

À PROPOS DU TRAITÉ
SUR L'INTERDICTION COMPLÈTE
DES ESSAIS NUCLÉAIRES :
LES ÉTATS-UNIS ENTRE L'UNILATÉRALISME
ET LE MULTILATÉRALISME

PAR

SERGE SUR (*)

Le rejet par le Sénat des États-Unis du Traité sur l'interdiction complète des essais nucléaires n'a guère retenu l'attention de l'opinion publique internationale, ni même américaine, en dehors des milieux spécialisés. L'*International Herald Tribune* lui-même, si friand de tribunes sur les questions internationales et qui ouvre volontiers ses colonnes aux débats et aux controverses spécialisés, n'y a accordé qu'un intérêt limité. Il est vrai que l'attention des opinions publiques était requise par des événements plus dramatiques et plus violents. Ce rejet pourrait pourtant amorcer l'un des tournants des relations internationales les plus importants depuis la fin de la confrontation Est-Ouest. Il confirme en toute hypothèse, avec d'autres éléments de nature différente, que l'on sort d'une période prolongée de bonace pour entrer dans une phase où ces relations risquent d'être marquées par une aigreur croissante. Aigreur croissante autour des États-Unis, dont les comportements sont contestés sur plusieurs registres, celui des relations économiques ou des problèmes de sécurité internationale notamment.

Il y a quelques mois encore, il ne faisait guère de doute que la période contemporaine était caractérisée par une hégémonie américaine – terme qui mériterait au demeurant d'être analysé et précisé, et que chacun n'entend sans doute pas de la même manière. Disons simplement ici qu'elle comporte quatre caractères : il s'agit d'une forme de domination indirecte; elle met en œuvre des moyens de pression politico-militaires ou économiques, sans passer par des conquêtes ou des occupations territoriales; elle est acceptée par ceux qui en sont l'objet; elle bénéficie davantage à celui qui l'exerce qu'à ceux qui la subissent. Non pas que cette hégémonie fût incontestée. Mais elle était largement considérée comme un fait, qui était constitutif d'une menace pour un nombre restreint d'États, et comme un facteur de stabilité pour la plupart. Beaucoup y voyaient le principe organisateur des relations internationales. Il est aujourd'hui loisible de se demander si ce n'est pas

(*) Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II), Directeur du *Centre Thucydide – Analyse et recherche en relations internationales*.

davantage la résistance à l'hégémonie américaine qui est en passe de devenir ce principe organisateur, si tant est qu'il en existe actuellement un.

C'est qu'en effet le Traité sur l'interdiction complète des essais a été largement voulu par les États-Unis, qui ont beaucoup fait pour sa conclusion et qui en apparaissaient comme les principaux bénéficiaires aux yeux de la plupart des observateurs. Les États-Unis disposent en effet de la possibilité alternative de réaliser des simulations dans des conditions qualitativement supérieures à celles de tous les autres. Leur renonciation par voie de traité, en outre, ne faisait pas obstacle au maintien de leur capacité technique de reprendre les essais un jour donné, maintien qui est beaucoup plus aléatoire pour les autres États officiellement dotés d'armes nucléaires. Comment dès lors comprendre et interpréter ce rejet ? Plusieurs interprétations se proposent, qui ne sont pas nécessairement exclusives mais peuvent correspondre à plusieurs niveaux d'explication comme à plusieurs options qui sont ainsi ouvertes aux États-Unis pour l'avenir.

La première interprétation, la plus bénigne, est celle de l'incident de parcours : des querelles purement internes liées aux difficultés de l'Administration Clinton ont entraîné un cafouillage qui peut être ultérieurement réparé. Les autres États n'ont alors qu'à pratiquer une sorte de *business as usual* dans la certitude d'un futur ralliement américain au TICE. Une seconde interprétation, plus maligne, considère qu'il ne s'agit nullement d'un accident, mais au mieux d'un acte manqué au sens freudien du terme, et au pire d'une action consciente. Le rejet du TICE traduirait un véritable renversement de la doctrine suivie par les États-Unis depuis près de quarante ans, l'abandon de la politique de maîtrise des armements, au moins dans le domaine nucléaire. Une troisième interprétation, en quelque sorte centriste, y voit une savante ambiguïté qui permet aux États-Unis de jouer sur plusieurs registres, et en toute hypothèse de s'affranchir de règles communes, qu'ils tentent par ailleurs d'imposer aux autres. Il restera enfin à se demander en quoi ce rejet paraît symbolique d'une remise en cause de l'hégémonie américaine, telle du moins qu'elle était perçue de façon dominante.

UN INCIDENT DE PARCOURS

Suivant cette analyse, la plus favorable à l'avenir du TICE et à la conception de la maîtrise des armements qu'il traduit, l'attitude du Sénat des États-Unis doit être considérée comme lui étant propre, singulière et limitée. Elle s'impose à une Administration d'autant plus désarçonnée par ce vote et d'autant mieux orientée à l'égard du Traité qu'elle en a voulu la conclusion. On expliquera alors que des sénateurs mal informés des questions du dehors – une proportion remarquablement élevée d'entre eux ne dispose même pas d'un passeport, signe d'ignorance autant que de désintéret – ont réagi en fonction des clivages du dedans, attitude dont on connaît

les fondements depuis le texte célèbre de Tocqueville. La majorité sénatoriale manifeste ainsi à la fois un chauvinisme automatique qui la pousse à ne retenir qu'une vision étroite des intérêts américains, et le désir partisan d'affaiblir une autorité présidentielle qu'elle n'a pu abattre à l'occasion du *Monicagate*. La signification de ce vote est dès lors beaucoup plus interne qu'internationale, et beaucoup plus conjoncturelle que profonde. Il n'a, à l'inverse de la non ratification des Accords SALT II en 1979, aucun adversaire extérieur désigné et ne s'inscrit pas dans un cadre international particulièrement conflictuel.

À l'appui de cette thèse, on peut ajouter d'autres considérations contextuelles. D'abord, une diminution relative de l'intérêt stratégique et politique des armes nucléaires. Elles n'occupent plus désormais une place centrale dans les systèmes de sécurité internationale. Sans pour autant qu'elles soient marginalisées, leur reflux est amorcé. Aucune date, aucun scénario ne sont arrêtés pour une sortie concertée du nucléaire, sortie dont les États-Unis pourraient seuls être les instigateurs et les organisateurs. Mais leur rôle s'est amenuisé. Ainsi le vote de rejet sénatorial ne peut-il revêtir la signification dramatique qu'il aurait prise dix ans plus tôt. Il ne fera pas obstacle à la poursuite amorcée d'un déclin du nucléaire, qui pourra emprunter parallèlement d'autres voies. Ensuite, le Traité, même non en vigueur, reste appliqué dans une certaine mesure, sur la base des obligations générales du droit international qui s'imposent aux États-Unis comme aux autres signataires : ils ne peuvent agir de façon à « priver un traité de son objet et de son but » tant qu'ils n'ont pas exprimé leur intention de ne jamais devenir partie au dit traité (Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, art. 18). Or les États-Unis, ou du moins l'Administration actuelle, ont clairement indiqué qu'il n'était pas question d'y renoncer nonobstant le vote négatif du Sénat.

Ainsi peut on expliquer la modération des réactions et la faiblesse des conséquences concrètes qui résultent de ce rejet, que beaucoup espèrent provisoire. Sur le plan interne, on n'a pas assisté à la revendication par la majorité hostile d'une stratégie alternative à la maîtrise des armements. Ce sont plutôt les faiblesses du TICE par rapport à ses objectifs qui ont été dénoncés que ces objectifs eux-mêmes. Comme le souligne Bernard Sitt, « le débat se poursuit en termes d'apparence plus mesurée » (voir cet *Annuaire, supra*). Sur le plan international, aucun État signataire n'a déclaré renoncer pour sa part au TICE, et certains ont à l'inverse réaffirmé leur soutien au Traité, à ses objectifs et à ses mécanismes. Le processus préparatoire à son entrée en application n'a pas été interrompu. En toute hypothèse, on sait bien que les conditions qu'il pose pour son entrée en vigueur ne seront pas remplies avant longtemps, et ceci tout à fait indépendamment de l'actuel refus américain. Il n'y a, dès lors, pas lieu de s'alarmer inconsidérément et de se conduire comme si ce vote annonçait une rupture déchirante de la

politique américaine. Tout au contraire, il convient, par une attitude coopérative, compréhensive et mesurée, de préparer un retour ultérieur des États-Unis dans un cadre conventionnel qu'ils ont eux-mêmes si largement défini.

Cette thèse est-elle convaincante ? Elle a le mérite de ne pas céder à la pression de l'événement, de ne pas se précipiter vers des conclusions excessives et de refuser de faire du TICE l'otage des États-Unis. Elle peut ainsi justifier des réactions modérées, en même temps qu'elle évite aux autres signataires de s'interroger sur la pertinence de leur propres signatures ou ratifications. Elle paraît toutefois reposer sur une dichotomie ou sur une opposition simple voire simpliste : le Congrès serait traditionnellement isolationniste et l'Administration plus volontiers internationaliste. Ainsi replacé dans une dialectique classique interne aux institutions américaines, le rejet du TICE perdrait toute signification particulière. On peut d'abord observer que, même si elle est exacte, cette analyse n'exclut pas qu'un tel rejet soit lourd de conséquences – c'est ainsi que le rejet du Traité de Versailles par les États-Unis a donné une tournure catastrophique aux relations internationales de l'après-Première Guerre mondiale. Surtout, on peut douter de son exactitude. L'article précité de Bernard Sitt indique très bien que les doutes à l'égard du Traité ne sont pas seulement le fait des parlementaires, mais qu'ils correspondent aussi à des réticences de l'Administration, de sorte que la situation actuelle résulte, suivant ses termes, d'« *une rupture annoncée* ». Annoncée, mais annonciatrice de quoi ?

UN ACTE MANQUÉ RÉVÉLATEUR ?

Acte manqué, parce que, comme on l'a dit, il ne s'inscrit dans aucune logique apparemment discernable, qu'il va même à l'opposé des déclarations officielles de l'Administration américaine. Acte manqué également parce qu'il peut être analysé comme le révélateur involontaire d'une tendance profonde de la politique américaine en termes de stratégie nucléaire et plus largement de sécurité internationale. C'est que, contrairement aux pré-supposés de la thèse bénigne, le contexte international de sécurité a changé, comme on l'a noté dès le départ. Le fait que la signature du TICE ait été rapidement suivie par des essais nucléaires ouvertement réalisés par l'Inde et le Pakistan, deux États non signataires, et pas davantage signataires du TNP, ne peut être oublié. La remise en cause du Traité ABM par les États-Unis, ainsi que leur volonté de développer un système de protection contre les missiles, ne peuvent pas non plus être ignorées. On n'évoquera ici que les problèmes nucléaires particulièrement liés au TICE, sans oublier qu'il faudrait les replacer dans un cadre plus large, celui de la RMA par exemple. On peut ainsi remonter des conséquences immédiates aux suites possibles ou probables, pour enfin s'interroger sur l'existence d'une doctrine sous-jacente qui informerait un comportement apparemment erratique.

Les conséquences immédiates portent surtout sur les statuts respectifs des différentes puissances nucléaires, consacrées ou de fait. Les États-Unis conservent ouverte l'option de renoncer officiellement au TICE et de retrouver toute liberté en matière d'essais, à l'instar de ce qu'ils ont fait en son temps à propos du Traité SALT II. On imagine mal que les autres États dotés d'armes nucléaires puissent agir de même. La France a ainsi non seulement ratifié le TICE, mais aussi détruit ses sites d'essais souterrains dans le Pacifique. Une reprise éventuelle ne pourrait guère être envisagée que sur des sites américains, à l'instar du Royaume-Uni. La Russie paraît durablement hors d'état de reprendre des essais, pour des raisons techniques autant que politiques. Ce sont ainsi toutes les puissances nucléaires d'Europe qui sont privées, en droit comme en fait, de la possibilité de reprendre des essais, et pour eux le TICE est condamné au succès. Un élément majeur de discrimination est ainsi virtuellement introduit entre puissances nucléaires au détriment de l'Europe. La situation est très différente en Asie, parce que ni la Chine, ni l'Inde ni le Pakistan ne semblent devoir subir la même contrainte. Comme au surplus ce continent est le terrain d'une course aux armements active dans le domaine balistique, on peut soutenir qu'à une dénucléarisation rampante de l'Europe s'oppose un risque de nucléarisation accélérée de l'Asie, continent qui est par ailleurs gros de multiples conflits.

Les suites possibles sinon probables concernent l'avenir du Traité ABM, et au-delà de certains instruments multilatéraux relatifs à la non prolifération. Pour le Traité ABM de 1972, on sait qu'il s'agit d'un traité bilatéral initialement américano-soviétique qui a été durablement la clef de voûte de la stratégie nucléaire de destruction mutuelle assurée, en restreignant drastiquement le déploiement de systèmes de protection contre les missiles. Pour bilatéral qu'il soit, ce traité intéresse au plus au point tous les États, au-delà même des puissances nucléaires, car il est une condition du maintien de la stabilité stratégique internationale. Or les États-Unis sont de plus en plus attachés au déploiement d'un ou de plusieurs systèmes limités de défense de leur territoire national contre les missiles. Officiellement dirigés contre les lancements accidentels ou les tirs en provenance d'États proliférants, pouvant éventuellement permettre la défense d'alliés dans un cadre régional, ces systèmes auraient d'abord pour effet de remettre en cause l'efficacité des forces nucléaires de puissances comme la France, qui dès lors ne pourraient pratiquer la dissuasion qu'avec l'autorisation implicite des États-Unis. Ils risqueraient en outre d'accélérer une course aux armements visant à les déborder, et surtout en Asie. L'ensemble de ces perspectives pourrait enfin affaiblir le Traité de non prolifération, dont la prochaine Conférence d'examen en 2000 risque d'être tourmentée, et de menacer les perspectives de négociation d'un Traité sur le « *cut off* », actuellement en débat au sein de la Conférence du désarmement à Genève.

Comme on le voit, ces conséquences virtuelles sont liées à des initiatives américaines, au-delà mais dans la logique du rejet du TICE. Peut-on relier ces initiatives et y discerner un fil conducteur invisible, un changement profond de doctrine en matière de maîtrise des armements nucléaires et balistiques ? En simplifiant, n'entreprend-on pas de passer de la non prolifération à la contre prolifération ? Le régime actuel de non-prolifération repose sur des instruments juridiques préventifs et multilatéraux, dont le TNP est le cœur, et le TICE un élément complémentaire. Il suppose que l'on fasse confiance au respect de leurs obligations par les parties, que les mécanismes de vérification soient crédibles, que l'on reconnaisse le droit égal de tous les États à définir les conditions de leur sécurité et plus généralement à négocier l'organisation de la sécurité internationale. Ce sont ces bases qui seraient alors mises en cause : un courant doctrinal important aux États-Unis conteste de plus en plus l'efficacité et partant l'opportunité de ces régimes préventifs multilatéraux. Ils n'offriraient pas de garanties suffisantes pour leur respect ; leur vérification serait coûteuse, aléatoire voire impossible ; ils sacrifieraient les intérêts nationaux de sécurité des États-Unis à un multilatéralisme qui ferait la part trop belle aux tricheurs ; l'absence d'universalité concrète de ces instruments laisserait enfin toute latitude aux États qui décident de ne pas y participer : le TNP, ainsi, s'il est nécessaire, n'est pas suffisant, comme le démontre la prolifération indienne et pakistanaise.

La contre prolifération repose sur une autre logique, à la fois unilatérale, discriminatoire et répressive. Il s'agit de prévoir, indépendamment de normes internationales préconstituées, un arsenal de mesures de pression pouvant aller jusqu'à l'emploi de la force armée contre les États qui entreprendraient de disposer d'armes de destruction massive et de leurs lanceurs. Elle est *unilatérale* parce qu'elle repose sur une définition des comportements prohibés par les États-Unis, éventuellement en association avec leurs alliés, et ne peut guère être mise en œuvre que par les États-Unis ou avec leur concours. Elle est *discriminatoire*, d'abord parce qu'elle est unilatérale, ensuite parce qu'elle ne vise pas également tous les États ; elle n'est pas dirigée contre les alliés des États-Unis, mais contre leurs adversaires, principalement les « *Rogue States* », petits États jugés malfaisants par les États-Unis. Elle est *répressive*, parce qu'à la confiance initiale qui devrait résulter de la conclusion d'accords multilatéraux elle substitue une méfiance sélective à l'encontre de quelques uns, accompagnée le cas échéant d'actions concrètes. À certains égards l'Iraq a servi de banc d'essai pour cette doctrine après le retrait de l'UNSCOM et le recours à des bombardements aériens américains et britanniques. Dans ces conditions, il n'est pas nécessaire de disposer d'une norme internationale convenue et préalable. On peut considérer que le rejet du TICE constitue un nouveau glissement vers la mise en œuvre de cette doctrine, sans qu'elle soit ouvertement affirmée et revendiquée.

Si l'on pousse cette thèse jusqu'à l'extrême, si on lui ajoute le soupçon ou le scénario de la pire hypothèse cher aux stratèges américains, on estimera qu'il y a dans l'attitude des États-Unis un véritable dessein concerté, allant au-delà même de l'acte manqué. On observera que l'Administration ne s'est pas tellement investie dans la promotion du TICE, que l'échec était prévisible (voir l'article précité de B. Sitt), et que les autorités exécutives l'ont accepté d'un cœur léger. On constatera que les perspectives de remise en cause de ce vote, qui ne pourraient en tout état de cause se réaliser qu'après la prochaine élection présidentielle, restent très aléatoires. En définitive c'est une Administration démocrate, traditionnellement plus favorable à la maîtrise des armements préventive et multilatérale qui assume cet échec. Le Traité SALT II par exemple n'avait pas franchi l'obstacle du Sénat en 1980, les États-Unis acceptant malgré cela d'en respecter les dispositions pendant plusieurs années. Ne peut-on admettre qu'il existe en fait une entente occulte entre la Présidence et le Sénat, le rejet du TICE permettant aux États-Unis de laisser ouvertes toutes les options, cependant que la Présidence n'en assume pas la responsabilité sur le plan international, mais tire à l'inverse le bénéfice de déclarations favorables au Traité? Rien ne permet cependant de confirmer ce double jeu, et la transparence des institutions américaines paraît *a priori* l'exclure. Il n'en reste pas moins que cette ambiguïté américaine est au minimum assumée.

UN AMBIGUITÉ ASSUMÉE

Ambiguïté à plusieurs égards, entre « méchant » Sénat et « bonne » Administration, entre la thèse bénigne et la thèse maligne, entre multilatéralisme préventif et unilatéralisme répressif, entre règles générales et solutions particulières ... Avant d'y revenir, on peut déjà écarter certains aspects de la thèse bénigne comme de la thèse maligne. Ainsi, il paraît prématuré de soutenir que l'importance du nucléaire a radicalement changé. Il demeure sous-jacent à l'ensemble des problèmes de sécurité internationale. Ceci explique les risques subsistants voire accrus de prolifération, comme le fait que les États dotés d'armes nucléaires n'envisagent nullement d'y renoncer, même s'ils acceptent des réductions substantielles d'armements. Il semble en revanche excessif de soutenir que les États-Unis pourraient se dispenser de règles multilatérales et se faire les champions d'une contre prolifération à leur usage exclusif. Il n'est pas interdit de penser que l'un de leurs objectifs à long terme est de redevenir la seule puissance nucléaire, de revenir en quelque sorte à 1945, ce que leur puissance et leur vertu justifieraient à leurs yeux, comme seul État doté de capacités et de responsabilités globales. Mais ils ne sauraient y parvenir par la coercition. Un moyen détourné peut être de parvenir à faire accepter par autrui des obligations et des restrictions dont eux seuls demeureront affranchis. Leur attitude à l'égard du TICE

en est un signe : ils ne récusent pas l'idée d'une loi commune, mais cette loi vaut avant tout pour les autres.

L'ambiguïté entre multilatéralisme et unilatéralisme n'est pas propre au domaine de la non prolifération. On la retrouve en effet pour ce qui est de l'interdiction des mines anti-personnel, ou de la création d'une Cour pénale internationale : les États-Unis ne récusent pas l'existence de réglementations multilatérales, mais soumettent leur participation à des conditions telles qu'elle risque fort d'être durablement exclue. On retrouve cette ambiguïté en dehors des questions de sécurité, avec le droit de la mer ou celui des échanges internationaux. Pour le droit de la mer, on sait que les États-Unis n'ont accepté de participer en 1994 à la Convention de Montego Bay, qu'ils n'avaient pas signée en 1982, qu'après que cette convention ait été modifiée selon leurs vues et suivant des procédures tout à fait étranges au regard du droit des traités internationaux. Leur refus initial a ainsi entraîné à terme une adaptation du traité avant même son entrée en vigueur. Pour la réglementation du commerce, on sait qu'ils entendent maintenir, hors du cadre formel des Accords de Marrakech, un régime unilatéral de contre mesures défini par leur propre législation à l'encontre des États qui ne se soumettent pas aux décisions américaines, et ceci en dépit de l'existence d'un mécanisme spécifique de règlement des différends. Il est vrai que le droit international admet cette politique des contre mesures, mais leur régime actuel a été essentiellement défini par la pratique américaine.

L'unilatéralisme ainsi pratiqué présente plusieurs caractères alternatifs. La première alternative distingue l'unilatéralisme de protection et l'unilatéralisme de projection. Les deux sont plus complémentaires qu'opposés. Il est de refus ou de protection lorsque les États-Unis se soustraient à des règles largement acceptées sur le plan international ; c'est le cas avec le TICE, comme ce fut le cas avec la Convention de Montego Bay. On aurait cependant tort de l'assimiler à de l'isolationnisme car il n'empêche pas les États-Unis d'agir parallèlement pour faire prévaloir leurs thèses. Il est d'affirmation ou de projection lorsque les États-Unis entendent imposer aux autres leurs propres décisions nationales, attitude fréquente sur le plan du commerce international. La seconde alternative distingue l'unilatéralisme sans règle internationale et l'unilatéralisme au sein d'un régime international. Là encore, les deux coexistent. L'unilatéralisme se développe en l'absence de règle internationale – par exemple lorsque les États-Unis prennent des « sanctions » contre l'Inde et le Pakistan, alors que leurs essais nucléaires ne contreviennent à aucune obligation internationale de ces États. Il se développe aussi au soutien prétendu de règles internationales, lorsque les États-Unis bombardent l'Iraq parce que ce pays ne respecte pas à leurs yeux la Résolution 687 du Conseil de sécurité. Il est aussi intériorisé par le multilatéralisme, comme avec les contre mesures prises parallèlement aux mécanismes de l'OMC. Quant au rejet du TICE, il n'exclut pas entièrement le

multilatéralisme, puisqu'il laisse subsister, on l'a dit, les obligations minimales qui pèsent sur tous les signataires en vertu du droit international général.

Une autre dimension de l'ambiguïté concerne l'option entre règles générales et solutions particulières. Ces solutions particulières peuvent reposer sur des accords bilatéraux ou sur des régimes particuliers qui complètent les règles générales. Les États-Unis ne récusent pas *a priori* le multilatéralisme, par exemple dans le domaine de la non prolifération des armes nucléaires ou de l'interdiction des armes biologiques et chimiques. Mais il semble ne s'agir pour eux que d'un cadre parmi d'autres, qui n'a pas vocation à être la matrice d'un régime d'application subordonné en toute hypothèse à ces règles fondatrices. C'est ainsi qu'un bilatéralisme préférentiel s'est développé parallèlement ou alternativement dans les rapports américano-soviétiques – par exemple, pour les essais nucléaires, avec les traités bilatéraux relatifs aux plafonds en matière d'essais souterrains après le Traité de Moscou de 1963, ou encore, pour l'espace extra-atmosphérique, avec le Traité ABM après le Traité sur l'espace de 1967. Une technique différente mais qui relève du même esprit conduit à maintenir des régimes unilatéraux collectifs en dépit de l'existence d'un régime multilatéral – ainsi du « Groupe australien » pour la Convention sur l'élimination des armes chimiques. On peut également rappeler, à propos des risques soulevés par les activités douteuses de la Corée du Nord, le choix américain de traiter la question sur un plan régional et même bilatéral, et non dans le cadre multilatéral du TNP. Pour en revenir enfin à l'unilatéralisme, aucun traité, bilatéral ou multilatéral, ne pourrait être acceptable pour les États-Unis s'il ne laissait subsister, voire s'il ne consacrait le rôle des « moyens techniques nationaux », c'est à dire des systèmes de surveillance américains, comme élément de base de sa vérification.

Il semble résulter de ces différentes ambiguïtés que les États-Unis n'ont pas en la matière une doctrine pleinement cohérente et constante. Ils pratiquent plutôt un opportunisme instrumental, sur le plan institutionnel, normatif, matériel et opérationnel. *Institutionnel* : il peut être opportun d'agir dans le cadre des Nations Unies ; à défaut, d'autres institutions de couverture peuvent être utilisées, comme l'OTAN. *Normatif* : un régime multilatéral est un instrument parmi d'autres, mais il n'a vocation ni à l'exclusivité ni à la primauté. D'un côté il peut être préférable de fragmenter les problèmes et de ne les régler qu'avec ceux qui y sont directement intéressés ; de l'autre une logique *ad hoc* peut être plus adaptée que l'abstraction et l'uniformité de règles générales. *Matériel* : si les régimes généraux paraissent préférables dans le domaine des échanges économiques, ce sont davantage les solutions particulières qui prévalent dans le domaine de la sécurité. *Opérationnel* : une action collective est souvent préférable à une action purement unilatérale, mais les coalitions sont à géométrie variable et adaptées

à des objets particuliers – la coalition contre l'Iraq n'est pas identique à celle qui agit contre la République Yougoslave à propos du Kosovo, et la première se réduit progressivement à une action américano-britannique. Les États-Unis se trouvent cependant toujours au centre de toutes ces coalitions, qui n'existeraient pas sans eux. C'est également une des dimensions de l'unilatéralisme que de revêtir un aspect collectif, mais cet aspect ne doit pas dissimuler la nature essentiellement unilatérale des actions en cause.

CONCLUSION

Comme on le voit, l'idée que l'on devrait opposer un Sénat unilatéraliste et isolationniste à une Administration internationaliste est non seulement simpliste mais fautive. L'idée contraire, suivant laquelle cette opposition apparente correspondrait en fait à une répartition des rôles et conduirait à une ambiguïté concertée ne peut guère être démontrée. L'ambiguïté paraît davantage assumée que concertée. Cette ambiguïté manifeste toutefois la prévalence des intérêts américains sur toute autre considération – en d'autres termes une domination qui s'exerce dans son propre intérêt et à son propre avantage. C'est l'un des éléments qui permettent de distinguer l'hégémonie du *leadership*, car le *leadership* implique une certaine capacité d'abnégation, ou de transcendance de ses intérêts immédiats au profit d'intérêts collectifs – les États-Unis en furent capables lors de la fondation des Nations Unies, comme avec le Plan Marshall ou avec la conclusion du Pacte Atlantique. Dans le même esprit, à la différence du *leadership*, l'hégémonie ne s'accompagne d'aucun grand dessein autre que celui de sa conservation et de son développement.

Il suit de là que si le *leadership* peut être acceptable et même désirable pour les autres dans la mesure où il s'exerce au profit de tous, même à des degrés différents, l'hégémonie est, par nature, prédatrice et à terme inacceptable. Il est de la nature de l'hégémonie d'être contestée, dès lors qu'elle peut être identifiée comme telle. Elle ne saurait donc conduire à des situations stables; elle est plutôt génératrice d'instabilité et d'insécurité. L'attitude des États-Unis à l'égard du Traité sur l'interdiction complète des essais nucléaires en est un bon révélateur. Les objurgations des alliés européens, et spécialement l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni sont demeurées sans effet, si même elles n'ont pas été contre productives. On ne saurait pour autant comparer, au-delà de ressemblances superficielles, le rejet du TICE par le Sénat avec le rejet du Traité de Versailles et du Pacte de la SdN il y a quatre-vingt ans. Celui-ci traduisait un retour à l'isolationnisme qui est l'une des origines, et pas la moindre, de la Seconde Guerre mondiale, dans laquelle les États-Unis se sont trouvés entraînés malgré eux. Aujourd'hui, le rejet du TICE ne signifie nullement que les États-Unis entendent s'abstraire de l'organisation de la sécurité internationale. À l'inverse, il

montre clairement qu'ils veulent la façonner, mais uniquement en fonction de leurs intérêts, suivant leurs propres procédures, et dans le but de conforter leur domination.