

## ENJEUX POLITIQUES ET DIPLOMATIE AUX ETATS-UNIS

PAR

FRANÇOIS VERGNIOLE DE CHANTAL (\*)

Les enjeux internationaux ont fait irruption dans le débat électoral depuis les attentats du 11 septembre : traditionnellement absente des préoccupations des électeurs, la politique étrangère est donc maintenant au cœur des enjeux électoraux les plus immédiats. Une grande part de la stratégie électorale du Président Bush repose dorénavant sur une utilisation politique de la lutte internationale contre le terrorisme. Elu dans des conditions extrêmement difficiles, le Président a pourtant réussi à s'imposer comme chef de guerre incontesté, instituant ainsi la légitimité que les urnes ne lui avaient pas accordée. Les élections de mi-mandat de novembre 2002 ont constitué les premiers succès de cette stratégie. Le Président est parvenu à mener les Républicains à la victoire – en accroissant sa majorité au Congrès, contrairement aux schémas électoraux traditionnels – et les Démocrates, incapables de se positionner de façon claire devant l'électorat, ont subi une défaite cuisante (1).

L'instrumentalisation électorale de la politique étrangère résulte de la forte homogénéité de l'équipe Bush autour des questions diplomatiques. La cohérence de l'administration est un de ses aspects les plus frappants. Dans l'histoire de la diplomatie américaine, en effet, les affrontements entre responsables sont bien plus fréquents que leur entente, comme en témoignent des exemples aussi connus que la guerre de Corée ou le Vietnam. Or justement, l'Administration Bush semble constituer une exception. La présidence actuelle marquerait également un renouveau de l'exécutif par rapport aux autres pouvoirs, notamment celui du Congrès. La « *présidence impériale* » définie par A. Schlesinger en 1973 connaîtrait donc un retour en force. Nous allons partir de ce constat pour en cerner les conséquences en termes politiques, notamment par rapport à la présidentielle en cours.

(\*) Maître de conférences et chercheur associé au Centre français sur les Etats-Unis (CFE) de l'IFRI (Paris, France).

(1) Cf. Vincent MICHELOT, « George Bush et la légitimité démocratique », *Hérodote*, n° 109, 2<sup>e</sup> trimestre 2003, pp. 83-96.

UNE ADMINISTRATION HOMOGENÈNE  
ET CENTRÉE AUTOUR DU PRÉSIDENT

Le profond différentiel de puissance entre les Etats-Unis et leurs principaux alliés a conduit ces derniers à percevoir la diplomatie américaine comme un ensemble homogène. Et il est vrai que l'Administration Bush se présente comme relativement soudée et totalement organisée autour de l'accès au Président (2).

C'est dans un cercle fermé de proches conseillers du Président que se prennent l'essentiel des décisions. Outre les titulaires de portefeuilles ministériels – Colin Powell, Secrétaire d'Etat; Donald Rumsfeld, Secrétaire à la Défense – et Dick Cheney, le vice-Président, ce sont essentiellement des hauts fonctionnaires qui contribuent à filtrer l'information arrivant à la Maison-Blanche. On pense essentiellement à Richard Tenet, le directeur de la CIA (Central Intelligence Agency), et à Condoleezza Rice, directrice du NSC (National Security Council), organisme exclusivement présidentiel qui « double » la structure du Secrétariat d'Etat. Le Président voue à cette dernière une confiance totale, comme en témoigne cet extrait du discours présidentiel lors de la nomination de C. Rice en janvier 2001 : « *Dr Rice n'est pas simplement qualifiée, mais aussi expérimentée. Elle est une bonne gestionnaire. J'ai confiance en sa capacité de jugement. L'Amérique va maintenant découvrir ses capacités et je suis extrêmement satisfait qu'elle rejoigne notre équipe.* » Elle constitue l'intermédiaire privilégiée entre le Président et l'appareil diplomatique des Etats-Unis. Elle a donc une position déterminante dans la conduite de la politique étrangère, dans la mesure où les clefs du pouvoir décisionnel appartiennent à ceux qui sont, de par leur proximité avec le Président, appelés à faire la synthèse entre l'intérieur et l'extérieur.

La caractéristique de cette équipe réside dans l'alignement des vues entre les différents membres. L'administration a fait preuve d'une cohérence réelle sur les grandes options. Certes, les médias se sont faits l'écho de certaines divergences – notamment entre les « colombes » du Secrétariat d'Etat et les « faucons » du Pentagone – ou de certains manques – C. Rice, par exemple, ayant été accusée de faiblesse dans sa gestion du NSC. Cependant, malgré les controverses, le principal projet diplomatique de l'administration a été mené jusqu'au bout, c'est-à-dire jusqu'à l'occupation de l'Iraq. C. Rice, dans un article maintenant célèbre de *Foreign Affairs*, avait déjà clairement défini les axes de la politique étrangère américaine : il était temps pour les Etats-Unis d'assumer pleinement leur statut de seule superpuissance dans

(2) Cf. Vincent MICHELOT, « Les mécanismes décisionnels de la politique étrangère américaine », *Questions internationales*, n° 3, septembre-octobre 2003, pp. 57-65.

un monde en pleine recomposition (3). Ces thèmes ont été repris, avec une ampleur toute nouvelle, dans une publication officielle du NSC en septembre 2002, « *National Security Strategy of the United States* », qui formalise la doctrine de l'action préventive après le discours de Bush à West Point en juin 2002. Dorénavant, les Etats-Unis se réservent le droit d'agir d'eux-mêmes, pour faire face à des dangers qu'ils considèrent comme imminents et potentiellement nuisibles à leur intérêt national. Dans ce cadre et comme l'a dit le Président Bush lors de son discours au Congrès de janvier 2002, ne pas être avec les Etats-Unis signifie être contre eux.

C'est là une des raisons qui rend compte de la profonde méfiance actuelle aux Etats-Unis vis-à-vis de l'Europe. Lors de la récente crise iraquienne, les tentatives de modération menées par la France et l'Allemagne ont été assimilées à de véritables trahisons. Ainsi, dans les textes de Robert Kagan, un des principaux théoriciens de la diplomatie actuelle et chercheur à la Fondation Carnegie pour la paix internationale, l'Europe est assimilée à un ensemble hétéroclite et impuissant refusant de faire face aux réalités et se réfugiant dans un idéalisme hypocrite (4). Plus généralement, le lien avec l'Europe perd de l'importance pour l'Amérique. La solidarité atlantique semble s'être étiolée en même temps que la menace à l'Est et, ainsi que l'a expliqué le Secrétaire à la Défense Donald Rumsfeld, ce sont dorénavant les missions qui définissent la coalition. Autrement dit, le Pacte atlantique se trouve réduit à n'être qu'un moyen, parmi d'autres, à la disposition des Etats-Unis. En Europe, l'Amérique donne l'impression de ne vouloir compter que sur la seule « relation spéciale » avec la Grande-Bretagne. La permanence seule de cette alliance toute particulière, notamment dans l'affaire iraquienne, témoigne, par contraste, de l'éloignement du reste de l'Europe continentale – notamment la France et l'Allemagne – par rapport aux Etats-Unis.

Cette diplomatie unilatéraliste, se double aussi d'un certain messianisme, particulièrement sensible lorsque le Président, dans son Message sur l'état de l'Union de janvier 2002, a défini l'« *axe du mal* » en utilisant des catégories morales. Le fait est qu'historiquement, le point de départ de la politique étrangère américaine réside bien dans la fondation religieuse du pays : se vivant comme une « cité sur la colline », l'Amérique ne conçoit son rapport avec le monde extérieur que de deux façons opposées. La plus ancienne est l'isolationnisme : il s'agit même de la matrice initiale de la diplomatie américaine, comme en témoigne le discours de G. Washington en 1796, lorsqu'il

(3) Condoleezza RICE, « Campaign 2000 : Promoting the National Interest », *Foreign Affairs*, vol. 79, n° 1, janvier-février 2000, pp. 45-62. Pour un point de vue nettement plus critique, cf. Denis LACORNE, « Où est l'intérêt national des Etats-Unis ? Approche réaliste et conflits périphériques », *Critique internationale*, n° 8, juillet 2000, pp. 97-116.

(4) Patrick CHAMOREL présente rapidement ce sentiment « anti-européen » dans « Ces Américains qui détestent l'Europe », *Societal*, n° 41, 3<sup>e</sup> trimestre 2003, pp. 70-75. Cf. aussi la traduction française du livre de Robert KAGAN, *La Puissance et la faiblesse*, Plon, Paris, 2003.

quitte le pouvoir. A partir du tournant des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles, s'affirme la seconde tendance, celle du messianisme : les Etats-Unis considèrent qu'ils ont un rôle déterminant à jouer dans les affaires internationales; ils se posent comme les défenseurs de la démocratie et des libertés, et considèrent qu'il est de leur mission d'étendre ce système au reste de la planète. Dès le « Corollaire Roosevelt » de 1904, cette perspective générale est appliquée, avant d'être généralisée sur grande échelle à la fin de la Première Guerre mondiale, le « wilsonisme » et les Quatorze points.

Sur cette base initiale, les analyses se sont multipliées, complexifiées, et enrichies. Le débat intérieur sur la politique étrangère est particulièrement fécond depuis l'effondrement de l'URSS et la fin de la Guerre froide. Que ce soit au sein des universités ou des centres de recherche (*think tanks*), les discussions autour de l'orientation de la diplomatie américaine sont légion. Elles sont d'autant plus suivies que le 11 septembre a brutalement imposé une recomposition draconienne en matière de politique étrangère. Si plus personne ne défend sérieusement une option de repli sur soi, les débats actuels portent sur différentes variantes d'interventionnisme (5).

Dans leur dernier livre, *America Unbound : The Bush Revolution in Foreign Policy*, Ivo Daalder et James Lindsay montrent que la diplomatie américaine actuelle est fortement empreinte d'idéalisme wilsonien – promouvoir la démocratie –, à quoi s'ajoute une dimension militariste et unilatérale qu'un autre observateur, Walter Russell Mead, a qualifiée de « *jacksonienne* » (6). Cette perspective repose sur la supériorité morale affirmée des Etats-Unis et sur leur capacité d'agir pour promouvoir les idéaux de la démocratie et du marché. Il s'agit donc bien d'une nouvelle forme d'idéalisme wilsonien, mais cette fois, au lieu de vouloir imposer des principes libéraux par la voie de la négociation, les tenants de la nouvelle école entendent imposer leurs vues, le cas échéant, par la force armée. La décision d'envahir l'Iraq répond pleinement à ces conceptions. Pour les responsables actuels de la politique étrangère américaine, la présence de troupes en Iraq permettrait en effet d'importer dans la région un modèle démocratique, libéral, voire fédéral, qui, en fin de compte, devrait conduire à remodeler l'ensemble de la région. La politique étrangère des Etats-Unis n'a donc absolument rien d'isolationniste. Elle est au contraire fondamentalement interventionniste et, qui plus est, sur un mode unilatéral.

(5) Sur ce point, cf. trois publications récentes : d'abord Pierre HASSNER / Justin VAISSE, *Washington et le monde. Dilemmes d'une superpuissance*, Autrement, Paris, 2002, qui présente une série de textes de responsables ou de théoriciens sur la politique étrangère; Pierre MÉLANDRI / Justin VAISSE, *L'Empire du Milieu. Les Etats-Unis et le monde depuis la fin de la Guerre froide*, Odile Jacob, Paris, 2001; Charles-Philippe DAVID / Louis BALTHAZAR / Justin VAISSE, *La Politique étrangère des Etats-Unis. Fondements, acteurs, formulations*, Presses de Sciences-Po, Paris, 2003 est un manuel récent qui offre un panorama relativement complet du processus décisionnel.

(6) IVO DAALDER / JAMES LINDSAY, *America Unbound : The Bush Revolution in Foreign Policy*, Alfred A. Knopf, New York, 2002; WALTER RUSSELL MEAD, *Divine Providence : American Foreign Policy and How it Changed the World*, Free Press, New York, 2001.

La nouvelle orientation de politique étrangère repose sur un consensus dit « néo-conservateur », dont les principales idées sont fournies par des *think tanks* (centres de recherche) tels que l'American Enterprise Institute (AEI) (7). C'est là une autre caractéristique de l'Administration Bush : ses liens avec des organismes de recherche extrêmement engagés idéologiquement et d'orientation « néo-conservatrice », pour lesquels les Etats-Unis se doivent de pratiquer un « *impérialisme libéral* » visant à promouvoir la démocratie, le cas échéant par la force armée, car cela répond aux intérêts stratégiques de long terme du pays (8). Certains des membres de ces *think tanks* ont été des relais au sein de l'administration elle-même : ainsi de Richard Perle, directeur d'un service d'analyse des questions de défense (Defence Policy Board) de 2001 à 2003, officiellement un simple groupe de conseil, mais, dans la pratique, un puissant canal de promotion des visées « néo-conservatrices » (9); ou encore de Paul Wolfowitz, Secrétaire adjoint à la Défense, qui est le principal stratège civil de l'administration. Ces deux représentants, largement médiatisés, ne constituent qu'une partie de la nébuleuse néo-conservatrice pénétrant et entourant l'administration. Il faut citer également d'autres personnes : James Wollsey, ancien directeur de la CIA sous Clinton, qui travaille maintenant pour un cabinet de consultants, Booz Allen Hamilton; Kenneth Adelman, un ancien responsable des Administrations Ford et Reagan; Douglas Feith, sous-Secrétaire du Département de la Défense; I. Lewis Libby, le directeur de Cabinet (*chief of staff*) du vice-Président Cheney; John Bolton, sous-Secrétaire d'Etat; Stephen Hadley, directeur adjoint du NSC. Il existe donc, au sein de l'Administration Bush, un réseau dense, reposant sur des affinités idéologiques, des similitudes de carrière ou de simples liens personnels.

#### L'INSTRUMENTALISATION ELECTORALE DE LA POLITIQUE ETRANGÈRE

Si C. Rice est bien celle qui assure l'ultime filtrage des informations diplomatiques à destination du Président, c'est ensuite à Karl Rove, conseiller politique du Président (*chief political adviser*), qu'elles sont soumises pour appréciation de leurs conséquences internes. Autrement dit, les effets électo-

(7) Le 26 février 2003, le Président Bush a d'ailleurs choisi l'AEI comme tribune pour expliquer sa nouvelle vision du Moyen-Orient. Irving Kristol, « pape », à 82 ans, du néo-conservatisme, est encore un des animateurs de l'Institut. On y retrouve aussi d'autres intellectuels néo-conservateurs, plus orientés vers les questions internes, comme Lynn Cheney, l'épouse du vice-Président.

(8) Sur les groupes néo-conservateurs, il existe une littérature bien constituée. Cf. notamment Peter STEINFELS, *The Neoconservatives. The Men Who Are Changing America's Politics*, 1979; Mark GERSON, *The Neoconservative Vision. From the Cold War to the Culture Wars*, 1996. Parmi les membres influents de la galaxie néo-conservatrice, citons encore : William Kristol, fils d'Irving et rédacteur en chef de la revue *The Weekly Standard*; Gary Bauer, président d'*American Values*; David Brooks, journaliste, membre de l'équipe du *Weekly Standard*.

(9) Depuis sa démission pour cause de conflit d'intérêt avec sa société de consultants, en mars 2003, R. Perle en est simplement membre.

raux de la politique étrangère sont une des préoccupations de l'Administration Bush. Il s'agit aussi d'un des facteurs contribuant au renouveau de la présidence. Le renforcement de cette dernière repose largement sur la prise en compte de considérations électorales internes dans les choix de politique internationale. Pour le Président, le critère électoral n'est jamais absent dans le choix des options diplomatiques. La question du Moyen-Orient le prouve aisément. Le Président Bush tente de faire évoluer l'engagement démocrate des juifs américains en le liant à sa diplomatie de défense d'Israël. Et la tâche s'annonce difficile : lors de l'élection de 2000, à peine 19 % de l'électorat juif ont voté pour le candidat républicain (10).

Toutefois, les initiatives républicaines sont sensibles. Le *speaker* de la Chambre des Représentants, Tom DeLay (Texas), a même fait un voyage dans la région durant l'été 2003, symbolisant de ce fait l'imbrication grandissante entre sphère interne et sphère externe. On pourrait aussi multiplier les exemples, en citant l'action des groupes fondamentalistes chrétiens (National Association of Evangelicals ou World Evangelical Congress) contre les programmes internationaux d'avortement ou contre ce qu'ils considèrent être des persécution vis-à-vis des chrétiens à l'étranger. Les églises évangéliques, à commencer par les Baptistes du Sud, sont aussi des partisans inconditionnels d'Israël, au nom d'une eschatologie qui voit dans la reconstitution du royaume de David la dernière étape avant le retour du Christ parmi les hommes ! Le 18 avril 1997, dans une pleine page du *New York Times*, des responsables aussi importants des groupes chrétiens que Pat Robertson, Oral Roberts, Ralph Reed, Jerry Falwell avaient lancé un « Appel pour une Jérusalem unie » (*Call for a united Jerusalem*). Rien d'étonnant dans le fait que le Premier ministre de l'époque, B. Netanyahu aille rendre visite à Jerry Falwell et aux responsables de la Southern Baptist Convention en janvier 1998, avant même sa visite à la Maison-Blanche. Ou encore, autre exemple révélateur, le rôle de certaines grandes entreprises et les pressions exercées pour faire évoluer la politique chinoise des Etats-Unis (11).

Devant ces avancées républicaines, certains candidats démocrates cherchent à s'assurer le soutien des Américains d'origine arabe (*Arab-Americans*), qui jouissent d'un certain poids électoral – notamment dans le Michigan –, puisqu'ils représentent environ 3 millions de personnes. Ainsi, Dennis

(10) La communauté juive, estimée à 6 millions de personnes, est massivement démocrate, au moins depuis le soutien de Truman à la création de l'Etat d'Israël en 1948. Son poids électoral est déterminant dans des Etats comme la Floride, le New Jersey, New York et la Californie. Financièrement, leur importance est encore plus sensible. Sur le poids du « lobby » juif aux Etats-Unis, cf. Yossi SHAIN, *Marketing the American Creed Abroad. Diasporas in the US and Their Homelands*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999 ; Alexander DECONDE, *Ethnicity, Race, and American Foreign Policy*, Northeastern University Press, Boston, 1992.

(11) Sur ce point précis, cf. François VERGNIOLE DE CHANTAL, « C'est ainsi que la Chine entra à l'OMC », *Alternatives internationales*, n° 1, mars-avril 2002, pp. 33-34. Pour un panorama plus général sur le rôle des lobbies dits « ethniques », cf. Tony SMITH, *Foreign Attachments. The Power of Ethnic Groups in the Making of American Foreign Policy*, 2000.

Kucinich (Ohio) ou bien encore les Sénateurs John Kerry (Mass.) et John Edwards (Caroline du Nord), ainsi qu'un des porte-parole de Wesley Clark ont laissé entendre, lors d'une conférence organisée par le American Arab Institute à Detroit, en octobre 2003, que les revendications de la communauté arabe ont une certaine légitimité. C'est Howard Dean, ancien Gouverneur du Vermont, qui est allé le plus loin en affirmant la nécessité d'une approche plus « équilibrée » (*evenhanded*) du conflit au Proche-Orient en septembre 2003, lors d'un débat l'opposant à Joseph Lieberman. Ce dernier, juif orthodoxe, est clairement dans une situation délicate de ce point de vue, étant le seul candidat à ne pas pouvoir se rapprocher ouvertement de l'électorat arabe. En 1984, Walter Mondale avait restitué de l'argent fourni par des Arabes américains et, en 1988, Michael Dukakis avait refusé de rencontrer des responsables de groupes arabes américains (12). Cette époque paraît maintenant bien lointaine.

Quant à la lutte contre le terrorisme, elle constitue une autre dimension de la campagne républicaine qui joue à plein pour le plus grand bénéfice du candidat Bush et que les Démocrates, là aussi, éprouvent des difficultés certaines à contrer. Ces derniers semblent avoir été pris au dépourvu par la récupération politique de la lutte contre le terrorisme. Le Président, lui, a joué sans hésiter cette carte pour assurer ses victoires, en particulier les élections de mi-mandat en novembre 2002. Le schéma reste le même pour la présidentielle. Les Républicains se présentent comme les plus à même de gérer la lutte internationale contre le terrorisme : l'invasion de l'Afghanistan, la conquête de l'Iraq et la panoplie de mesures antiterroristes (*Patriot Act* d'octobre 2001) sont autant de mesures qui témoignent de l'engagement des Républicains pour mettre un terme au terrorisme (13). Le réflexe patriote (« *rally round the flag* ») a été, jusqu'à présent, annexé par les Républicains. Pour les Démocrates, la situation est plus difficile, l'éclatement des candidats compliquant encore un peu leur positionnement. Tous les candidats importants – sauf Howard Dean – ont initialement essayé de mettre en avant leurs connaissances des questions militaires et leur fermeté, faisant de cette campagne une des plus « militarisées » depuis le Vietnam ; initialement, le soutien à la guerre était généralisé chez les Démocrates. John Kerry, candidat le mieux placé et sénateur du Massachusetts, déclarait avoir voté en faveur de la guerre, tandis que Wesley Clark, le dernier venu dans la course présidentielle, est un ancien général qui met en scène sa compétence militaire à tout propos. Cependant, avec les évolutions de la situation en Iraq et les pertes de plus en plus nombreuses, les Démocrates ont essayé, maladroitement, de se distancier de tout réflexe militariste. Cette situation

(12) Ces faits sont tirés de Ali A. MAZRUI, « Between the Crescent and the Star-Spangled Banner : American Muslims and US Foreign Policy », *International Affairs*, n° 72, vol. 3, juillet 1996, pp. 493-506.

(13) Sur ce point, cf. l'article d'un membre de l'American Civil Liberties Union (ACLU), Steven R. SHAPIRO, « Preserving Liberty While Combating Terrorism : an American Experience », *La Revue Tocqueville*, vol. XXIV, n° 1, 2003, pp. 113-134.

donne naissance à un message brouillé, peu perceptible par l'opinion publique. La confusion règne du côté démocrate, laissant ainsi le champ libre au Président Bush.

#### UNE ABSENCE D'ALTERNATIVE POLITIQUE ?

Le panorama que nous venons de dresser rend compte de la situation exceptionnelle de l'Administration Bush, à la fois dans son organisation et dans sa gestion. Et ce, d'autant plus que la « fenêtre d'opportunité » (*window of opportunity*) électorale peut fortement contribuer à renforcer l'ascendant de l'équipe présidentielle. Comme le dit V. Michelot, « *la politique étrangère est porteuse d'un déficit démocratique et d'un déséquilibre des pouvoirs* » (14). Le 11 septembre a en effet eu pour conséquence de rendre politiquement dangereuse toute opposition au Président sur les questions internationales et de sécurité. L'observateur est frappé de constater que le débat politique semble avoir cessé au profit d'une atmosphère où la critique est trop souvent assimilée à l'absence de patriotisme. Même la découverte, après la guerre en Iraq, de l'exagération par l'administration des « preuves » émanant des services de renseignement a, pour l'instant, débouché sur un débat moindre par rapport à celui qui prévaut en Grande-Bretagne sur le même sujet : les responsables démocrates semblent peu soucieux d'utiliser cet argument contre l'administration (15).

Néanmoins, c'est sans doute dans la prise en compte électoraliste permanente de l'Administration Bush que réside la principale faille pour l'équipe présidentielle. En apparence, le Président est tout à fait justifié dans son choix. Et ce, d'abord parce que le choc du 11 septembre, s'il a importé les questions diplomatiques sur la scène politique, l'a aussi introduit dans les motivations des électeurs. Le niveau de conscience des enjeux diplomatiques est nettement plus élevé maintenant qu'il ne l'était avant les attentats. Alors que les problèmes internationaux étaient tombés au dernier rang des préoccupations des Américains, de 16,8 % en 1990 à 7,3 % en 1998, se situant ainsi en dessous du plancher de 1978, le terrorisme les a fait remonter soudainement à 41 % (16). Le terrorisme devient, pour les Américains, le défi central du pays, cité avant les problèmes économiques et de société, auparavant considérés comme prioritaires par l'opinion publique. Dans la foulée, les problèmes au Moyen-Orient et les armes de destruction massive remontent dans l'ordre des priorités. Les échéances électorales peuvent ainsi légitimement se construire sur des enjeux internationaux et laisser de côté des questions purement intérieures, sans doute plus controversées et plus

(14) V. MICHELOT, « Les mécanismes décisionnels », *op. cit.*, p. 59.

(15) Guillaume PARMENTIER, « Le débat interne sur le rôle des Etats-Unis dans le monde », *Questions internationales*, n° 3, septembre-octobre 2003, pp. 30-36.

(16) Cité par Justin VAISSE, *La Politique étrangère des Etats-Unis*, *op. cit.*, p. 293.



gênantes pour l'administration, comme la situation de l'économie ou les baisses d'impôts.

Toutefois, il convient de souligner que la tactique de l'Administration Bush repose sur une analyse biaisée de l'opinion publique : comme l'explique Justin Vaisse en se fondant sur des travaux menés à l'Université du Maryland, les élites politiques américaines ont une vision biaisée de l'opinion publique sur les affaires internationales (17), en cela qu'elles accordent une grande importance à l'action de groupes minoritaires particulièrement actifs sur une question donnée, mais ne prêtent pas attention aux mouvements plus larges de cette même opinion. Il semble ainsi que, tout au long de la décennie quatre-vingt-dix, les responsables politiques – notamment les Républicains du Congrès Jesse Helms ou Newt Gingrich par exemple – aient pris la relative passivité de l'opinion publique pour un rejet total de toute forme d'engagement à l'extérieur. En fait, ils prêtaient attention à certaines minorités organisées et motivées qui, elles, sont fortement susceptibles de déterminer leur vote et leur soutien en fonction de questions de politique étrangère. Dans ces conditions, l'Administration Bush ne serait-elle pas, elle aussi, victime des mêmes travers ? L'équipe Bush est susceptible d'accorder trop d'importance à certains groupes fortement motivés par la politique étrangère, sans réaliser que l'opinion publique est travaillée par d'autres évolutions.

Si les Démocrates, dans leur ensemble, tentent, eux aussi, d'utiliser la situation internationale pour leur profit électoral, ce n'est pas le cas pour tous. Certes, tous les candidats ayant une responsabilité au Congrès ont revendiqué leurs votes en faveur de la guerre en Iraq d'octobre 2002. Joseph Lieberman a construit l'ensemble de sa campagne là-dessus et, ce faisant, est celui qui est allé le plus loin dans la revendication de son soutien à la lutte antiterroriste. John Edwards, John Kerry et même Wesley Clark ont, eux, adopté une position plus en retrait, mais qui a comme inconvénient de rendre leur message politique difficilement lisible : ainsi, John Kerry, pourtant donné favori par tous les observateurs, se retrouve à l'heure actuelle dans une situation difficile. C'est en fait un candidat comme Howard Dean qui a su capitaliser sur son opposition à la guerre pour construire une campagne à l'écoute des problèmes concrets des électeurs. Cette campagne de « proximité » a su, par exemple, utiliser le vote récent du Congrès pour la reconstruction en Iraq – d'un montant de 87 milliards de dollars – pour critiquer une administration qui « oublierait » les préoccupations réelles des électeurs. Toute sa campagne est construite sur la volonté de faire paraître l'Administration Bush comme étant une administration de « *patriciens* »,

(17) J. VAISSE, *ibidem*. Cf. aussi, sur ce thème, Steven KULL / I.M. DESTLER, *Misreading the Public – The Myth of a New Isolationism*, Brookings Institution, Washington DC, 1999. Plus généralement, sur le débat théorique concernant l'influence de l'opinion publique dans la politique étrangère, cf. Nathalie LA BALME, « Opinion publique et politique étrangère : l'évolution d'un débat », in Frédéric CHARILLON (dir.), *Politique étrangère : Nouveaux regards*, Presses de Sciences-Po, Paris, 2002, pp. 193-211.

éloignée des attentes profondes de la population, menant des guerres lointaines et nourrissant un nationalisme excessif. Les questions de politique interne ne manquent pas pour nourrir une campagne d'orientation populaire, voire populiste. Howard Dean s'est ainsi prononcé pour des initiatives de réglementation des grandes entreprises américaines, ainsi que pour revenir sur les baisses d'impôts nationales décidées par Bush.

Il reste que cette campagne, même si elle séduit à terme une majorité de membres du Parti démocrate jusqu'à la nomination, risque en revanche d'aliéner les électeurs le jour du scrutin. D'ores et déjà, les prises de position d'Howard Dean sur la question du mariage homosexuel – il a soutenu une loi d'« union civile » en 1999 au Vermont – sont problématiques. Le terrain électoral offre ainsi peu de possibilités réelles de remise en cause de la stratégie présidentielle. Qu'en est-il alors du terrain « institutionnel » ? Constitutionnellement, le Président est fortement dépendant du Congrès dans la définition de la politique étrangère. Le Sénat, par le biais de son pouvoir de contrôle des nominations présidentielles et des traités internationaux, est un acteur déterminant. Le Président doit nécessairement se tourner devant le Congrès pour des initiatives de grande ampleur sur la scène internationale. Le Président, malgré l'énorme machine bureaucratique qui s'est développée depuis 1939 au sein de l'*Executive Office* présidentiel, se trouve toujours dans l'obligation de ménager le Congrès : comme R. Neustadt l'avait classiquement démontré en 1960, le Président doit négocier (*bargain*) avec la représentation nationale (18). En outre, les Commissions du Congrès peuvent être des institutions de critique véhémente de la diplomatie de l'administration, comme ce fut le cas encore récemment sous Clinton, lorsque Jesse Helms dirigeait la Commission sénatoriale des Affaires étrangères (1994-2002).

En général, le Congrès oriente la politique étrangère américaine vers des objectifs de court terme : les mandats électoraux de deux ans de la Chambre des Représentants, joints à l'impératif de réélection, font des membres du Congrès des critiques particulièrement sourcilleux des ambitions présidentielles sur la scène internationale. Dans ces conditions, le débat américain sur la politique étrangère ne se limite pas à l'évocation de théorie stratégique ou de vision mondiale. Il est politiquement et électoralement contraint. Le Président n'a pas du tout les mains libres pour mener les guerres et les opérations extérieures comme il l'entend. En cas de contradiction trop flagrante, le Congrès peut mettre un terme au financement des opérations militaires – et c'est là son arme véritable. Rien ne sort du Trésor américain qui n'ait été autorisé (*authorized*) et attribué (*appropriated*) – deux étapes distinctes de la procédure budgétaire qui sont autant d'occasions pour le Congrès d'imprimer sa marque sur les orientations de la politique étrangère.

(18) Richard NEUSTADT, *Presidential Power : Political Leadership from Roosevelt to Reagan*, Free Press, New York, 1990.

D'autre part, ni le Président, ni l'armée, au moment d'employer la force, ne peuvent se passer d'un soutien clair de la nation, qui doit s'exprimer dans les deux Chambres. Ainsi, le Président ne peut se priver durablement du soutien du Congrès. D'où la nécessité pour lui de le ménager, d'anticiper autant que possible ses réactions et de le consulter régulièrement (19).

En dépit de ce formidable obstacle que constitue le Congrès, on y chercherait en vain, actuellement, une quelconque forme de contre-pouvoir aux visées de l'Administration Bush. La « *présidence impériale* » connaît un renouveau certain depuis les attentats du 11 septembre. Le « *War Powers Act* » de 1973, censé redonner un poids politique au Congrès dans la définition de la politique étrangère, a été aisément contourné. Cette loi sur les pouvoirs de guerre fait obligation au Président de consulter, si possible au préalable, puis d'informer le Congrès des déploiements de troupes à l'étranger, qu'elle limite à 60 jours sauf décision contraire du Congrès ; de plus, ce dernier peut à tout moment faire cesser les opérations par une résolution concurrente – acte qui ne nécessite pas de signature du Président et lui ôte donc son droit de veto. Le Président dispose, dans les faits, d'une totale liberté d'action dans l'envoi de troupes à l'étranger pour des engagements de court terme. Et, ce, d'autant plus que tous les Présidents – depuis Richard Nixon – ont affirmé la non-conformité de la loi de 1973 à la Constitution et ont refusé de se conformer à ses contraintes rigides, au motif qu'elle constitue une intrusion du Législatif dans leur pouvoir de commandant en chef des armées et plus généralement dans leur pouvoir exécutif. Ainsi, en 1999, Clinton a mené une guerre aérienne contre la Serbie dans le cadre multilatéral de l'OTAN, sans autorisation explicite du Congrès, mais sans refus explicite non plus, et sans que les deux Chambres forcent l'application de la loi sur les pouvoirs de guerre. Au printemps 1999, un recours a pourtant été formulé par certains membres de la Chambre des Représentants, mais une Cour fédérale d'abord et la Cour d'appel du District de Columbia ensuite ont successivement estimé qu'il n'était pas possible pour ces représentants de mener une action judiciaire contre le Président sur ces bases. La Cour suprême, en octobre 2000, a choisi de ne pas se prononcer, la fin de non-recevoir émise par la Cour inférieure devenant ainsi définitive. Traditionnellement, la Cour en effet ne se prononce jamais sur des questions dites « politiques » et qui, concrètement, recourent la politique étrangère et les mesures de destitution (*impeachment*) (20).

Les attentats ont largement accru cet état de fait. Le 14 septembre 2001, les deux Chambres du Congrès ont voté un même texte autorisant l'usage de la force militaire contre les « *nations, organisations, ou personnes* » impli-

(19) Sur ces questions, cf. Justin VAISSE, *La Politique étrangère des Etats-Unis*, op. cit., pp. 249-284 ; Vincent MICHELOT, « Les mécanismes décisionnels », op. cit.

(20) Pour un rappel de cette question des décisions « politiques » et de leur refus par la Cour suprême, cf. François VERGNIOLE DE CHANTAL, « L'analyse constitutionnelle de l'*Impeachment* aux Etats-Unis », *Revue française de Science politique*, vol. 50, n° 1, février 2000, pp. 147-154.

quées dans les attentats, ce qui a rendu possible l'attaque contre l'Afghanistan. Les 10 et 11 octobre 2002, peu avant les élections de mi-mandat, elles ont voté une autorisation de recours à la force contre l'Iraq. Le Congrès paraît revenu au meilleur temps du consensus bipartisan de la Guerre froide, lorsqu'il s'inclinait largement devant les souhaits de la Maison-Blanche. En témoignent les deux autorisations de guerre en Afghanistan et surtout en Iraq, à peine débattues et massivement soutenues (21).

#### CONCLUSION

Tocqueville, en son temps, avait déjà noté : « *la politique extérieure n'exige l'usage de presque aucune des qualités qui sont propres à la démocratie, et commande au contraire le développement de presque toutes celles qui lui manquent* » (22). L'évolution récente, depuis les attentats du 11 septembre, illustre parfaitement ce commentaire. L'absence de tout véritable contre-pouvoir – ni partisan ni institutionnel – à la campagne Bush est la caractéristique principale de la scène politique américaine à la fin de l'année 2003. Certes, d'ici le scrutin présidentiel de novembre 2004, la configuration du débat peut évoluer. Les développements de l'occupation américaine en Iraq et les fluctuations de la croissance économique sont les facteurs cruciaux de la présidentielle. Il reste que ces enjeux ne peuvent être politiquement significatifs qu'en présence d'une véritable alternative idéologique à la politique républicaine.

(21) Le Centre français sur les Etats-Unis (CFE), à l'IFRI, a publié une note de Barthélemy COURMONT, *Les pouvoirs de guerre en débat à Washington*, septembre 2003, qui rend compte de l'état actuel des rapports entre la présidence et le Congrès.

(22) Alexis DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, t. 1, Garnier-Flammarion, Paris, 1981, p. 322.