnelles, ses talents politiques, sa vision (c.-à-d. sa capacité à inspirer), son style cognitif (c.-à-d. son aptitude à assimiler une masse importante d'informations) et son intelligence émotionnelle (Fred Greenstein, *The Presidential Difference: Leadership Style from FDR to Clinton*, Princeton, Princeton University Press, 2001).

17. Robert H. Swansbrough, « A Kohutian Analysis of President Bush's Personality and Style in the Persian Gulf Crisis », *Political Psychology*, vol. 15, n° 2 (1994), p. 227-276.

18. Margaret Hermann, « Who Becomes a Political Leader ? », dans Lawrence S. Falkowski, *Psychological Models in International Politics*, Westview Press, Boulder (CO), 1979.

19. Philip Tetlock, *Expert Political Judgment: How Good Is It? How Can We Know?*, Princeton, Princeton University Press, 2005.

20. Voir également Harold Lasswell, *Psychopathology and Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 1960.

21. Concept qui fait référence à la théorie épistémique et psychologique de Platon (Platon, *République*, Livre VI, 509d-509e).

22. Impulsif, manipulateur, fragile, calculateur, sensible, agressif, méfiant, égocentrique, etc.

conseillers. Cette approche est sans doute une conséquence de son passage à Harvard au début des années 1970. Les professeurs, constatant l'échec de la micro-gestion durant la guerre du Vietnam, encouragent leurs étudiants à adopter une approche générale car tout connaître était devenu, selon eux, impossible. Il fallait s'entourer d'une équipe décisionnelle expérimentée et faire confiance à la connaissance des employés ou fonctionnaires<sup>23</sup>. Obama, par contre, a une vision du monde plus complexe puisqu'il a passé son enfance dans un milieu multiculturel. Cela se traduit par des prises de position plus posées et plus réfléchies, par une volonté d'avoir une politique d'ouverture et par une prise de décision plus lente. C'est également un président qui défendra davantage la continuité et le statu quo dans les affaires internationales. Il est également résilient et capable de rebondir et d'apprendre de ses échecs, encore une fois en raison de son expérience personnelle : il a été abandonné par son père en bas âge, sa mère était souvent absente, il a été élevé par ses grands-parents et il a consommé de la drogue dans sa jeunesse<sup>24</sup>.

Margaret Hermann a également étudié la complexité conceptuelle des décideurs. Ses recherches renvoient à l'ensemble des données qui relèvent du caractère du décideur, de son expérience antérieure et de ses talents personnels – pour ne nommer que quelques-unes des données – et qui sont de nature à influencer la décision. Elle a aussi développé une technique de profilage par entrevues à différentes périodes de la vie en s'appuyant sur sept traits différents de la personnalité (*Leader Evaluation Assessment at a Distance* [LEAD]). À partir de ces sept traits (dont la croyance en ses capacités à contrôler les événements, le besoin de pouvoir et d'influence, la complexité conceptuelle, la confiance en soi, la méfiance envers les autres, etc.), elle obtient des orientations de personnalité<sup>25</sup> (expansionniste, charismatique, évangélique, réactif, etc.)<sup>26</sup>.

23. Donald Kettl, *Team Bush: Leadership Lessons from the Bush White House*, New York, McGraw-Hill, 2003, p. 17.

24. Barack Obama, *Dreams from My Father: A Story of Race and Inheritance*, New York, Broadway Books, 2004.

25. Si ces typologies ont l'avantage de catégoriser, elles ont aussi tendance à trop généraliser et à vouloir faire correspondre les faits aux catégories préétablies.

26. Margaret Hermann, « Who Becomes a Political Leader? », dans Lawrence S. Falkowski, *Psychological Models in International Politics*, Westview Press, Boulder (CO), 1979, p. 18-21.

Mentionnons également la typologie de Swansbrough qui, en s'appuyant sur les recherches des psychanalystes Heinz Kohut et Karen Homey, retient cinq profils de personnalités (contrôleur, calculateur, comédien, inconstant et rêveur)<sup>27</sup> en identifiant plusieurs critères dont le processus cognitif, l'approche managériale, le style de leadership et la personnalité publique<sup>28</sup>. Dans un article paru en 2001, M. Hermann, T. Preston, B. Korany et T. Shaw font la différence entre les leaders fixés sur les objectifs (*goal-driven leaders*) et les opportunistes pragmatiques (*pragmatists opportunists*). Les décideurs de la première catégorie estiment que les contraintes doivent être dépassées et qu'il faut établir des priorités politiques et sélectionner les informations. Ils sont plus idéologiques et ne craignent pas la prise de risques (p. ex. W. Bush). Quant aux décideurs de la seconde catégorie, ils sont plus pragmatiques, flexibles et ouverts. Ils cherchent le consensus, tiennent compte des contextes et n'ont pas de grands desseins<sup>29</sup> (p. ex. Obama). P. Tetlock fera, pour sa part, une distinction intéressante entre les renards (*foxes*) et les hérissons (*hedgehogs*)<sup>30</sup>. Les premiers sont très informés et ouverts à de nouvelles informations, sont sceptiques par rapport aux grands desseins et sont davantage flexibles (p. ex. Obama). Les seconds, à l'inverse, se montrent plus fermés aux nouvelles informations, sont plus généralistes et agissent au plus près de leur système de croyances (p. ex. Bush).

Par ailleurs, lorsqu'on poursuit la comparaison entre ces deux présidents américains, on constate une plus grande complexité intellectuelle chez Obama. Il est intéressant de reprendre à ce propos d'autres travaux de Margaret Hermann. Selon elle, plus l'analyse complexe des faits est élevée par rapport à leur confiance en soi, plus les leaders sont ouverts aux informations nouvelles, sont pragmatiques et changent facilement de politique si cela leur semble nécessaire. Le danger existe toutefois de mener une politique hésitante, saccadée et incertaine, comme on le remarque d'ailleurs

27. *Controller, calculator, thespian, vacillator et dreamer.*

28. Robert H. Swansbrough, « A Kohutian Analysis of President Bush's Personality and Style in the Persian Gulf Crisis », *Political Psychology*, vol. 15, n° 2 (1994), p. 227-276.

29. Margaret Hermann, Thomas Preston, Baghat Korany et Timothy Shaw, « Who Leads Matter », *International Studies Review*, vol. 3, n° 2 (2001), p. 83-131.

30. Philip Tetlock, *Expert Political Judgment: How Good Is It? How Can We Know?*, Princeton, Princeton University Press, 2005.

avec la présidence Obama. Dans le cas inverse, plus la confiance en soi est grande par rapport à l'analyse complexe des événements, plus le décideur est guidé par des causes ou par une idéologie et n'hésite pas à (ré)interpréter les faits et l'environnement en fonction de sa vision du monde. Le risque de cette démarche, d'ailleurs adoptée par le président Bush, est d'avancer avec des œillères et de refuser de s'adapter aux nuances et aux ambiguïtés des faits auxquels on fait face<sup>31</sup>. Enfin, pour illustrer notre dernier exemple, il est possible de se tourner vers les travaux de Preston, qui a mis en relation la complexité cognitive avec la structure décisionnelle. Selon lui, alors que les décideurs ayant une basse complexité cognitive vont veiller à garder le contrôle du système décisionnel, adopter une approche hiérarchique et discuter de l'option retenue plutôt que des alternatives potentielles (p. ex. processus décisionnel fermé du président Bush), les décideurs ayant une complexité cognitive élevée vont plutôt privilégier un système collégial, plus informel, donnant accès aux informations complémentaires et ouvert au débat (p. ex. processus décisionnel ouvert du président Obama<sup>32</sup>).

Toutefois, cette différence de complexité cognitive n'est pas nécessairement liée à la qualité de la décision. Une complexité basse ne sous-entend nullement une mauvaise prise de décision (et vice-versa)<sup>33</sup>. Bien que Woodrow Wilson et Jimmy Carter, pour ne citer qu'eux, fussent considérés comme des intellectuels, cela ne les a pas empêchés d'être de médiocres chefs d'État. Quant à Eisenhower et Reagan, ils sont aujourd'hui considérés comme d'excellents chefs d'exécutif, bien que non intellectuels, car ils avaient une capacité à prendre des décisions rapides et à se concentrer sur la vue d'ensemble d'une situation (*the big picture*)<sup>34</sup>.

31. Margaret Hermann, « Assessing Leadership Style Trait Analysis », dans Jerrold Post (dir.), *The Psychological Assessment of Political Leaders (With Profiles of Saddam Hussein and Bill Clinton)*, Michigan, The University of Michigan Press, 2003, p.192-193.

32. Thomas Preston, « Following the Leader: The Impact of U.S. Presidential Style upon Advisory Group Dynamics, Structure, and Decision », dans Paul 't Hart, Bengt Sundelius et Eric Stern (dir.), *Beyond Groupthink: Group Decision Making in Foreign Policy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1997.

33. Thomas Preston et Stephen Benedict Dyson, « Individual Characteristics of Political Leaders and the Use of Analogy in Foreign Policy Decision-Making », *Political Psychology*, vol. 87, n° 2, 2006, p. 267.

34. Max Boot, « A Blind Man? No, This President Is Clear-Eyed », *Los Angeles Times*, 13 janvier 2004.

Si l'étude du caractère et de la personnalité a été critiquée entre autres par A. George<sup>35</sup> et F. Greenstein<sup>36</sup>, elle demeure indispensable pour comprendre la prise de décision. Dans un système présidentiel tel que celui des États-Unis, accordant au président de nombreux pouvoirs, les qualités et défauts individuels de même que le style du président influenceront inéluctablement la prise de décision. Venons-en maintenant au second point : l'étude de l'analyse heuristique.

### L'analyse heuristique

L'approche heuristique met l'accent sur la manière dont les décideurs traitent l'information par le biais de raccourcis cognitifs, raccourcis pouvant à la fois être les causes et les conséquences des traits de la personnalité du décideur. Nous verrons successivement les analogies et les stéréotypes et la cohérence irrationnelle.

Lorsque les décideurs sont confrontés à un nouvel événement, ils ont souvent recours à l'expérience passée afin de parvenir à leur décision, en s'appuyant notamment sur des analogies plutôt que sur des calculs<sup>37</sup>. Pour Yuen Foong Khong, les analogies ont six fonctions qui aident le décideur dans sa prise de décision : 1) définir la nature de la situation à laquelle le décideur est confronté ; 2) déterminer les enjeux ; 3) fournir des prescriptions ; 4) envisager les alternatives en mesurant les chances de succès ; 5) évaluer la justesse morale, et enfin, 6) prévenir les dangers associés aux différentes options<sup>38</sup>.

Par manque de temps et de repères, le décideur a donc recours à ce qu'il connaît et à ce qu'il maîtrise. Les analogies auxquelles il fait référence sont, en général, des événements dramatiques, gravés dans la mémoire

35. Fred Greenstein, « Can Personality and Politics Be Studied Systematically? », *Political Psychology*, vol. 13, n° 1 (1992), p. 105-128.

36. Alexander George, « Assessing Presidential Character », *World Politics*, vol. 26, n° 2 (1974), p. 234-282.

37. Ernest May, « The Nature of Foreign Policy: The Calculated Versus the Axiomatic », *Dædalus*, vol. 91, n° 4 (1962), p. 653-667.

38. Cité dans Sébastien Barthe et Charles-Philippe David, « Kosovo 1999: Clinton Coercive Diplomacy and the Use of Analogies in Decisionmaking », *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, vol. 85 (2007), p. 3.

personnelle du décideur, ou dans la mémoire collective de la nation<sup>39</sup>. L'analogie permet de rendre les événements et les situations de crise complexes plus lisibles. À titre d'exemple, Condoleezza Rice compare la situation de l'après-11-septembre à celle du début de la guerre froide :

Je crois vraiment que cette période est analogue à celle allant de 1945 à 1947, période durant laquelle la doctrine d'endiguement prit forme. En cela les événements ont clairement démontré qu'il y a une menace globale importante, et qu'elle forme un danger pour de nombreux pays qu'on n'imaginerait pas faire partie de la même coalition<sup>40</sup>.

Selon Bob Woodward, le président Bush a écrit dans son journal le soir du 11 septembre 2001 : « Le Pearl Harbor du XXI<sup>e</sup> siècle a eu lieu aujourd'hui<sup>41</sup>. » Quelques jours après les attentats, Bush déclare à Rove qu'on fera aujourd'hui appel aux générations actuelles, tel qu'on l'avait fait pour la génération de son père lors de la Seconde Guerre mondiale<sup>42</sup>. Dans son discours du 20 septembre 2001, il fait d'ailleurs une analogie entre le terrorisme et le nazisme : « En sacrifiant la vie humaine pour servir leurs visions radicales [...] ils [les groupes terroristes] suivent la voie du fascisme, du nazisme et du totalitarisme<sup>43</sup>. » Par ailleurs, il y a souvent de la part de l'administration Bush une tendance à réduire la complexité cognitive et à recourir à des analogies simples concernant le dossier irakien et la lutte contre le terrorisme. Nommons à ce sujet quelques exemples. Le 27 mai 2002, au cours du *Memorial Day*<sup>44</sup>, le président Bush déclare dans son allocution : « Nous défendons notre liberté contre ceux qui ne supportent pas la liberté et cette défense nécessitera un sacrifice équivalent à celui de nos ancêtres<sup>45</sup>. » Encore une fois, il trace de la sorte

39. Zeev Maoz, *National Choices and International Processes*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, p. 194.

40. Nicholas Lemann, « The Next World Order: The Bush Administration May Have a Brand-New Doctrine of Power », *The New Yorker*, 1<sup>er</sup> avril 2002.

41. Bob Woodward, *Bush s'en va-t-en guerre*, Paris, Denoël, 2004, p. 75.

42. *Ibid.*, p. 323-324.

43. Discours du président Bush s'adressant au Congrès en réponse aux attaques terroristes du 11-septembre, 37 Comp. Pres. Doc. 1347, 1347, 20 septembre 2001.

44. Journée du souvenir pour tous les Américains morts au combat depuis l'indépendance.

45. Henri Vernet et Thomas Cantaloube, *Chirac contre Bush. L'autre guerre*, Paris, JC Lattès, 2004, p. 88.

un parallèle entre la guerre contre le terrorisme et celle contre le nazisme. Le 22 septembre 2002, Condoleezza Rice déclare au *Financial Times* : « Les États-Unis ne craignent pas la compétition. En fait, je crois que nous avons une attitude assez proche de celle des Américains à la fin de la Seconde Guerre mondiale<sup>46</sup>. » Dans son discours du 7 octobre 2002 à Cincinnati, le président Bush fait un parallèle subtil avec la crise de Cuba de 1962, en reprenant les propos du président John F. Kennedy :

Ni les États-Unis d'Amérique, ni la communauté mondiale des nations ne peuvent tolérer une tromperie délibérée et des menaces offensives de la part d'une quelconque puissance, petite ou grande. Nous ne vivons plus dans un monde où seule une véritable agression armée représente un défi suffisant à la sécurité d'un pays pour constituer un danger maximum<sup>47</sup>.

Dans un article publié dans le *Washington Post* du 7 août 2003, Condoleezza Rice compare la tâche de la reconstruction en Irak à celle de la reconstruction de l'Europe après la Seconde Guerre mondiale<sup>48</sup>. Un autre exemple intéressant à relever est celui de Dick Cheney, établissant une analogie par rapport à une expérience professionnelle passée. En 1991, au moment de la première guerre du Golfe, le vice-président Cheney occupe le poste de secrétaire à la Défense. Les inspecteurs en armement visitant l'Irak vaincu découvrent que Saddam Hussein était bien plus près d'obtenir une arme nucléaire que ce qui avait été suspecté au départ. En effet, les services de renseignements américains avaient estimé, à l'époque, que l'Irak mettrait au moins cinq à dix ans pour obtenir l'arme nucléaire. Avec cette expérience en mémoire, Cheney sera davantage sur ses gardes lorsque sera venu le moment, en 2002, d'envisager les nombreux scénarios possibles, notamment les scénarios catastrophe (*worst-case scenarios*), à la lumière des renseignements récoltés sur la situation en Irak<sup>49</sup>.

46. Cité dans Catherine Durandin, *Les États-Unis, grande puissance européenne*, Paris, Armand Colin, 2004, p. 161.

47. Cité dans Bob Woodward, *Plan d'attaque*, Paris, Denoël, 2004, p. 221.

48. Condoleezza Rice, « Transforming the Middle East », *The Washington Post*, 7 août 2003.

49. Mark Hosenball, Michael Isikoff et Evan Thomas, « Cheney's Long Path to War », *Newsweek*, 17 novembre 2003. Voir également Jeffrey Goldberg, « The Republican Rift », *The New Yorker*, 31 octobre 2005 ; Lawrence Wilkerson (Former Chief of Staff, Department of State, 2002-2005), *Weighing the Uniqueness of the Bush Administration's National Security Decision-Making Process: Boon or Danger to American Democracy?*, New America Foundation, American Strategy Program Policy Forum, 19 octobre 2005.

Un dernier exemple qui touche l'administration américaine est le traumatisme et le choc psychologique que subissent les Américains avec les attentats du 11-septembre, se traduisant par un changement de la perception de la menace générale. Cette dernière est, pour Lazarus, « l'anticipation d'une souffrance, une anticipation qui est créée par la présence de certains stimuli signifiant à l'individu (ou au groupe) qu'il va y avoir une expérience de souffrance<sup>50</sup>. »

Personne n'imaginait, le 10 septembre 2001, ce qui allait se produire le lendemain, journée essentielle à la compréhension des facteurs expliquant l'intervention militaire en Irak. Comme le soulignera le président Bush durant une conférence de presse : « Avant le 11-septembre, nous discutons de sanctions intelligentes [...] Ma vision changea radicalement après le 11-septembre<sup>51</sup>. » Quant à Rumsfeld, il explique ce changement de perception de la façon suivante : « Les États-Unis n'ont pas agi en Irak à cause de nouvelles preuves sur la poursuite du programme d'armes de destruction massive. Nous avons agi, car nous voyions les faits existants sous une lumière différente, à travers le prisme de notre expérience du 11-septembre<sup>52</sup>. » Pour Washington, le maintien de l'incertitude sur la question des armes nucléaires, biologiques et chimiques n'est dès lors plus une option après le 11-septembre<sup>53</sup>. L'administration perçoit une grande partie des questions internationales à travers ce spectre du 11-septembre, alors que le danger de certaines menaces n'a pas changé au niveau des faits.

Grâce à l'exemple des attentats du 11 septembre 2001, il est possible de constater que plusieurs événements récents, marquant les esprits du décideur ou de la nation vu leur forte charge émotionnelle, peuvent servir de point de référence pour l'établissement d'analogies<sup>54</sup>.

50. Cité dans Zeev Maoz, *National Choices and International Processes*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, p. 62.

51. *The President's News Conference with Prime Minister Tony Blair of the United Kingdom*, 31 janvier 2003.

52. Cité dans Robert Jervis, « Understanding the Bush Doctrine », *Political Science Quarterly*, vol. 118, n° 3 (2003), p. 372.

53. Pour plus de détails, voir Tanguy Struye de Swielande, *La politique étrangère de l'administration Bush. Analyse de la prise de décision (2001-2005)*, Bruxelles, coll. CECRI, P.I.E. Peter Lang, 2007, chapitres 2 et 3.

54. Thomas Preston et Stephen Benedict Dyson, « Individual Characteristics of Political Leaders and the Use of Analogy in Foreign Policy Decisionmaking », *Political Psychology*, vol. 87, n° 2 (2006), p. 270.

Ces références servent de base et de filtre initial pour la prise de décision. Elles peuvent toutefois, dans certains cas, représenter un certain danger, notamment lorsque l'analogie prend le dessus sur la réalité et qu'elle ne représente plus tant un point de départ pour le décideur que la voie à suivre. Dans ces cas, le décideur, plutôt que de s'adapter aux faits, aura tendance à faire abstraction de toutes les nouvelles informations ne correspondant pas à l'analogie retenue. L'histoire fournit rarement des analogies exactes, mais ces dernières remplissent dans de nombreux cas un rôle fonctionnel. Cela étant, l'histoire doit être utilisée avec prudence, en tenant compte des dangers des associations ou analogies trompeuses, déplacées et erronées. Or, de nombreux décideurs ne maîtrisent pas nécessairement bien l'histoire et l'interprètent donc de manière erronée, ce qui entraîne des analogies de base ou peu sophistiquées. Khong affirme à ce sujet qu'il existe :

[une] tendance de la part des décideurs politiques à prendre la première analogie qui leur vient à l'esprit, et ce, en raison de leur échec à chercher et à considérer d'autres parallèles, de leur négligence dans la prise en compte des différences potentielles importantes entre les situations comparées, et enfin, de leur recours à l'analogie en tant que substitut aux preuves<sup>55</sup>.

Il est estimé que plus il y a complexité cognitive chez le décideur, plus les analogies seront complexes<sup>56</sup>. Ce type de décideur, comme c'est le cas d'Obama, tient généralement à obtenir et à intégrer des informations complémentaires provenant de l'environnement extérieur, faisant ainsi preuve de nuance et d'ouverture à la critique. À l'inverse, un décideur ayant une complexité cognitive basse fera habituellement preuve d'une moins grande ouverture à la rétroaction et aux informations contradictoires, et prendra soin de sélectionner les informations reçues en éliminant celles qui ne correspondent pas à ses croyances bien établies. Selon les résultats de nos recherches pour ce chapitre, l'administration Obama semble moins recourir aux analogies et aux stéréotypes. Cela s'explique par plusieurs raisons. L'administration Obama n'a pas été confrontée à

55. Yuen Foong Khong, *Analogies at War*, Oxford, Oxford University Press, 1992, p. 30.

56. Voir, par exemple, Michael Shapiro et Matthew Bonham, « Cognitive Process and Foreign Policy Decisionmaking », *International Studies Quarterly*, vol. 17, n° 2 (1973).

une crise internationale importante, elle est moins idéologique que la précédente administration et ses conseillers font preuve d'une plus grande complexité cognitive. Obama, par exemple, refusera explicitement à plusieurs reprises de comparer l'Afghanistan au Vietnam et ainsi tomber dans le piège de l'analogie simpliste. Dans une entrevue accordée au *New York Times* et à CNBC en septembre 2009, il déclare : « Il faut apprendre les leçons de l'histoire. Mais chaque moment historique est différent. [...] l'Afghanistan n'est pas le Vietnam<sup>57</sup>. » Deux mois et demi plus tard, lors d'un discours à West Point le 1<sup>er</sup> décembre, il qualifiera d'ailleurs la comparaison entre l'Afghanistan et le Vietnam de « fausse lecture de l'histoire<sup>58</sup> ».

Toutefois, certains conseillers de l'administration Obama, et non des moindres, n'échapperont pas au recours à l'analogie, mais le feront cependant de manière plus subtile et plus élaborée que sous l'administration Bush. Ainsi, R. Holbrooke, conseiller spécial pour le dossier « AfPak<sup>59</sup> » et ayant entamé sa carrière diplomatique au Vietnam, affirmera-t-il que les crises en Afghanistan et au Pakistan lui rappellent davantage celles connues au Vietnam que celles des Balkans. Le Viêt-cong et les talibans ont tous deux mené des insurrections rurales et, dans les deux cas, les États-Unis soutenaient des gouvernements civils faibles. Mais les similarités s'arrêtent là pour Holbrooke : « En Afghanistan il n'y pas d'armée nord-vietnamienne prête à envahir le pays<sup>60</sup>. » Quant au secrétaire à la Défense, Robert Gates, lors des débats à l'automne 2009 sur la question de renforcer ou non le contingent américain en Afghanistan, il fera une analogie avec la présence soviétique dans les années 1980 : « Là où les forces étrangères ont laissé une empreinte importante et ont échoué, c'est principalement parce que les Afghans ont conclu qu'elles étaient là pour leurs intérêts hégémoniques et

57. John Harwood, « Obama Rejects Afghanistan-Vietnam Comparison », *The New York Times*, 15 septembre 2009.

58. Sheryl Gay Stolberg et Helene Cooper, « Obama Adds Troops, but Maps Exit Plan », *The New York Times*, 2 décembre 2009.

59. Acronyme utilisé par Washington pour désigner l'Afghanistan et le Pakistan, indiquant que le sort géopolitique des deux pays est lié et qu'ils forment un seul théâtre d'opérations.

60. Dexter Filkins, « Civilians Reassert Themselves in U.S. Foreign Policy », *The New York Times*, 12 avril 2009.

non pas pour les intérêts de la population afghane<sup>61</sup>. » Gates établira également une seconde analogie par rapport au danger d'abandonner les Afghans : « S'il y a une leçon que je dois retenir du passé, c'est l'importance que nous restions engagés. Nous ne pouvons tourner le dos à l'Afghanistan. Cela fonctionnera si nous restons<sup>62</sup>. » Enfin, un autre et dernier exemple intéressant à mentionner est celui du sénateur Kerry, vétéran de la guerre du Vietnam et proche d'Obama, lorsqu'il affirme se réjouir de l'approche réfléchie d'Obama dans le dossier afghan, en l'opposant à la décision hâtive des États-Unis autrefois dans la guerre du Vietnam : « Tout ce que le président dit est qu'il veut prendre le temps afin d'être certain que cette décision ne soit pas prise comme celle concernant la résolution du Golfe du Tonkin, où une série de suppositions sous-jacentes n'ont pas été remises en question<sup>63</sup>. » Ici, on voit que les analogies de Holbrooke, Gates et Kerry s'appuient sur leur expérience professionnelle et reflètent des analogies plus complexes et plus nuancées.

Le décideur cherche avant tout des croyances stables, immuables et hiérarchisées de même que conformes aux convictions déjà préexistantes, phénomène que Festinger, parmi tant d'autres, nommera cohérence cognitive (*cognitive consistency*)<sup>64</sup>. Festinger postule qu'il existe un besoin inhérent de maintenir une certaine cohérence dans le système cognitif humain et que les mécanismes psychologiques fonctionnent de manière à réduire ou à éviter les dissensions en éliminant systématiquement toute information perturbante. Selon Milton Rokeach : « chaque croyance n'a pas une même importance pour un individu : les croyances varient selon une dimension centre-périphérie. En second lieu, plus une croyance est centrale, plus elle résistera au changement. En troisième lieu, plus la croyance centrale change, plus cela aura une répercussion sur l'ensemble du système de croyances<sup>65</sup>. »

61. Cité dans Peter Baker et Elisabeth Bumiller, « Advisers to Obama Divided on Size of Afghan Force », *The New York Times*, 4 septembre 2009.

62. Daniel Dombey, « Gates Plays Pivotal Role in U.S. Debate in Afghanistan », *The Financial Times*, 7 octobre 2009.

63. Karen DeYoung, « General's Review Creates Rupture », *The Washington Post*, 22 septembre 2009.

64. Leon Festinger, *A Theory of Cognitive Dissonance*, Stanford, Stanford University Press, 1957.

65. Milton Rokeach, *Beliefs, Attitudes, and Values. A Theory of Organization and Change*, San Francisco, Jossey-Bass, 1968, p. 3.

Pour G. Rystad, le danger vient de « la disparité résultant de la distorsion de la réalité par des prédispositions perceptuelles, spécialement celles trouvant leurs origines dans des images préexistantes du passé<sup>66</sup> ». La qualité de la décision peut alors être déterminée, du moins en partie, en calculant l'écart entre l'image et la réalité. Il y a donc une relation inverse entre la qualité de la décision et l'importance du fossé perceptuel. Ce dernier ne pouvant être totalement éliminé, il faut tenter de le réduire afin que la décision corresponde le plus possible à la réalité du « terrain ». Il faut, par conséquent, adapter la perception à la réalité, et non l'inverse – précaution qui fait trop souvent défaut. Cela n'est d'ailleurs guère étonnant, puisque les informations permettant la prise de décision sont souvent non existantes, secrètes, incertaines, multiples ou ambiguës. Toute information reçue est, de surcroît, interprétée selon une échelle de « croyances – non-croyances » (*belief-disbelief*)<sup>67</sup>. Plus ces croyances sont dites centrales et vitales, plus l'individu sera réfractaire à tout changement ; plus les stimuli sont compatibles avec les croyances centrales, plus le seuil de pénétration pour ce type d'information sera moindre (et vice-versa)<sup>68</sup>. Cela nous mène vers ce que Jervis appelle la cohérence irrationnelle (*irrational consistency*)<sup>69</sup>. Si l'information correspond à une image existante, un décideur politique répond positivement ; dans le cas contraire, il tente de dissimuler la dissonance par une perception sélective ou une interprétation fortement partielle.

L'administration Bush aura, par exemple, tendance à ne tenir compte que des informations correspondant aux croyances préexistantes : c'est le principe du « chercheur de cohérence » (*Consistency Seeker*)<sup>70</sup>. Dans ce cas, la rétroaction (*feedback*) risque bien de n'être d'aucune utilité, comme le montre la politique menée en Irak entre mai et octobre 2003, car elle est sélective : on tiendra compte de la rétroaction lorsqu'elle est positive et confirme la politique en place, mais on l'écartera lorsqu'elle est négative<sup>71</sup>

66. Cité dans Brian White et Michael Clarke, *Understanding Foreign Policy*, Aldershot, Elgar, 1989, p. 144.

67. M. Rokeach, *op. cit.*, parlera plutôt de systèmes de croyances ouverts ou fermés.

68. Yaacov Vertzberger, *Misperceptions in Foreign Policy-Making: The Sino-Indian Conflict, 1959-1962*, Boulder (CO), Westview Press, 1984, p. 29-30.

69. B. White et M. Clarke, *op. cit.*, p. 146-148.

70. Yaacov Vertzberger, *op. cit.*, p. 137.

71. *Ibid.*, p. 123.

et souligne une détérioration importante de la situation sécuritaire sur le « terrain ». Il est d'ailleurs frappant d'observer que les décideurs peuvent maintenir leur vision d'une situation, même lorsqu'ils sont confrontés *a posteriori* à des faits qui démontrent la fausseté d'une telle vision. Commentant les conclusions du rapport Duelfer sur les armes de destruction massive, le président Bush déclare, par exemple, le 7 octobre 2004 :

En me fondant sur toutes les informations dont nous disposons aujourd'hui, je crois que nous avons raison d'agir, et les États-Unis sont plus en sécurité aujourd'hui avec Saddam Hussein en prison. Il possédait la connaissance, les matériaux, les moyens et la volonté de produire des armes de destruction massive. Et il aurait pu transmettre cette connaissance aux terroristes [...]. Saddam Hussein formait une menace unique, un ennemi juré de notre pays, un sponsor du terrorisme, opérant dans la région la plus sensible du monde. Dans un monde de l'après-11-septembre, il formait une menace que nous devons combattre<sup>72</sup>.

L'être humain a ainsi tendance à nier les images contraires à ses croyances ou à les déformer de façon à ce qu'elles soient conformes à une certaine conduite. La résistance à un quelconque changement ou rétroaction négative sera d'autant plus grande lorsque l'intensité émotionnelle est élevée.

Dans cette même logique, on constate que les attentes d'un individu créent des prédispositions le poussant à remarquer certains éléments et à en rejeter d'autres, notamment lorsqu'il s'agit d'interpréter les comportements de la vie quotidienne d'autres acteurs. Comme le note Jervis, les gens sont prédisposés à voir ce qu'ils entendent voir<sup>73</sup>. L'individu a tendance à se fier à une série de prédispositions, qui permettent d'expliquer un ensemble de phénomènes. Lorsque des éléments neufs remettent cela en question, il y a une volonté naturelle d'essayer d'inclure ces éléments dans les anciennes théories. Il existe ainsi selon Vertzberger des mécanismes psychologiques pour contrer ces incohérences (*consistency-reducing techniques*)<sup>74</sup>. D'un côté, le décideur peut refuser de tolérer toute incohérence, soit par élimination, soit par isolement des éléments incom-

72. « President Bush Discusses Iraq Report », *The South Grounds*, 7 octobre 2004.

73. Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1976, p. 143-145.

74. Yaacov Vertzberger, *op. cit.*, 1990, p. 140-143.

patibles en déformant leur signification ou en les rationalisant. De l'autre, il peut, au contraire, choisir de tolérer cette incohérence, tout en réduisant ses effets gênants. Le décideur peut alors adopter, dans ce cas, la tactique du *bolstering*<sup>75</sup>, la différenciation (c.-à-d. diviser et traiter de manière isolée l'élément perturbateur), la transcendance (c.-à-d. favoriser une croyance ou une valeur supérieure à l'incohérence) ou encore le découplage (c.-à-d. séparer l'information incohérente du contexte, la réinsérer dans un autre contexte et démontrer l'absence de liens entre l'information et ce nouveau contexte), pour ne nommer que quelques-unes des techniques<sup>76</sup>.

Il existe donc un grand décalage entre l'approche distante et objective, d'une part, et la conviction subjective, d'autre part. Les prédispositions jouent un rôle prédominant : plus ces prédispositions sont fortes, plus elles ont une influence sur la perception des capacités et des intentions. De surcroît, l'influence des prédispositions sera d'autant plus grande lorsque les informations sont incertaines, indécisées ou floues. L'importance des prédispositions ou des croyances s'accroît en effet lorsque l'information disponible est incomplète et qu'une décision s'impose à court terme.

Quand une décision doit être prise, le décideur a tendance à prendre plus facilement en considération l'information correspondant aux croyances, phénomène appelé le « principe d'ancrage » (*the anchoring trap*)<sup>77</sup>. Même dans les cas où les signaux considérés comme « bons » sont retenus, encore doivent-ils être interprétés de manière réfléchie<sup>78</sup>. De plus, lors du processus de sélection des signaux, les « bons » signaux peuvent être complètement ignorés au profit des mauvais, car ce sont les systèmes de croyances qui déterminent de quelle façon ils seront interprétés<sup>79</sup>. Toutefois, selon Jervis, cela ne signifie pas qu'il y ait distorsion ou manipulation des informations :

75. *Ibid.*

76. *Ibid.*

77. John Hammond, Ralph Keeney et Howard Raiffa, « The Hidden Traps in Decision Making », *Harvard Business Review on Decision Making*, 2001, p. 143-167.

78. Jonathan Roberts, *Decision-Making During International Crises*, New York, Macmillan Press, 1988, p. 53.

79. Richard Little, « Belief Systems in the Social Sciences », dans Richard Little et Steve Smith, *Belief Systems and International Relations*, New York, Basil Blackwell Ltd, 1988, p. 47-48.

En politique, ignorer des informations incompatibles ou les assimiler à des croyances préexistantes perpétuera les images erronées et maintiendra des politiques inadéquates, mais ces processus sont nécessaires si les décideurs veulent agir [...]. De plus, les acteurs qui refusent de changer leur perception lorsque certaines preuves ne correspondent pas tout à fait [à leurs croyances] ne peuvent pas être immédiatement condamnés pour distorsion cognitive ou pour aveuglement trompeur. On ne peut détecter l'irrationalité que lorsque l'assimilation d'informations entrantes inclut la violation de règles généralement admises pour traiter les preuves<sup>80</sup>.

De manière générale, si les croyances périphériques peuvent être ouvertes au changement, celles du centre le sont toutefois beaucoup moins. D'autant plus qu'advenant la remise en question de croyances centrales, l'individu devra retrouver ce que Renshon appelle une cohérence intérieure (*internal consistency*<sup>81</sup>). Cependant, les croyances centrales, bien que généralement résistantes au changement, peuvent parfois se métamorphoser et ce, principalement dans deux cas : soit à travers le temps, soit à la suite d'un événement spécifique – le dernier cas étant généralement plus fréquent que le premier.

Le concept de « code opérationnel<sup>82</sup> », développé par Leites en 1951 et repris par George en 1969<sup>83</sup>, est une parfaite illustration de cette volonté de maintenir une certaine cohérence cognitive. Les recherches de Renshon montrent que les « croyances philosophiques » auront tendance à changer plus facilement que les « croyances instrumentales ». Ainsi, au sein du code opérationnel, ce sont principalement les croyances philosophiques qui changeront chez Bush après l'événement choc du 11 septembre. Il sera moins optimiste et interprétera le monde de manière plus conflictuelle. Ensuite, son code opérationnel ne changera plus (c.-à-d. constance cognitive), puisqu'il aura tendance à minimiser les informations dissonantes

80. R. Jervis, *op. cit.*, p. 172.

81. Jonathan Renshon, « Stability and Change in Belief Systems: The Operational Code of G.W. Bush », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 52, n° 6 (2008), p. 824.

82. Pour en savoir plus sur le concept de « code opérationnel », voir le chapitre 10 du présent ouvrage.

83. Nathan Leites, *The Operational Code of the Politburo*, New York, McGraw-Hill, 1951 ; Alexander George, « The Operational Code: A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-Making », *International Studies Quarterly*, vol. 13, n° 2 (1969), p. 190-222.

et à rechercher des analogies renforçant ses croyances<sup>84</sup>. Ayant analysé la question de la cognition à l'échelle individuelle, étudions à présent la problématique à l'échelle du groupe.

### La cognition à l'échelle du groupe

La prise de décision ne se réduit généralement pas à un seul acteur, mais se fait plutôt au sein d'un petit groupe<sup>85</sup>. Il existe également, à cette échelle, des dysfonctionnements possibles, en particulier si la majorité du groupe est soudée et s'il y règne un esprit de corps. En effet, souvent, les avantages d'une prise de décision en groupe vont s'effacer en raison de pressions psychologiques, pressions qui se manifestent notamment lorsque les individus travaillent de manière rapprochée, partagent les mêmes valeurs et sont confrontés à une situation de crise et de stress<sup>86</sup>. Le risque existe alors de tomber dans la pensée de groupe (*groupthink*), principe développé par Janis en 1971<sup>87</sup>. Pour ce dernier, la pensée de groupe est « une façon de penser, adoptée par les personnes lorsqu'elles font partie d'un groupe marqué par la cohésion et lorsque la volonté des membres d'atteindre l'unanimité supplante leur motivation à évaluer, de façon réaliste, différents moyens d'agir<sup>88</sup> ». Il peut y avoir pensée de groupe seulement si le groupe est assez ou très homogène ; ce fut, par exemple, le cas lors de l'épisode de la baie des Cochons en 1961.

Selon les études de Janis, et plus tard de 't Hart, la pensée de groupe est plus fréquente dans les situations de stress et de menace<sup>89</sup>. De telles situations auront souvent de nombreuses conséquences négatives sur la prise de décision, notamment la rigidité cognitive, la polarisation, la sélection arbitraire des informations et la réduction des ambiguïtés et des

84. Lire à ce sujet Jonathan Renshon, *op. cit.*, p. 820-849.

85. À ce sujet, voir le chapitre 12 de cet ouvrage qui traite des conséquences organisationnelles de la pensée groupale.

86. Irving Janis, *Groupthink*, Boston, Yale University, 2<sup>e</sup> éd., 1982, p. 12.

87. Irving Janis, « Groupthink: The Desperate Drive for Consensus at Any Cost that Suppresses Dissent Among the Mighty in the Corridors of Power », *Psychology Today*, novembre 1971.

88. Irving Janis, *Groupthink*, *op. cit.*, p. 9.

89. Paul 't Hart, « Irving I. Janis' Victims of Groupthink », *Political Psychology*, vol. 12, n° 2 (1991), p. 247-278.

alternatives<sup>90</sup>. On observe alors une pression collective pour s'orienter vers une certaine conformité de la décision. La tendance à l'homogénéité au sein d'un groupe fait en sorte que les décideurs ne tiennent pas compte de toutes les options, puisqu'ils partagent les mêmes valeurs et croyances. Le groupe recherche alors principalement le consensus, en rejetant les points de vue dissidents. S'il est important de poursuivre une certaine voie dans la prise de décision, cette politique peut devenir suspecte dans plusieurs cas : (1) lorsque les convictions ne sont plus fondées ; (2) lorsque les décideurs ne tiennent pas compte des faits contraires à leurs convictions ; (3) lorsqu'ils refusent de réexaminer les alternatives ; et enfin, (4) lorsqu'ils refusent d'analyser les arguments divergents.

Afin d'expliquer ce phénomène de pensée de groupe, Janis a exposé l'influence de huit symptômes qui favorisent la tendance à la conformité parmi un groupe : (a) l'illusion de l'invulnérabilité partagée par la majorité des membres, laquelle crée généralement un enthousiasme excessif encourageant les décideurs à prendre des risques élevés dans leur appréciation trop optimiste d'une situation ; (b) un effort constant et collectif de justifier les décisions prises, contribuant à renforcer certaines perceptions collectives, qui renforcent la croyance en la validité des choix de première heure effectués par le groupe, sans tenir compte des informations qui pourraient amener les membres à reconsidérer leur prise de position ; (c) une croyance incontestée dans la moralité sous-jacente du groupe, poussant les membres à ne pas tenir compte des conséquences morales et éthiques de leurs décisions ; (d) une vision stéréotypée de « l'autre », déshumanisant considérablement par le fait même la question ou l'ennemi qui les préoccupe ; (e) l'autocensure par rapport à toute déviation du consensus apparent, au point que les membres du groupe minimisent tout doute ou contre-argument qui pourrait aller à l'encontre dudit consensus ; (f) une illusion partagée d'unanimité autour d'une décision qui serait conforme à la vision du groupe ; (g) la présence des « gardiens de la pensée » (*mindguards*) qui empêchent la remise en question de cette unanimité, en filtrant les jugements, les informations et les opinions défavorables provenant de l'extérieur ; (h) les pressions directes sur tout membre qui exprimerait des arguments forts contre les stéréotypes et les illusions du groupe, et ce, afin de renforcer la loyauté des membres envers le

90. Margaret Hermann, « Indicators of Stress in Policymakers during Foreign Policy Crises », *Political Psychology*, vol. 1, n° 1 (1979), p. 27-46.

groupe<sup>91</sup>. Toujours selon Janis, il y aura donc, en général, pensée de groupe lorsque la majorité de ces symptômes seront présents.

Examinons maintenant l'éventuelle présence des huit symptômes de la pensée de groupe dans la prise de décision d'intervention en Irak sous l'administration Bush fils. L'illusion d'invulnérabilité du président et de certains de ses conseillers entraîne une surestimation du pouvoir de contrôle sur les événements, partant du principe que le « Bien » vaincra le « Mal » (symptômes a et c). Les néoconservateurs croient en leur invulnérabilité, en leur supériorité morale et n'hésitent pas à promouvoir une politique à risques, voire à risques élevés. Comme le rappelle Vertzberger :

[...] les groupes de prise de décision qui ont un record de décisions réussies, qui croient dans les capacités supérieures de leurs membres à cause de leurs performances et accomplissements passés, ou encore, qui ont la foi d'être guidés dans leur prise de décision, sont plus enclins que d'autres à prendre des décisions risquées. C'est un cas extrême du phénomène plus large de l'illusion du contrôle<sup>92</sup>.

Ces groupes de décision ont, de cette manière, tendance à avoir une perception très positive d'eux-mêmes, les rendant alors imperméables aux informations contredisant une telle perception. La victoire sur l'URSS et le succès militaire facile (apparent) en Afghanistan persuade de nombreux néoconservateurs que cela ira tout aussi facilement en Irak. Certains néoconservateurs prendront leurs désirs pour des réalités : « Ce sera du gâteau. »

Au sein de l'administration Bush, on retrouve également une interprétation biaisée des faits. Les conseillers réfléchissant en fonction d'une idéologie ont une approche très sélective de l'information et interprètent les faits en fonction de la vision défendue. Une grande partie de l'information est sélectionnée de telle façon que seules les informations soutenant ou justifiant une intervention militaire sont retenues (symptôme b). Afin d'arriver à leurs fins, ces conseillers ont recours à une série de pratiques classiques : 1) rapporter uniquement les faits qui soutiennent la position établie ; 2) structurer les rapports de telle façon que le décideur ne voie que ce que le conseiller veut qu'il voie ; 3) réclamer des études de ceux qui vous donnent les conclusions désirées ; 4) rester à l'écart de conseillers qui pourraient rapporter des faits contraires à la politique suivie ; 5) circonvenir les

91. Irving Janis, *Groupthink*, *op. cit.*, p. 174-175.

92. Yaacov Vertzberger, *Risk Taking and Decision Making: Foreign Military Intervention Decisions*, Stanford (CA), Stanford University Press, 1998, p. 102.

canaux officiels<sup>93</sup>. Dans la théorie de la prise de décision, on appelle cela le *bolstering*, terme qu'il faut comprendre de la manière suivante :

La tendance psychologique, sous certaines conditions de stress décisionnel, d'accroître l'attrance d'une option préférentielle et de faire l'inverse pour celle que vous serez enclin à rejeter. Les gains attendus de la solution privilégiée seront augmentés et les risques et coûts attendus minimisés. Parallèlement, les gains attendus des solutions rejetées seront dévalorisés, et leurs coûts et risques attendus amplifiés<sup>94</sup>.

Cette pratique est évidemment accompagnée d'une distorsion de l'information. Cette dernière ne se manifeste pas uniquement lorsque certains conseillers présentent de faux arguments, mais également lorsqu'ils présentent seulement les arguments pouvant convaincre, en omettant les autres<sup>95</sup>. De nombreux membres de l'administration tombent de la sorte (consciemment ou inconsciemment) dans le piège de la « preuve biaisée » : rechercher des informations confirmant leur point de vue ou leur intuition et négliger celles pouvant le contredire<sup>96</sup>. Il ne fait, par ailleurs, aucun doute que dans le cas de l'Irak, l'administration dresse un portrait très stéréotypé du régime de Saddam Hussein (symptôme d), ne faisant pas suffisamment d'analyses sur l'histoire, la société irakienne, etc. Par contre, il n'apparaît pas, à partir des données disponibles, qu'une quelconque censure soit imposée aux conseillers (symptôme e). Le fait qu'il existe, à un certain moment, un consensus – ou un semblant de consensus – sur une décision ne sous-entend nullement qu'il n'y ait pas de débat franc et ouvert ou de divergences d'opinions. Une illusion d'unanimité s'en dégagera (symptôme f), puisqu'il y a un consensus opérationnel (c.-à-d. vaincre S. Hussein), mais pas de consensus sur la politique à suivre à long terme. Il ne ressort pas de nos recherches qu'il y ait présence de « gardiens de la pensée »<sup>97</sup> à la Maison-Blanche – les choses sont moins claires au Pentagone et à la vice-présidence (symptôme g).

93. Morton Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington, Brookings Institution, 1974, p. 158-168.

94. A. George, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy*, *op. cit.*, p. 38.

95. Morton Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, *op. cit.*, p. 135.

96. Collectif, *La prise de décision*, Paris, Organisation, 2002, p. 187.

97. Les « gardiens de la pensée » sont des personnes s'évertuant à protéger le groupe d'avis, d'analyses et de conseils qui remettraient en question l'approche définie.

Enfin, la tendance à la conformité réduit la diversité des options et des alternatives dans la prise de décision (symptôme h). Généralement, lorsque le président maintient ouvertes différentes alternatives, ces dernières concernent les moyens, et non les fins. Autrement dit, les alternatives envisagées servent toujours le même objectif, soit celui de renverser le régime, que ce soit par les sanctions intelligentes, par un coup d'État, ou encore, par l'intervention militaire. Il n'y a également pas de discussion sur les objectifs à atteindre ou sur le bien-fondé d'une intervention militaire privilégiée. Cependant, rien ne permet aujourd'hui d'affirmer que des pressions ont été exercées pour ne pas aborder ces questions. En fait, personne dans l'administration ne semble tout simplement avoir remis en question la prémisse de départ – à l'exception peut-être de Powell et Armitage<sup>98</sup>.

En somme, il apparaît évident que si toutes les conditions de la pensée de groupe, identifiées par Janis, ne sont pas réunies dans le cas irakien, deux symptômes sont fortement présents (d et h), cinq le sont partiellement (a, b, c, f et g) et un en est absent (e). Le président et ses conseillers développent, probablement de manière inconsciente, un ensemble d'approches et de normes qui interfèrent avec leur esprit critique. De nombreuses lacunes apparaissent par conséquent dans le processus décisionnel. S'il apparaît en fin de compte, à partir de nos recherches, qu'il y a eu une tendance vers la pensée de groupe dans la prise de décision, il semble encore plus certain que – lorsque les jacksoniens et les rousseauistes s'uniront – nous serons éventuellement confrontés à ce que Vertzberger nomme la pensée de groupe de faction (*factional groupthink*)<sup>99</sup>. En effet, parmi les conseillers, il peut naître des factions, moins structurées que des organisations, mais plus uniformes. La présence de factions au sein d'un groupe de conseillers, démontrant une plus grande unité d'intérêts, a comme conséquence de réduire le débat, car ils forment alors un bloc uni, susceptible d'imposer plus facilement une politique<sup>100</sup>. Pour contrer

98. Pour une analyse plus approfondie de cette question, voir Tanguy Struye de Swielande, *op. cit.*, chapitre 3.

99. Yaacov Vertzberger, *op. cit.*, p. 248-249.

100. À ce sujet, notons que la représentation que se fait chaque individu de la société s'appuie, dans ces conditions, sur les représentations sociales auxquelles il est confronté. En fonction de sa culture, de ses origines, de son idéologie, chaque participant à la décision donne une interprétation différente aux événements. Chaque conseiller est issu de ce que Vertzberger appelle un « groupe de référence »

efficacement une faction, il faut composer une faction rivale, ce que Powell et Armitage n'arrivent que partiellement à faire dans la question irakienne. Les recherches de Tetlock de 1979 démontrent que la pensée de groupe est plus probable si la complexité cognitive est basse<sup>101</sup>. Or, il est possible de remarquer que le président Bush s'exprimera de façon stéréotypée ou dichotomique sur la politique étrangère américaine, comme c'est d'ailleurs le cas de nombreux conseillers (néo)conservateurs. Rappelons-nous les fameux discours usant d'expressions telles que *dead or alive*, *evildoers*, *with us or against us*, *bring'em on*, etc.

À l'inverse, il apparaît, en s'appuyant sur les informations récoltées par Woodward dans son ouvrage *Obama's War*<sup>102</sup>, que le président Obama et ses conseillers ont une complexité cognitive plus développée et qu'ils parviennent à mieux éviter les travers de la pensée de groupe, tout en maintenant unité et cohérence – ce qui ne sous-entend nullement qu'il n'y ait pas de désaccords. Obama déclare ainsi : « Les murs de la chambre d'échos peuvent parfois refouler une voix divergente et de nouvelles façons de penser. On commence alors à entrer dans la pensée de groupe<sup>103</sup>. » Concernant la prise de décision en Afghanistan, à laquelle Woodward consacre son ouvrage, on observe chez Obama une volonté explicite d'éviter de tomber dans les travers de la pensée de groupe. Avant tout, Obama discute des objectifs à atteindre avec ses conseillers, ensuite, il discute des options et des alternatives possibles. Il encourage ainsi la critique et les objections et il maintient différentes alternatives sur la table, même celle défendue par le vice-président Biden voulant réduire les forces américaines en Afghanistan, alternative qu'il ne soutient pas, mais qu'il n'écarte pas directement non plus. Il n'impose pas dès le départ sa préfé-

(Yaacov Vertzberger, *op. cit.*, p. 248-249). C'est le groupe que le conseiller considère comme référence morale, éthique, idéologique. Il détermine partiellement les critères à partir desquels le conseiller perçoit les informations et accepte ou non les alternatives lors des discussions avec les autres conseillers. Très souvent, le conseiller doit faire un choix entre sa loyauté envers l'équipe décisionnelle et son groupe de référence.

101. Philip Tetlock, « Identifying Victims of Groupthink from Public Statements of Decision Makers », *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 37, n° 8 (1979), p. 1314-1324.

102. Bob Woodward, *Obama's War*, London, Simon & Schuster, 2010.

103. Conférence de presse du président Obama (« Remarks of President-Elect Barack Obama Economic Recovery Advisory Board », 26 novembre 2008).

rence, laissant aux conseillers la possibilité de débattre en toute liberté. Il fait appel à des experts externes, en consultant par exemple Colin Powell. L'étude des coûts et des risques est analysée en détail. Le président recherche continuellement de nouvelles informations et s'engage à réexaminer sa décision en fonction de la rétroaction qu'il obtient. Obama demande d'ailleurs explicitement à Joseph Biden de jouer l'avocat du diable: « Il [Biden] est un esprit indépendant, prêt à me contredire s'il pense que j'ai tort<sup>104</sup>. » Selon la définition reprise par A. George:

L'avocat du diable remplit un rôle; il est entendu que la personne remplissant ce rôle défendra une position impopulaire qui devrait être considérée, mais que personne d'autre ne soutient et que l'avocat du diable lui-même ne favorise pas vraiment. Le fait de remplir un rôle convenu et de ne pas être un vrai détracteur est conçu, bien sûr, pour protéger cette personne et lui permettre de défier l'opinion du groupe ou les vues du leader. Le rôle d'avocat du diable ainsi défini, ses limites ainsi que son intérêt potentiel deviennent manifestes: pour un certain temps, l'avocat du diable introduit une certaine diversité dans les délibérations du groupe ou défie certaines prémisses qui entrent dans le jugement du leader [mais] il ne pourra persister dans sa défiance, ni encore, plus important, chercher à développer une coalition au sein du groupe pour contester, et si possible l'emporter sur la majorité<sup>105</sup>.

D'après cette définition, le rôle d'avocat du diable n'est pas nécessairement rempli par une personne opposée à la politique suivie. Toutefois, l'avocat du diable est souvent, en pratique, une personne ayant une vision divergente. Par conséquent, il faut prendre une certaine distance par rapport à la définition d'A. George. L'avocat du diable veille à ce que tous les aspects de la question soient considérés et parvient de manière subtile à influencer la prise de décision. De plus, pour qu'une personne puisse remplir le rôle d'avocat du diable, il doit avoir une forte personnalité et parvenir à convaincre une partie de l'administration du bien-fondé de son action<sup>106</sup>. Dans le cas de Biden, il n'hésitera pas ainsi à plusieurs reprises à soumettre les options sur la table à un contre-examen. Au final, afin d'éviter le piège de la pensée de groupe, certains, dont A. George,

104. François Hauter, « Biden, un battant au service d'Obama », *Le Figaro*, 21 janvier 2009.

105. A. George, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy*, op. cit., p. 170.

106. Voir aussi l'analyse de Charles-Philippe David au chapitre 12 du présent ouvrage.

préconisent la plaidoirie multiple où il y a autant d'avocats du diable que de possibilités. Après avoir expliqué la cognition par rapport à l'individu et au groupe, examinons à présent l'échelle nationale<sup>107</sup>.

### La cognition à l'échelle nationale

Si jusqu'à présent nous avons mis l'accent sur la prise de décision à l'échelle individuelle de même qu'à l'échelle du groupe, il est également important de la considérer dans son contexte social plus large, à savoir la nation et son héritage historique. Un des premiers à avoir abordé cette question, en parlant d'image nationale<sup>108</sup>, est Ole Holsti au début des années 1960<sup>109</sup>. Bien que fortement négligée, même encore aujourd'hui, l'image nationale joue un rôle important dans la prise de décision du décideur, qui souvent s'approprie cette image comme sienne. La culture nationale ainsi que l'héritage historique, qui s'acquiert à travers un processus de socialisation en formant des référents généraux, conditionnent la pensée des décideurs et déterminent la façon dont certaines informations seront classées ou catégorisées. Les mêmes données peuvent être interprétées de façon différente selon la culture, l'histoire, la mémoire collective, etc. Les données historico-culturelles ont en effet un impact sur le comportement des acteurs, tant sur les individus que sur les États. Pour Murawiec :

La culture d'un peuple n'est pas inaltérable. Elle se modifie à chaque génération, comme si elle apercevait ses points de référence et ses points de fuite selon un angle et une perspective différents, à mesure qu'elle traverse et réfléchit des expériences nouvelles, que surgissent en son sein de nouveaux penseurs et de nouveaux acteurs. [...] Elle est comme un organisme qui absorbe les matières qu'il prend à son environnement, en traite les éléments qu'il requiert pour les assimiler selon sa propre structure et rejette le reste. Le monde extérieur auquel elle emprunte change constamment, quoique lentement. [...] Plus longue est

107. La question de l'image nationale est abordée dans ce chapitre de manière sommaire. Pour une analyse plus approfondie, voir le chapitre 2 du présent ouvrage.

108. « L'image nationale est la représentation cognitive qu'une personne se fait d'un État et de sa population » (Edward Payson Hall, *A Methodological Approach to the Study of National Images: Perceptions of Modern and Traditional China and Japan*, thèse de doctorat, University of Washington, 1980, p. 21).

109. Ole Holsti, « The Belief System and National Images: A Case Study », *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 6, n° 3 (1962), p. 244-252.

la trajectoire, plus affirmée sa direction, plus il devient difficile de lui imprimer un cours nouveau : la culture passée pèse sur la présente. La culture qui organise, orchestre, structure les perceptions de tout un peuple, avec toutes les variations temporelles, sociales, individuelles, qui sont le fait de la différenciation des sociétés, est donc comme l'identité de ce peuple. [...] Chaque civilisation organise à sa manière le monde, les hommes et leurs rapports. Les institutions en proviennent par la tradition et par l'histoire, et en retour la créent, la maintiennent et la renforcent. Comme l'avait dit William Faulkner, "le passé ne meurt jamais, il n'est même pas passé"<sup>110</sup>.

Par ailleurs, le cours de la politique étrangère américaine est déjà modelé, dans une large mesure, par la tradition et l'histoire des États-Unis depuis 1776, dont le concept de « destinée manifeste » forme la mentalité ou la psyché collective américaine. Le sentiment de l'exceptionnalisme américain est, en effet, profondément ancré dans la mentalité américaine depuis le débarquement des premiers colons au xvii<sup>e</sup> siècle. Ils considèrent ce nouveau continent comme un signe divin pour la construction d'une nouvelle société idéale, à savoir la nation providentielle, exceptionnelle. Cette idée est résumée par la citation de John Winthrop : « *Nous serons une cité sur la colline [...] et les yeux de tous les peuples seront fixés sur nous*<sup>111</sup>. » La représentation de « l'élection » est d'ailleurs reprise dès la naissance des États-Unis par George Washington pour qui « aucun peuple, plus que celui des États-Unis, n'est tenu de remercier et d'adorer la main invisible qui conduit les affaires des hommes. Chaque pas qui les a fait avancer dans la voie de l'indépendance nationale semble porter la marque de l'intervention providentielle<sup>112</sup>. » Quant au président Wilson, il déclarait, au lendemain de la Première Guerre mondiale, que « ce n'est pas par accident ou par hasard que nous ne sommes plus isolés du reste du monde [...] Le décor est mis, la destinée ouverte. Ce n'est par aucun plan de notre conception que nous sommes dirigés dans cette direction, mais bien par la main de Dieu<sup>113</sup>. » Le peuple américain voit donc sa nation comme

110. Laurent Murawiec, *L'esprit des nations. Cultures et géopolitique*, Paris, Odile Jacob, 2002, p. 19-22.

111. Cité dans « City upon a Hill », Discours de John Fitzgerald Kennedy, 9 janvier 1961.

112. Élise Marientras, *Les mythes fondateurs de la nation américaine*, Paris, Maspéro, 1976, p. 95.

113. Cité dans Anne-Marie D'Aoust, « Identité, différence et exceptionnalisme dans la rhétorique présidentielle américaine », dans Élisabeth Vallet et

exceptionnelle, vouée à accomplir une mission dans le monde. Le danger de cette approche, que l'on peut qualifier d'ethnocentrique, est évidemment une tendance à n'envisager le monde qu'à travers le prisme des valeurs américaines<sup>114</sup>. Une telle approche sous-entend un sentiment de supériorité et s'appuie sur des mythes présents dans la culture nationale et dans l'histoire du pays, mythes d'ailleurs difficiles à réfuter et ayant un certain impact dans la prise de décision<sup>115</sup>.

L'administration Bush est fortement influencée par « sa mission ». Ainsi, le 14 septembre 2001, dans son discours à la cathédrale, le président déclare : « À chaque génération, le monde a produit des ennemis de la liberté. Ils ont attaqué les États-Unis car nous sommes la maison de la liberté et son gardien. [...] Mais notre responsabilité devant l'histoire est d'ores et déjà claire : répondre à ces attentats et débarrasser le monde du mal<sup>116</sup> ». Quelques jours plus tard, après une vendetta de la part de certains envers la communauté musulmane américaine, il affirme, en compagnie de représentants musulmans :

Ceux qui croient pouvoir intimider nos concitoyens sous le coup de la colère ne représentent pas le meilleur des États-Unis, ils représentent le pire de l'espèce humaine et ils devraient avoir honte de leur comportement. Ceci est un grand pays. C'est un grand pays parce que nous partageons les mêmes valeurs de respect et de dignité<sup>117</sup>.

Les attaques terroristes vont de cette façon fournir une occasion rare de revigorer, dans la conscience collective des États-Unis, l'identité nationale et la politique étrangère américaine. La rhétorique moralisante du président et sa façon d'énoncer sa politique étrangère dans la période post-11-septembre sont cohérentes par rapport à la tradition établie<sup>118</sup>.

David Grondin (dir.), *Les élections présidentielles américaines*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2004, p. 208.

114. Voir Kenneth Booth, *Strategy and Ethnocentrism*, London, Croom Helm, 1979.

115. Michel Bugnon-Mordant, *L'Amérique totalitaire. Les États-Unis et la maîtrise du monde*, Paris, Favre, 1997, p. 19.

116. « President's Remarks at National Day of Prayer and Remembrance », 14 septembre 2001.

117. « Remarks by the President at the Islamic Center of Washington, DC », 17 septembre 2001.

118. Paul McCartney, « American Nationalism and U.S. Foreign Policy from September 11 to the Iraq War », *Political Science Quarterly*, vol. 119, n° 3 (2004), p. 400.

Cette destinée manifeste forme ainsi un des prismes des attitudes à travers lesquels les décideurs américains interprètent les faits dans le monde<sup>119</sup>. La culture, l'idéologie et l'histoire du pays concourent à fabriquer la vision du monde et le mode de pensée d'un décideur. Or, ces éléments, agissant comme prismes, faussent très souvent la perception de la réalité. Cependant, comme nous l'avons déjà mentionné, plus la complexité cognitive est élevée, plus le décideur saura nuancer un tel héritage. La gestion et la représentation du passé constituent donc un paramètre important à prendre en considération quand on étudie la prise de décision.

Boulding estimera que « [l']image nationale est cependant le dernier grand bastion de la non-sophistication [...] Les nations sont divisées entre les "bons" et les "méchants". L'ennemi ne représente que le mal, alors que sa propre nation est d'une vertu irréprochable<sup>120</sup>. » Autrement dit, le danger est de voir les images et la rhétorique prendre le dessus par rapport aux faits. C'est ce qu'on appelle l'« erreur fondamentale d'attribution », qui consiste à expliquer le comportement de l'autre en fonction d'attributs qui le caractériseraient de manière intrinsèque (c.-à-d. facteurs dispositionnels) plutôt qu'en fonction du contexte ou de la situation dans laquelle il se trouve (c.-à-d. facteurs situationnels)<sup>121</sup>. De nombreux discours de l'administration Bush reviendront ainsi sur les antécédents du régime irakien (p. ex. guerre Iran-Irak, guerre du Golfe, utilisation des armes chimiques, etc.). L'attitude de l'administration Bush est donc souvent déterminée par le comportement passé de l'Irak de Saddam Hussein. Si le décideur développe une image de méfiance par rapport à l'autre, les informations obtenues seront souvent assimilées à cette image négative, confortant les préjugés. Cette image de soi par rapport à l'image de l'autre aura une incidence sur la perception de la menace. Une menace, c'est avant tout une question de perception, qu'elle soit réelle ou imaginaire. Singer a fait une analyse très lucide sur cette question :

119. Le discours d'investiture d'Obama fait référence à plusieurs reprises à cet exceptionnalisme, à la Bible et aux pères fondateurs (« President Barack Obama's Inaugural Address », 20 janvier 2009).

120. Cité dans O. Holsti, *op. cit.*, p. 244.

121. Vincent Legrand, « La prise de décision en politique étrangère », dans Claude Roosens, Valérie Rosoux et Tanguy de Wilde d'Estmael (dir.), *La politique étrangère. Le modèle classique à l'épreuve*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2004, p. 84.

Une forte prédisposition à se méfier des populations et des gouvernements de l'ensemble des autres nations est à la base des perceptions des décideurs : la combinaison des événements récents, la mémoire historique et les différences socioculturelles identifiables fournissent le moyen par lequel cette suspicion [...] vague peut se convertir en une hostilité concrète envers une puissance étrangère spécifique<sup>122</sup>.

La question de l'image nationale mériterait une analyse plus approfondie, mais il s'agissait dans cette section d'aborder la question de l'image nationale de manière sommaire afin de donner une analyse complète de la question de la cognition qui se présente à trois échelons.

\* \* \*

On observe à travers ce chapitre, qui a abordé sommairement une série d'approches perceptuelles, aussi bien toute la complexité de la cognition dans la prise de décision que son influence. La complexité du monde et le nombre important d'acteurs présents sur la scène internationale font qu'il est impossible de (di)gérer la totalité des flux d'informations reçues par le décideur, ce qui a pour effet d'obliger à la simplification, à la condensation et à la réduction des informations. Le système humain sélectionne les exigences et les soutiens (*inputs*) de l'environnement extérieur à travers de nombreux filtres définis préalablement. Les dynamiques cognitives se mettent en marche lors de la réception de l'information. Ce filtrage est obligatoire si le décideur ne veut pas être paralysé dans sa prise de décision, mais il comporte également certains risques. Premièrement, le décideur perd nécessairement de l'information dans le processus de filtrage, et deuxièmement, l'information retenue peut être interprétée de manière biaisée en raison du caractère, des croyances, de l'histoire, de l'expérience personnelle et professionnelle du décideur, de même qu'en raison des analogies ou des stéréotypes auxquels il a recours. Plus la discrimination cognitive sera complexe, plus les prédictions seront exactes, l'approche nuancée et les différentes alternatives étudiées. Nous avons également analysé, dans ce chapitre, la présence de la cognition à l'échelle du groupe, à travers les dangers de la pensée de groupe, de même qu'à l'échelle nationale, en traitant de l'importance de la mémoire commune de l'histoire d'un pays.

122. Cité dans Jonathan Roberts, *Decision-Making during International Crises*, New York, Macmillan Press, 1988, p. 53.

Par conséquent, l'approche cognitive se déroule pour le décideur à trois échelles : l'échelle individuelle (c.-à-d. les approches idiosyncratique et heuristique), l'échelle du groupe (c.-à-d. la pensée de groupe), et l'échelle nationale (c.-à-d. la psyché collective nationale). Au final, on constate que la prise de décision est tout sauf un processus rationnel – au sens classique du terme – et qu'elle est marquée par de nombreux biais cognitifs. C'est ce que Kissinger décrit comme le voyage triomphal de la « conviction sur l'expérience<sup>123</sup> ».

### Les auteurs importants

Margaret HERMANN est professeure à la Maxwell School of Syracuse University et directrice du Moynihan Institute of Global Affairs. Elle consacre ses recherches à la question du leadership et de la gestion de crise et a développé des techniques pour déterminer le style de leadership. Parmi ses nombreuses publications, soulignons l'ouvrage qu'elle a dirigé, *A Psychological Examination of Political Leaders* (New York, Free Press, 1977) et « Explaining Foreign Policy Behavior Using Personal Characteristics of Political Leaders » (*International Studies Quarterly*, vol. 24, 1980, p. 7-46).

Irving JANIS (1918-1990), professeur à l'Université de Berkeley, est connu pour avoir développé le concept de pensée de groupe (*groupthink*). L'ouvrage qui l'a fait connaître est sans nul doute *Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign-Policy Decisions and Fiascoes* (Boston, Houghton Mifflin, 1972).

Robert JERVIS enseigne à l'Université de Columbia. Ses recherches se focalisent principalement sur les questions de la représentation et de la perception. Auteur de nombreux ouvrages dont le fameux *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton, Princeton University Press, 1976), il est également connu pour son article « Cooperation under the Security Dilemma » (*World Politics*, vol. 30, n° 2, 1978), qui apporte une nouvelle dimension au débat sur le dilemme de sécurité.

Jerrold POST est professeur en psychiatrie, en psychologie politique et en affaires internationales à l'Université de George Washington. Avant sa carrière universitaire, il a travaillé pendant plus de vingt ans à la CIA. Post a beaucoup publié sur la prise de décision en temps de crise et sur le profil des leaders. Il est l'auteur entre autres de *The Psychological Evaluation of Political Leaders: With Profiles of Saddam Hussein and Bill Clinton* (Michigan, University of Michigan Press, 2003) et de *Leaders and Their Followers in a Dangerous World: The Psychology of Political Behavior* (Ithaca, New York, Cornell University Press, 2004).

123. Henry Kissinger, *Diplomacy*, New York, Simon and Schuster, 1994, p. 18.

Yaacov VERTZBERGER est professeur à l'Université de Jérusalem et professeur invité dans de nombreuses universités dont Stanford University, l'Université McGill, UC Berkeley, UC San Diego et The Mershon Center (Ohio State University). Son ouvrage *The World in Their Minds: Information Processing, Cognition and Perception in Foreign Policy Decisionmaking* (Stanford, Stanford University Press, 1990) fait autorité dans le domaine.

### Les ouvrages fondamentaux

JANIS, Irving, *Groupthink*, 2<sup>e</sup> éd., Boston, Yale University Press, 1982. Dans cet ouvrage, l'auteur aborde les symptômes de la pensée de groupe à travers de nombreux exemples et contre-exemples, tout en expliquant les fondements, les dangers et les pièges à éviter de la pensée de groupe.

JERVIS, Robert, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1976. L'approche de Jervis sert encore de référence aujourd'hui. Il y décrit le processus perceptuel et la problématique des fausses perceptions à travers une série d'exemples.

NEUSTADT, Richard et Ernest MAY, *Thinking in Time*, New York, The Free Press, 1986. Dans cet ouvrage, les auteurs abordent la question des analogies et fournissent de nombreux exemples, tout en expliquant comment, à travers une méthodologie, on peut recourir à l'histoire de façon efficace.

'T HART, Paul, Eric STERN et Bengt SUNDELIUS, *Beyond Groupthink, Political Group Dynamics and Foreign Policy-Making*, Michigan, The University of Michigan Press, 2000. L'ouvrage s'appuie sur les principes de Janis, mais il aborde la question sous de nouveaux angles d'approche.

VERTZBERGER, Yaacov, *The World in Their Minds: Information Processing, Cognition and Perception in Foreign Policy Decisionmaking*, Stanford, Stanford University Press, 1990. C'est un ouvrage très détaillé sur tous les enjeux de la cognition, illustré par de nombreux exemples. Et même si l'ouvrage est complexe, sa richesse le rend indispensable.

## CHAPITRE 12

# **Théories bureaucratiques du processus décisionnel**

*Charles-Philippe David*

C'est l'individu en relations internationales qui formule la politique étrangère. Il lui donne un sens, il définit les perceptions qui l'orientent, il instrumentalise les nombreuses influences (culturelles, politiques) qui s'exercent sur elle. « Le pain et le beurre des relations internationales, ce sont les décideurs humains », affirme la spécialiste des théories de politique étrangère Valerie Hudson. Elle ajoute que « c'est dans le “qui amène quelles idées” et le “comment ces idées sont exploitées” que la cause des événements peut être identifiée<sup>1</sup> ».

L'intérêt de l'analyse décisionnelle réside ainsi dans sa capacité de reconnaître qui, des individus, des groupes ou des organisations, au sein

1. Valerie Hudson, *Foreign Policy Analysis*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2007, p. 4 et 121. Pionnière de la reconceptualisation de la politique étrangère dans l'analyse des relations internationales, Hudson estime que les théoriciens ont trop négligé l'étude de la variable humaine (qu'elle désigne comme « l'agent ») et de la prise de décision dans les explications historiques et récentes, matérielles et idéelles. Elle veut surtout convaincre les théoriciens du système international qu'en se concentrant sur les agents, c'est-à-dire les producteurs de la politique étrangère, il est possible de mieux comprendre pourquoi et comment ceux-ci pensent et agissent différemment les uns des autres – rendant ainsi nulle et imprévisible toute explication rationnelle du comportement de l'État. En particulier, souligne-t-elle, « il est impossible d'expliquer et de prédire le changement dans le système international en se fondant sur la seule variable systémique » (p. 31).

des processus bureaucratiques, est en mesure de définir et de produire les décisions. Certes le président des États-Unis décide, mais ses choix sont largement tributaires des options que lui fournit la bureaucratie et du jeu de coulisse qui les façonne. D'une part, le chef de la Maison-Blanche et ses proches conseillers sont confrontés à des contraintes organisationnelles importantes, d'autre part, ils recourent à des stratégies décisionnelles visant à réguler à leur avantage la prise de décision. L'entreprise qui sous-tend celle-ci fait l'objet, depuis longtemps, d'une littérature savante qui nous permet d'apporter un éclairage approfondi sur ces contraintes et ces stratégies.

Ce chapitre offre une introduction d'ensemble aux théories sur l'organisation de la prise de décision, avec entre autres des exemples concrets tirés de la présidence de G. W. Bush, pour illustrer la portée des facteurs bureaucratiques dans la formulation de la politique étrangère américaine.

### **Les contraintes bureaucratiques**

L'approche bureaucratique de la politique étrangère a une longue tradition de recherche qui remonte, dans le cas américain, aux années 1960-1970 tandis que les chercheurs veulent ouvrir la « boîte noire » qu'est l'État pour dévoiler les processus qui mènent à l'adoption de certaines décisions ou dictent certains comportements<sup>2</sup>. Les universitaires les plus célèbres et qu'il faut absolument connaître, en ce domaine, sont Roger Hilsman, Graham Allison, Morton Halperin, Charles Hermann, Irving Janis et,

2. Une vue d'ensemble de cette approche est proposée par Charles-Philippe David, « Les processus décisionnels : l'influence des facteurs cognitifs et bureaucratiques dans la formulation de la politique étrangère américaine », dans Karine Prémont (dir.), *La politique étrangère des grandes puissances. L'impossible convergence des intérêts ?*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2011, ch. 4; Charles-Philippe David, *Au sein de la Maison-Blanche*, ch. 1, qui présente dans le détail tous les auteurs et leurs recherches; Vincent Legrand, « La prise de décision en politique étrangère », dans Claude Roosens et coll., *La politique étrangère. Le modèle classique à l'épreuve*, Bruxelles, Peter Lang, 2004, p. 79-106; Steve Smith, « Bureaucratic Politics Approaches », dans Michael Clarke et Brian White (dir.), *Understanding Foreign Policy*, Aldershot, Edward Elgin, 1987, p. 109-134; Gary Clifford, « Bureaucratic Politics », dans Michel Hogan et Thomas Paterson (dir.), *Explaining the History of American Foreign Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2<sup>e</sup> éd., 2004, p. 91-102; et V. Hudson, *op. cit.*, ch. 3.

aujourd'hui, les chercheurs Paul 't Hart, Jean Garrison et Amy Zegart<sup>3</sup>. S'inspirant de la philosophie de Max Weber, ce courant de pensée démontre que l'acteur rationnel dans la formulation de la politique étrangère n'existe pas<sup>4</sup>. Les choix ne sont pas arrêtés de façon optimale mais satisfaisante. Les objectifs ne demeurent pas constants en fonction des préférences des décideurs, mais variables selon les intentions des organisations. Les décisions ne sont pas le produit d'une rationalité au mérite, par un État homogène et unitaire, mais plutôt celui d'une rationalité calculée et propre à la bureaucratie – deux « rationalités » aux modes de fonctionnement différents. Tandis que la première chercherait à définir, en principe, le comportement idéal et ainsi obtenir la « meilleure » décision, la seconde cherche à préserver les priorités et les intérêts de l'organisation, avec pour résultat que l'intérêt de la bureaucratie détourne, voire contredit, l'intérêt national<sup>5</sup>. L'approche bureaucratique, terme générique, en fait se décline en trois orientations de recherche complémentaires et utiles pour mieux comprendre la politique étrangère des États-Unis.

a) Les théories organisationnelles d'Allison et Zegart, notamment, mettent en avant la variable culturelle de l'organisation comme explication des décisions. Cette culture repose sur les éléments suivants<sup>6</sup>:

3. Dans l'ordre d'arrivée (mais nous citons les plus récentes éditions): en 1967 Roger Hilsman, *The Politics of Policy-Making in Defense and Foreign Policy*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 3<sup>e</sup> éd., 1987; en 1971 Graham Allison, *Essence of Decision*, New York, Longman, 2<sup>e</sup> éd., 1999 (avec Philip Zelikow); en 1974 Morton Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington, Brookings Institution Press, 2<sup>e</sup> éd., 2006 (avec Priscilla Clapp); Charles Hermann, « Decision Structure and Process Influences on Foreign Policy », dans Maurice East et coll., *Why Nations Act*, Beverly Hills, Sage, 1978, p. 69-102; Irving Janis, *Groupthink*, Boston, Houghton Mifflin, 1982; Paul 't Hart et coll., *Beyond Groupthink*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1997; Jean Garrison, *Games Advisors Play*, College Station, Texas A&M University Press, 1999; et Amy Zegart, *Flawed by Design*, Stanford, Stanford University Press, 1999.

4. G. Allison, *op. cit.*, en offre la meilleure démonstration, p. 13-26.

5. Dario Battistella, *Théories des relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 4<sup>e</sup> éd., 2010, ch. 10; Dario Battistella, « L'intérêt national », dans Frédéric Charillon (dir.), *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, ch. 5; A. Zegart, *op. cit.*, ch. 1.

6. Pour une synthèse voir G. Allison, *op. cit.*, p. 163-185.

- Une mission qui octroie une identité, des normes de comportement, des valeurs, un mode de pensée, une expertise particulière, et toute la raison d'être de l'organisation ;
- Un territoire à défendre, qui se traduit concrètement par les ressources humaines et matérielles, les budgets qui octroient à l'organisation son autonomie. Les luttes sont ainsi féroces entre organisations, chacune, telle une « paroisse », cherchant à préserver ses avoirs au détriment des autres ;
- Une influence héritée de l'histoire de l'organisation, de sa réputation et de son accès au pouvoir via ses représentants (au premier chef son directeur) ;
- Enfin, le moral de l'organisation fondé sur les succès, ou les échecs, que celle-ci a connus au cours des années dans la réalisation de ses objectifs.

Les théoriciens évoquent fréquemment la dimension routinière du comportement des organisations. Les vieilles habitudes persistent... Si bien qu'en l'absence de crise ou d'événements majeurs (quoique là aussi), les organisations ont tendance à répéter leurs procédures habituelles pour mettre en œuvre les décisions. Chaque organisation est ainsi unique. Comme le dit une expression entendue souvent au Pentagone : « Vouloir changer quoi que ce soit dans la marine américaine, c'est comme donner des coups dans un oreiller de plumes ». Amy Zegart explique la force d'inertie et les intérêts profondément enracinés des organisations du renseignement dans son explication de l'avènement des attentats du 11-septembre. Ces organisations sont, à son avis, difficilement capables de s'adapter et de changer de manière significative. L'apprentissage leur est difficile. Dans le cas du 11-septembre, rappelle-t-elle, les risques d'attentat en sol américain avaient généré une douzaine de rapports de commissions d'enquête qui avaient formulé, au cours des années 1990, des centaines de recommandations pour améliorer ou modifier substantiellement l'action des services de renseignement – seulement 10 % de ces recommandations furent appliquées<sup>7</sup>. La communauté du renseignement, conclut-elle, était

7. Amy Zegart, *Spying Blind*, Princeton, Princeton University Press, 2007, p. 35. Elle classe les recommandations en quatre catégories, typiques au fonctionnement des organisations : cohérence dans l'exécution de la mission, définition des priorités, attribution des capacités, et recrutement adéquat de personnel.

totallement dysfonctionnelle au moment où survinrent les attentats. Elle attribue les causes de cet échec à la nature des organisations, à l'intérêt des politiques de ne pas chambouler les habitudes organisationnelles, enfin à la structure fragmentée du système gouvernemental américain. L'innovation est quasi impossible en raison de la rationalité « biaisée » des organisations, du secret qui entoure très souvent leur travail en politique étrangère, et de leur esprit de corps bien implanté. Un défi pour la recherche consiste alors à « scruter la boîte noire des agences gouvernementales, afin d'examiner les forces à l'œuvre telles les normes, les routines et les cultures qui rendent la bureaucratie si imperméable au changement<sup>8</sup> ». Zegart évoque un danger pire encore : elle estime que sans volonté politique ferme, et même si elles y aspirent, les organisations peuvent de toute façon être incapables de changer. Autrement dit, « le groupe d'intérêts le plus puissant à Washington est le statu quo<sup>9</sup> », et il semble que plus ample est le changement suggéré, plus grande encore est la résistance. Les présidents certes ne sont pas totalement démunis, comme on le verra, mais l'obstacle organisationnel reste souvent insurmontable et peut affaiblir, sinon miner, leurs tentatives de contrôle (ce qui n'est pas nécessairement toujours mauvais puisque certaines présidences abusent de leur autorité).

b) Les théories du jeu bureaucratique de Hilsman, Halperin et Garrison, entre autres, dévoilent et expliquent l'interaction des « joueurs », soit les fonctionnaires qui font et prennent les décisions, en analysant notamment de quelles façons se produisent les confrontations, les négociations, les marchandages, les coalitions et les compromis entre les représentants des organisations. Ces comptes rendus sont généralement abondants en révélations et détails qui mettent sérieusement à mal les explications rationalistes de la théorie de la politique étrangère. L'analyse du jeu bureaucratique affirme l'importance des facteurs suivants<sup>10</sup> :

8. *Ibid.*, p. 48. Les organisations se protègent aussi. Ainsi, le commandant du NORAD affirmera devant la commission d'enquête sur le 11-septembre avoir suivi de près le vol de United 93 et que les avions de chasse étaient prêts à l'intercepter avant qu'il n'atteigne Washington. En réalité, cette affirmation est fautive, NORAD ne savait absolument rien du détournement de cet avion par les terroristes d'Al-Qaïda. Voir Philip Shenon, *The Commission: The Uncensored History of the 9/11 Investigation*, New York, Twelve, 2008, p. 121.

9. *Ibid.*, p. 59.

10. Pour une synthèse, voir G. Allison, *op. cit.*, p. 294-313.

- Le point de vue décisionnel d'un représentant de la bureaucratie est déterminé par la position qu'il occupe dans l'administration. Ainsi, un délégué du département d'État aura une attitude foncièrement diplomatique tandis que celui de la Défense adoptera une conduite résolument militaire ;
- Les options sont souvent choisies en fonction du jeu d'influence qui se déroule entre les représentants des organisations au sein des comités interdépartementaux. Parfois la recherche du plus bas dénominateur commun prédomine, parfois une option s'impose selon des préférences individuelles ou collectives résultant des efforts entrepris pour mettre sur pied une « coalition » décisionnelle ;
- La manipulation de la prise de décision par des acteurs bureaucratiques rompus aux rouages organisationnels se manifeste de diverses façons : exposition prématurée ou rigide des options, coercition ou exclusion de certains représentants, fuites dans les médias, contournement du processus régulier des comités interdépartementaux, plans d'action et échéanciers de concertation contraignants et qui entravent la liberté de discussion ;
- L'interprétation, la feinte d'ignorer des décisions, selon les volontés particulières de représentants bureaucratiques, et qui va jusqu'au refus parfois de mettre en œuvre les directives présidentielles.

Amy Zegart conclut que « les agences américaines de la sécurité nationale ne sont pas conçues, et ne peuvent pas être conçues, pour servir une quelconque conception de l'intérêt national [...] Les présidents ne peuvent pas contrôler ce que font les bureaucrates. Ils ne peuvent pas s'assurer que les agents bureaucratiques travaillent dans leur meilleur intérêt. La réalité est qu'en fait ces agents ne servent *pas* l'intérêt du président<sup>11</sup>. » Ce jugement est aussi catégorique que partiellement exact. En effet, une dimension particulièrement intéressante de l'analyse du jeu bureaucratique est de chercher à comprendre comment les « entrepreneurs » ou les « prédateurs » de la prise de décision s'y prennent pour orienter (ou forcer) en leur faveur les positions des organisations et de leurs représentants. De même, les décideurs tels le président et ses conseillers sont en mesure, surtout dans les crises et les moments forts de la politique étrangère, de réguler la compétition bureaucratique par le recours à des formes de centralisation de la prise de décision, sinon de

11. A. Zegart, *Flawed by Design*, p. 14 et 47 (en italiques dans le texte).

régulation de celle-ci par des mécanismes (tel le système du National Security Council – NSC) qui théoriquement promeuvent la « plaidoirie multiple ». Ces dimensions seront évoquées plus loin dans l'étude des stratégies décisionnelles.

c) Enfin, la théorie sur les groupes décisionnels met l'accent sur les déficiences et les risques associés à la pensée groupale. Des auteurs tels que Hermann, Janis et t' Hart estiment que la tendance au conformisme et à l'exclusion – volontaire ou non – de toute forme de dissension est marquante au sein des groupes décisionnels (cette théorie transcende les organisations comme les bureaucraties). Au nombre des causes, toxiques, de la constitution de la pensée groupale, on note<sup>12</sup> :

- Des processus généralement subtils de socialisation qui empêchent la considération de toutes les options et stimulent la cohésion d'un groupe ;
- Des formes d'ostracisme qui minorent la propension à la dissension et la liberté d'expression ;
- Un sentiment évident d'invulnérabilité, de supériorité morale, de certitude, puisque le groupe ne peut s'imaginer échouer alors qu'il rassemble « les meilleurs et les plus intelligents », selon l'expression consacrée du journaliste David Halberstam<sup>13</sup> ;
- Une recherche limitée d'informations, voire l'élimination d'informations discordantes, tandis que le groupe est satisfait de mettre en application ses idées, aussi erronées soient-elles vues de l'extérieur (ce qui explique au demeurant certains des échecs les plus spectaculaires de la politique étrangère américaine, parmi lesquels on retrouve l'Irak en 2003).

Il est possible de contrer les risques de pensée groupale, notamment par la désignation d'un « avocat du diable » bureaucratique. Cependant, dans la plupart des cas, la tendance est plutôt fabriquée : elle résulte d'une

12. Pour une synthèse, voir V. Hudson, *op. cit.*, p. 66-75. La récente étude de Dina Badie « Groupthink, Iraq, and the War on Terror: Explaining U.S. Policy Shift toward Iraq » (*Foreign Policy Analysis*, vol. 6, n° 4 [2010], p. 277-296) établit une différence marquée entre les formes de « classic groupthink » et de « leader-drive groupthink » (voir plus loin cette seconde forme de pensée groupale « imposée » par les entrepreneurs de la prise de décision, dans notre analyse des stratégies décisionnelles).

13. David Halberstam, *On les disait les meilleurs et les plus intelligents*, Paris, Calmann-Lévy, 1974.

manipulation de la prise de décision, certains décideurs étant déterminés à orienter selon leurs valeurs et leurs préférences la politique extérieure des États-Unis. C'est exactement ce qui est survenu sous G. W. Bush.

### Le cas de la communauté du renseignement

Les meilleurs spécialistes de cette vaste communauté s'entendent : toute tentative de réforme organisationnelle et centralisatrice est vouée à l'échec (la dernière en date est celle de 2004 et qui a créé le poste de directeur national du renseignement). Ils ont un même avis qu'il faut « résister à la tentation de la centralisation et de la réorganisation<sup>14</sup> ». Les réformes donnent l'apparence d'une réponse simple et spectaculaire pour pallier l'échec du gouvernement, comme le 11-septembre, mais généralement s'avèrent peu probantes. Pourquoi cette difficulté à transformer les institutions, particulièrement dans un domaine où la menace (le terrorisme transnational) a changé du tout au tout ? Trois raisons sont associées aux théories organisationnelles :

a) La culture bureaucratique est très implantée parmi les agences et notamment à la CIA. Celle-ci est jalouse de ses prérogatives, refuse la plupart du temps de coopérer avec les autres agences, en partageant notamment le renseignement qu'elle obtient, et travaille dans une atmosphère persistante de secret. La commission sur le 11-septembre a recommandé qu'une certaine uniformité soit établie entre la quinzaine d'agences du gouvernement dans le domaine du renseignement, pour contrer cette culture foncièrement autonomiste. L'influence des préconceptions au sein de la CIA a été, au cours des années, un facteur particulièrement négatif dans la collecte et l'analyse du renseignement – entre autres dans le dossier des armes de destruction massive (ADM) introuvables de Saddam Hussein en 2002-2003. Les faits ont été souvent interprétés selon ces préconceptions, aux dires de la commission Silberman qui a enquêté sur le dossier des ADM inexistantes. « Les échecs de renseignement qu'ont étudiés les deux commissions, conclut Posner, sont le résultat des caractéristiques inhérentes aux agences<sup>15</sup>. » Parmi ces caractéristiques il note :

14. Richard Posner, *Uncertain Shield*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2006, p. xxi ; Amy Zegart, *Spying Blind*, ch. 8.

15. R. Posner, *op. cit.*, p. 24.

une tendance à éliminer les doutes et plutôt exprimer des apriorismes souvent discutables, une analyse des faits selon des perceptions généralement ethnocentristes, c'est-à-dire influencée par une pensée unique qui règne au sein de l'organisation. Zegart parle d'une forme de quasi-pathologie, qu'elle surnomme « *agency parochialism* », pour décrire la culture inadaptée et frileuse au changement qui prévaut depuis longtemps à la CIA<sup>16</sup>.

Cette culture bureaucratique du renseignement a mené à des échecs retentissants, le dernier en date : s'être fié à une seule source d'information à propos des ADM irakiennes, et qui s'est avérée fautive. Certains agents doutaient de la fiabilité de cette source, mais leurs recommandations (dissensions) n'ont jamais été transmises aux décideurs et principalement au président. Cet échec s'ajoute à une longue liste selon Tim Weiner, auteur de la première histoire de la CIA qui a utilisé l'ensemble des documents d'archives disponibles. Son jugement est sévère, concluant à « l'incapacité de la CIA à mener à bien sa mission principale : tenir le président au courant de ce qui se passe dans le monde<sup>17</sup> ». Souvent, les opérations clandestines sont des coups d'épée dans l'eau, les rapports acheminés aux décideurs sont biaisés pour correspondre à la doctrine officielle et aux idées reçues, et toute tentative de contrôle par les directeurs se révèle infructueuse. « Presque tous les directeurs du renseignement [...] ont, pour la plupart, laissé l'Agence en plus mauvais état qu'ils ne l'avaient trouvée<sup>18</sup>. » Un autre spécialiste de la CIA conclut à la « culture de l'échec », soit l'affaiblissement graduel des capacités intellectuelles et matérielles du renseignement, qui a érodé sérieusement la confiance dans le pouvoir de la CIA d'accomplir sa mission<sup>19</sup>. La commission Silberman parle « d'un monde fermé », en référence à la culture de l'agence, caractérisée par « un refus permanent du changement » et par « sa mauvaise pratique de l'espionnage<sup>20</sup> ».

16. A. Zegart, *Spying Blind*, op. cit., p. 67.

17. Tim Weiner, *Des cendres en héritage. L'histoire de la CIA*, Paris, Éditions de Fallois, 2009, p. 17.

18. *Ibid.*, p. 20.

19. John Diamond, *The CIA and the Culture of Failure*, Stanford, Stanford University Press, 2008, p. 1-16.

20. T. Weiner, op. cit., p. 449.

b) La préservation de l'intérêt et de la réputation, autrement dit une sorte de conservatisme institutionnalisé, est prédominante dans l'histoire du renseignement. John Diamond attribue à la CIA une tendance affirmée à l'autocensure, « à éviter toute forme de turbulence bureaucratique, en fournissant des analyses politiquement acceptables<sup>21</sup> ». Ainsi, même si quelques agents estimaient que les ADM n'étaient pas en Irak, ils n'ont pas voulu contester ouvertement les idées préconçues, de peur de perdre leur emploi ou d'être rétrogradés (la raison fondamentale selon lui de l'échec de la CIA, encore plus que les pressions politiques qu'elle a subies de Cheney et de ses adjoints pour donner raison à leur quête de certitudes). La majorité des analystes de l'agence ont sans doute cru au final que leurs supérieurs avaient raison, et ont acheminé des rapports allant dans le sens des idées reçues sur la présence soupçonnée des ADM. Une inertie bien ancrée a prévalu et contribué au conservatisme prononcé des analystes sur ce sujet controversé. Paradoxe supplémentaire : d'autres agences de renseignement furent plus sceptiques sur les ADM (notamment celle du département d'État), mettant en doute les progrès de Saddam Hussein en ce domaine, mais la CIA les a rabrouées, craignant qu'elles empiètent sur son territoire et qu'elles mettent en péril sa mission de collecte et d'analyse de l'information. La CIA s'est rangée du côté des décideurs par peur d'être affaiblie – avec pour résultat cependant qu'elle a été sévèrement blâmée.

Faut-il être surpris que, dans ce contexte, la CIA se soit largement trompée dans ses prédictions ou, pire encore, n'ait pas été en mesure soit de prévoir les événements importants, soit de convaincre les décideurs de risques imminents ? Les mises en garde, de fait, contredisent rarement les énoncés de politiques, et si elles le font elles sont encore plus rarement entendues (elles demeurent pourtant documentées). Diamond et Weiner établissent ainsi une longue liste d'échecs des prédictions : l'incapacité de prévoir la bombe A puis la bombe H soviétique, le déclenchement de la guerre de Corée, l'attaque franco-britannique sur Suez, le déploiement des missiles soviétiques à Cuba, l'offensive du Têt, la guerre du Kippour,

21. J. Diamond, *op. cit.*, p. 19. L'auteur raconte ainsi combien les ADM ont faussé le jugement des analystes, à la veille de l'invasion de l'Irak, tandis que Saddam Hussein déployait un imposant stock de munitions partout en Irak – signe que la guerre était imminente. Il s'avérera que ces stocks d'armes n'étaient pas les ADM redoutées, mais bien les armes qu'utiliseront les insurgés contre les forces américaines (p. 377-385).

l'invasion de l'Afghanistan, la révolution iranienne, la fin de la guerre froide, l'invasion du Koweït, la dissolution de l'URSS et celle de la Yougoslavie, l'explosion d'une bombe nucléaire en Inde et, bien sûr, l'attentat du 11-septembre et l'absence des ADM irakiennes. Bref, la CIA a probablement officiellement loupé, depuis sa création, la survenance de tous les moments forts des relations internationales. Il n'empêche que les archives révèlent l'acuité de certaines prédictions faites par certaines personnes au sein de la communauté du renseignement – mais les contraintes bureaucratiques sont telles que les mises en garde restent ignorées ou peu entendues. À titre d'exemples: les rapports secrets sur l'évolution réelle de la guerre au Vietnam, l'étude de la CIA en 1976 présentant le développement de l'activité terroriste transnationale, la possible incursion soviétique en Afghanistan, l'arrivée possible d'un jeune leader à la tête de l'URSS (dans une analyse de 1982), de nouveau le signal d'alarme envoyé en 1995 sur les dangers d'une attaque terroriste en sol américain et contre l'aviation civile, les prophéties de 2002-2003 sur l'insurrection violente qui suivrait l'invasion américaine de l'Irak<sup>22</sup>. Ces avertissements, parmi d'autres, n'eurent aucune résonance auprès des décideurs de la communauté du renseignement, des décideurs politiques, ou encore des législateurs.

c) Les efforts récents de centralisation au sein de la communauté du renseignement peuvent en réalité stimuler davantage la pensée groupale et le besoin de conformisme dans des agences comme la CIA. De nouveau on retrouve le paradoxe suivant: les commissions d'enquête blâment la trop grande balkanisation de la communauté pour les déboires du 11-septembre et de l'Irak, et recommandent la centralisation, mais celle-ci a pour résultat une tendance à l'uniformité qui s'avère une cause potentielle de pensée groupale... En fait, estime Posner, c'est la diversité des agences au sein de la communauté qui se révèle le meilleur antidote aux effets pervers qu'entraîne la centralisation. Une plus grande uniformité de la culture bureaucratique, au sein de la communauté du renseignement, risque au fond de desservir la cause d'une expression de points de vue variés sur les enjeux. La centralisation est peut-être dans ce cas l'ennemi de la créativité. Elle amplifie le danger d'une rigidité plus grande dans la

22. J. Diamond, *op. cit.*, p. 71, 91, 99, 284, 417-419; T. Weiner, *op. cit.*, p. 359; Douglas Feith, *War and Decision*, New York, Harper, 2008, p. 517.

présentation des options, car elle risque davantage sans doute d'étouffer les points de vue divergents. Une « nouvelle bureaucratie qui va ralentir, trier et gérer le flux constant d'informations, de haut en bas de la hiérarchie du renseignement » va, selon Posner « ralentir la réactivité, atténuer les responsabilités, réduire la variété de points de vue, et affaiblir la concurrence et le moral de toute la communauté ». « La structure décentralisée, conclut-il, est encore ce qu'il y a de mieux pour le système du renseignement américain<sup>23</sup>. »

Ce n'est pas tout à fait l'opinion d'Amy Zegart qui, au contraire, estime que ce sont des facteurs structurels, culturels et politiques qui, ensemble, expliquent autant l'échec du 11-septembre que celui des réformes qui ont suivi<sup>24</sup>. Les causes structurelles sont liées à une trop grande fragmentation de la communauté du renseignement : « tout en tiges et sans moyeu », la décrit-elle<sup>25</sup>. La CIA elle-même est divisée entre les analystes de bureau et les agents de terrain, qui ne se parlent guère. Les causes culturelles renvoient à la résistance au changement et à l'adaptation (par exemple le refus de concevoir la probabilité réelle et urgente du complot terroriste en sol américain, ou l'absence de recrutement d'agents clandestins pour infiltrer Al-Qaïda). Les causes politiques sont associées à la faiblesse des moyens employés dans l'adaptation et à l'absence de leadership pour prioriser la lutte antiterroriste. Il n'est pas surprenant que la stratégie visant à contrecarrer les projets de Ben Laden durant les années 1990 ait

23. R. Posner, *op. cit.*, p. 71 et 79. Sur cet avis, voir Pierre-Louis Malfatto, *Quand « l'intelligence » fait défaut. Les services de renseignement américains à l'épreuve des attentats du 11 septembre 2001*, Paris, L'Harmattan, 2009; ainsi que Mark Lowenthal, *Intelligence: From Secrets to Policy*, Washington, Congressional Quarterly Press, 3<sup>e</sup> éd., 2006, ch. 6. Fait à noter, la réorganisation du NSC sous G. W. Bush a mené, début 2001, à *rérograder* l'importance du bureau sur le contre-terrorisme et le statut de son chef de l'époque, Richard Clarke. L'ironie est que ce plan fut concocté par Philip Zelikow, celui-là même qui fut ensuite nommé le directeur de recherche de la commission sur le 11-septembre! Voir P. Shenon, *op. cit.*, p. 63-65, 78-79, 164.

24. A. Zegart, *Spying Blind*, *op. cit.*, ch. 4-5. Voir également J. Diamond, *op. cit.*, ch. 7-8 et P. Shenon, *op. cit.*, p. 311-316. Le même constat est fait dans le cas de la mise sur pied du département de la Sécurité intérieure, dont le fonctionnement est soumis aux mêmes contraintes: David Sanger, *The Inheritance*, New York, Harmony Books, 2009, p. 409-439.

25. A. Zegart, *Spying Blind*, *op. cit.*, p. 66.

échoué, et ce, malgré les nombreuses alertes émises par des agents, les opérations méticuleusement planifiées par ceux-ci, de même que les multiples avertissements du directeur de la CIA de l'époque, George Tenet. Ce n'était pas encore une priorité pour le gouvernement des États-Unis. « Tandis qu'un nouvel ennemi se renforce, commente Zegart, une vieille bureaucratie s'embourbe<sup>26</sup>. » La fragmentation structurelle dissuade les agences de la communauté du renseignement de se parler et de se concerter, la culture du secret et le refus d'adapter la mission, comme le peu de place fait aux opinions discordantes, font en sorte que la CIA (à l'instar du FBI) manque toutes les occasions de prévenir les attentats du 11-septembre<sup>27</sup>.

### Les cas de l'Irak, de l'Iran et de la Corée du Nord

Les luttes bureaucratiques sont féroces et déterminantes pour la conduite de la politique étrangère; la manipulation des processus décisionnels (nous reviendrons plus loin sur ce point) l'est tout autant. Le problème est ancien. Il suffit ainsi de lire un bon compte rendu de la politique américaine concernant un pays ou une région pour constater la centralité de ces luttes<sup>28</sup>. De nombreux exemples pour illustrer la théorie du jeu bureaucratique sont ici évoqués à partir des récits sur l'administration de G. W. Bush.

a) Le cas de l'Irak illustre très bien l'approche bureaucratique. Bush affirme avoir reçu un avis consensuel indiquant que l'Irak possédait des ADM; « un coup imparable » lui aurait alors affirmé son directeur du renseignement Tenet, et Bush admet que par la suite leur inexistence l'avait

26. *Ibid.*, p. 100.

27. Une analyse complète de la « surprise » du 11-septembre, et qui applique les approches cognitives, bureaucratiques et politiques, est offerte par Charles Parker et Erik Stern, « Bolt from the Blue or Avoidable Failure? », *Foreign Policy Analysis*, vol. 1, n° 3 (2005), p. 301-331.

28. Patrick Tyler (*A World of Trouble*, New York, Farrar, Straus) (Giroux, 2009, p. 296 et 299) raconte qu'après l'attentat contre les soldats américains au Liban en octobre 1983, sous Reagan, le secrétaire à la Défense ainsi que le commandement militaire ont refusé de mettre en application les ordres de représailles, énoncés par le président et son NSC, incluant le secrétaire d'État, car ils les jugeaient trop imprudents et dangereux. Reagan ne réprimandera pas le chef du Pentagone et tolérera cet acte déclaré d'insubordination.

rendu « malade<sup>29</sup>. » Le président récuse tous ceux qui affirment que son administration n'a pas pensé à l'après-guerre, une fois Saddam Hussein renversé. Il blâme pour les erreurs commises le manque de coordination entre agences, le manque de prévoyance et de réactivité de celles-ci face aux problèmes, et... quelques erreurs de jugement de sa part. La réalité est cependant plus complexe et cynique : « [L]es affrontements à Washington sur les suites de la guerre ont évolué de mal en pis au sein de l'administration [...] Dès le départ, personne dans celle-ci n'avait le contrôle sur la politique irakienne<sup>30</sup>. » Le secrétaire à la Défense Donald Rumsfeld s'estimait responsable, l'envoyé spécial en Irak Paul Bremer s'attribuait tous les pouvoirs, et les chefs militaires décidaient à leur guise et sans consulter. Refusant une occupation et un engagement direct sur le terrain, Rumsfeld et ses conseillers civils ne voulurent pas qu'on tienne compte des plans préparés par les bureaucrates du département d'État. La méfiance entre principaux décideurs, jaloux de leurs prérogatives, a rendu l'après-guerre totalement dysfonctionnel, sans même que le président s'en rende compte et avant que plusieurs mois ne se soient écoulés. Le Pentagone, de l'avis de James Risen, « a pu faire exactement ce qu'il voulait<sup>31</sup> », ce qui se confirme déjà dans les opérations en Afghanistan en 2001 tandis que les agents de terrain de la Défense et ceux de la CIA s'affrontent sur la mise en œuvre des opérations clandestines. Sur les ADM en Irak, les hauts fonctionnaires de la Défense forceront ceux de la CIA à être plus belliqueux et moins nuancés, allant jusqu'à créer au Pentagone une unité spéciale de renseignement sur l'Irak pour accentuer la pression en faveur de la guerre. Les rapports de la CIA furent exploités à des fins de justification : ainsi, quoique des savants irakiens aient informé la CIA, avant la guerre, de l'inexistence en fait des ADM, cet avertissement n'a jamais été transmis au président Bush<sup>32</sup>. La guerre devait avoir lieu ! Les

29. George W. Bush, *Instants décisifs*, Paris, Plon, 2010, p. 247-249, 255, 269, 274-276.

30. Bob Woodward, *The War Within*, New York, Simon and Schuster, 2008, p. 20.

31. James Risen, *État de guerre. Histoire secrète de la CIA et de l'administration Bush*, Paris, Albin Michel, 2006, p. 78. Voir également Charles-Philippe David, Julien Tourreille et Karine Prémont, *L'erreur. L'échec américain en Irak, cinq ans plus tard*, Québec, Septentrion, 2008.

32. J. Diamond, *op. cit.*, p. 402.

pressions continuent après celle-ci. « Les rapports [de la CIA] qui soulevaient des questions à propos [...] des problèmes rencontrés à Bagdad à cause de la politique – ou de l'absence de politique – n'étaient pas les bienvenus à Washington<sup>33</sup>. » Les rapports s'avèrent pourtant exacts, mais il n'y avait aucun intérêt dans la bureaucratie du Pentagone à prévoir l'après-guerre<sup>34</sup>. Le président s'est contenté (sans doute involontairement) de tolérer l'inéptie bureaucratique et les vives tensions entre la CIA, le département d'État et celui de la Défense<sup>35</sup>. Les divergences entre ceux-ci sur la meilleure façon de réagir aux événements persistent pendant plus de cinq ans avant que la situation ne finisse par s'améliorer.

b) Le cas de l'Iran est déterminant pour la politique extérieure américaine. Après la guerre en Irak, et craignant sans doute la puissance américaine, le régime de Téhéran a tenté de mener avec le représentant du département d'État des négociations sur le statut de l'enrichissement du nucléaire civil pouvant servir des fins militaires. L'Iran va jusqu'à proposer en mai 2003 un « *comprehensive package*<sup>36</sup> ». Le négociateur Nicholas Burns travaillera plusieurs mois sur le dossier. En vain, car ses collègues du NSC et surtout du bureau du vice-président s'y opposent résolument (estimant que les États-Unis négociaient dans une position de faiblesse étant donné la situation en Irak, et devaient plutôt promouvoir, là aussi, le changement de régime). En outre, il n'y aura pas de réunion départementale pour discuter du mérite de la proposition iranienne. « Le résultat de cette querelle interne au sein de l'administration sera désastreux », estime David Sanger qui a enquêté sur ces négociations et ces rivalités<sup>37</sup>. La négociation a avorté et le problème iranien a ensuite empiré tandis qu'une occasion diplomatique fut sacrifiée.

33. J. Risen, *op. cit.*, p. 141.

34. J. Diamond (*op. cit.*, p. 166-174, 417-419) expose les prédictions assez exactes du renseignement sur les turbulences à prévoir.

35. Le département d'État a prévu et planifié l'après-guerre et le département de la Défense a voulu remettre les destinées de l'Irak rapidement entre les mains d'un gouvernement provisoire en exil. Pour sa part, la CIA ne disposait d'aucune ressource sur le terrain, notamment des officiers parlant l'arabe, pour faciliter la transition. Sur ces rivalités bureaucratiques et leurs incidences sur la politique irakienne, voir J. Risen, *op. cit.*, ch. 6.

36. Craig Unger, *The Fall of the House of Bush*, New York, Scribner, 2007, p. 307-309.

37. D. Sanger, *op. cit.*, p. 84-85, 97.

c) Le cas de la Corée du Nord démontre bien à quel point les affrontements entre les départements d'État et de la Défense peuvent être sévères, et aboutir à l'impasse décisionnelle. Le comportement américain à l'égard de Pyongyang peut être décrit, pendant les huit années de Bush, comme un antagonisme institutionnalisé entre d'un côté les représentants du département d'État, et de l'autre les officiels du Pentagone, de l'organisation du NSC et du secrétariat général du vice-président. Dans cette querelle entre ceux que Sanger surnomme « les partisans du dialogue et ceux de l'isolement<sup>38</sup> », selon leur attitude envers Pyongyang, les diplomates ont généralement perdu. De la réévaluation du dossier nord-coréen au début de 2001, en passant par les révélations sur l'obtention de la bombe nucléaire par Pyongyang en 2002, jusqu'à l'établissement de pourparlers multilatéraux après 2005, l'ennemi juré des hauts fonctionnaires « faucons » de la triade (Pentagone, NSC, Vice-Présidence) a été le département d'État. Celui-ci est jugé trop « colombe », trop disposé à négocier avec la Corée du Nord. Tous les moyens furent utilisés pour gagner la guerre bureaucratique contre les diplomates : fuites dans les journaux pour dénoncer leurs positions trop modérées, y compris celles de leur chef Colin Powell, gestion quotidienne du dossier confiée à un officier du NSC peu rompu à la complexité des enjeux (Robert Joseph), et recours à Cheney et Rumsfeld pour faire pencher les décisions en faveur des faucons. L'interaction bureaucratique a été dominée par un réseau d'influence informel ; il n'y a pas eu de réunion expresse pour débattre des options et, par conséquent, jamais de décision claire du président. « Sur la Corée du Nord, il n'y avait plus réellement d'expertise au gouvernement », affirme l'un des négociateurs<sup>39</sup>. La doctrine de Bush énoncée en 2002, que l'on peut résumer par la formule « ou vous êtes avec nous, ou vous êtes contre nous », ne semble pas, en fait, s'être appliquée au dictateur de la Corée du Nord, mais plutôt aux représentants du département d'État !

Les rivalités bureaucratiques ne datent pas d'hier. Elles parsèment en tout temps la formulation de la politique étrangère américaine depuis

38. *Ibid.*, p. 305.

39. Charles Pritchard, *The Tragic Story of How North Korea Got the Bomb*, Washington, Brookings Institution Press, 2007, p. 52. L'auteur relate toutes les péripéties de ses négociations avec la Corée du Nord et de ses tractations bureaucratiques à Washington. Voir également Glenn Kessler, *The Confidante: Condoleezza Rice and the Creation of the Bush Legacy*, New York, St. Martin's Press, 2007, p. 66-71, 239-241.

1945. Plusieurs stratégies décisionnelles sont envisagées et mises en œuvre pour les minimiser, voire les enrayer. Elles n'obtiennent pas toujours les résultats escomptés, et parfois elles engendrent des problèmes aussi sérieux que ceux qu'elles sont réputées résoudre.

### **Les stratégies décisionnelles**

Les théoriciens de la prise de décision en politique étrangère américaine étudient depuis plusieurs décennies les façons par lesquelles l'application méthodique de correctifs peut pallier les carences organisationnelles et bureaucratiques. La gestion par le président et son équipe du processus décisionnel est ainsi déterminante. Cette gestion vise à trouver les moyens par lesquels le chef du gouvernement et les principaux décideurs peuvent mater les résistances organisationnelles, contrôler le jeu bureaucratique, et obtenir les informations et les options utiles pour concevoir et arrêter leurs décisions. De nombreux modèles, de nombreuses approches sont ainsi suggérés et testés afin – théoriquement – de prouver combien les choix de gestion, par le président et ses conseillers, de leur mode de prise de décision comportent des conséquences importantes pour la politique extérieure américaine<sup>40</sup>. Ces conséquences sont tantôt heureuses, tantôt désastreuses. Un choix judicieux de mode de gestion, en fonction des habitudes de travail du président, comporte de meilleures chances que les décisions soient « rationnellement » considérées; en revanche, un choix inadéquat et qui sert mal le style présidentiel augmente les risques que les décisions soient irréfléchies<sup>41</sup>.

Des universitaires classiques et contemporains ont produit sur ces thèmes des ouvrages marquants qui, d'une part, réfléchissent sur les stratégies décisionnelles et montrent les moyens par lesquels l'influence des facteurs bureaucratiques peut être diminuée, et d'autre part font la démonstration du lien entre modes de gestion et prise de décision en politique étrangère. Parmi les classiques sur le sujet, on retrouve les

40. Une vue d'ensemble de ces modèles et approches est proposée par Charles-Philippe David, *Au sein de la Maison-Blanche*, *op. cit.*, ch. 2 et 3.

41. Voir le chapitre 10 de Sébastien Barthe, dans le présent ouvrage, sur la présidence et les styles présidentiels. Pour le cas de G. W. Bush, voir Charles-Philippe David, « De Bush à Obama : l'effet 11-septembre sur la prise de décision à la Maison-Blanche », *Politique étrangère*, vol. 76, n° 3 (2011), p. 521-534.

incontournables Richard Tanner Johnson, Alexander George, Charles Walcott, Karen Hult et Patrick Haney; chez les récents, notons surtout Paul Kowert, David Mitchell et William Newmann<sup>42</sup>. Trois stratégies décisionnelles, entre autres, se démarquent et suggèrent des formes particulières de gestion des influences bureaucratiques: la centralisation du processus décisionnel au sein de la Maison-Blanche, la régulation par la « plaidoirie multiple » des organisations et des bureaucraties, menée dans le cadre du NSC, et l'action des « entrepreneurs » et « prédateurs » de la prise de décision. Chacune de ces stratégies comporte des occasions et des risques pour l'élaboration de la politique étrangère, que nous examinerons tour à tour avec des exemples tirés de nouveau de l'administration G. W. Bush.

### La centralisation de la prise de décision

Selon Mitchell, « la centralisation est le fait dominant de la gestion présidentielle<sup>43</sup> ». Il estime que les modèles de prise de décision développés par les auteurs classiques (Johnson, George, Walcott et Haney) ne tiennent pas compte du besoin de contrôle par le président des processus décisionnels. Rappelons les modèles courants, et par lesquels on classe souvent les présidences contemporaines<sup>44</sup>:

- Le modèle *concurrentiel*: Le président joue le rôle de magistrat, après avoir entendu tous les arguments de ses conseillers – une tâche extrêmement exigeante. La compétition favorise en théorie l'innovation

42. Dans l'ordre d'arrivée: Richard Tanner Johnson, *Managing the White House*, New York, Harper and Row, 1974; Alexander George, *Presidential Decision-Making in Foreign Policy*, Boulder, Westview Press, 1980; Charles Walcott et Karen Hult, *Governing the White House from Hoover to LBJ*, Lawrence, University Press of Kansas, 1995; Patrick Haney, *Organizing for Foreign Policy Crises: Presidents, Advisers, and the Management of Decision-Making*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1997; Paul Kowert, *Groupthink or Deadlock*, New York, State University of New York Press, 2002; William Newmann, *Managing National Security Policy*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2005; et David Mitchell, *Making Foreign Policy*, Aldershot, Ashgate, 2005.

43. D. Mitchell, *op. cit.*, p. 9.

44. Ces modèles sont présentés par Charles-Philippe David, *Au sein de la Maison-Blanche*, *op. cit.*, ch. 3; et par Tanguy Struye de Swielande, *La politique étrangère de l'administration Bush. Analyse de la prise de décision*, Bruxelles, Peter Lang, 2007, ch. 1.

au sein de la bureaucratie et, ce faisant, stimule la recherche d'un large éventail d'options, de façon à pouvoir envisager l'ensemble des éventualités. En revanche, cette structure peut donner lieu entre les départements à des rivalités féroces qui, en l'absence de juridictions et d'un système de coordination clair et compris de tous, fragmentent et paralysent la prise de décision.

- Le modèle *formel* ou *hiérarchique*: il ressemble au modèle militaire avec des lignes hiérarchiques bien définies, une procédure en apparence rigoureuse et des garde-fous bureaucratiques imposant le respect d'un système discipliné de prise de décision. Ce modèle prend la forme d'une pyramide, comportant une série de couches décisionnelles qui filtrent l'information et les analyses circulant de bas en haut à l'intérieur de l'échelle administrative. L'étude des options suit une démarche systématique menant à des débats en général restreints parmi les conseillers du président.
- Enfin, le modèle *collégial*: il encourage un travail d'équipe centré autour du président, qui préfère la compagnie constante d'un groupe décisionnel homogène plutôt que la compétition ou une centralisation excessive. Cette structure se situe ainsi à mi-chemin entre les deux autres. Elle conduit à un traitement des décisions au « cas par cas », où les conseillers donnent constamment leur avis au président selon une perspective globale et non bureaucratique. Cette démarche évite ainsi les excès de concurrence, de marchandage et de compromis organisationnels, que l'on peut retrouver à l'occasion dans les deux autres structures de gestion.

Mitchell apporte deux modifications importantes à l'approche conceptuelle des classiques. En premier lieu, et à partir des données historiques, il réduit le nombre de modèles à deux (hiérarchique et collégial), éliminant la concurrence comme modèle car il juge que celle-ci est présente en tout temps dans la prise de décision et que c'est face à cette concurrence que la gestion de la politique étrangère doit en permanence s'adapter. En second lieu, il observe que ce sont les mécanismes informels qui s'avèrent cruciaux pour le processus décisionnel du président et de son équipe. C'est pourquoi aucun modèle ne représente totalement et fidèlement le cadre opératoire de la décision; en fait, on retrouve assez souvent une combinaison de modèles au sein de chacune des présidences, qui en outre évolue parfois au gré des résultats et du

contexte politique<sup>45</sup>. Pour lui, c'est plutôt la centralisation croissante, depuis 1945, qui détermine les stratégies, de même que les succès ou non d'une administration. Il définit la centralisation comme « la manière avec laquelle le président impose le contrôle sur l'acheminement de l'information et sur les interactions entre ses conseillers<sup>46</sup> ». Dans le scénario d'une forte propension à la centralisation, la décision est obtenue soit par le choix du président (modèle formel), soit par la convergence entre le président et ses conseillers (modèle collégial). Dans le scénario où prédomine une faible tendance à la centralisation, la décision est le fruit du marchandage bureaucratique au plus haut niveau (modèle formel) ou des choix organisationnels au plus bas niveau (modèle collégial). Le premier scénario aboutit respectivement, selon les modèles, à une solution dominante ou consensuelle, reflétant en cela clairement les préférences des décideurs et, surtout, celles du chef de la Maison-Blanche. Le second scénario produit des impasses décisionnelles dans les deux modèles, et résulte ainsi en décisions contradictoires et peu satisfaisantes. Ajoutons que, si le premier scénario comporte tous les risques de « pensée groupale » et ainsi d'une politique extérieure conformiste, le second produit tous les dangers de conflits organisationnels et d'une politique étrangère incohérente. Le choix de son mode de gestion et de son approche de la centralisation est ainsi, pour le président, extrêmement crucial. Ce choix peut grandement expliquer les réussites comme les déboires des différentes administrations qui se sont succédé. Par exemple, Newmann évoque la métaphore suivante pour illustrer deux visions de la prise de décision aux antipodes l'une de l'autre : « Si Carter ne pouvait discerner la forêt de ses arbres, Reagan, lui, ignorait que dans la forêt il y a des arbres<sup>47</sup>. » Deux choix aux conséquences plus ou moins heureuses pour la politique étrangère américaine.

45. Mais pas tant que ça, estime D. Mitchell, surpris de constater combien, sous Clinton, le mode de gestion a finalement peu changé selon les enjeux et le moment de sa présidence : voir « Does Context Matter? », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 40, n° 4 (2010), p. 631-659. Ce point de vue est contesté par W. Newmann (*op. cit.*, ch. 2) qui explique l'évolution au sein de chaque présidence par les pressions politiques, internationales et intérieures, l'apprentissage du président, les changements de personnel et de styles de gestion, la volatilité des dynamiques organisationnelles, la variété de processus informels de consultation, enfin le « principe d'économie », soit la nécessité imprévisible de prendre des décisions rapidement.

46. D. Mitchell, *op. cit.*, p. 23.

47. W. Newmann, *op. cit.*, p. 77.

Cependant, dans l'ensemble, « tous les présidents évoluent dans la même direction, observe Newmann : vers une participation toujours plus étroite, des mécanismes encore plus informels et *ad hoc*, et une déviation prononcée des procédures normales et habituelles de prise de décision inter-ministérielle<sup>48</sup> ». Le cas de G. W. Bush est patent. Le secrétariat général de la Maison-Blanche, et notamment celui du vice-président, a pris graduellement en main la formulation de la politique étrangère encore plus que les bureaucraties (exception faite du Pentagone) et au détriment même du système traditionnel du NSC. Le président Bush prend généralement ses décisions rapidement et, la plupart du temps, sans avoir recueilli toute l'information et tenu des réunions formelles où les conseillers pourraient débattre devant lui des options à considérer. Alliant les modèles formel (centralisé) et collégial (décentralisé), son administration a probablement décuplé les deux défauts ou dangers principaux de ces modèles : une « pensée groupale » au sommet décisionnel et des conflits organisationnels acrimonieux à l'intérieur de son gouvernement. Ce modèle unique, à la fois hiérarchique et collégial, a certainement mal servi ce président<sup>49</sup>.

### La régulation de la prise de décision

John F. Kennedy avait dit à Richard Neustadt : « Le jour où mes conseillers arrêtent d'argumenter est le jour où je dois commencer à m'inquiéter<sup>50</sup>. » Rien n'est ainsi plus dangereux que la prédominance (souvent implicite) du consensus – qui mène à un conformisme abusif (thèse de Janis, de t' Hart et de Kowert). Pour éviter de tomber dans ce piège, un auteur classique comme George a prôné la mise sur pied d'un système de « plaidoirie multiple » où tous les points de vue sont entendus. Le mécanisme du NSC, dans le gouvernement, et le rôle du conseiller à la sécurité nationale, dans le bureau exécutif du président, sont déterminants pour assurer en théorie le bon fonctionnement d'une telle « plaidoirie multiple ». Nous examinerons dans un premier temps de quelle manière celle-ci doit être

48. *Ibid.*, p. 9 (voir aussi son ch. 7).

49. John Davis, *Policies and the Road to the Second Iraq War*, Aldershot, Ashgate, 2006, p. 21-25.

50. Cité par James MacGregor Burns, *Running Alone : Presidential Leadership from JFK to Bush II*, New York, Basic Books, 2007, p. 48.

régulée par la NSA, puis dans un second temps comment la conseillère à la sécurité nationale de Bush, Condoleezza Rice, a été en mesure de gérer le processus décisionnel du président.

a) Le système du National and Security Council est composé de trois cercles concentriques importants<sup>51</sup> : (1) celui des membres du NSC – soit les principaux conseillers et ministres qui, dans le domaine des affaires étrangères et de sécurité, entourent le président ; (2) les nombreux comités interministériels qui condensent l'information pour concevoir les options parmi lesquelles les décideurs du NSC auront à trancher ; enfin (3) l'administration de la NSA qui gère ou dirige le fonctionnement adéquat de l'ensemble du processus décisionnel. En théorie, c'est ainsi que la régulation de la « plaidoirie multiple » fonctionne. Pour autant, et au-delà des procédures formelles, chaque président et chaque administration dispose d'une latitude énorme pour structurer et formuler la prise de décision. En ce sens, rappelle David Rothkopf, les statuts sont moins importants que les « transactions » entre individus. Que ce soit au niveau des décideurs « principaux » du NSC ou à celui, subalterne, des hauts fonctionnaires au sein des comités interdépartementaux, « ce qui importe dans le fonctionnement de ce redoutable [système du NSC], ce sont les détails à l'abri du regard public : l'importance des relations interpersonnelles, le rôle que les rencontres informelles sinon fortuites jouent pour influencer les décisions, les contraintes et limites du processus qui affectent le contexte politique et bureaucratique<sup>52</sup> ». Rothkopf estime que le poids des individus (des « transactions ») est déterminant dans l'étude de ce qu'il désigne comme « la sociologie de la prise de décision<sup>53</sup> ». Une dimension est particulièrement décisive, selon lui, au sein d'une administration : la tolérance du débat ou même la propension au débat pour recueillir les points de vue, si cruciale au fonctionnement de la « plaidoirie multiple ».

51. Pour une explication d'ensemble du système du NSC, voir Charles-Philippe David et Élisabeth Vallet, « Le Conseil de sécurité nationale et la politique étrangère américaine », *Diplomatie*, n° 6 (2003), p. 18-22.

52. David Rothkopf, *Running the World: The Inside Story of the National Security Council*, New York, PublicAffairs, 2005, p. 12.

53. *Ibid.*, p. 15. Rothkopf inclut dans son analyse sociologique des « transactions » les éléments suivants : la personnalité des décideurs, le contexte politique (intérieur et international), l'idéologie ou la philosophie de gouvernance qui domine, et la structure décisionnelle.

Le rôle du conseiller à la sécurité nationale est à cet égard fondamental: «À l'exception du président, écrivent Ivo Daalder et Irving Destler, le conseiller à la sécurité nationale est potentiellement la plus importante personne aujourd'hui au sein du gouvernement<sup>54</sup>.» L'éminence grise de la politique étrangère, invisible car sa nomination n'est pas ratifiée par le Sénat, sert d'abord et avant tout les intérêts de son président. Pour cette seule raison, il est impératif, selon Daalder et Destler, «que le NSA choisisse avec soin le président pour qui il travaillera<sup>55</sup>». Car lui et le chef de la Maison-Blanche doivent s'entendre sur le mode de gestion approprié de la «plaidoirie multiple», qu'ils souhaiteront ensemble voir mis en œuvre et ce, afin d'obtenir les meilleures chances de succès pour la formulation de leur politique étrangère<sup>56</sup>. À cet égard, selon les spécialistes du sujet, il est souhaitable que le rôle du NSA soit défini selon la perspective d'un «honnête courtier», à la fois neutre et engagé dans la prise de décision<sup>57</sup>. Il (ou elle) est neutre dans le processus, ne favorisant aucune option au détriment des autres; il est engagé dans la délibération en forçant la considération de tous les points de vue. Il a la confiance de son président, il est respecté par ses collègues du NSC, il agit le moins possible comme porte-parole et intervient très peu sur la place publique, il ne s'implique pas dans les considérations politiques. Et, surtout, en aucun cas il n'est un exécutant ou un agent dans la conduite de la politique

54. Ivo Daalder et Irving Destler, *In the Shadow of the Oval Office: Profiles of the National Security Advisers*, New York, Simon and Schuster, 2009, p. 317.

55. *Ibid.*, p. 315.

56. P. Kowert (*op. cit.*, ch. 1) approfondit la relation entre le rôle attribué au NSA et le style de gestion présidentielle, selon (1) la volonté affirmée ou non par le président de recevoir de nouvelles informations et (2) la structure (ouverte ou fermée) de son processus décisionnel. La corrélation entre les deux facteurs détermine le degré de cohérence décisionnelle et de succès de la politique étrangère – notamment la pensée groupale, dans le scénario d'une quête d'information ouverte mais d'une structure fermée, ou la paralysie bureaucratique, dans le scénario d'une sollicitation d'information fermée mais d'une structure ouverte.

57. Sur le rôle du NSA et de son organisation, voir John Burke, «The Neutral/Honest Broker Role in Foreign Policy Decision-Making», *Presidential Studies Quarterly*, vol. 35, n° 2 (2005), p. 229-258; Karl Inderfurth et Loch Johnson (dir.), *Fateful Decisions: Inside the National Security Council*, Oxford, Oxford University Press, 2004, 5<sup>e</sup> partie; Charles-Philippe David, *Au sein de la Maison-Blanche*, *op. cit.*, ch. 2; I. Daalder et I. Destler, *op. cit.*, ch. 9.

extérieure (comme Kissinger l'avait été sous Nixon). À titre de coordonnateur de l'administration du NSC, il s'assure en outre avec ses officiers que toutes les options soient développées, que toutes les informations soient transmises aux membres du NSC, et qu'elles soient débattues entre eux pour que le chef de la Maison-Blanche puisse entendre tous les avis. Bref, le NSA est un administrateur – un surveillant – du processus décisionnel et un conseiller intime du président (ce qui l'amène à l'occasion à lui présenter ses propres recommandations<sup>58</sup>). La question toutefois qui demeure en tout temps : « Expose-t-il réellement [aux présidents] tous les points de vue ? Les faits essentiels sont-ils connus ou connaissables ? Leur donne-t-il vraiment un résumé complet des choix et de leurs conséquences ? [Les présidents] sont poussés par la crainte de commettre des erreurs – *des erreurs évitables*<sup>59</sup>. »

Selon la majorité des spécialistes, ce sont précisément des erreurs *évitable*s qui sont survenues sous G. W. Bush et qui auraient pu être évitées si la NSA Rice avait joué pleinement son rôle « d'honnête courtier », de gardien d'une saine « plaidoirie multiple ». Les jugements ont été sévères à son endroit, arguant qu'elle n'avait pas fait ce travail. Le processus de prise de décision, sous Bush, n'était pas fondé sur l'appréciation raisonnée des options par le petit groupe de conseillers du NSC, mais plutôt sur les idées reçues et le fameux instinct du président – une recette décisionnelle catastrophique. C'était « une présidence fondée sur la foi et l'improvisation », affirme Suskind, où « le désir d'un processus de prise de décision plus transparent [...] suscitait des accusations de déloyauté<sup>60</sup> ». Un chef de la Maison-Blanche aussi désengagé que Bush aurait dû être confronté à plus, et non à moins, de réunions formelles, ce qui l'aurait forcé à s'intéresser aux détails de ses politiques et lui aurait donné toutes les chances

58. K. Inderfurth et L. Johnson (*op. cit.*, ch. 16) incluent l'analyse classique de 1991 de Cecil Crabb et Kevin Mulcahy, qui éclaircit le lien entre les responsabilités décisionnelles octroyées au NSA et le mode de gestion présidentiel : le NSA est ainsi coordonnateur dans un modèle hiérarchique, administrateur dans un modèle concurrentiel, et conseiller dans un modèle collégial. Ils s'accordent pour conclure qu'un mauvais appariement entre responsabilités et mode de gestion aura de lourdes conséquences pour la prise de décision et la politique étrangère.

59. Ron Suskind, *La guerre selon Bush*, Paris, Plon, 2007, p. 225 (en italiques dans le texte).

60. *Ibid.*, p. 227 et 307.

de ne pas commettre ces *erreurs évitables*. En cela, la NSA Rice n'a pas régulé au bénéfice de Bush le système de la « plaidoirie multiple » qu'offre en principe le système du NSC. Que s'est-il donc passé<sup>61</sup> ?

b) Rice a-t-elle fourni à Bush toutes les informations ? S'assurait-elle que celui-ci soit au courant des diverses positions existant au sein de son gouvernement ? Son rôle a-t-il été contraint ou réduit par d'autres (puissants) décideurs autour de Bush ? Les réponses expliqueront sans nul doute les défauts immenses dans la régulation de la prise de décision de cette présidence. Déjà, Bush affirme dans ses mémoires : « Rice veillait à rester neutre durant les réunions du NSC, mais elle me donnait son opinion en privé<sup>62</sup>. » Le président parle de réunions « presque quotidiennes » sur l'Irak à l'automne 2002. De l'avis de son entourage, le problème est que ces réunions étaient mal préparées et n'ont pas suscité de véritables discussions – la pierre angulaire d'une vraie « plaidoirie multiple ». Scott McClellan, alors le porte-parole de la Maison-Blanche, estime que Rice « était plus intéressée à savoir où se rangeait le président, pour réaliser les ambitions de Bush, mais ne consentait que des efforts superficiels pour lui faire comprendre les conséquences de ses choix<sup>63</sup>. » Elle toléra beaucoup trop d'uniformité dans l'entourage de la Maison-Blanche, une approche décisionnelle risquée étant donné le peu de curiosité intellectuelle du président. Réaliste par conviction, elle n'a pas exposé à celui-ci des avis contradictoires et des perspectives différentes, provenant de l'extérieur du cercle restreint des décideurs. Elle n'a pas tenu le rôle habituellement conforme « d'honnête courtier » qu'accomplit le NSA. « L'Histoire, écrit McClellan, la jugera sévèrement comme la personne responsable d'avoir supervisé – de façon misérable – bon nombre de moments décisifs au sein de l'administration Bush<sup>64</sup> ». À partir des analyses à notre disposition, les

61. Une analyse d'ensemble de la prise de décision sous Bush est offerte par David Mitchell et George Massoud, « Anatomy of Failure: Bush's Decision-Making Process and the Iraq War », *Foreign Policy Analysis*, vol. 5, n° 3 (2009), p. 265-286.

62. G. W. Bush, *op. cit.*, p. 258.

63. Scott McClellan, *What Happened: Inside the Bush White House and Washington's Culture of Deception*, New York, PublicAffairs, 2008, p. 145.

64. S. McClellan, *op. cit.*, p. 243. McClellan estime en revanche que Hadley, entre 2005 et 2008, a été un NSA efficace et remplissant bien les tâches traditionnelles de ce poste (p. 244).

observateurs concluent à d'autres sérieuses lacunes dans la gestion par Rice du NSC<sup>65</sup>.

Son rôle dans l'absence totale de prévention des attentats de 2001 a déjà été évoqué<sup>66</sup>. Elle a ignoré à cet égard les avertissements sérieux de son officier Richard Clarke, en rétrogradant en outre son statut de conseiller spécial. Tandis que plus d'une quarantaine de mémos, provenant de la CIA, lui sont acheminés entre janvier et août 2001 et font référence à Ben Laden, elle ne sonnera jamais l'alarme au sein du gouvernement ou auprès du président (hormis une seule fois, discrètement, le 6 août). En particulier, la mise en garde qui lui avait été adressée en personne par le directeur Tenet et son assistant Cofer Black, responsable à la CIA du contre-terrorisme, le 10 juillet 2001, sur l'imminence d'un grave attentat terroriste en sol américain, n'aura aucun écho<sup>67</sup>. Son adjoint Stephen Hadley non plus (qui la remplacera au poste de NSA après 2005) n'a jamais fait suivre les avertissements de la CIA sur les déclarations inexactes de Bush à propos des ADM irakiennes, exprimées lors de son discours sur l'état de l'Union de janvier 2003<sup>68</sup>. George Tenet blâmera sévèrement Rice et son organisation pour avoir manigancé cet « oubli ». Rice en revanche n'a pas connu le même succès avec Rumsfeld : celui-ci put facilement court-circuiter la NSA, en l'ignorant ou en s'adressant directement à Bush ou Cheney. « Il n'avait pas d'ordre à recevoir du NSC [...] Rice ne pouvait obtenir du Pentagone qu'il respecte les procédures normales entre agences<sup>69</sup> », constate Risen. Le

65. Voir les comptes rendus critiques du travail de Rice comme NSA : John Burke, « Condoleezza Rice as NSC Advisor: A Case Study of the Honest Broker Role », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 35, n° 3 (2005), p. 554-575 ; Marcus Mabry, *Twice as Good: Condoleezza Rice and Her Path to Power*, New York, Modern Times, 2008, p. 176-213 ; Elisabeth Bumiller, *Condoleezza Rice: An American Life*, New York, Random House, 2007, p. 218-225 ; Glenn Kessler, *op. cit.*, p. 6-7.

66. Lire le compte rendu de P. Shenon, *op. cit.*, p. 147, 151-55, 167, 238, 378, 394-396. Certains, mal intentionnés, surnommeront la NSA « *Kinda-Lies-a-Lot* » Rice. La commission sur le 11-septembre est passée bien près de l'accuser de négligence, pour son incapacité à prendre acte des nombreux avertissements émanant de plusieurs agences sur l'imminence d'un attentat.

67. Bob Woodward, *Mensonges d'État. Comment Bush a perdu la guerre*, Paris, Denoël, 2007, p. 66-73 ; George Tenet, *At the Center of the Storm*, New York, Harper, 2007, p. 221. Cette réunion n'est mentionnée nulle part dans le rapport de la commission sur le 11-septembre.

68. R. Suskind, *op. cit.*, p. 246-248 ; S. McClellan, *op. cit.*, p. 171-178.

69. J. Risen, *op. cit.*, p. 75-76.

secrétaire à la Défense pouvait faire ce qu'il voulait. Il en allait de même pour le vice-président : celui-ci imposa son point de vue sur le droit à la torture, sur les relations avec l'Iran et la Corée du Nord, sur les ADM irakiennes, sans que Rice cherche à faire valoir d'autres avis. En outre, la NSA n'est pas arrivée à réguler la rivalité féroce entre Rumsfeld et Powell, et entre leurs ministères. Elle ne se voyait pas dans ce rôle de médiateur entre ces puissants faucons et colombes, tous aguerris dans l'art d'influencer la prise de décision (et chacun avec une expérience redoutable du gouvernement, ayant occupé depuis longtemps des postes clés dans le domaine de la sécurité nationale). Elle n'a pu non plus équilibrer le jeu bureaucratique, par exemple en facilitant l'accès de Powell au bureau ovale pour compenser celui, aisé, de Cheney et Rumsfeld. Le chef de cabinet du secrétaire d'État confia que « Rice était un conseiller médiocre et qu'elle échoua à promouvoir tous les points de vue et les options émanant des départements et devant être considérées par le président<sup>70</sup> ». « Elle jaugeait la direction du vent plutôt que guidait le processus<sup>71</sup>. »

De l'avis de nombreux participants, le système du NSC n'a par conséquent pas fonctionné comme il devait, pas avant que Hadley ne succède à Rice en janvier 2005. Le système d'élaboration des options n'a pas fonctionné dans le cas des ADM irakiennes, comme dans le cas de l'occupation et de la reconstruction de l'Irak après la chute de Saddam Hussein. Elle et son personnel n'ont pas été en mesure de développer un plan d'ensemble qui concilie les positions des départements et présente des recommandations au président. Pour cette raison, il n'y a pas eu de planification intégrée de l'après-guerre et la seule réunion du NSC sur ce sujet ne s'est déroulée que quelques jours seulement avant le début de l'invasion. Les comités interdépartementaux étaient en pratique rendus inopérants, les représentants de la Défense ne partageant guère leurs plans, et souvent n'en dévoilant rien, avec les intervenants des autres ministères<sup>72</sup>. La relation étroite entre Bush et Rice ne fut d'aucune utilité pour remédier à ces lacunes. Elle

70. Cité par C. Pritchard, *op. cit.*, p. 51.

71. D. Sanger, *op. cit.*, p. 51.

72. Cette situation fut en partie corrigée lorsque Rice et son assistant Robert Blackwill reçurent, en octobre 2003, le mandat de coordonner toute la politique du gouvernement dans le dossier irakien. Ce n'est qu'à ce moment que l'influence de Rumsfeld déclina de manière significative (voir E. Bumiller, *op. cit.*, p. 224-225).

voulut émuler le modèle de son ancien patron au NSC, Brent Scowcroft, mais le contexte décisionnel était sous G. W. Bush bien différent de celui qui existait sous G. H. Bush – la concurrence au sein du Cabinet étant bien plus vive dans le cas de Bush fils que de Bush père. Au final, la secrétaire d'État Rice se révélera un bien meilleur gestionnaire de son département, durant le second mandat, que la conseillère Rice coordonnatrice de plusieurs départements durant le premier mandat. Elle imposa davantage le respect, et ses idées, à l'encontre de celles de Rumsfeld ou de Cheney, en servant au Cabinet plutôt qu'à la Maison-Blanche.

### La manipulation de la prise de décision

La troisième stratégie décisionnelle est celle de la manipulation du processus de prise de décision, par des « entrepreneurs » ou des « prédateurs » déterminés à faire prévaloir leur agenda politique, leurs préférences et leurs options au sein du gouvernement et dans les bureaucraties. Le système du NSC est ainsi utilisé aux fins d'imposer des décisions produites par un individu ou un groupe d'individus – en général des décideurs rompus aux mécanismes de la prise de décision –, et pour donner suite à un agenda, à une vision, à une idéologie distinctive devant s'appliquer à un enjeu particulier. Les bureaucraties sont ainsi contraintes de se mettre au pas des décideurs, un résultat tout à fait à l'opposé de la situation habituelle où ce sont les organisations qui initient la prise de décision. Cette stratégie de « l'entrepreneur » décisionnel – au sein de l'exécutif – fait l'objet d'études classiques et récentes, parmi lesquelles on doit souligner notamment celles de Maoz Zeev, Jean Garrison, Michael Mazarr et Dina Badie<sup>73</sup>. De ces études, on peut relever les facteurs suivants comme des facteurs déterminants chez les entrepreneurs qui visent à manipuler la prise de décision :

- L'entrepreneur (ou le prédateur) recherche la victoire idéale dans la prise de décision, c'est-à-dire qu'il vise à orienter celle-ci en fonction

73. Zeev Maoz, « Framing the National Interest: The Manipulation of Foreign Policy Decisions in Group Settings », *World Politics*, vol. 43, n° 1 (1990), p. 77-110 ; Jean Garrison et Paul Hoyt, « Political Manipulation within the Small Group », dans P. 't Hart, *op. cit.*, p. 249-274 ; Michael Mazarr, « The Iraq War and Agenda Setting », *Foreign Policy Analysis*, vol. 3, n° 1 (2007), p. 1-23 ; D. Badie, *op. cit.* ; J. Garrison, *op. cit.*, ch. 1 et 2 ; voir également V. Hudson, *op. cit.*, p. 89-95 ; et D. Mitchell, *Making Foreign Policy*, *op. cit.*, p. 221-229.

de ses valeurs et de ses idées politiques. La manipulation se présente ainsi sous la forme d'une idéologisation, par l'implantation d'une pensée groupale volontaire ou coercitive au sein du groupe décisionnel amené ou contraint à appuyer cet agenda.

- L'entrepreneur (ou le prédateur) utilise à bon escient les mécanismes bureaucratiques et le mode décisionnel de la présidence en place pour rallier – ou marginaliser, voire contrecarrer – les organisations et leurs représentants, dans le but de forcer l'acceptation de l'agenda qu'il veut promouvoir. Souvent, ce jeu de ralliement et d'exclusion s'effectue sur la base d'une coalition – formelle ou informelle – qui exploite les possibilités de la prise de décision.
- L'entrepreneur (ou le prédateur) profite d'un environnement politique « permissif », c'est-à-dire que le contexte, la crise, le débat politique exigent du président et des principaux décideurs qu'ils parviennent rapidement à trouver des solutions aux problèmes urgents (en quelque sorte par le processus de « sécuritisation » cher aux constructivistes<sup>74</sup>). L'entrepreneur possède des atouts et des qualités indéniables (charisme, réputation, expertise, convictions, connexions, motivation, expérience, énergie...). Il est ainsi la bonne personne, au bon moment et au bon endroit pour orienter comme il le souhaite la prise de décision.
- Enfin, le succès d'un entrepreneur (ou d'un prédateur) est très aléatoire, n'a rien d'un complot : il est le fruit de la chance et de circonstances qui sont idéales pour la manipulation du système décisionnel. Tant de facteurs, personnels et bureaucratiques, entrent en jeu qu'un seul peut enrayer ou diminuer l'efficacité (et donc le résultat) de ces tentatives de manipulation. Pour revenir à notre allusion, la bonne personne au mauvais moment ou au mauvais endroit n'obtiendra aucun succès comme entrepreneur.

Ainsi, constate Mazarr, « le cas de l'Irak suggère qu'une communauté de décideurs peut émerger au sein d'une administration sans même que ce soit à dessein ou prédit par qui que ce soit<sup>75</sup> ». Le contexte du 11-septembre a été le terreau extrêmement fertile pour l'idée et l'objectif

74. Patrick Houghton Mifflin, « Reinventing the Study of Foreign Policy Decision Making: Toward a Constructivist Approach », *Foreign Policy Analysis*, vol. 3, n° 1 (2007), p. 24-45.

75. M. Mazarr, *op. cit.*, p. 12.

d'attaquer l'Irak : sans le premier événement, le second n'aurait pas eu lieu. Les entrepreneurs ont exploité l'occasion qu'ils cherchaient à concrétiser depuis longtemps. Ceux-ci ont réussi en fait à imposer leur volonté dans un gouvernement jusqu'alors réticent à envisager une telle action. À cet égard, concernant l'Irak, deux moments clés (2002 et 2007) illustrent comment une série d'entrepreneurs (de prédateurs) de politique étrangère ont manipulé la prise de décision<sup>76</sup>.

a) L'année cruciale pour la prise de décision concernant l'invasion de l'Irak est celle de 2002. Il ne fait plus aucun doute que trois personnes se sont avérées déterminantes et, tels les entrepreneurs auxquels nous faisons allusion, ont manipulé à leur avantage (pesant sur la décision d'attaquer l'Irak) tout le processus décisionnel. Certes, le premier, et le plus influent, est le vice-président Cheney, que S. McClellan surnomme dans ses mémoires « le magicien de la Maison-Blanche<sup>77</sup> », et qui a permis aux partisans de l'invasion – surtout les néoconservateurs qui lui sont fidèles – de mener sans détours la marche bureaucratique vers la guerre. En particulier, les réunions formelles ou informelles du NSC sont de toute évidence dominées par les interventions pesantes de Cheney. Il définit en outre, sur la place publique, la justification de la guerre aux yeux de l'administration et il ne fait pas dans la nuance. Enfin, il pèsera très lourdement dans l'exploitation du renseignement, pour mieux justifier l'invasion, malgré le scepticisme de certains analystes de la CIA. « Cheney, souligne Thomas Ricks, battit avec force le tambour pour appeler à la guerre<sup>78</sup>. » Le second entrepreneur est le secrétaire adjoint à la Défense, Paul Wolfowitz (le plus influent des néocons), « destiné à jouer un rôle exceptionnellement central dans la politique menée en Irak<sup>79</sup> ». Convaincu de l'immoralité de la politique d'endiguement de l'Irak, Wolfowitz sera le premier dans

76. Une analyse d'ensemble de l'administration Bush, selon la stratégie de manipulation de la prise de décision, est effectuée par Charles-Philippe David et Sébastien Barthe, « L'État sécuritaire et les entrepreneurs de la prise de décisions : le cas de l'administration G. W. Bush », *Revue française de science politique* (à paraître).

77. S. McClellan, *op. cit.*, p. 247. Voir aussi Bob Woodward, *The War Within*, *op. cit.*, p. 195.

78. Thomas Ricks, *Fiasco. L'aventure américaine en Irak*, Paris, Michalon, 2008, p. 29.

79. *Ibid.*, p. 17 et 103.

l'administration à réclamer ouvertement, après les attentats du 11-septembre, une décision en faveur d'une intervention. Lui et Douglas Feith, son sous-secrétaire responsable des affaires politiques, prendront le leadership dans les comités interdépartementaux pour amener (et contraindre) les bureaucraties à appuyer leurs plans et la décision de l'invasion. On attribue à Wolfowitz la quasi-paternité de l'élaboration forcée du plan militaire, notamment son refus d'un engagement plus important de soldats américains, tel que souhaité par les généraux, et sa propension à dicter le choix d'une stratégie minimaliste. Ce choix explique au demeurant les déboires des États-Unis, après 2003 et jusqu'à ce qu'une nouvelle stratégie, celle du sursaut, ne soit adoptée (voir plus loin). Le troisième entrepreneur est Feith, une « pâle copie de Wolfowitz<sup>80</sup> », qui tous les jours contrôlera le processus décisionnel pour s'assurer que la politique irakienne avant, pendant et après la guerre respecte les objectifs des décideurs civils du Pentagone. Il mènera, dans ce rôle de surveillant, des batailles bureaucratiques bien documentées et qu'il gagnera, notamment pour vendre l'idée de la guerre (comme directeur du bureau des opérations spéciales) et pour superviser les décisions très controversées prises après la chute de Saddam Hussein<sup>81</sup>.

b) La formulation de la politique du « sursaut », celle qui a augmenté substantiellement fin 2006, début 2007, le nombre de soldats américains déployés en Irak, est une illustration parfaite du rôle que jouent les entrepreneurs de politique étrangère<sup>82</sup>. La particularité, en outre, de ce rôle est d'être tenu en partie par des individus extérieurs au gouvernement (généraux, analystes de *think tanks*, professeurs), appuyés par des conseillers à l'intérieur de l'administration. Autre particularité dans ce cas : le NSA Stephen Hadley conduit à l'adoption de cette nouvelle politique dans le

80. *Ibid*, p. 55.

81. Michael Isikoff et David Corn, *Hubris: The Inside Story of Spin, Scandal, and the Selling of the Iraq War*, New York, Crown Publishers, 2006, p. 101-114. Feith lui-même, dans ses mémoires (*op. cit.*), fait le récit de ses batailles et selon son point de vue.

82. Voir sur l'adoption de cette politique les comptes rendus de Thomas Ricks, *The Gamble*, New York, The Penguin Press, 2009, p. 3-23, 37-44, 74-107, 127-148 ; Bob Woodward, *The War Within*, ch. 13, 23, 28, 29 ; et G. W. Bush, *op. cit.*, p. 368-369, 376-377, 380-382.

processus décisionnel, avec le soutien engagé et résolu du président Bush – et ce, malgré l’hostilité de l’environnement politique opposé à cette adoption. Sans la pression d’entrepreneurs, le « sursaut » n’aurait jamais été rendu possible, et la volonté présidentielle n’aurait pas à elle seule suffi. La nouvelle politique prend sa naissance dans l’insatisfaction de certains haut gradés retraités (notamment le général Jack Keane), de certains généraux en poste (David Petraeus, Raymond Odierno), de chercheurs du American Enterprise Institute (Fred Kagan), de professeurs (Eliot Cohen, Stephen Biddle) et du NSA Hadley et de son personnel (Meghan O’Sullivan, William Luti, J. D. Crouch), face à la débâcle irakienne en 2006. Cette coalition d’entrepreneurs se positionne résolument en faveur d’un changement de cap spectaculaire dans la stratégie américaine, tandis qu’une commission publique réclame plutôt la diminution de l’engagement militaire. Après une gestation de douze mois, « quelques personnes dirigées par Keane parviennent à persuader Bush d’adopter une stratégie nouvelle et efficace [celle de la contre-insurrection]<sup>83</sup> ». Cet effort de changement est mené entièrement en marge du système décisionnel habituel et du forum décisionnel du NSC, notamment lors d’une réunion informelle de cette coalition avec le président à Camp David en juin 2006. Bush sera convaincu et son NSA aura alors les coudées franches, avec son personnel, pour faire adopter par la bureaucratie et dans les comités interdépartementaux cette nouvelle politique. Tout l’automne, Hadley et ses adjoints concocteront les éléments constitutifs de celle-ci, non sans rencontrer de très vives résistances des hauts fonctionnaires du département d’État, de la CIA, mais aussi des représentants militaires, tous opposés au « sursaut »<sup>84</sup>. C’est le 11 décembre que Bush, en présence de cette coalition informelle de conseillers, décidera du « sursaut », soit 20 000 soldats supplémentaires pour combattre en Irak. Cette décision est accompagnée par la nomination de Petraeus et Odierno pour diriger les opérations militaires et réécrire le plan de guerre – avec l’aide de colonels, dont H. R. McMaster, recrutés pour la cause et qui, en très peu de temps, redéfiniront la doctrine et produiront un nouveau manuel de contre-insurrection. L’implication du président dans ce changement de

83. T. Ricks, *op. cit.*, p. 9.

84. Voir le compte rendu de cette opposition dans Bob Woodward, *The War Within*, *op. cit.*, p. 230-239.

cap est notable et unique, dans le cas de Bush : « J'étais convaincu qu'il fallait changer de stratégie », avouera-t-il<sup>85</sup>. Il se rendra au Pentagone pour entendre le point de vue des généraux (et colonels) rebelles, il convoquera des réunions formelles pour entendre les recommandations et les opinions divergentes, et se décidera à la fin de 2006 en faveur du sursaut. Cette décision, pourtant, ne reçoit qu'à l'arraché l'appui de son cabinet (notamment celui très réservé de sa secrétaire d'État Rice), de ses haut gradés de l'armée (en particulier celui déclaré du chef d'état-major de l'Armée de terre), du Congrès, de l'opinion publique. Or, au fur et à mesure qu'elle démontrera ses succès en 2007-2008, elle ralliera à peu près tous les décideurs. Cette fois, la manipulation de la prise de décision par une coterie d'entrepreneurs déterminés à faire changer la politique américaine a eu des résultats heureux<sup>86</sup>.

Sur la politique américaine au Moyen-Orient, Patrick Tyler fait remarquer :

Les décideurs américains ont été incapables de s'entendre sur des principes fermes, une ligne de conduite cohérente. Ce qui en ressort est l'absence de constance d'un président à l'autre, comme si la marque de commerce de la diplomatie américaine était la discontinuité [...] Ce qu'il y a de plus frappant dans les efforts américains depuis un demi-siècle est la somme d'atermolements, de politiques changeantes, de promesses brisées, de mésaventures, comme si les États-Unis étaient leur pire ennemi<sup>87</sup>.

La prise de décision, particulièrement ses nombreuses contraintes organisationnelles et bureaucratiques, et les stratégies décisionnelles souvent inefficaces expliquent largement cet état de fait. Au-delà des théories générales sur la politique étrangère américaine, ce sont les

85. G. W. Bush, *op. cit.*, p. 376. Sa prise de décision, dans ce cas, finit même par avoir l'allure d'une « plaidoirie multiple » : « J'étais persuadé d'avoir adopté la bonne approche. J'avais rassemblé les faits, ainsi que les opinions d'intervenants intérieurs et extérieurs au gouvernement. J'avais remis en question des suppositions, pesé le pour et le contre des différentes possibilités » (p. 382).

86. B. Woodward expose le rôle crucial joué par le NSA Hadley qui, contrairement à Rice, a imposé une approche décisionnelle servant beaucoup mieux le style de Bush (*op. cit.*, p. 8-9, 28, 102, 316-321). Lui et son président, rapporte Woodward, « sont parvenus – avec beaucoup de doigté d'après eux – à contourner la chaîne de commandement habituel » (p. 266).

87. P. Tyler, *op. cit.*, p. 14.

théories organisationnelles et décisionnelles qui permettent d'apprécier la complexité et l'imprévisibilité des décisions qui sont prises. L'exemple de l'administration Bush est une illustration de plus, et convaincante, que ce sont bien les individus en relations internationales qui formulent la politique étrangère.

### Les auteurs importants

John BURKE, professeur de science politique à l'Université du Vermont à Burlington, est le chercheur par excellence en ce qui concerne les conseillers présidentiels et, en particulier, le conseiller à la sécurité nationale. Il est l'auteur de sept livres sur le sujet et le gagnant du prix Richard Neustadt pour le meilleur ouvrage sur la présidence. Son dernier livre est *Honest Broker? The National Security Advisor and Presidential Decision-Making*, College Station, Texas A&M University, 2009.

Valerie HUDSON, professeure de science politique à l'Université Brigham Young en Utah, est celle qui a fait renaître, en 2005, le domaine d'étude de la politique étrangère, notamment en créant la revue *Foreign Policy Analysis* produite dans le cadre des travaux de l'International Studies Association. Parmi ses nombreuses publications sur les différents facteurs qui influencent la formulation de la politique extérieure, notons *Foreign Policy Analysis*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2007.

David MITCHELL, professeur de science politique à l'Université Bucknell en Pennsylvanie, se spécialise dans la gestion des processus décisionnels de politique étrangère ainsi que les approches de la centralisation mises en place par la Maison-Blanche. Il écrit fréquemment dans les revues spécialisées. Son ouvrage principal demeure *Making Foreign Policy*, Aldershot, Ashgate, 2005.

William NEWMANN, professeur de science politique à la Virginia Commonwealth University, est l'un des chercheurs de la nouvelle génération qui se penche aussi sur les modes de gestion présidentielle de la prise de décision en politique étrangère. Ses articles sont nombreux et l'un d'eux a gagné en 2001 le prix du meilleur article publié dans *Presidential Studies Quarterly*. Son ouvrage *Managing National Security Policy* (Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2005) fait autorité dans le domaine.

Amy ZEGART, professeure en politiques publiques à l'Université de Californie à Los Angeles (UCLA), est aujourd'hui la chercheuse qui poursuit la tradition d'analyse de l'approche bureaucratique, notamment par ses ouvrages marquants que sont *Flawed by Design*, Stanford, Stanford University Press, 1999 et *Spying Blind*, Princeton, Princeton University Press, 2007. Elle se spécialise en particulier dans l'étude des agences de sécurité nationale et du renseignement.

## Les ouvrages fondamentaux

ALLISON, Graham, *Essence of Decision*, New York, Longman, 2<sup>e</sup> éd., 1999 (avec Philip Zelikow). Ce livre fonde en 1971 le domaine de l'analyse de la prise de décision selon l'approche organisationnelle et bureaucratique.

DRACHMAN, Edward et Allan SHANK, *Presidents and Foreign Policy: Countdown to Ten Controversial Decisions*, Albany, SUNY Press, 1997. Cet ouvrage illustre très bien comment la décision en politique étrangère américaine est soumise à de nombreux facteurs aléatoires et qui la rendent imprévisible. L'auteur et ses collègues offrent en outre une méthodologie utile pour l'application d'une grille d'analyse des décisions.

GEORGE, Alexander, *Presidential Decision-Making in Foreign Policy*, Boulder, Westview Press, 1980. L'ensemble des approches cognitives et bureaucratiques est approfondi par le chercheur le plus renommé qui ait œuvré dans l'étude de la formulation de la politique étrangère américaine.

HALPERIN, Morton, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington, Brookings Institution Press, 2<sup>e</sup> éd., 2006 (avec Priscilla CLAPP). Cet ouvrage offre sans nul doute la somme des connaissances sur les particularités du comportement des organisations et sur les tactiques bureaucratiques utilisées dans les processus décisionnels.

ROTHKOPF, David, *Running the World: The Inside Story of the National Security Council*, New York, PublicAffairs, 2005. L'auteur offre la meilleure synthèse historique de l'histoire de la prise de décision en politique étrangère américaine depuis 1945.



## Bibliographie

- ABEBE, Daniel et Eric A. POSNER, « The Flaws of Foreign Affairs Legalism », *Virginia Journal of International Law*, vol. 51, n° 3 (2011), p. 508-548.
- ABELLA, Alex, *Soldiers of Reason: The Rand Corporation and the Rise of the American Empire*, Orlando, Harcourt Inc., 2008.
- ABELSON, Donald E., *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes*, Kingston et Montréal, McGill-Queen's University Press, 2<sup>e</sup> éd., 2009.
- ABELSON, Donald E., *American Think Tanks and Their Role in U.S. Foreign Policy*, London et New York, Macmillan and St. Martin's Press, 1996.
- ACKERMAN, Bruce, « The New Separation of Powers », *Harvard Law Review*, vol. 113, n° 3 (1999-2000), p. 642-723.
- ADLER, David Gray, « The Law: Termination of the ABM Treaty and the Political Question Doctrine: Judicial Succor for Presidential Power », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 34, n° 1 (2004), p. 156-166.
- ALBERT, Mathias, David JACOBSON et Yosef LAPID (dir.), *Identities, Borders, Orders: Rethinking International Relations Theory*, Minneapolis, MN, University of Minnesota Press, 2001.
- ALLISON, Graham, « Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis », *American Political Science Review*, vol. 63, n° 3 (1969), p. 689-718.
- ALLISON, Graham et Philip ZELIKOW, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York, Longman, 2<sup>e</sup> éd., 1999.
- ALMOND, Gabriel, *The American People and Foreign Policy*, New York, Praeger, 1960.
- ALMOND, Gabriel A. et Sidney VERBA (dir.), *The Civic Culture Revisited: An Analytic Study*, Boston, Little Brown, 1980.
- ARDANT, Gabriel, *Théorie sociologique de l'impôt*, 2 vol., Paris, SEVPEN, 1965.

- AXELROD, Robert (dir.), *The Analysis of Cognitive Maps: In Structure of Decision*, Princeton, Princeton University Press, 1976.
- BACEVICH, Andrew J., *The Limits of Power: The End of American Exceptionalism*, New York, Metropolitan Books, 2008.
- BADIE, Dina, « Groupthink, Iraq, and the War on Terror: Explaining U.S. Policy Shift toward Iraq », *Foreign Policy Analysis*, vol. 6, n° 4 (2010), p. 277-296.
- BAKER, Nancy, « The Impact of Antiterrorist Policies on Separation of Powers », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 32, n° 4 (2002), p. 765-778.
- BALTHAZAR, Louis, « Les fondements de la culture politique », dans Michel FORTMANN et Pierre MARTIN (dir.), *Le système politique américain*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 4<sup>e</sup> éd., 2008, p. 13-34.
- BALZACQ, Thierry, « Qu'est-ce que la sécurité nationale ? », *La Revue internationale et stratégique*, n° 52 (2003-2004), p. 33-50.
- BARBER, James David, « An Active-Positive Character », *Time*, 3 janvier 1977, p. 17.
- BARBER, James David, *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1972.
- BARBER, James David, « Adult Identity and Presidential Style: The Rhetorical Emphasis », *Dædalus*, vol. 97, n° 3 (1968), p. 938-968.
- BARBER, James David, « Classifying and Predicting Presidential Styles: Two "Weak" Presidents », *Journal of Social Issues*, vol. 24, n° 3 (1968), p. 51-80.
- BARILLEAUX, Ryan J., « Venture constitutionalism and the enlargement of the presidency », dans Christopher S. KELLEY (dir.), *Executing the Constitution: Putting the President Back into the Constitution*, Albany, State University of New York Press, 2006, p. 37-52.
- BARRILLEAUX, Ryan J., *The Postmodern Presidency: The Office after Ronald Reagan*, New York, Praeger, 1988.
- BARTHE, Sébastien et Charles-Philippe DAVID, « La politique étrangère et la prise de décision: Considérations théoriques », dans Frédéric RAMEL et Thierry BALZACQ (dir.), *Traité des relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011 [à paraître].
- BATTISTELLA, Dario, *Théories des relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006.
- BAUM, Matthew A. et Tim J. GRUELLING, *War Stories: The Causes and Consequences of Public Views of War*, Princeton, Princeton University Press, 2010.
- BEAL, George, Joe BOHELEN et Neil RAUDABACH, *Les secrets de la dynamique des groupes*, Paris, Chotard et Associés, 1969.
- BEASLEY, Vanessa B., *You, the People: American National Identity in Presidential Rhetoric*, College Station, Texas A&M University Press, 2004.

- BEISNER, Robert, *Twelve against Empire: The Anti-Imperialists, 1898-1900*, New York, McGraw-Hill Book Company, 1968.
- BENNETT, W. Lance, *News: The Politics of Illusion*, New York, Longman, 8<sup>e</sup> éd., 2009.
- BENNETT, W. Lance, « Toward a Theory of Press-State Relations in the United States », *Journal of Communication*, vol. 40, n<sup>o</sup> 2 (1990), p. 103-127.
- BENNETT, W. Lance et David L. PALETZ (dir.), *Taken by Storm: The Media, Public Opinion, and U.S. Foreign Policy in the Gulf War*, Chicago, University of Chicago Press, 1994.
- BENTLEY, Arthur F., *The Process of Government*, Chicago, University of Chicago Press, 1908.
- BICKEL, Alexander M., « Congress, the President and the Power to Wage War », *Chicago Kent Law Review*, vol. 48, n<sup>o</sup> 2 (1971).
- BLECHMAN, Barry M., *The Politics of National Security: Congress and U.S. Defense Policy*, New York, Oxford University Press, 1990.
- BOBBITT, Philip, « War Powers: An Essay on John Hart Ely's *War and Responsibility: Constitutional Lessons of Vietnam and Its Aftermath* », *Michigan Law Review*, vol. 92, n<sup>o</sup> 6 (1994), p. 1370-1388.
- BONIFACE, Pascal, *Les intellectuels faussaires*, Paris, Jean-Claude Gawsewitch, 2011.
- BORK, Robert, « Erosion of the President's Power in Foreign Affairs », *Washington University Law Quarterly*, vol. 68 (1990).
- BOULDING, Kenneth, *The Image*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1956.
- BOURDIEU, Pierre, *Sur la télévision – Suivi de L'emprise du journalisme*, Paris, Liber, 1996.
- BOYLAN, Timothy, « The Law: Constitutional Understanding of the War Power », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 31, n<sup>o</sup> 3 (2001), p. 221, 514-528.
- BOYLAN, Timothy, « War Powers, Constitutional Balance and the Imperial Presidency at Century's End », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 29, n<sup>o</sup> 2 (1999), p. 232-249.
- BROOKS, Stephen et William WOHLFORTH, *World Out of Balance: International Relations and the Challenge of American Primacy*, Princeton, Princeton University Press, 2008.
- BRZEZINSKI, Zbigniew, *Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power*, New York, Basic Books, 2012.
- BRZEZINSKI, Zbigniew, *The Choice: Global Domination or Global Leadership*, New York, Basic Books, 2004.
- BRZEZINSKI, Zbigniew, *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*, New York, Basic Books, 1997.

- BUMILLER, Elisabeth, *Condoleezza Rice: An American Life*, New York, Random House, 2007.
- BURKE, John, *Honest Broker? The National Security Advisor and Presidential Decision-Making*, College Station, Texas A&M University, 2009.
- BUSH, George W., *Instants décisifs*, Paris, Plon, 2010.
- CALABRESI, Steven G. et Kevin H. RHODES, «The Structural Constitution: Unitary Executive, Plural Judiciary», *Harvard Law Review*, vol. 105, n° 6 (1992), p. 1165-1168.
- CALLEO, David P., *Follies of Power: America's Unipolar Fantasy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.
- CAMPBELL, Colin, *Managing the Presidency: Carter, Reagan and the Search for Executive Harmony*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1986.
- CAMPBELL, David, *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2<sup>e</sup> éd., 1998.
- CARNEY, Gemma M., «Data, Anecdote and Metaphor in Gender Equality Policy-Making: Merging "Intellectual and Real-World Mainstreaming"», dans Terrell CARVER et Jernej PIKALO (dir.), *Political Language and Metaphor: Interpreting and Changing the World*, Londres et New York, Routledge, 2008, p. 165-181.
- CARTER, Ralph G., «Congress and Post-Cold War U.S. Foreign Policy», dans James M. SCOTT (dir.), *After the End: Making U.S. Foreign Policy in the Post-Cold War World*, Durham, Duke University Press, 1998, p. 108-137.
- CARTER, Ralph et James SCOTT, *Choosing to Lead: Understanding Congressional Foreign Policy Entrepreneurs*, Durham, Duke University Press, 2009.
- CARTER, Ralph et James SCOTT, «Seizing the Opportunity: Congressional Foreign Policy Entrepreneurship in the Post-Cold War Era», article présenté au Annual Meeting of the International Studies Association, Chicago, Illinois, 28 février-3 mars, 2007.
- CARTER, Ralph, James SCOTT et Charles ROWLING, «Setting a Course: Congressional Foreign Policy Entrepreneurs in Post-World War II U.S. Foreign Policy», *International Studies Perspectives*, vol. 5, n° 3 (2004), p. 278-299.
- CARVER, Terrell et Matti HYVÄRINEN, «Introduction», dans Terrell CARVER et Matti HYVÄRINEN (dir.), *Interpreting the Political: New Methodologies*, Londres et New York, Routledge, 1997, p. 1-6.
- CEYHAN, Ayse, «La fin de l'en-dehors: les nouvelles constructions discursives de l'ennemi intérieur en Californie», *Cultures & Conflits*, n° 43 (2001), p. 77-90, <http://conflits.revues.org>.
- CEYHAN, Ayse, «États-Unis: frontière sécurisée, identité(s) contrôlée(s)?», *Cultures & Conflits*, nos 26-27 (1997), p. 235-254; <http://conflits.revues.org>.
- CHADWIN, Mark L., *The Warhawks: American Interventionists Before Pearl Harbor*, New York, W. W. Norton & Company, 1968.

- CHÉRADAME, André, *Le plan pangermaniste démasqué. Le redoutable piège berlinois de « la partie nulle »*, Paris, Plon, 1916.
- CHILTON, Paul, *Analysing Political Discourse: Theory and Practice*, Londres, Routledge, 2004.
- CHOMSKY, Noam, *Hegemony or Survival: America's Quest for Dominance*, New York, Metropolitan Books, 2003.
- COHEN, Jeffrey et David NICE, *The Presidency*, Boston, McGraw-Hill, 2003.
- COHEN, Samy, *La monarchie nucléaire*, Paris, Hachette, 1986.
- COHN, Carol, « Sex and Death in the Rational World of Defense Intellectuals », *Signs*, vol. 12, n° 4 (1987), p. 687-718.
- COLE, David, « Challenging Cover War: The Politics of the Political Question Doctrine », *Harvard International Law Journal*, vol. 26, n° 1 (1985).
- COLEMAN, William D. et Grace SKOGSTAD (dir.), *Public Policy and Policy Communities in Canada: A Structural Approach*, Toronto, Copp Clark Pitman, 1990.
- COMBS, Jerald A., *The Jay Treaty: Political Battleground of the Founding Fathers*, Berkeley, University of California Press, 1970.
- CONNIFF, Michael L., *Panamá and the United States: The Forced Alliance*, Athens, University of Georgia Press, 1992.
- COOLIDGE, Francis L. Jr et Joel David SHARROW, « The War-Making Powers: The Intentions of the Framers in the Light of Parliamentary History », *Boston University Law Review*, vol. 50, n° 5 (1970), p. 5-18.
- CORBO, Claude et Frédéric GAGNON, *Les États-Unis d'Amérique. Les institutions politiques*, Sillery, Septentrion, 3<sup>e</sup> éd., 2011.
- CORWIN, Edward, *The President: Office and Powers*, New York, New York University Press, 1957.
- COSTIGLIOLA, Frank, « Reading for Meaning: Theory, Language, and Metaphor », dans Michael J. HOGAN et Thomas G. PATERSON (dir.), *Explaining the History of American Foreign Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 279-303.
- COTTAM, Martha, *Foreign Policy Decision Making: The Influence of Cognition*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1986.
- COURMONT, Barthélémy, *Chine, la grande séduction. Essai sur le soft power chinois*, Paris, Choiseul, 2009.
- COURMONT, Barthélémy et Darko RIBNIKAR, *Les Guerres asymétriques. Conflits d'hier et d'aujourd'hui, terrorisme et nouvelles menaces*, Paris, Dalloz-Sirey, 2009.
- COUTAU-BÉGARIE, Hervé, *Traité de stratégie*, Paris, Economica, 4<sup>e</sup> éd., 2003.
- CRILE, George, *Charlie Wilson's War: The Extraordinary Story of the Largest Covert Operation in History*, New York, Atlantic Monthly Press, 2003.

- CRITCHLOW, Donald T., *The Brookings Institution, 1916-1952: Expertise and the Public Interest in a Democratic Society*, Dekalb, Northern Illinois University Press, 1985.
- CURRY, Bret W., Richard L. PACELE Jr et Bryan W. MARSHALL, « An Informal and Limited Alliance: The President and the Supreme Court », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 38, n° 2 (2008), p. 223-224.
- D'AOUST, Anne-Marie, « Au-delà de la différence/dissidence: Identité et exceptionnalisme dans la rhétorique présidentielle américaine », dans Élisabeth VALLET et David GRONDIN (dir.), *Les élections présidentielles*, Québec, Les Presses de l'Université du Québec, 2004, p. 209-230.
- DAALDER, Ivo et Irving DESTLER, *In the Shadow of the Oval Office: Profiles of the National Security Advisers*, New York, Simon and Shuster, 2009.
- DAHL, Robert, *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale University Press, 2<sup>e</sup> éd., 2005.
- DALLEK, Robert, *The American Style of Foreign Policy, Cultural Politics and Foreign Affairs*, New York, Oxford University Press, 1983.
- DAVID, Charles-Philippe, « Les processus décisionnels: l'influence des facteurs cognitifs et bureaucratiques dans la formulation de la politique étrangère américaine », dans Karine PRÉMONT (dir.), *La politique étrangère des grandes puissances. L'impossible convergence des intérêts*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, 2011.
- DAVID, Charles-Philippe, « Les principaux acteurs de la prise de décision dans la formulation de la politique étrangère », dans Denis LACORNE (dir.), *Les États-Unis*, Paris, Fayard, 2006, p. 351-364.
- DAVID, Charles-Philippe, *Au sein de la Maison-Blanche. La formulation de la politique étrangère des États-Unis*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, 2<sup>e</sup> éd., 2004.
- DAVID, Charles-Philippe et David GRONDIN (dir.), *Hegemony or Empire? The Redefinition of U.S. Power under George W. Bush*, Aldershot, Ashgate, 2006.
- DAVID, Charles-Philippe et Jean-Philippe RACICOT, « Contradictory or Complimentary? Defensive Realism, Structural Liberalism, and American Policy towards International Security Institutions », dans Onnig BEYLERIAN et Jacques LÉVESQUE (dir.), *Inauspicious Beginnings: Principal Powers and International Security Institutions after the Cold War*, Montreal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 2003, p. 23-56.
- DAVID, Charles-Philippe, Louis BALTHAZAR et Justin VAÏSSE, *La politique étrangère des États-Unis. Fondements, acteurs, formulation*, Paris, Presses de Sciences Po, 2<sup>e</sup> éd., 2008.
- DAVID, Charles-Philippe, Karine PRÉMONT et Julien TOURREILLE, *L'erreur. L'échec américain en Irak, cinq ans plus tard*, Québec, Septentrion, 2008.
- DAVIDSON, Lawrence, *Foreign Policy, Inc.: Privatizing America's National Interest*, Lexington, The University Press of Kentucky, 2009.

- DAVIS, John (dir.), *Presidential Policies and the Road to the Second Iraq War*, Aldershot, Ashgate, 2006.
- DE SENARCLENS, Pierre, *La politique internationale*, Paris, Armand Colin, 1992.
- DEBRIX, François, *Tabloid Terror: War, Culture and Geopolitics*, Londres et New York, Routledge, 2008.
- DEERING, Christopher, « Decision Making in the Armed Services Committees », dans Randall B. RIPLEY et James M. LINDSAY (dir.), *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1993, p. 155-182.
- DEIBEL, Terry, « The Death of a Treaty », *Foreign Affairs*, vol. 81, n° 5 (2002), p. 142-161.
- DELAHUNTY, Robert J. et John C. YOO, « The President's Constitutional Authority to Conduct Military Operations Against Terrorist Organizations and the Nations that Harbor or Support Them », *Harvard Journal of Law & Public Policy*, vol. 25, n° 2 (2002), p. 487.
- DELAPORTE, Murielle, *La politique étrangère américaine depuis 1945*, Bruxelles, Complexe, 1996.
- DER DERIAN, James, « The Boundaries of Knowledge and Power in International Relations », dans James DER DERIAN et Michael J. SHAPIRO (dir.), *International/Intertextual Relations: Postmodern Readings in World Politics*, Lexington et Toronto, Lexington Books, 1989, p. 3-10.
- DEUDNEY, Daniel et Jeffrey MEISER, « American Exceptionalism », dans Michael COX et Doug STOKES, *U.S. Foreign Policy*, New York, Oxford University Press, 2008, p. 25-41.
- DEYOUNG, Karen, *Soldier: The Life of Colin Powell*, New York, Alfred Knopf, 2006.
- DIAMOND, John, *The CIA and the Culture of Failure*, Stanford, Stanford University Press, 2008.
- DICKINSON, Matthew, « We All Want a Revolution: Neustadt, New Institutionalism, and the Future of Presidency Research », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 39, n° 4 (2009), p. 736-770.
- DIVINE, Robert A., *Second Chance: The Triumph of Internationalism in America during World War II*, New York, Atheneum, 1967.
- DOENECKE, Justus D., *The Battle against Intervention, 1939-1941*, Malabar, Krieger Publishing Co., 1997.
- DOENECKE, Justus D., *Not to the Swift: The Old Isolationists in the Cold War Era*, Lewisburg, Bucknell University Press, 1979.
- DOMHOFF, William G. et Thomas R. DYE, *Power Elites and Organizations*, London, Sage, 1987.
- DUBOSE, Lou et Jake BERNSTEIN, *Vice: Dick Cheney and the Hijacking of the American Presidency*, New York, Random House, 2006.

- DURAND, Étienne de, « L'armée américaine, la république impériale et ses soldats », *Hérodote*, vol. 116, n° 1 (2005), p. 22-43.
- DYE, Thomas R., *Who's Running America? The Conservative Years*, New Jersey, Prentice-Hall, 1986.
- EDKINS, Jenny et Maja ZEHFUS, « Introduction », dans Jenny EDKINS et Maja ZEHFUS (dir.), *Global Politics: A New Introduction*, New York et Londres, Routledge, 2009, p. 1-21.
- EDWARDS, Lee, *Mediapolitik: How the Mass Media Have Transformed World Politics*, Washington, D.C., Catholic University of America Press, 1991.
- EDWARDS, Lee, *The Power of Ideas: The Heritage Foundation at 25 Years*, Ottawa, Jameson Books, 1987.
- EL-HUSSARI, Ibrahim, « President Bush's Address to the Nation on U.S. Policy in Iraq: A Critical Discourse Analysis Approach », dans Urszula OKULSKA et Piotr CAP (dir.), *Perspectives in Politics and Discourse*, Amsterdam et Philadelphie, John Benjamins Publishing Company, 2010, p. 99-117.
- ELLIS, Richard (dir.), *Speaking to the People: The Rhetorical Presidency in Historical Perspective*, Amherst, University of Massachusetts Press, 1998.
- ELSEA, Jennifer, « Presidential Authority to Detain "Enemy Combatants" », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 33, n° 3 (2003), p. 589-599.
- ELY, John Hart, *War and Responsibility: Constitutional Lessons of Vietnam and Its Aftermath*, Princeton, Princeton University Press, 1995.
- ENGLISH, Robert D., *Russia and the Idea of the West: Gorbachev, Intellectuals, and the End of the Cold War*, New York, Columbia University Press, 2001.
- ENTMAN, Robert M., *Projections of Power: Framing News, Public Opinion, and U.S. Foreign Policy*, Chicago, University of Chicago Press, 2004.
- EUGENE, V. Rostow, « Great Cases Make Bad Law: The War Powers Act », *Texas Law Review*, vol. 50, n° 5 (1972), p. 833-900.
- EVANS, Peter B., Dietrich RUESCHEMEYER et Theda SKOCPOL (dir.), *Bringing the State Back In*, New York, Cambridge University Press, 1985.
- FALKOWSKI, Lawrence S. (dir.), *Psychological Models in International Politics*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1980.
- FARNSWORTH, David, *The Senate Committee on Foreign Relations*, Champaign, Urbana University of Illinois Press, 1961.
- FERGUSON, Niall, *Civilization: The West and the Rest*, Londres, Allen Lane, 2011.
- FERGUSON, Niall, *Colossus: The Rise and Fall of the American Empire*, New York, Penguin, 2004.
- FERRELL, Robert H., *Ill-Advised: Presidential Health and Public Trust*, Columbia, University of Missouri Press, 1992.
- Field manual 100-20/Air Force Pamphlet 3-20, Military Operations in Low Intensity Conflict*, Headquarters, Department of the Army, Washington D.C., 1990.

- Field Manual 90-8, Counter guerrilla Operations*, Headquarters, Department of the Army, Washington D.C., 1986.
- Field Manual 19-15, Civil Disturbances*, Headquarters, Department of the Army, Washington D.C., 1985.
- Field Manual 90-5, Jungle Operations*, Headquarters, Department of the Army, Washington D.C., 1982.
- Field Manual 90-10, Military Operations on Urbanized Terrain*, Headquarters, Department of the Army, Washington D.C., 1979.
- FISHER, Louis, « The Unitary Executive and Inherent Executive Power », *Journal of Constitutional Law*, vol. 12, n° 2 (2010), p. 569-591.
- FISHER, Louis, « Invoking Inherent Powers: A Primer », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 37, n° 1 (2007), p. 1-20.
- FISHER, Louis, *The « Sole Organ » Doctrine*, Washington DC, The Law Library of Congress, 2006.
- FISHER, Louis, « Judicial Review of the War Power », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 35, n° 3 (2005), p. 466-495.
- FISHER, Louis, *Presidential War Power*, Lawrence, University Press of Kansas, 2<sup>e</sup> éd., 2004.
- FISHER, Louis, « Military Tribunals: A Sorry Story », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 33, n° 3 (2003), p. 484-507.
- FISHER, Louis, *Congressional Abdication on War & Spending*, College Station, Texas A&M University Press, 2000.
- FISHER, Louis, « Unchecked Presidential Wars », *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 148, n° 5 (2000), p. 1637-1672.
- FISHER, Louis, *The Politics of Shared Power: Congress and the Executive*, College Station, Texas A&M University Press, 1998.
- FISHER, Louis, *Presidential War Power*, Lawrence, Kansas, University Press of Kansas, 1995.
- FISHER, Louis, « The Korean War: On What Legal Basis Did Truman Act? », *American Journal of International Law*, vol. 89, n° 1 (1995).
- FISHER, Louis, *Constitutional Conflicts Between Congress and the President*, Princeton, Princeton University Press, 1985.
- FISHER, Louis et Nadia MOURTADA-SABBAH, *Is War a Political Question?*, Huntington, Novinka Books, 2001.
- FLAHERTY, Martin S., « Judicial Foreign Relations Authority after 9/11 », *New York Law School Law Review*, vol. 56 (2011), p. 119-164.
- FLEISHER, Richard, Jon R. BOND, Glen S. KRUTZ et Stephen HANNA, « The Demise of the Two Presidencies », *American Politics Quarterly*, vol. 28, n° 1 (2000), p. 3-25.

- FLESHER, Dan, *Transforming America's Israel Lobby: The Limits of Its Power and the Potential for Change*, Washington, DC, Potomac Books, 2009.
- FORD, Christopher, « War Powers as We Live Them: Congressional-Executive Bargaining Under the Shadow of the War Powers Resolution », *Journal of Law and Politics*, vol. 11, n° 3 (1995), p. 609-708.
- FOUSEK, John, *To Lead the Free World: American Nationalism & the Cultural Roots of the Cold War*, Chapel Hill, NC et Londres, University of North Carolina Press, 2000.
- FOWLER, Linda et Brian LAW, « Parties, Executives and Committee Prestige: The Eclipse of the Senate in National Security, 1947-2004 », article présenté à la « Conference on Party Effects in the United States Senate », Washington, Duke University, 7-8 avril 2006.
- FRANCK, Thomas M., « Rethinking War Powers: By Law or by "Thaumaturgic Invocation" ? », *The American Journal of International Law*, vol. 83, n° 4 (1989), p. 766-777.
- FREEDMAN, Lawrence et Efraim KARSH, *The Gulf Conflict, 1990-1991: Diplomacy and War in the New World Order*, Princeton, Princeton University Press, 1993.
- FRIEDBERG, Aaron, *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*, New York, Norton, 2011.
- FUKUYAMA, Francis, *America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neoconservative Legacy*, New Haven, Yale University Press, 2006.
- FUKUYAMA, Francis, *The End of History and the Last Man*, New York, Free Press, 1992.
- GAGNON, Frédéric, *Les sénateurs qui changent le monde. L'évolution de l'influence du président de la commission du Sénat américain sur les relations extérieures après 1945*, thèse de doctorat, Université du Québec à Montréal, 2008.
- GAGNON, Frédéric, « Same Old, Same Old? Toward New Research Avenues for Scholars of Congress and U.S. Foreign Policy », article présenté au Annual Meeting of the International Studies Association, San Francisco, 29 mars 2008.
- GAGNON, Frédéric, « Dealing with Hegemony at Home: From Congressional Compliance to Resistance to George W. Bush's National Security Policy », dans Charles-Philippe DAVID et David GRONDIN (dir.), *Hegemony or Empire? The Redefinition of U.S. Power under George W. Bush*, Aldershot, Ashgate, 2006, p. 87-114.
- GAGNON, Frédéric (dir.), *Le Congrès des États-Unis*, Sainte-Foy, PUQ, 2006.
- GAGNON, Frédéric, « En conformité avec la Maison-Blanche: le Congrès et la politique de sécurité nationale des États-Unis durant le premier mandat de George W. Bush », *Études internationales*, vol. 36, n° 4 (2005), p. 501-525.

- GAGNON, Frédéric, *A Cold War-like Consensus? Toward a Theoretical Explanation of U.S. Congressional-Executive Relations Concerning National Security Policy After 9/11*, Observatoire sur les États-Unis, chaire Raoul-Dandurand, Occasional Paper n° 3, 2004.
- GAGNON, Frédéric et Ryan HENDRICKSON, « The United States versus Terrorism: From the Embassy Bombings in Tanzania and Kenya to the Surge in Afghanistan », dans Ralph CARTER (dir.), *Contemporary Cases in U.S. Foreign Policy: From Terrorism to Trade*, Washington D.C., CQ Press, 4<sup>e</sup> éd., 2010, p. 11-37.
- GARRISON, Jean, *Games Advisors Play*, College Station, Texas A&M University, 1999.
- GARTNER, Scott S., « The Multiple Effects of Casualties on Public Support for War: An Experimental Approach », *American Political Science Review*, vol. 102, n° 1 (2008), p. 95-106.
- GAUCHON, Pascal (dir.), *Le Monde. Manuel de géopolitique et de géoéconomie*, Paris, PUF, 2008.
- GEERTZ, Clifford, *The Interpretation of Cultures*, New York, Basic Books, 1973.
- GEISSER, Vincent, *La nouvelle islamophobie*, Paris, La Découverte, 2003.
- GELLMAN, Barton, *Angler: The Cheney Vice-Presidency*, New York, Penguin Press, 2008.
- GELPI, Christopher, Peter D. FEAVER et Jason REIFLER, *Paying the Human Costs of War*, Princeton, Princeton University Press, 2009.
- GEORGE, Alexander, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*, Boulder, Westview Press, 1980.
- GEORGE, Alexander, « The Causal Nexus between Cognitive Beliefs and Decision-Making Behavior: The “Operational Code” Belief System », dans Lawrence FALKOWSKI (dir.), *Psychological Models in International Politics*, Boulder, Westview Press, 1979, p. 95-124.
- GEORGE, Alexander, « The “Operational Code”: A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-Making », *International Studies Quarterly*, vol. 13, n° 1 (1969), p. 190-222.
- GEORGE, Alexander et Juliette GEORGE, *Woodrow Wilson and Colonel House: A Personality Study*, New York, John Day, 1956.
- GEORGE, Jim, *Discourses of Global Politics: A Critical (Re)Introduction to International Relations*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1994.
- GIDDENS, Anthony, avec la collaboration de Tony BLAIR, *La troisième voie. Le renouveau de la social-démocratie*, Paris, Éditions du Seuil, 2002.
- GILBOA, Eytan, « Global Television News and Foreign Policy: Debating the CNN Effect », *International Studies Perspectives*, vol. 6, n° 3 (2005), p. 325-341.
- GILPIN, Robert, *War and Change in World Politics*, New York, Cambridge University Press, 1981.

- GIRARD, Michel (dir.), *Les individus dans la politique internationale*, Paris, Economica, 1994.
- GLENNON, Michael J., « Foreign Affairs and the Political Question Doctrine », *The American Journal of International Law*, vol. 83, n° 4 (1989), p. 814.
- GLENNON, Michael J., « Two Views of Presidential Foreign Affairs Power: Little v. Barreme or Curtiss-Wright? », *Yale Journal of International Law*, vol. 13, n° 1 (1988), p. 5.
- GLENNON, Michael J., « The War Powers Resolution Ten Years Later: More Politics than Law », *The American Journal of International Law*, vol. 78, n° 3 (1984), p. 571.
- GRABER, Doris A., *Mass Media and American Politics*, Washington D.C., CQ Press, 8<sup>e</sup> éd., 2009.
- GRAY, Colin, *Strategic Studies and Public Policy: The American Experience*, Lexington, The University Press of Kentucky, 1982.
- GREENE, John Robert, *The Presidency of George Bush*, Lawrence, University Press of Kansas, 2000.
- GREENSTEIN, Fred, *The Presidential Difference: Leadership Styles from FDR to Clinton*, Princeton, Princeton University Press, 2001.
- GREGORIAN, Hrach, « Assessing Congressional Involvement in Foreign Policy: Lessons of the Post-Vietnam Period », *Review of Politics*, vol. 46, n° 1 (1984), p. 91-112.
- GRONDIN, David, « Le poststructuralisme », dans Alex MACLEOD et Dan O'MEARA (dir.), *Théories des relations internationales. Contestations et résistances*, Montréal, Athéna Éditions, 2<sup>e</sup> éd., 2010, p. 315-338.
- GRONDIN, David et Marie-Chantal LOCAS, « Comprendre les enjeux de la politique étrangère », dans Karine PRÉMONT (dir.), *La politique étrangère. L'impossible convergence des intérêts?*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2011, p. 177-214.
- HAAS, Peter M. (dir.), *Knowledge, Power, and International Policy Coordination*, Columbia, University of South Carolina Press, 1997.
- HAASS, Richard, *The Reluctant Sheriff: The United States after the Cold War*, New York, Council on Foreign Relations Press, 1997.
- HAGGERTY, Kevin D., « Modern Serial Killers », *Crime Media Culture*, vol. 5, n° 2 (2009), p. 168-187.
- HALLIN, Daniel C., *The "Uncensored War": The Media and Vietnam*, Berkeley, University of California Press, 1986.
- HALPERIN, Morton et Priscilla CLAPP, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington, Brookings Institution Press, 2<sup>e</sup> éd., 2006.
- HAMILTON, Alexander, James MADISON et John JAY, *The Federalist*, annoté par Jacob E. Cooke, Middletown, Wesleyan University Press, 1961.

- HAMILTON, Lee, *How Congress Works and Why You Should Care*, Bloomington, Indiana University Press, 2004.
- HANEY, Patrick, *Organizing for Foreign Policy Crises: Presidents, Advisers, and the Management of Decision-Making*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1997.
- HANEY, Patrick et Walt VANDERBUSH, «The Helms-Burton Act: Congress and Cuba Policy», dans Ralph CARTER (dir.), *Contemporary Cases in U.S. Foreign Policy*, Washington D.C., CQ Press, 3<sup>e</sup> éd., 2007, p. 281-303.
- HANSEN, Lene, *Security as Practice: Discourse Analysis and the Bosnian War*, Londres, Routledge, 2006.
- HARKNET, Richard et Norman THOMAS, «The Precedence of Power: Determining Who Should Authorize Military Force», *Congress and the Presidency*, vol. 25, n<sup>o</sup> 1 (1998), p. 1-21.
- HECLO, Hugh, «Issue Networks and the Executive Establishment», *Canadian Public Administration*, vol. 36, n<sup>o</sup> 4 (1993), p. 547-579.
- HEISS, Mary Ann, «The Evolution of the Imperial Idea and U.S. National Identity», *Diplomatic History*, vol. 26, n<sup>o</sup> 4 (2002), p. 511-540.
- HENDRICKSON, Ryan C., *The Clinton Wars: The Constitution, Congress, and War Powers*, Nashville, Vanderbilt University Press, 2002.
- HENEHAN, Marie, «Critical Issues and Trends in Congressional Foreign Policy Behavior Since the Cold War», article présenté à la Joint Conference of the international Studies Association and the Central and East European International Studies Association (CEEISA), Budapest, 26-28 juin 2003.
- HENEHAN, Marie, *Foreign Policy and Congress: An International Relations Perspective*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2000.
- HENKIN, Louis, *Foreign Affairs and the Constitution*, Mineola, Foundation Press, 1972.
- HERMANN, Margaret, Thomas PRESTON, Baghat KORANY et Timothy SHAW, «Who Leads Matters: The Effect of Powerful Individuals», *International Studies Quarterly*, vol. 34, n<sup>o</sup> 3 (2001), p. 83-130.
- HERRING, George C., *From Colony to Superpower: U.S. Foreign Relations since 1776*, New York, Oxford University Press, 2008.
- HERSHEY, Marjorie Randon et Paul Allen BECK, *Party Politics in America*, New York, Longman, 10<sup>e</sup> éd., 2003.
- HERSMAN, Rebecca, *Friends and Foes: How Congress and the President Really Make Foreign Policy*, Washington D.C., The Brookings Institution, 2000.
- HESS, Gary R., *Presidential Decisions for War: Korea, Vietnam, and the Persian Gulf*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2001.
- HIETALA, Thomas R., «American Exceptionalism, American Empire», dans *Manifest Design: American Exceptionalism & Empire*, Ithaca, NY et Londres, Cornell University Press, éd. rév., 2003, p. 173-214.

- HINCKLEY, Barbara, *Less than Meets the Eye: Foreign Policy-Making and the Myth of the Assertive Congress*, Chicago, University of Chicago Press, 1994.
- HODGSON, Godfrey, *The Myth of American Exceptionalism*, New Haven, The Yale University Press, 2009.
- HOFFMANN, Stanley, *Chaos and Violence: What Globalization, Failed States, and Terrorism Mean for U.S. Foreign Policy*, New York, Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2006.
- HOFFMANN, Stanley, *Gulliver empêtré. Essai sur la politique étrangère des États-Unis*, Éditions du Seuil, Paris, 1971.
- HOGAN, Michael J., « Corporatism », dans Michael J. HOGAN et Thomas G. PATERSON (dir.), *Explaining the History of American Foreign Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 137-148.
- HOGAN, Michael J., *The Panamá Canal in American Politics: Domestic Advocacy and the Evolution of Policy*, Carbondale, Southern Illinois University Press, 1986.
- HOLSTI, Ole R., *Public Opinion and American Foreign Policy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2<sup>e</sup> éd., 2004.
- HOPPLE, Gerald, *Political Psychology and Biopolitics: Assessing and Predicting Elite Behaviour in Foreign Policy Crises*, Boulder, Westview Press, 1980.
- HOSTETTLER, John N., *Nothing for the Nation: Who Got What Out of Iraq*, Evansville, Publius House, 2008.
- HOWELL, William G. et Jon C. PEVEHOUSE, *While Dangers Gather: Congressional Checks on Presidential War Powers*, Princeton, Princeton University Press, 2007.
- HUDSON, Valerie, *Foreign Policy Analysis*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2007.
- HUDSON, Valerie, « Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations », *Foreign Policy Analysis*, vol. 1, n° 1 (2005), p. 1-30.
- HUNTINGTON, Samuel, *Le choc des civilisations*, Paris, Odile Jacob, 2004.
- HUNTINGTON, Samuel, *Qui sommes-nous? Identité nationale et choc des cultures*, Paris, Odile Jacob, 2004.
- HURRELL, Andrew, « America and the World: Issues in the Teaching of U.S. Foreign Policy », *Perspectives on Politics*, vol. 2, n° 1 (2004), p. 101-111.
- HURST, Steven, *The Foreign Policy of the Bush Administration: In Search of a New World Order*, New York, Cassell, 1999.
- IKENBERRY, John G., *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*, Princeton, Princeton University Press, 2011.
- IKENBERRY, John G. (dir.), *American Unrivaled: The Future of the Balance of Power*, Ithaca, Cornell, 2002.

- INDERFURTH, Karl et Loch JOHNSON (dir.), *Fateful Decisions: Inside the National Security Council*, Oxford, Oxford University Press, 2004.
- ISIKOFF, Michael et David CORN, *Hubris: The Inside Story of Spin, Scandal, and the Selling of the Iraq War*, New York, Crown Publishers, 2006.
- IYENGAR, Shanto et Donald R. KINDER, *News That Matters: Television and American Opinion*, Chicago, University of Chicago Press, 1987.
- JACKSON, Patrick Thaddeus, « Whose Identity? Rhetorical Commonplaces in “American” Wartime Foreign Policy », dans Patricia M. GOFF et Kevin C. DUNN (dir.), *Identity and Global Politics: Empirical and Theoretical Elaborations*, New York, Palgrave Macmillan, 2004, p. 169-190.
- JACKSON, Richard, *Writing the War on Terrorism: Language, Politics and Counter-Terrorism*, Manchester, Manchester University Press, 2005.
- JACOBS, Lawrence, « Building Reliable Theories of the Presidency », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 39, n° 4 (2009), p. 771-780.
- JACQUES, Martin, *When China Rules the World: The End of the Western World and the Birth of a New Global Order*, New York, Penguin Press, 2009.
- JANIS, Irving, *Crucial Decisions: Leadership in Policymaking and Crisis Management*, New York, The Free Press, 1989.
- JANIS, Irving, *Groupthink*, Boston, Houghton Mifflin, 1982.
- JANIS, Irving, *Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign-Policy Decisions and Fiascoes*, Boston, Houghton Mifflin, 1972.
- JANIS, Irving et Leon MANN, *Decision-Making: A Psychological Analysis of Conflict, Choice and Commitment*, New York, Free Press, 1977.
- JENKINS, David, « The Lockean Constitution: Separation of Powers and the Limits of Prerogative », *McGill Law Journal*, vol. 56, n° 3 (2011), p. 543-589.
- JENSEN, Ronald J., *The Alaska Purchase and Russian-American Relations*, Seattle, University of Washington Press, 1975.
- JENTLESON, Bruce W., « The Pretty Prudent Public: Post Post-Vietnam American Opinion on the Use of Military Force », *International Studies Quarterly*, vol. 36, n° 1 (1992), p. 49-73.
- JERVIS, Robert, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1976.
- JEWELL, Malcolm E., *Senatorial Politics and Foreign Policy*, Lexington, University of Kentucky Press, 1962.
- JOHNSON, Dawn, « What’s a President To Do? Interpreting the Constitution in the Wake of Bush Administration Abuses », *Boston University Law Review*, vol. 88, n° 2 (2008), p. 395-399, 417.
- JOHNSON, Richard Tanner, *Managing the White House*, New York, Harper and Row, 1974.

- JOHNSON, Robert David, *Congress and the Cold War*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- JOHNSON, Robert David, « Foreign Policy and Congress: An International Relations Perspective », *Journal of Cold War Studies*, vol. 7, n° 3, (2005), p. 162-163.
- JOHNSON, Robert H., *Improbable Dangers: U.S. Conceptions of Threat in the Cold War and After*, New York, St. Martin's Press, 1994.
- JOHNSTON, Andrew et Helen LAVILLE (dir.), *The U.S. Public and American Foreign Policy*, New York, Routledge, 2010.
- JONES, Christopher M., « Rejection of the Comprehensive Test Ban Treaty: The Politics of Ratification », dans Ralph G. CARTER (dir.), *Contemporary Cases in U.S. Foreign Policy: From Terrorism to Trade*, Washington DC, CQ Press, 2002, p. 160-195.
- JORDAN, Donald L. et Benjamin I. PAGE, « Shaping Foreign Policy Opinions », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 36, n° 2 (1992), p. 227-241.
- KAGAN, Robert, *Dangerous Nation: America's Foreign Policy from Its Earliest Days to the Dawn of the Twentieth Century*, New York, Vintage Book, 2006.
- KAGAN, Robert, *La puissance et la faiblesse*, Paris, Plon, 2003.
- KAPLAN, Amy, « The Tenacious Grasp of American Exceptionalism: A Response to Djelal Kadir, "Defending America Against Its Devotees" », *Comparative American Studies*, vol. 2, n° 2 (2004), p. 153-159.
- KAPLAN, Amy, *The Anarchy of Empire in the Making of U.S. Culture*, Cambridge, MA et Londres, Harvard University Press, 2002.
- KAPLAN, Amy, « Manifest Domesticity », *American Literature*, vol. 70, n° 3 (1998), p. 581-606.
- KAPLAN, Amy, « Left Alone with America: The Absence of Empire in the Study of American Culture », dans Amy KAPLAN et Donald E. PEASE (dir.), *Cultures of United States Imperialism*, Durham et Londres, Duke University Press, 1993, p. 3-21.
- KASSOP, Nancy, « The War Power and Its Limits », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 33, n° 3 (2003), p. 514-520.
- KAUFMAN, Burton I., *The Presidency of James Earl Carter, Jr.*, Lawrence, University Press of Kansas, 1993.
- KAUFMAN, Burton I., *The Korean War Challenges in Crisis, Credibility, and Command*, New York, Alfred A. Knopf, 1986.
- KAUFMAN, Robert G., *In Defense of the Bush Doctrine*, The University Press of Kentucky, 2007.
- KELLEY, Donald R. (dir.), *Divided Power: The Presidency, Congress, and the Formation of American Foreign Policy*, Fayetteville, The University of Arkansas Press, 2005.

- KEMPF, Jean, « De l'Amérique comme volonté à l'Amérique comme réalité. L'exceptionnalisme pragmatique de l'« école du consensus » », *Revue française d'études américaines*, vol. 1, n° 87 (2001), p. 61-71.
- KENNEDY, Liam, « American Ways of Seeing », dans Martin HALLIWELL et Catherine MORLEY (dir.), *American Thought and Culture in the 21st Century*, Édimbourg, Edinburgh University Press, 2008, p. 259-273.
- KENNEDY, Paul, *Naissance et déclin des grandes puissances*, Paris, Payot, 1991.
- KENNEDY, Paul, *The Rise and Fall of Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, New York, Random House, 1987.
- KEOHANE, Robert O., *International Institutions and State Power*, Londres, Westview Press, 1989.
- KEOHANE, Robert O., *After Hegemony*, Princeton, Princeton University Press, 1984.
- KEYNES, Edward, *Undeclared War: Twilight Zone of Constitutional Power*, Pennsylvania State University Press, 1982.
- KHONG, Yuen Foong, *Analogies at War*, Oxford, Oxford University Press, 1992.
- KING, Kimi Lynn et James MEERNIK, « The Supreme Court and the Powers of the Executive: The Adjudication of Foreign Policy », *Political Research Quarterly*, vol. 52, n° 4 (1999), p. 801-824.
- KINGDON, John W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York, Harper Collins, 1984.
- KISSINGER, Henry, *Diplomacy*, New York, Touchstone Books, 1994.
- KOH, Harold, « Why the President (Almost) Always Wins in Foreign Affairs: Lessons of the Iran-Contra Affair », *Yale Law Journal*, vol. 97, n° 7 (1988).
- KOWERT, Paul, *Groupthink or Deadlock*, New York, State University of New York Press, 2002.
- KRASNER, Stephen, *Defending the National Interest: Raw Material Investment and U.S. Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press, 1978.
- KRATOCHWIL, Friedrich V., « Theory and Political Practice: Reflections on Theory Building in International Relations », dans Paul WAPNER et Lester Edwin J. RUIZ (dir.), *Principled World Politics: The Challenge of Normative International Relations*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2000, p. 50-64.
- KRATOCHWIL, Friedrich V., « Is the Ship of Culture at Sea or Returning? », dans Yosef LAPID et Friedrich KRATOCHWIL (dir.), *The Return of Culture and Identity in IR Theory*, Boulder, CO et Londres, Lynne Rienner, 1996, p. 201-222.
- KRINER, Douglas, *After the Rubicon: Congress, Presidents, and the Politics of Waging War*, Chicago, The University of Chicago Press, 2010.
- KUPCHAN, Charles A., *No One's World: The West, the Rising Rest, and the Coming Global Turn*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

- KUPCHAN, Charles A., *The End of the American Era*, New York, Alfred A. Knopf, 2002.
- KURLAND, Philip B., «The Rise and Fall of the “Doctrine” of Separation of Powers», *Michigan Law Review*, vol. 85, n° 3 (1986), p. 592-613.
- KUUS, Merje, «Critical Geopolitics», dans Robert A. DENEMARK (dir.), *The International Studies Encyclopedia*, Blackwell Publishing, 2010. Blackwell Reference Online. [http://www.isacompendium.com/subscriber/toc-node?id=g9781444336597\\_chunk\\_g97814443365975\\_ss1-28](http://www.isacompendium.com/subscriber/toc-node?id=g9781444336597_chunk_g97814443365975_ss1-28) (consulté le 27 octobre 2011).
- LACOSTE, Yves (dir.), *Dictionnaire de géopolitique*, Paris, Flammarion, 1995.
- LA FEBER, Walter, *The Panamá Canal: The Crisis in Historical Perspective*, New York, Oxford University Press, 1979.
- LAL, Deepak, *In Praise of Empires: Globalization and Order*, New York, Palgrave, 2004.
- LARSON, Eric V., *Casualties and Consensus: The Historical Role of Casualties in Domestic Support for U.S. Military Operations*, Santa Monica, RAND, 1996.
- LASSWELL, Harold, *Psychopathology and Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 1960.
- LA VOREL, Sabine, *La politique de sécurité nationale des États-Unis sous George W. Bush*, Paris, L'Harmattan, 2003.
- LAYNE, Christopher, *The Peace of Illusions: American Grand Strategy from 1940 to the Present*, Ithaca, Cornell University Press, 2006.
- LEDEEN, Michael A., *Tocqueville on American Character*, New York, Truman Tally Books, 2000.
- LEITES, Nathan, *A Study of Bolchevism*, Santa Monica, RAND Corporation, 1953.
- LEITES, Nathan, *The Operational Code of the Politburo*, New York, McGraw-Hill, 1951.
- LESSIG Lawrence et Cass R. SUNSTEIN, «The President and the Administration», *Columbia Law Review*, vol. 94, n° 1 (1994), p. 2-108.
- LEVI, Edward H., «Some Aspects of Separation of Powers», *Columbia Law Review*, vol. 76, n° 3 (1976), p. 371-372.
- LINDQUIST, Evert A., «Think Tanks or Policy Clubs? Assessing the Roles of Canadian Policy Institutes», *Canadian Public Administration*, vol. 36, n° 4 (1993), p. 547-579.
- LINDSAY, James M., «From Deference to Activism and Back Again: Congress and the Politics of American Foreign Policy», dans Eugene R. WITTKOPF et James M. McCORMICK (dir.), *The Domestic Sources of American Foreign Policy*, New York, Rowman & Littlefield, 4<sup>e</sup> éd., 2004, p. 183-195.
- LINDSAY, James M., «Deference and Defiance: The Shifting Rhythms of Executive-Legislative Relations in Foreign Policy», *Presidential Studies Quarterly*, vol. 33, n° 3 (2003), p. 530-546.

- LINDSAY, James M., *Congress and the Politics of U.S. Foreign Policy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994.
- LINDSAY, James M., «Congress and Foreign Policy: Why the Hill Matters», *Political Science Quarterly*, vol. 107, n° 4 (1992-1993), p. 607-627.
- LINDSAY, James M. et Randall RIPLEY, «How Congress Influences Foreign and Defense Policy», dans James LINDSAY et Randall RIPLEY (dir.), *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1993, p. 17-35.
- LINDSAY, James M. et Randall RIPLEY, «Foreign and Defense Policy in Congress: A Research Agenda for the 1990s», *Legislative Studies Quarterly*, vol. 17, n° 3 (1992), p. 417-449.
- LIPPMANN, Walter, *Public Opinion*, Project Gutenberg 1922; www.gutenberg.org.
- LIPSET, Seymour Martin, *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword*, New York, Norton, 1996.
- LISIO, Stephen A., «Helms-Burton and the Point of Diminishing Returns», *International Affairs*, vol. 72, n° 4 (1996), p. 691-711.
- LITTLE, Richard et Steve SMITH, *Belief Systems and International Relations*, New York, Basil Blackwell Ltd, 1988.
- LIVINGSTON, Steven, *Clarifying the CNN Effect: An Examination of Media Effects According to Type of Military Intervention*, research Paper R-18, Massachusetts, The Joan Shorenstein Center, Harvard University, 1997, <http://genocidewatch.org>.
- LOCK, Ed, «The Complex Fate of Being America: The Constitution of Identity and the Politics of Security», dans Kenneth CHRISTIE (dir.), *United States Foreign Policy and National Identity in the Twenty-First Century*, London and New York, Routledge, 2008, p. 66-81.
- LOFGREN, Charles A., «On War-Making, Original Intent, and Ultra-Whiggery», *Valparaiso University Law Review*, vol. 21, n° 1 (1986).
- LUTTWAK, Edward, *La renaissance de la puissance aérienne stratégique*, Paris, Economica, 1998.
- LUTTWAK, Edward, *Le rêve américain en danger*, Paris, Odile Jacob, 1995.
- LUTTWAK, Edward, *The Endangered American Dream*, New York, Simon & Schuster, 1993.
- LUTTWAK, Edward, *Paradoxe de la stratégie*, Paris, Odile Jacob, 1989.
- LYONS, Michael, «Presidential Character Revisited», *Political Psychology*, vol. 18, n° 4 (1997), p. 791-811.
- MACKINDER, Halford J., *Democratic Ideals and Reality*, New York, Holt, 1919.
- MAHAN, Alfred, *The Interest of America in Sea Power, Present and Future*, New York, Little Brown & Co, 1897.

- MAHAN, Alfred, *The Influence of Sea Power upon History (1660-1783)*, Boston, Little Brown & Co., 1890.
- MANDELBAUM, Michael, *The Frugal Superpower: America's Global Leadership in a Cash-Strapped Era*, New York, PublicAffairs, 2010.
- MANN, Michael, *L'empire incohérent. Pourquoi l'Amérique n'a pas les moyens de ses ambitions*, Paris, Calmann-Lévy, 2005.
- MANN, Thomas E. (dir.), *A Question of Balance: The President, The Congress and Foreign Policy*, Washington, DC, The Brookings Institution, 1990.
- MANN, Thomas et Norman ORNSTEIN, *The Broken Branch: How Congress is Failing America and How to Get It Back on Track*, Oxford, Oxford University Press, 2006.
- MAOZ, Zeev, *National Choices and International Processes*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- MARIENSTRAS, Élise, *Les mythes fondateurs de la nation américaine. Essai sur le discours idéologique aux États-Unis à l'époque de l'indépendance (1763-1800)*, Paris, François Maspéro, 1976.
- MARION, Iris Young, « The Logic of Masculinist Protection: Reflections on the Current Security State », *Signs*, vol. 29, n° 1 (2003), p. 1-26.
- MARSHALL, Bryan, « Explaining Congressional-Executive Rivalry in International Affairs: The Changing Role of Parties, Committees, and the Issue Agenda », dans Donald R. KELLEY (dir.), *Divided Power: The Presidency, Congress, and the Formation of American Foreign Policy*, Fayetteville, The University of Arkansas Press, 2005, p. 111-132.
- MARSHALL, Bryan et Brandon PRINS, « Power or Posturing? Policy Availability and Congressional Influence on U.S. Presidential Decision to Use Force », *Political Studies Quarterly*, vol. 41, n° 3 (2011), p. 521-545.
- MASSING, Michael, « The Storm over the Israel Lobby », *The New York Review of Books*, 8 juin 2006.
- MATHEWS, Melissa K., « Restoring the Imperial Presidency: An Examination of President Bush's New Emergency Powers », *Journal of Public Law and Policy*, vol. 23, n° 2 (2001), p. 455-492.
- MATLOCK, Jack F., *Superpower Illusions: How Myths and False Ideologies Led America Astray – And How to Return to Reality*, New Haven, Yale University Press, 2010.
- MAY, Ernest, *Lessons of the past*, New York, Oxford University Press, 1973.
- MAYHEW, David, *Congress: The Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press, 2<sup>e</sup> éd., 2004.
- MAZARR, Michael, « The Iraq War and Agenda Setting », *Foreign Policy Analysis*, vol. 3, n° 1 (2007), p. 1-23.
- MCCLELLAN, Scott, *What Happened: Inside the Bush White House and Washington's Culture of Deception*, New York, PublicAffairs, 2008.

- McCOMBS, Maxwell E., *Setting the Agenda: The Mass Media and Public Opinion*, Malden, Polity Press, 2004.
- McCORMICK, James, « Decision Making in the Foreign Affairs and Foreign Relations Committees », dans Randall B. RIPLEY et James M. LINDSAY (dir.), *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1993, p. 115-153.
- McDOUGALL, Walter, *Promised Land, Crusader State: The American Encounter with the World Since 1776*, Boston, Mariner Books, 1997.
- McGANN, James G. et R. Kent WEAVER (dir.), *Think Tanks & Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action*, New Brunswick, New Jersey, Transaction Publishers, 2000.
- McGINNIS, John O., « Constitutional Review by the Executive in Foreign Affairs and War Powers: A Consequence of Rational Choice in the Separation of Powers », *Law and Contemporary Problems*, vol. 56, n° 4 (1993), p. 293.
- MEACHER, Michael, « This War on Terrorism is Bogus », *The Guardian*, 6 septembre 2003.
- MEAD, Walter Russell, *Sous le signe de la Providence. Comment la diplomatie américaine a changé le monde*, Paris, Odile Jacob, 2003.
- MEAD, Walter Russell, *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*, New York, Routledge, 2002.
- MEARSHEIMER, John J., *The Tragedy of Great Power Politics*, New York, Norton, 2001.
- MEARSHEIMER, John J. et Stephen M. WALT, *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 2007.
- MEERNIK, James, « Presidential Support in Congress: Conflict and Consensus in Foreign and Defense Policy », *Journal of Politics*, vol. 55 (1993), p. 569-587.
- MÉLANDRI, Pierre, *La politique extérieure des États-Unis de 1945 à nos jours*, Paris, PUF, 1995.
- MÉLANDRI, Pierre et Justin VAÏSSE, *L'empire du milieu. Les États-Unis et le monde depuis la fin de la guerre froide*, Paris, Odile Jacob, 2001.
- MERMIN, Jonathan, *Debating War and Peace: Media Coverage of U.S. Intervention in the Post-Cold War Era*, Princeton, Princeton University Press, 1999.
- MERRY, Robert W., *Sands of Empire: Missionary Zeal, American Foreign Policy, and the Hazards of Global Ambition*, New York, Simon & Schuster, 2005.
- MERTON, Robert, « Bureaucratic Structure and Personality », *Social Forces*, vol. 18 (1940), p. 560-568.
- MICHAUD, Nelson, « Graham Allison et le paradigme bureaucratique: vingt-cinq ans plus tard est-il encore utile? », *Études internationales*, vol. 27, n° 4 (1996), p. 769-794.

- MILKIS, Sidney et Michael NELSON, *The American Presidency: Origins and Development, 1776-1990*, Washington DC, Congressional Quarterly Press, 1990.
- MILLS, C. Wright, *The Power Elite*, New York, Oxford University Press, 1956.
- MINIX, Dean, *Small Groups and Foreign Policy Decision-Making*, Boulder, Westview, 1982.
- MINTZ, Alex, « How Do Leaders Make Decisions? A Poliheuristic Perspective », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 48, n° 6 (2004), p. 3-13.
- MINTZ, Alex (dir.), *Integrating Cognitive and Rational Theories of Foreign Policy Decision Making*, New York, Palgrave Macmillan, 2003.
- MINTZ, Alex et Karl DEROUEN Jr, *Understanding Foreign Policy Decision Making*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
- MITCHELL, David, *Making Foreign Policy: Presidential Management of the Decision-Making Process*, Aldershot, Ashgate, 2005.
- MOE, Terry, « The Revolution in Presidential Studies », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 39, n° 4 (2009), p. 701-724.
- MOE, Terry, « Presidents, Institutions, and Theory », dans George EDWARDS III, John KESSEL et Bert ROCKMAN (dir.), *Researching the Presidency: Vital Questions, New Approaches*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1993, p. 337-385.
- MOE, Terry, « The Politics of Bureaucratic Structure », dans John CHUBB et Paul PETERSON (dir.), *Can the Government Govern?*, Washington DC, Brookings Institution, 1989, p. 267-329.
- MOE, Terry, « The Politicized Presidency », dans John CHUBB et Paul PETERSON (dir.), *The New Direction in American Politics*, Washington DC, Brookings Institution, 1985, p. 235-272.
- MOE, Terry et Scott WILSON, « Presidents and the Politics of Structure », *Law and Contemporary Problems*, vol. 57, n° 2 (1994), p. 1-44.
- MOE, Terry et William G. HOWELL, « Unilateral Action and Presidential Power: A Theory », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 29, n° 4 (1999), p. 850-872.
- MOE, Terry et William G. HOWELL, « The Presidential Power of Unilateral Action », *The Journal of Law, Economics & Organization*, vol. 15, n° 1 (1999), p. 132-179.
- MORGENTHAU, Hans J., *Politics Among Nations*, New York, Knopf, 1967.
- MORISON, Samuel Eliot, Frederick MERK et Frank FREIDEL, *Dissent in Three American Wars*, Cambridge, Harvard University Press, 1970.
- MOSS, George D., *Vietnam: An American Ordeal*, Upper Saddle River, Prentice-Hall, 1998.
- MOSS, Kenneth B., « Information Warfare and War Powers: Keeping the Constitutional Balance », *The Fletcher Forum of World Affairs*, vol. 26, n° 2 (2002), p. 239-246.

- MUELLER, John, *War, Presidents, and Public Opinion*, New York, Wiley, 1973.
- MURPHY, Chad, «The Evolution of the Modern Rhetorical Presidency: A Critical Response», *Presidential Studies Quarterly*, vol. 38, n° 2 (2008), p. 300-307.
- NAYAK, Meghana, «Orientalism and “Saving” U.S. State Identity after 9/11», *International Feminist Journal of Politics*, vol. 8, n° 1 (2006), p. 42-61.
- NEIBUHR, Reinold, *The Irony of American History*, New York, Charles Scribner's Sons, 1952.
- NEOCLEOUS, Mark, «What Do You Think of Female Chastity? Identity and Loyalty in the National Security State», *Journal of Historical Sociology*, vol. 19, n° 4 (2006), p. 374-396.
- NEUMANN, Iver B., «Discourse Analysis», dans Audie KLOTZ et Deepa PRAKASH (dir.), *Qualitative Methods in International Relations: A Pluralist Guide*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire et New York, Palgrave Macmillan, 2008, p. 61-77.
- NEUSTADT, Richard, *Les pouvoirs de la Maison-Blanche*, Paris, Economica, 1980.
- NEUSTADT, Richard et Ernest MAY, *Thinking in Time*, New York, Free Press, 1986.
- NEWMANN, William, *Managing National Security Policy*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2005.
- NEWSOM, David D., *The Public Dimension of Foreign Policy*, Bloomington, Indiana University Press, 1996.
- NORRLOF, Carla, *America's Global Advantage: U.S. Hegemony and International Cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
- NOUAILHAT, Yves-Henri, *Les États-Unis et le monde au xx<sup>e</sup> siècle*, Paris, Armand Colin, 2000.
- NYE, Joseph S., *The Future of Power*, New York, PublicAffairs, 2011.
- NYE, Joseph S., *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York, PublicAffairs, 2004.
- NYE, Joseph S., *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*, New York, Oxford University Press, 2002.
- NYE, Joseph S., *Le leadership américain. Quand les règles du jeu changent*, Nancy, Pun, 1992.
- Ó TUATHAIL, Gearóid, *Critical Geopolitics: The Politics of Writing Global Space*, Minneapolis, MN, University of Minnesota Press, 1996.
- Ó TUATHAIL, Gearóid, Simon DALBY et Paul ROUTLEDGE (dir.), *The Geopolitics Reader*, Londres et New York, Routledge, 1998.
- OREN, Ido, «Is Culture Independent of National Security? How America's National Security Concerns Shaped “Political Culture” Research», *European Journal of International Relations*, vol. 6, n° 4 (2000), p. 543-573.
- PADER, Ellen, «Seeing with an Ethnographic Sensibility: Explorations Beneath the Surface of Public Policies», dans Dvora YANOW et Peregrine SCHWARTZ-

- SHEA (dir.), *Interpretation and Method: Empirical Research Methods and the Interpretive Turn*, Armonk, NY et Londres, M.E. Sharpe, 2006, p. 161-175.
- PAL, Leslie A. et R. Kent WEAVER (dir.), *The Government Taketh Away: The Politics of Pain in the United States and Canada*, Washington, DC, Georgetown University Press, 2003.
- PALETZ, David L., *The Media in American Politics: Contents and Consequences*, New York, Longman, 2<sup>e</sup> éd., 2002.
- PEASE, Donald E., *The New American Exceptionalism*, Minneapolis, The University of Minnesota Press, 2009.
- PELEG, Ilan, *The Legacy of George W. Bush's Foreign Policy*, Boulder, Westview Press, 2009.
- PÉRIÈS, Gabriel, « Du corps au cancer : la construction métaphorique de l'ennemi intérieur dans le discours militaire pendant la guerre froide », *Cultures & Conflits*, n° 43 (2001), p. 91-125; <http://conflits.revues.org>.
- PESCHEK, Joseph, *Policy Planning Organizations: Elite Agendas and America's Rightward Turn*. Philadelphia, Temple University Press, 1987.
- PFAFF, William, *The Irony of Manifest Destiny*, New York, Walker & Company, 2010.
- PHELPS, Glenn, « George Washington and the Founding of the Presidency », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 17, n° 2 (1987), p. 345-363.
- PIKA, Joseph et Norman THOMAS, « The Presidency Since Mid-Century », *Congress and the Presidency*, vol. 19, n° 1 (1992), p. 29-46.
- PIOUS, Richard, « Prerogative Power in the Obama Administration: Continuity and Change in the War on Terrorism », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 41, n° 2 (2011), p. 263-290.
- PORTES, Jacques, *Les Américains et la guerre du Vietnam*, Bruxelles, Éditions Complexe, 1993.
- POSNER, Richard, *Uncertain Shield: The U.S. Intelligence System in the Throes of Reform*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2006.
- POST, Jerrold, *Leaders and Their Followers in a Dangerous World*, London, Cornell University Press, 2004.
- PRAKASH, Saikrishna B., « Hail to the Chief Administrator: The Framers and the President's Administrative Powers », *Yale Law Journal*, vol. 102, n° 4 (1993), p. 991.
- PRÉMONT, Karine, *La télévision mène-t-elle le monde ?*, Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. « Enjeux contemporains », 2006.
- PRESTON, Thomas, *The President and His Inner Circle: Leadership Style and the Advisory Process in Foreign Affairs*, New York, Columbia University Press, 2001.

- PRICE, Richard, « Correspondence. Isms and Schisms: Culturalism Versus Realism in Security Studies », *International Security*, vol. 24, n° 1 (1999), p. 156-180.
- RATZEL, Friedrich, *Géographie politique*, Paris, Economica, 1988.
- RAVEN-HANSEN, Peter, « Nuclear War Powers », *The American Journal of International Law*, vol. 183, n° 4 (1989), p. 786-795.
- REISMAN, Michael W., « Some Lessons from Iraq: International Law and Democratic Politics », *Yale Journal of International Law*, vol. 16 (1991), p. 203-215.
- RENSHON, Stanley et Deborah Welch LARSON, *Good Judgment in Foreign Policy: Theory and Application*, New York, Rowman & Littlefield Publishers, 2003.
- RIALS, Stéphane, « Régime constitutionnel ou régime présidentiel? Les leçons de l'histoire américaine », *Pouvoirs*, n° 29 (1984).
- RICHARDSON, Elliot L., « Checks and Balances in Foreign Relations », *The American Journal of International Law*, vol. 83, n° 4 (1989), p. 736-753.
- RICKS, Thomas, *Fiasco. L'aventure américaine en Irak*, Paris, Michalon, 2008.
- RIPLEY, Randall B. et James M. LINDSAY, *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1993.
- RISEN, James, *État de guerre. Histoire secrète de la CIA et de l'administration Bush*, Paris, Albin Michel, 2006.
- ROBERTS, Jonathan, *Decision-Making during International Crises*, New York, Macmillan Press, 1988.
- ROBINSON, Piers, *The CNN Effect: The Myth of News, Foreign Policy and Intervention*, Londres, Routledge, 2002.
- ROKEACH, Milton, *Beliefs, Attitudes and Values*, San Francisco, Jossey-Bass, 1968.
- ROOSENS, Claude et al., *La politique étrangère. Le modèle classique à l'épreuve*, Bruxelles, Peter Lang, 2004.
- ROSE, Richard, *The Postmodern President: George Bush Meets the World*, Chatam, Chatam House, 2<sup>e</sup> éd., 1991.
- ROSENAU, James, *Distant Proximities: Dynamics Beyond Globalization*, Princeton, Princeton University Press, 2003.
- ROSENAU, James, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press, 1990.
- ROSENAU, James (dir.), *Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International Systems*, New York, Free Press, 1969.
- ROSENBERG, Emily, « Considering Borders », dans Michael J. HOGAN et Thomas G. PATERSON (dir.), *Explaining the History of American Foreign Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 176-193.
- ROSENBERG, Emily, « "Foreign Affairs" after World War II: Connecting Sexual and International Politics », *Diplomatic History*, vol. 18, n° 1 (1994), p. 59-70.

- ROSSIGNOL, Marie-Jeanne, *Le ferment nationaliste. Aux origines de la politique étrangère des États-Unis, 1789-1812*, Paris, Belin, 1994.
- ROSSITER, Clinton, «Constitutional Dictatorship in the Atomic Age», *The Review of Politics*, vol. 11, n° 4 (1949), p. 395-418.
- ROSTOW, Eugene, «President, Prime Minister, or Constitutional Monarch?», *The American Journal of International Law*, vol. 83, n° 4 (1989).
- ROURKE, John T., *Congress and the Presidency in U.S. Foreign Policymaking: A Study of Interaction and Influence*, Boulder, Westview, 1983.
- RUBENZER, Steven et Thomas FASCHINGBAUER, *Personality, Character, and Leadership in the White House: Psychologists Assess the Presidents*, Dulles, Bracey's, 2004.
- RUFIN, Jean-Christophe, *L'empire et les nouveaux barbares*, Paris, J.-C. Lattès, 1991.
- SALOMA, John S., *Ominous Politics: The New Conservative Labyrinth*, New York, Hill and Wang, 1984.
- SANGER, David, *The Inheritance*, New York, Harmony Books, 2009.
- SCHELLING, Thomas C., *Arms and Influence*, New Haven, Yale University Press, 1966.
- SCHELLING, Thomas C., *The Strategy of Conflict*, Cambridge, Harvard University Press, 1960.
- SCHUEUR, Michael, *Imperial Hubris: Why the West is Losing the War on Terror*, Dulles, Potomac Books, 2004.
- SCHLESINGER, Arthur Jr, «The Legislative-Executive Balance in International Affairs: The Intention of the Framers», *The Washington Quarterly*, vol. 12, n° 1 (1989), p. 102.
- SCHLESINGER, Arthur Jr, *La présidence impériale*, Paris, PUF, 1976.
- SCHULZINGER, Robert D., *The Wise Men of Foreign Affairs: The History of the Council on Foreign Relations*, New York, Columbia University Press, 1984.
- SCHWELLER, Randall L., *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power*, Princeton, Princeton University Press, 2006.
- SCOTT, James M., «In the Loop: Congressional Influence in American Foreign Policy», *Journal of Political and Military Sociology*, vol. 25, n° 1 (1997), p. 47-75.
- SCOTT, James et Ralph CARTER, «Choosing the Road Less Traveled: A Theory of Foreign Policy Entrepreneurship», article présenté au Annual Meeting of the International Studies Association, San Diego, California, 21-25 mars 2006.
- SHAFER, Byron E. (dir.), *Is America Different? A New Look at American Exceptionalism*, New York, Oxford University Press, 1991.
- SHANE, Peter M., «The Obama Administration and the Prospects for a Democratic Presidency in a Post-9/11 World», *New York Law School Law Review*, vol. 56 (2011), p. 27-55.

- SHAPIRO, Robert Y. et Benjamin I. PAGE, « Foreign Policy and the Rational Public », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 32, n° 2 (1988), p. 211-247.
- SHARP, Joanne P., *Condensing the Cold War: Reader's Digest and American Identity*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2000.
- SHARP, Joanne P. « Refiguring Geopolitics: The Reader's Digest and Popular Geographies of Danger at the End of the Cold War », dans Klaus DODDS et David ATKINSON (dir.), *Geopolitical Traditions: A Century of Geopolitical Thought*, Londres et New York, Routledge, 2000, p. 332-352.
- SHENON, Philip, *The Commission: The Uncensored History of the 9/11 Investigation*, New York, Twelve, 2008.
- SHEPHERD, Laura, « Veiled References: Constructions of Gender in the Bush Administration Discourse on the Attacks on Afghanistan Post-9/11 », *International Feminist Journal of Politics*, vol. 8, n° 1 (2006), p. 19-41.
- SHERRY, Michael S., *In the Shadow of War: The United States since the 1930s*, New Haven, Yale University Press, 1995.
- SHIMKO, Keith L. « Foreign Policy Metaphors: Falling "Dominoes" and Drug "Wars" », dans Laura NEACK, Patrick J. HANEY et Jeanne A.K. HEY (dir.), *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1995, p. 71-84.
- SILVERSTEIN, Gordon, « Bush, Cheney and the Separation of Powers: A Lasting Legal Legacy », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 39, n° 4 (2009), p. 880.
- SILVERSTEIN, Gordon et John HANLEY, « The Supreme Court and Public Opinion in Times of War and Crisis », *Hastings Law Journal*, vol. 61, n° 6 (2010), p. 1453.
- SIMONTON, Dean Keith, « Putting the Best Leaders in the White House: Personality, Policy and Performance », *Political Psychology*, vol. 14, n° 3 (1993), p. 537-548.
- SINCLAIR, Barbara, *Party Wars: Polarization and the Politics of National Policy Making*, Oklahoma, University of Oklahoma Press, 2006.
- SKOWRONEK, Stephen, « Mission Accomplished », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 39, n° 4 (2009), p. 795-804.
- SKOWRONEK, Stephen, *The Politics Presidents Make: Leadership Styles from John Adams to George Bush*, Cambridge, Harvard University Press, 1993.
- SLOANE, Robert D., « The Scope of Executive Power in the Twenty-First Century: An Introduction », *Boston University Law Review*, vol. 88, n° 2 (2008), p. 346-347.
- SLOTKIN, Richard, *Gunfighter Nation: The Myth of the Frontier in Twentieth-Century America*, New York, Harper Perennial, 1992.
- SMITH, Craig et Kathy SMITH, *The White House Speaks: Presidential Leadership as Persuasion*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.
- SMITH, Hedrick, *The Power Game: How Washington Works*, New York, Random House, 1988.

- SMITH, James A., *Strategic Calling: The Center for Strategic and International Studies, 1962-1992*, Washington, DC, Center for Strategic and International Studies, 1993.
- SMITH, Jean Edward, *George Bush's War*, New York, Henry Holt, 1992.
- SMITH, Michael, « Congress, the President and the Use of Military Force: Cooperation or Conflict in the Post-Cold War Era? », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 28, n° 4 (1998), p. 36-51.
- SMITH, Michael, « Going International: Presidential Activity in the Post-Modern Presidency », *Journal of American Studies*, vol. 31, n° 2 (1997), p. 219-233.
- SNYDER, Glenn et Paul DIESING, *Conflict Among Nations: Bargaining, Decision making, and System Structure in International Crises*, Princeton, Princeton University Press, 1977.
- SNYDER, Jack, *The Ideology of the Offensive: Military Decision Making and the Disasters of 1914*, Ithaca, Cornell University Press, 1984.
- SOBEL, Richard, *The Impact of Public Opinion on U.S. Foreign Policy Since Vietnam: Constraining the Colossus*, New York, Oxford University Press, 2001.
- SPARKE, Matthew, *In the Space of Theory: Postfoundational Geographies of the Nation-State*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2005.
- SPROUT, Harold et Margaret SPROUD, *Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1965.
- SPYKMAN, Nicholas, *The Geography of the Peace*, New York, Harcourt, Brace & Co., 1944.
- SPYKMAN, Nicholas, *America's Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power*, New York, Harcourt, Brace & Co., 1942.
- STAIRS, Dennis, « Public Opinion and External Affairs: Reflections on the Domestication of Canadian Foreign Policy », *International Journal*, vol. 33, n° 1 (1977-1978), p. 128-149.
- STEELMAN, Aaron, « Review of *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes* », *Cato Journal*, vol. 23, n° 1 (2003).
- STERLING-FOLKER, Jennifer, « Postmodernism and Critical Theory », dans Jennifer STERLING-FOLKER (dir.), *Making Sense of International Relations Theory*, Boulder et Londres, Lynne Rienner, 2006, p. 159.
- STONE, Diane, *Capturing the Political Imagination: Think Tanks and the Policy Process*, London, Frank Cass, 1996.
- STONE, Diane et Andrew DENHAM (dir.), *Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas*, Manchester, Manchester University Press, 2004.
- STONE, Ralph, *The Irreconcilables: The Fight against the League of Nations*, New York, W. W. Norton & Company, Inc., 1970.

- STRANGE, Susan, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- STRAUSS, Peter L., « Formal and Functional Approaches to Separation-of-Powers Questions – A Foolish Inconsistency? », *Cornell Law Review*, vol. 72 (1987), p. 492-496.
- STRAUSZ-HUPÉ, Robert, *Democracy and American Foreign Policy: Reflections on the Legacy of Alexis de Tocqueville*, London, Transaction Publishers, 1995.
- STROBEL, Warren P., *Late-Breaking Foreign Policy: The News Media's Influence on Peace Operations*, Washington, D.C., United States Institute of Peace Press, 1997.
- STRUYE DE SWIELANDE, Tanguy, *La politique étrangère de l'administration Bush. Analyse de la prise de décision*, Bruxelles, Peter Lang, 2007.
- SUMM, G. Harvey et Tom KELLY (dir.), *The Good Neighbors: America, Panamá, and the 1977 Canal Treaties*, Athens, Ohio University, 1988.
- SUSKIND, Ron, *La guerre selon Bush*, Paris, Plon, 2007.
- SUSTEIN, Cass R., « National Security, Liberty and the D.C. Circuit », *The George Washington Law Review*, vol. 73, n° 4 (2005), p. 693.
- SWAINE, Michael, *America's Challenge: Engaging a Rising China in the Twenty-First Century*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2011.
- SWANSBROUGH, Robert, « A Kohutian Analysis of President Bush's Personality and Style in the Persian Gulf Crisis », *Political Psychology*, vol. 15, n° 2 (1994), p. 227-276.
- 'tHART, Paul, Eric STERN et Bengt SUNDELIUS, *Beyond Groupthink: Political Group Dynamics and Foreign Policy-Making*, Michigan, The University of Michigan Press, 2000.
- TENET, George, *At the Center of the Storm*, New York, Harper, 2007.
- TIEFER, Charles, « Can Congress Make a President Step Up a War? », *Louisiana Law Review*, vol. 71, n° 2 (2011), p. 391-449.
- TIEFER, Charles, « The Constitutionality of Independent Officers as Checks on Abuses of Executive Power », *Boston University Law Review*, vol. 63, n° 1 (1983), p. 395-419.
- TIERNEY, John T., « Interest Group Involvement in Congressional Foreign and Defense Policy », dans Randall RIPLEY et James LINDSAY (dir.), *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1993, p. 89-111.
- TILLY, Charles, « War Making and State Making as Organized Crime », dans Peter EVANS, Dietrich RUESCHEMEYER et Theda SKOCPOL (dir.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, p. 169-191.
- TYNNAN, Edward, *The Lobby: Jewish Political Power and American Foreign Policy*, New York, Simon and Schuster, 1987.

- TOCQUEVILLE, Alexis de, *De la démocratie en Amérique*, 2 vol., Paris, Robert Laffont, 1986.
- TODD, Emmanuel, *Après l'empire. Essai sur la décomposition du système américain*, Paris, Gallimard, 2002.
- TOINET, Marie-France (dir.), *Et la Constitution créa l'Amérique*, Nancy, Presses universitaires de Nancy, 1988.
- TOINET, Marie-France et Hubert KEMPF, *La présidence américaine*, Paris, Montchrestien, 2<sup>e</sup> éd., 1997.
- TREANOR, William Michael, « Fame, the Founding and the Power to Declare War », *Cornell Law Review*, vol. 82, n° 4 (1997), p. 695.
- TRIMBLE, Phillip, « The President's Foreign Affairs Powers », *The American Journal of International Law*, vol. 83, n° 4 (1989), p. 750-757.
- TRUMAN, David B., *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, New York, Alfred A. Knopf, 1951.
- TULIS, Jeffrey, *The Rhetorical Presidency*, Princeton, Princeton University Press, 1987.
- TUNÇ, Hakan, « Preemption in the Bush Doctrine: A Reappraisal », *Foreign Policy Analysis*, vol. 5, n° 1 (2009), p. 1-16.
- TURNER, Frederick Jackson, « The Significance of the Frontier in American History », communication présentée à la réunion annuelle de l'American Historical Association, à Chicago, le 12 juillet 1893.
- VAÏSSE, Justin, *Histoire du néoconservatisme aux États-Unis*, Paris, Odile Jacob, 2008.
- VAÏSSE, Justin, « Le Congrès », dans Charles-Philippe DAVID, Louis BALTHAZAR et Justin VAÏSSE (dir.), *La politique étrangère des États-Unis. Fondements, acteurs, formulation*, Paris, Presses de Science Po, 2003, p. 249-284.
- VALLET, Élisabeth (dir.), *La présidence des États-Unis*, Sainte-Foy, PUQ, 2005.
- VERTZBERGER, Yaacov, *Risk Taking and Decisionmaking: Foreign Military Intervention Decisions*, Stanford, Stanford University Press, 1998.
- VERTZBERGER, Yaacov, *The World in Their Minds*, Stanford, Stanford University Press, 1990.
- VERTZBERGER, Yaacov, *Misperceptions in Foreign Policy-Making: The Sino-Indian Conflict, 1959-1962*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1984.
- VLAICU, Sorina O., *Contentious Balance: A Punctuated Equilibrium Model of Presidency-Congress Power Fluctuations*, Washington, APSA, 2003.
- WALCOTT, Charles et Karen HULT, *Governing the White House from Hoover to LBJ*, Lawrence, University Press of Kansas, 1995.
- WALT, Stephen M., *Taming American Power: The Global Response to U.S. Primacy*, New York, W.W. Norton, 2005.

- WALTZ, Kenneth N., *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*, New York, Columbia University Press, 2001.
- WALTZ, Kenneth N., *Theory of International Politics*, New York, Random House, 1979.
- WEBER, Cynthia, « Flying Planes Can Be Dangerous », *Millennium*, vol. 27, n° 1 (2002), p. 129-147.
- WEINER, Tim, *Des cendres en héritage. L'histoire de la CIA*, Paris, Éditions de Fallois, 2009.
- WEISBERG, Jacob, *The Bush Tragedy*, New York, Random House, 2008.
- WEISSMAN, Stephen R., *Culture of Deference: Congress's Failure of Leadership in Foreign Policy*, New York, Basic Books, 1996.
- WELDES, Jutta, *Constructing National Interests: The United States and the Cuban Missile Crisis*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1999.
- WELDES, Jutta, Mark LAFFEY, Hugh GUSTERSON et Raymond DUVAL (dir.), *Cultures of Insecurity: States, Communities, and the Production of Danger*, Minneapolis, Minnesota University Press, 1999.
- WESTERN, Jon, *Selling Intervention and War: The Presidency, The Media, and the American Public*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2005.
- WHALEN, Charles, *The House and Foreign Policy: The Irony of Congressional Reform*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1982.
- WHITE, Brian et Michael CLARKE, *Understanding Foreign Policy*, Aldershot, Elgar, 1989.
- WILDAVSKY, Aaron, *Perspectives on the Presidency*, Boston, Little Brown, 1969.
- WILDAVSKY, Aaron, « The Two Presidencies », *Trans-Action 4*, vol. 6 (1966), p. 7-14.
- WILLBANKS, James H., *The Tet Offensive: A Concise History*, New York, Columbia University Press, 2007.
- WILLIAMSON, Myra, *Terrorism, War and International Law: The Legality of the Use of Force Against Afghanistan in 2001*, Aldershot, Ashgate, 2009.
- WILSON, James Q. et John J. DILULIO, *American Government*, Houghton Mifflin, Boston et New York, 9<sup>e</sup> éd., 2004.
- WILSON, Woodrow, *Congressional Government: A Study in American Politics*, Boston & New York, Houghton Mifflin Company, 1885.
- WITTKOPF, Eugene et James MCCORMICK, « When Congress Supports the President: A Multilevel Inquiry, 1948-1996 », *Série Cahiers de l'Espace Europe*, n° 13 (1999), p. 15-40.
- WOODWARD, Bob, *The War Within*, New York, Simon and Schuster, 2008.
- WOODWARD, Bob, *Mensonges d'État. Comment Bush a perdu la guerre*, Paris, Denoël, 2007.

- YANOW, Dvora et Peregrine SCHWARTZ-SHEA (dir.), *Interpretation and Method: Empirical Research Methods and the Interpretive Turn*, Armonk, NY et Londres, M.E. Sharpe, 2006.
- YOO, John, *The Powers of War and Peace: The Constitution and Foreign Affairs after 9/11*, Chicago, University of Chicago Press, 2005.
- YOO, John, « Politics as Law? The Anti-Ballistic Missile Treaty, the Separation of Powers, and Treaty Interpretation », *California Law Review*, vol. 89, n° 3 (2001), p. 851.
- YOO, John, « UN Wars, U.S. War Powers », *Chicago Journal of International Law*, vol. 1, n° 2 (2000), p. 355-373.
- YOO, John, « The Continuation of Politics by Other Means: The Original Understanding of War Powers », *California Law Review*, vol. 84, n° 2 (1996), p. 167-305.
- YOUNG, Iris Marion, « The Logic of Masculinist Protection: Reflections on the Current Security State », *Signs*, vol. 29, n° 1 (2003), p. 1-26.
- YOUNG, Michael et Mark SCHAFER, « Is There Method in Our Madness? Ways of Assessing Cognition in International Relations », *Mershon International Studies Review*, vol. 42, n° 3 (1998), p. 63-96.
- YUHAN, Stephen H., « The Imperial Presidency Strikes Back: Executive Order 13,233, The National Archives and the Capture of Presidential History », *New York Law Review*, vol. 79, n° 4 (2004), p. 1603.
- ZAKARIA, Fareed, *The Post-American World*, New York, Norton, 2008.
- ZAKARIA, Fareed, *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role*, Princeton, Princeton University Press, 1998.
- ZEGART, Amy, *Spying Blind: The CIA, the FBI, and the Origins of 9/11*, Princeton, Princeton University Press, 2007.
- ZEGART, Amy, *Flawed by Design: The Evolution of the CIA, JCS and NSC*, Stanford, Stanford University Press, 1999.
- ZEHFUSS, Maja, *Constructivism in International Relations: The Politics of Reality*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- ZEIDENSTEIN, Harvey G., « The Two Presidencies Thesis is Alive and Well and Has Been Living in the U.S. Senate since 1973 », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 11, n° 4 (1981), p. 511.
- ZOELICK, Robert, « Congress and the Making of U.S. Foreign Policy », *Survival*, vol. 41, n° 4 (1999-2000).

## Les auteurs

### Directeur de l'ouvrage

**Charles-Philippe David** est professeur de science politique, coprésident de l'Observatoire sur les États-Unis et titulaire de la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques à l'Université du Québec à Montréal. Récipiendaire à deux reprises de la bourse Fullbright, il a enseigné en tant que professeur invité dans les Universités de Montréal et Laval, à Duke et à UCLA, ainsi qu'à Paris II, Lyon III, Grenoble et Nice. Il est détenteur d'un doctorat en science politique de l'Université Princeton. Le professeur David a publié, seul ou en collaboration, une quinzaine d'ouvrages en français, dont *Les missions de paix sont-elles encore possibles?* (Fides, 2009), *La politique étrangère des États-Unis. Fondements, acteurs, formulation* (Presses de Sciences Po, 2008), *La guerre et la paix. Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie* (Presses de sciences po, 2006). Il a également publié en collaboration plusieurs ouvrages en anglais, dont *Hegemony or Empire? The Redefinition of U.S. Power under George W. Bush* (Ashgate, 2006). Il a aussi signé de nombreux articles, notamment dans les revues *Études internationales*, *Revue internationale et stratégique*, *Politique étrangère*, *Politique internationale*, *Revue française de science politique*, *Security Dialogue*, *The Journal of Crisis Management*, *International Journal*, *Diplomacy & Statecraft*, *Whitehead Journal of Diplomacy*, *The American Journal of Canadian Studies*, *Contemporary Security*, *Defense and Security Analysis* et *European Security*. Ses travaux reçoivent l'appui du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada.

## Auteurs

**Donald E. Abelson** est professeur au département de science politique, directeur du Canada-U.S. Institute et directeur du Centre for American Studies à l'Université de Western Ontario. Il est l'auteur d'un certain nombre de livres, dont *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes* (2009), ainsi que de *A Capitol Idea: Think Tanks and U.S. Foreign Policy* (2006). D. Abelson agit à titre de consultant pour quelques organisations gouvernementales et non gouvernementales en Amérique du Nord et en Europe. Il commente régulièrement l'actualité politique américaine et les relations canado-américaines à *CBC Radio* ainsi que dans d'autres médias.

**Sébastien Barthe** est doctorant au département de science politique de l'Université du Québec à Montréal, où il est également chargé de cours depuis 2005. Il est chercheur en résidence à l'Observatoire sur les États-Unis de la Chaire Raoul-Dandurand depuis sa fondation en juin 2002, où il mène des recherches sur les politiques de défense et de sécurité nationale américaines. Il se spécialise particulièrement sur la question des défenses antimissiles stratégiques.

**Pierre-Alain Clément** est chercheur à la Chaire Raoul-Dandurand depuis septembre 2008. Il est diplômé de Sciences Po Paris (master Affaires publiques) et de l'Université Lyon III Jean-Moulin (master Sécurité internationale et Défense). Il a auparavant été chercheur au Centre d'études et de recherche de l'École militaire (2006-2007) à Paris.

**Barthélémy Courmont** est professeur au département de science politique de l'Université Hallym (Chuncheon, Corée du Sud), chercheur associé à l'IRIS et directeur associé, sécurité et défense, à la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques (UQÀM). Rédacteur en chef de la revue trimestrielle *Monde chinois, nouvelle Asie*, il est l'auteur d'une vingtaine d'ouvrages sur les questions stratégiques.

**Frédéric Gagnon** est professeur de science politique et directeur de l'Observatoire sur les États-Unis de la Chaire Raoul-Dandurand à l'Université du Québec à Montréal. Il a été chercheur et professeur invité dans

plusieurs institutions américaines, dont le Woodrow Wilson International Center for Scholars, l'Université du Maryland et l'Université Western Washington. Il est l'auteur, avec Claude Corbo, du livre *Les États-Unis d'Amérique: les institutions politiques* (Septentrion, 2011).

**David Grondin** est professeur adjoint en relations internationales et en études américaines à l'École d'études politiques de l'Université d'Ottawa. Auteur de nombreux articles spécialisés sur les États-Unis et chapitres sur les théories des relations internationales, il a codirigé (avec Charles-Philippe David) l'ouvrage *Hegemony or Empire? The Redefinition of U.S. Power under George W. Bush* (Ashgate, 2006).

**Bernard Lemelin** est professeur titulaire au département d'histoire de l'Université Laval à Québec. Il est spécialiste de l'histoire politique des États-Unis durant la guerre froide. Ses travaux de recherche des dernières années ont porté largement sur le sentiment isolationniste des années 1945-1960.

**Karine Prémont** est professeure au Collège André-Grasset et chercheure à l'Observatoire sur les États-Unis de la Chaire Raoul-Dandurand de l'UQÀM. Ses recherches portent notamment sur le rôle des médias dans la politique étrangère des États-Unis, les institutions politiques américaines, les élections présidentielles et l'incidence des fuites d'information sur la formulation de la politique étrangère des États-Unis. Elle a dirigé l'ouvrage *La politique étrangère des grandes puissances* (Presses de l'Université Laval, 2011). Elle a également collaboré à plusieurs ouvrages et revues spécialisées.

**Tanguy Struye de Swielande** est professeur en relations internationales à l'Université catholique de Louvain et aux Facultés universitaires catholiques de Mons. Il est spécialisé dans la géopolitique et la politique étrangère des grandes puissances et dans l'analyse de la prise de décision. Il est l'auteur, entre autres, de *La Chine et le repositionnement des grandes puissances en Afrique: analyse géostratégique et géoéconomique* (Louvain-La-Neuve, PUL, CIACO, 2010).

**Julien Tourreille** est directeur adjoint de l'Observatoire sur les États-Unis de la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques à

l'UQÀM. Ses principaux intérêts de recherche sont la politique étrangère et de défense des États-Unis, les enjeux frontaliers entre le Québec et les États-Unis, les dynamiques électorales américaines, ainsi que les relations transatlantiques. Il a notamment publié « 2011, année cruciale pour l'Irak », dans Frédéric Lasserre et Juan-Luis Klein (dir.), *Le monde dans tous ses États*, Presses de l'Université du Québec.

**Élisabeth Vallet**, titulaire d'un doctorat en droit public de l'Université Pierre-Mendès-France (Grenoble), est professeure associée au département de géographie de l'UQÀM et directrice de recherche à la Chaire Raoul-Dandurand. Elle a publié plusieurs ouvrages sur la politique américaine, des chapitres d'ouvrages et des articles scientifiques et de vulgarisation (*Études internationales*, *French Politics*, *L'année stratégique*, *Diplomatie*, *Revue du droit public*, *Journal of Borderland Studies*).

**Gilles Vandal** est professeur à l'Université de Sherbrooke depuis 1978 et détenteur d'un doctorat en histoire américaine du Collège William and Mary en Virginie. Auteur d'une quarantaine d'articles scientifiques et de deux livres en histoire américaine, il a aussi publié un ouvrage intitulé *La doctrine Obama. Fondements et aboutissements* (PUQ, 2011).

# Table des matières

<b>L'étude de la politique étrangère américaine</b>	9
<i>Charles-Philippe David</i>	

## PARTIE I

### LES APPROCHES CULTURELLES

#### CHAPITRE 1

<b>Dix tournants historiques de la politique extérieure</b>	15
<i>Bernard Lemelin</i>	
La puissance en devenir (1789-1898)	16
La puissance mondiale (1898-1945)	28
La superpuissance (1945-1989)	43
Les auteurs et ouvrages fondamentaux	65

#### CHAPITRE 2

<b>L'exceptionnalisme comme fondement moral de la politique étrangère</b>	67
<i>Gilles Vandal</i>	
Le style national américain	70
Républicanisme et exceptionnalisme	79
Destinée manifeste, impérialisme et exceptionnalisme	85
L'exceptionnalisme à l'ère de la superpuissance bienveillante	93
L'exceptionnalisme à l'ère de la mondialisation	100
Une critique libérale de l'exceptionnalisme américain	106
Les auteurs et ouvrages fondamentaux	114

CHAPITRE 3	
<b>Le poids du discours et du langage</b>	117
<i>David Grondin</i>	
Interpréter la politique étrangère	118
Les approches culturelles centrées sur le langage et le discours	125
L'étude des pratiques et des représentations culturelles	138
Quelques approches interprétatives	144
Les auteurs et ouvrages fondamentaux	159

## PARTIE II

### LES APPROCHES STRUCTURELLES

CHAPITRE 4	
<b>Théories de l'hégémonie américaine</b>	165
<i>Charles-Philippe David et Julien Tourreille</i>	
<i>Empire ou hégémon ?</i>	
Les concepts contestés de la puissance américaine	166
La position hégémonique des États-Unis est-elle durable ?	176
Comment gérer le déclin de l' <i>hégémon</i> américain ?	189
Les auteurs et ouvrages fondamentaux	196
CHAPITRE 5	
<b>La pensée géopolitique américaine</b>	201
<i>Barthélémy Courmont et Pierre-Alain Clément</i>	
De Mahan à Spykman	202
Une pensée et une pratique militaires focalisées sur la technologie	210
Les théories structurelles modernes	222
Les auteurs et ouvrages fondamentaux	242
CHAPITRE 6	
<b>Les débats constitutionnels et la séparation des pouvoirs</b>	245
<i>Élisabeth Vallet</i>	
La régulation de la séparation des pouvoirs	247
Les théories postulant la domination d'une branche sur l'autre	256
Les auteurs et ouvrages fondamentaux	281

PARTIE III

**LES APPROCHES PLURALISTES**

CHAPITRE 7

**Théories sur le rôle du Congrès** 287

*Frédéric Gagnon*

Conceptualiser l'influence du Congrès 290

Le Congrès comme objet d'étude 301

Les facteurs de l'influence du Congrès 307

Les auteurs et ouvrages fondamentaux 315

CHAPITRE 8

**L'étude des lobbies et des *think tanks*** 319

*Donald E. Abelson*

Le processus d'élaboration de la politique étrangère 320

Les théories sur les lobbies et les *think tanks* 325

Lobbies et groupes d'intérêts dans un système hyperpluraliste 327

Le club sélect : les lobbies comme membres de l'élite 329

Les *think tanks* comme membres de l'élite décisionnelle 334

Les auteurs et ouvrages fondamentaux 348

CHAPITRE 9

**L'influence de l'opinion publique et des médias** 351

*Karine Prémont*

Le rôle de l'opinion publique 352

Le rôle des médias traditionnels 367

Les auteurs et ouvrages fondamentaux 382

PARTIE IV

**LES APPROCHES DÉCISIONNELLES**

CHAPITRE 10

**Le leadership et le style présidentiels** 387

*Sébastien Barthe*

L'évolution de l'institution présidentielle 389

Les personnalités et les styles de leadership présidentiels 403

Les auteurs et ouvrages fondamentaux 419

CHAPITRE 11	
<b>La cognition, la perception et les prédispositions</b>	421
<i>Tanguy Struye de Swielande</i>	
Comprendre la cognition	421
La cognition à l'échelle individuelle	424
La cognition à l'échelle du groupe	441
La cognition à l'échelle nationale	448
Les auteurs et ouvrages fondamentaux	453
CHAPITRE 12	
<b>Théories bureaucratiques du processus décisionnel</b>	455
<i>Charles-Philippe David</i>	
Les contraintes bureaucratiques	456
Les stratégies décisionnelles	471
Les auteurs et ouvrages fondamentaux	488
<b>Bibliographie</b>	491
<b>Les auteurs</b>	523



# Théories de la politique étrangère américaine

AUTEURS, CONCEPTS ET APPROCHES

Quand il s'agit de comprendre pourquoi les États-Unis agissent d'une façon ou d'une autre dans le monde, les débats sont généralement virulents, et souvent réducteurs. Les théories peuvent alors être très utiles pour éviter ces dérapages dans la mesure où elles permettent de structurer l'expression des enjeux et des arguments.

Conçu comme une introduction générale, ce livre vise essentiellement trois objectifs :

- ★ Offrir un survol complet des théories qui sous-tendent la politique étrangère américaine. Le menu est très riche et chaque collaborateur a eu pour mission d'exposer les théories pertinentes, de présenter les auteurs principaux et les lectures incontournables.
- ★ Offrir une sélection pluraliste de points de vue, une diversité de théories qui sont à la fine pointe de la recherche et qui sont parmi les plus couramment évoquées.
- ★ Proposer une vision panoramique des principales théories dans une langue accessible, hors de tout jargon.

**CHARLES-PHILIPPE DAVID** est professeur de science politique, coprésident de l'Observatoire sur les États-Unis et titulaire de la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques à l'Université du Québec à Montréal. Il est appuyé ici par une équipe d'auteurs reconnus : **DONALD ABELSON, SÉBASTIEN BARTHE, PIERRE-ALAIN CLÉMENT, BARTHÉLÉMY COURMONT, FRÉDÉRIK GAGNON, DAVID GRONDIN, BERNARD LEMELIN, KARINE PRÉMONT, TANGUY STRUYE DE SWIELANDE, JULIEN TOURREILLE, ÉLISABETH VALLET et GILLES VANDAL.**

49,95 \$ • 45 €

Disponible en version numérique

[www.pum.umontreal.ca](http://www.pum.umontreal.ca)

ISBN 978-2-7606-2775-8



9 782760 627758