

5. La politique étrangère des Etats-Unis

LES ETATS-UNIS ET LE CONCEPT DE *STATES OF CONCERN* : VERS LA FIN DU *CONTAINMENT* ?

PAR

JACQUES BELTRAN (*)

En annonçant le 18 juin 2000 l'abandon par le Département d'Etat du terme controversé de « *rogue state* », le secrétaire d'Etat américain Madeleine Albright a franchi une étape hautement symbolique. Ce qualificatif, utilisé à l'excès depuis le début des années quatre-vingt-dix par l'Administration américaine et le Congrès pour qualifier des Etats aussi divers que la Corée du Nord, Cuba, l'Irak, l'Iran ou la Libye, relève en effet davantage de l'appréciation subjective que d'une quelconque réalité politique. Par sa décision de ne plus en faire usage, Mme Albright a admis que le terme d'« Etat-voyou » (1) présentait une connotation très péjorative et qu'il avait pour effet contre-productif d'isoler encore plus ces Etats que l'on souhaitait justement voir réintégrer la société internationale.

Cette décision du Secrétaire d'Etat est d'ailleurs intervenue à la suite d'un ensemble de mesures, apparemment indépendantes les unes des autres, mais allant toutes dans le sens d'un assouplissement des relations entre Washington et certains de ces *rogue states*. Ces derniers mois, les Etats-Unis ont en effet envisagé plusieurs allègements d'embargos économiques (envers la Corée du Nord, Cuba et l'Iran) et ont montré des signes d'une volonté de renouer le contact avec certains de ces Etats, jadis bannis à Washington. On vit ainsi récemment le président Clinton changer, à la surprise de tous, son emploi du temps lors du Sommet du Millénaire à l'ONU, afin d'assister au discours du président iranien Khatami.

Sans avoir été systématiquement annoncée, la volonté de l'Administration sortante d'améliorer les relations des Etats-Unis avec certains *rogue*

(*) Chercheur à l'Institut Français des Relations Internationales (IFRI) et maître de conférences à l'Ecole spéciale militaire de Saint-Cyr. Il est également chercheur associé au *Center on the US and France* (CUSF) de la Brookings Institution, Washington DC.

(1) Le terme de « *rogue state* » n'a pas de traduction satisfaisante en français. Il est généralement traduit par « Etat-voyou » ou « Etat-délinquant », qui ne retranscrivent pas parfaitement l'adjectif « *rogue* ». Quant aux « Etats parias », il s'agit historiquement de pays comme l'Afrique du Sud qui ne présentaient pas de menace pour les Etats-Unis, mais se plaçaient néanmoins en dehors de la communauté internationale, en raison de leur régime politique.

states est indéniable. Mais faut-il pour autant y voir un changement de stratégie ? Quelle importance faut-il accorder à ces gestes souvent symboliques ? Dans quelle mesure ne s'agit-il pas là – comme cela est souvent le cas en matière de politique étrangère américaine – d'une réaction aux événements extérieurs et aux pressions internes, plutôt que d'une volonté de peser sur le cours des relations internationales en abandonnant la stratégie de l'endiement pour favoriser celle du dialogue ?

« ROGUE STATES » : UN CONCEPT DEVENU ENCOMBRANT

Apparu au début des années quatre-vingt dans les cercles d'experts, le terme de « *rogue state* » n'est entré dans le vocabulaire commun qu'au début des années quatre-vingt-dix. Aucune liste officielle de ces « voyous » de l'ordre international n'ayant jamais été établie, le contenu de cette catégorie s'est révélé fluctuant (2). En dehors de la Corée du Nord, Cuba, l'Irak, l'Iran et la Libye, qui constituent en quelque sorte le noyau dur de ce groupe, l'Afghanistan, la Birmanie, la Chine, la Serbie, le Soudan, le Viêt-Nam et d'autres encore, les ont parfois rejoints. Cette inconstance dans la liste des pays appartenant à cette catégorie conforte d'ailleurs l'analyse de ceux qui – en Europe mais également aux Etats-Unis (3) – reprochent à ce groupe de n'être rien d'autre que la liste des pays que les Etats-Unis n'aiment pas.

A maints égards, la guerre du Golfe a signé l'acte de naissance de cette rhétorique des *rogue states*, qui décrit le système international comme un rapport de forces, un monde dans lequel les puissances démocratiques sont aux prises avec des Etats refusant de se soumettre aux règles de fonctionnement de la « communauté internationale ». Sans avoir été expressément utilisé alors, le concept d'« Etat-voyou » était déjà sous-jacent dans le célèbre discours du président Bush sur le nouvel ordre mondial (4) et l'Irak apparaissait déjà comme l'archétype du « *rogue state* ».

Ce sont cependant le président Clinton et ses conseillers qui, accusés pendant les premières années de ne pas se soucier de la sécurité extérieure des Etats-Unis, ont porté ces Etats-voyous au rang de priorité de la politique étrangère américaine. Dans un article publié en 1994 dans la revue *Foreign affairs*, le Conseiller pour la sécurité nationale Anthony Lake avait alors établi les quatre critères permettant d'identifier ces pays et esquissé une stratégie pour faire face à la menace qu'ils présentaient pour les Etats-Unis. Selon A. Lake, un *rogue state* (5) était reconnaissable par « *son incapacité*

(2) Seule une liste des « Etats terroristes » est établie tous les ans depuis 1979 par le Département d'Etat, mais elle ne recoupe qu'imparfaitement la liste des Etats habituellement qualifiés de « *rogue states* ».

(3) Voir en particulier l'excellente analyse de Robert S. LITWAK, *Rogue states and US Foreign Policy – Containment after the Cold War*, The Woodrow Wilson Center Press, 2000.

(4) Discours du président George Bush au Congrès, 11 septembre 1990.

(5) Le terme utilisé par Anthony Lake était alors « *backlash states* », mais le concept reste le même. Voir Anthony LAKE, « Confronting Backlash States », *Foreign affairs*, mars/avril 1994, pp. 45-55.

chronique à entretenir des relations constructives avec le monde extérieur ». Il se caractérisait en outre par son implication dans la prolifération d'armes de destruction massive, son soutien au terrorisme international, les violations des droits de l'homme perpétrées à l'encontre de sa population, et son animosité à l'encontre des Etats-Unis (6). Pour faire face aux menaces posées par ces Etats dans des régions vitales pour les intérêts américains (Asie-Pacifique, Moyen-Orient, Caraïbes), le conseiller du président Clinton proposait la mise en œuvre d'une stratégie d'endiguement (*containment*), à base d'isolement diplomatique, de sanctions économiques, voire de recours à la force si cela se révélait nécessaire. Cet isolement du reste de la communauté internationale devait conduire ces Etats à changer de comportement, ou tout du moins à les empêcher de nuire.

En février 1998, le président Clinton estimait ainsi que « *dans le siècle prochain, la communauté des nations verra se généraliser le type de menace posé par l'Irak aujourd'hui : celle d'un 'Etat-voyou' doté d'armes de destruction massive et disposé à les utiliser ou à les fournir à des terroristes, des trafiquants de drogue ou des membres du crime organisé (...)* » (7). Peu de temps auparavant, le secrétaire d'Etat Madeleine Albright avait, pour sa part, décrit le système international en quatre catégories d'Etats : les pays industriels avancés, les démocraties émergentes, les *rogue states* et les *failed states* (8).

Illustrant cette tendance traditionnelle des Etats-Unis à percevoir les relations internationales de manière manichéenne, le concept de « *rogue state* » a également été interprété comme une tentative de rechercher un nouvel ennemi après la fin de la guerre froide, afin de justifier des dépenses militaires et de politique étrangère, à l'heure où l'opinion s'attendait plutôt à recueillir les dividendes de la paix.

Sans souscrire nécessairement à cette théorie, il faut toutefois souligner cette tendance traditionnelle de la politique étrangère américaine à catégoriser le monde, à clarifier – quitte à en abolir les nuances – un système international rendu complexe par la fin de l'affrontement bipolaire. Cette vision du monde très structurée, composée de catégories d'Etats définies à l'aide de critères, est d'ailleurs une constante de la politique étrangère américaine.

Or, c'est précisément cette tendance à désigner sous une même appellation des Etats somme toute très différents, qui a provoqué une remise en cause du concept de « *rogue state* ». Ce terme a rapidement échappé au contrôle de ceux qui pensaient s'en servir pour mobiliser la population amé-

(6) Voir Meghan O'SULLIVAN, « Rogue states : les dilemmes de la politique américaine », *Politique étrangère*, 1/2000, pp. 67-80.

(7) Traduction de l'auteur. Discours du président Clinton au Pentagone, repris par le *New York Times*, 18 février 1998, p. A 9, cité par Robert S. LITWAK, *Rogue states and US Foreign Policy*.

(8) La catégorie des « *failed states* » regroupait, comme son nom l'indique, des Etats en situation de délabrement économique et politique, qui sans pour autant présenter une menace directe pour la sécurité des Etats-Unis, devaient cependant faire l'objet d'une attention particulière pour éviter leur effondrement complet (Cambodge, Somalie, Sierra Leone...).

ricaine derrière la menace – souvent exagérée – des « voyous », prêts à lancer leurs missiles nucléaires ou chimiques sur New York ou Los Angeles.

La première critique portée à l'encontre de cette fausse catégorie d'Etats, est qu'elle relève avant tout d'une vision subjective du monde et ne repose sur aucune réalité stratégique. Pourquoi la Syrie n'a-t-elle jamais été citée parmi ces *rogue states*, alors qu'elle aurait pu en être un exemple parfait, en particulier du fait de ses actions terroristes, toutes aussi évidentes que celles de la Libye ? L'explication à cette incohérence apparente doit être recherchée dans l'attitude anti-irakienne de la Syrie pendant la guerre du Golfe et dans la volonté américaine de ne pas heurter Damas, élément de poids dans la quête d'une solution pacifique au Proche-Orient.

Le cas de Cuba, également cité parmi les *rogue states*, met tout aussi bien en lumière le caractère subjectif de cette catégorie. Peut-on réellement soutenir que le régime castriste est impliqué dans des actions terroristes ou qu'il cherche à acquérir des armes de destruction massive ? Si Cuba fait partie intégrante de la catégorie des *rogue states*, c'est avant tout en raison de la forte minorité cubaine anticastriste installée aux Etats-Unis et de son poids politique important. L'affaire du petit Elian Gonzalez (9) et les remous provoqués par les manifestations de la communauté cubaine de Miami ont montré à quel point la politique étrangère des Etats-Unis à l'égard de La Havane pouvait être affectée par des considérations de politique intérieure.

Loin d'être le fruit d'une analyse objective du système international telle qu'énoncée par Anthony Lake, le concept de « *rogue state* » relève davantage de la facilité de langage. Parmi les critères permettant d'identifier les « Etats-voyous », seul celui de l'animosité à l'égard des Etats-Unis semble pertinent.

Qui plus est, ce terme de « *rogue state* » comporte ce que les économistes appelleraient un « effet de cliquet » : après plusieurs années de stigmatisation, la réhabilitation d'un Etat se révèle longue et difficile, les partisans d'une politique de dialogue se voyant reprocher leur faiblesse et leur incohérence face au « voyou » qui menace la sécurité des Etats-Unis. Ce concept, très utile pour mobiliser l'opinion autour d'une politique de fermeté, se révèle donc fort encombrant dès lors qu'il s'agit d'assouplir cette même politique.

Au-delà des critiques portant sur la subjectivité et la rigidité du concept de « *rogue states* », la politique du « *containment* » prônée par Anthony Lake à l'égard de ces Etats a également fait l'objet d'une remise en cause crois-

(9) A la fin du mois de novembre 1999, le jeune Elian Gonzalez avait été sauvé par des pêcheurs américains, au large de la Floride, à la suite du naufrage de l'embarcation de fortune à bord de laquelle sa mère, son beau-père et lui-même tentait de fuir Cuba. Après plusieurs semaines de bataille juridique et politique aux Etats-Unis, pour savoir qui devait assurer la garde de l'enfant, le petit Elian a été rendu à son père, resté à La Havane, malgré les manifestations de la communauté cubaine anticastriste militant pour que l'enfant reste auprès de sa famille proche installée à Miami.

sante. Le recours systématique aux sanctions économiques est particulièrement visé.

Les alliés européens des Etats-Unis se sont dès le début démarqués de la stratégie de Washington en prônant une politique alternative, en particulier à l'égard de l'Iran (politique dite du « dialogue critique ») (10). A la politique d'isolement menée par les Etats-Unis, l'Union européenne a choisi d'opposer une stratégie de dialogue conditionnel, mêlant mesures incitatives et menaces de sanctions. Cette politique du « dialogue critique » est d'ailleurs souvent citée comme l'un des premiers exemples d'une politique étrangère et de sécurité commune. L'existence de ce modèle alternatif et l'incapacité des Etats-Unis à prouver l'efficacité de leur stratégie ont sans nul doute conduit un nombre croissant d'observateurs outre-Atlantique à s'interroger sur la pertinence de leur modèle.

Cette critique des Américains envers la politique menée par leur gouvernement a été renforcée par les rapports faisant état de catastrophes humanitaires en Corée du Nord et en Irak et désignant les sanctions économiques comme principales responsables de ces situations (11).

Enfin, les groupements d'industriels (en particulier le puissant lobby anti-sanctions « *USA Engage* ») et d'agriculteurs américains ont exercé une pression de plus en plus forte sur l'Administration et le Congrès pour que cesse cette stratégie de sanctions économiques à outrance. Le motif était que ces embargos coûtent extrêmement cher aux entreprises américaines privées de ces marchés à l'exportation, à l'inverse de leurs concurrents européens (12).

Il s'est peu à peu forgé aux Etats-Unis un quasi-consensus sur la nécessité de rationaliser l'usage des sanctions. Tel un leitmotiv, les *smart sanctions* (« sanctions intelligentes », c'est-à-dire ciblées sur les dirigeants et non sur les populations civiles) reviennent désormais sans cesse dans les nombreux rapports réalisés ces dernières années sur ce thème. Les lois Helms-Burton et D'Amato-Kennedy frappant les sociétés étrangères coupables d'investir à Cuba, en Iran ou en Libye – jadis soutenues par une part importante de la classe politique – sont aujourd'hui citées comme des exemples de mesures contre-productives, qui n'ont pour seul résultat que de dresser les alliés des Etats-Unis contre Washington. Pour tenter d'infléchir cette tendance et de

(10) « *Nous devons répondre aux menaces posées par l'Iran, mais savoir également saisir les opportunités. Isoler l'Iran n'est pas la bonne solution. Isoler politiquement l'Iran n'aidera pas les partisans du changement dans ce pays et n'effacera pas nos inquiétudes sur les droits de l'homme. Isoler l'Iran économiquement ne permettra pas d'atteindre la cible visée et n'empêchera pas l'Iran d'acquérir des armes de destruction massive. Pour ce faire, il nous faut empêcher Téhéran de mettre la main sur les matériels servant à la fabrication de ces armes, et c'est sur cet objectif que nous devons concentrer nos efforts.* » Discours du ministre des Affaires étrangères britannique, Robin Cook, European Institute, Washington DC, 15 janvier 1998.

(11) En août 1999, un rapport de l'UNICEF intitulé *L'urgence humanitaire en Irak* révélait que la mortalité des enfants de moins de cinq ans avait plus que doublé, passant de 56 décès pour 1 000 naissances vivantes (1984-1989) à 131 décès pour 1 000 naissances vivantes (1994-1999).

(12) En 1999, les Etats-Unis ont sanctionné pas moins de 79 pays dans le monde, le Président Clinton ayant mis en œuvre, au cours de ses deux mandats, près de la moitié des 170 régimes de sanctions imposés par les Etats-Unis au cours de ce siècle.

désamorcer les tensions transatlantiques croissantes, Washington avait d'ailleurs accepté de signer le 18 mai 1998 une déclaration euro-américaine affirmant la nécessité d'une concertation étroite en matière de politique étrangère, en particulier lorsqu'il est décidé de recourir aux sanctions économiques, afin de privilégier l'action multilatérale. Poursuivant ce rapprochement américain à l'égard de la stratégie européenne, plusieurs membres du Congrès, parmi lesquels le sénateur républicain Richard G. Lugar, ont déposé au mois de mars 1999 une proposition de loi visant à limiter et à rationaliser le recours à l'arme économique (S. 757, « *Sanctions Policy Reform Act* »). Mettant un terme à une pratique de plus en plus critiquée, la Cour suprême des États-Unis a, pour sa part, déclaré inconstitutionnelle la loi de l'État du Massachusetts instituant des sanctions à l'encontre de la Birmanie.

La rapidité avec laquelle le concept de « *rogue state* » et la politique du « *containment* » ont été adoptés par les experts et les dirigeants, frappe donc tout autant que la vitesse avec laquelle ces lignes directrices de la politique américaine ont été remises en question. Cela dit, cette remise en cause n'est que partielle, « l'effet de cliquet » mentionné précédemment jouant à plein et rendant impossible un changement rapide d'approche.

Il importe donc dans ce contexte de s'interroger sur la signification des gestes symboliques et autres promesses de levées de sanctions qui ont caractérisé la politique des États-Unis à l'égard de certains *rogue states* ces derniers mois.

VERS UN CHANGEMENT DE STRATÉGIE ?

Les récentes inflexions dans la politique américaine ont en effet laissé de nombreux observateurs dans le doute quant à l'importance à accorder à ces décisions.

Dès le début des années quatre-vingt-dix, la Corée du Nord a tenu une place à part dans cette catégorie des *rogue states*. L'existence du programme nucléaire nord-coréen, le retrait de Pyongyang du Traité de Non-Prolifération en 1993 et les risques de guerre dans la péninsule avaient alors conduit les États-Unis à adopter une stratégie mêlant sanctions économiques et négociations sur le dossier nucléaire (13). Contrairement à l'attitude des États-Unis à l'égard des autres *rogue states*, le dialogue avait donc été maintenu dans le cas de la Corée du Nord.

(13) En octobre 1994, les États-Unis et la Corée du Nord ont signé à Genève l'*Agreed Framework*, par lequel la Corée du Nord s'engageait à geler son programme nucléaire et à démanteler ses réacteurs en échange de la livraison de deux réacteurs livrés par la Korean Energy Development Organization (KEDO), consortium international mené par Washington. À l'inverse des réacteurs nord-coréens, ceux livrés par la KEDO ne présentaient pas de risque de détournement à des fins militaires.

Le tir d'un missile coréen en 1998, confirmant les craintes des services de renseignements américains quant à la capacité balistique du régime communiste, aurait pu provoquer un brutal changement de politique de la part de Washington. Or, en dépit des protestations de nombreux membres du Congrès, en particulier au sein de la majorité républicaine du Sénat, le président Clinton a souhaité maintenir cette ligne de communication ouverte. En 1999, l'ancien Secrétaire à la Défense William Perry a été chargé de faire un rapport sur la stratégie à adopter à l'égard de la Corée du Nord. Bien que mettant l'accent sur les menaces posées par le programme militaire de Pyongyang, ce rapport a suggéré un soutien de la part des États-Unis à la tentative de rapprochement des deux Corées, initiée par Séoul.

Les signes de réchauffement des relations entre Washington et Pyongyang se sont depuis multipliés. Saluant le sommet historique du 12 juin 2000 entre les deux présidents coréens, Washington a promis une levée prochaine de certaines sanctions économiques. Peu de temps auparavant, le Département d'Etat avait décidé de retirer la Corée du Nord de la liste des États terroristes. Après plusieurs mois de tractations et d'incertitudes, Pyongyang a annoncé l'envoi en visite officielle à Washington du vice-maréchal Cho Myong Nok, considéré comme le troisième plus haut dignitaire de Corée du Nord. Enfin, poursuivant ce dialogue, le secrétaire d'Etat Madeleine Albright s'est rendue en Corée du Nord le 23 octobre 2000. L'éventualité d'une visite officielle du président Clinton à Pyongyang avait même été évoquée à cette occasion, mais il semblerait que ce projet ait été finalement abandonné.

L'Iran a également bénéficié d'un assouplissement de la position américaine. Après l'élection du président réformateur Khatami en 1997, les gestes symboliques se sont multipliés. Au début de l'année 1998, s'adressant à la population américaine dans le cadre d'un entretien avec la chaîne de télévision CNN, le Président iranien avait énoncé son souhait de « *voir se développer le dialogue entre ces deux civilisations et ces deux cultures* » (14). Le président Clinton y avait répondu peu de temps après, au moyen d'un enregistrement sur cassette vidéo adressé à la population iranienne, à la veille du match d'ouverture de la Coupe du monde de football, opposant les deux équipes nationales.

La victoire du parti réformateur aux élections législatives de février 2000 a incité les États-Unis à faire un geste supplémentaire en annonçant, le 7 mars, une levée partielle de l'embargo portant sur des exportations non pétrolières, mais néanmoins importantes pour l'économie iranienne (pistaches, tapis et caviar).

(14) Entretien à CNN, président Khatami, 7 janvier 1998.

Sans avoir fait l'objet d'une volonté aussi claire d'amélioration des relations bilatérales, la Libye et Cuba ont néanmoins bénéficié d'un allègement dit « humanitaire » des sanctions qui les frappent.

Le 27 juillet 1999, les Etats-Unis ont autorisé l'exportation, vers la Libye, de biens humanitaires (nourriture, médicaments et matériel médical). Cette décision visait à rendre plus supportable aux yeux de l'opinion publique l'embargo dont fait l'objet ce pays depuis les attentats contre le vol 103 de la Pan Am au-dessus de Lockerbie et le vol 772 d'UTA au-dessus du Niger, dans lesquels Tripoli a été directement mis en cause.

Cuba a bénéficié de la même « exception humanitaire » que celle accordée à la Libye en juillet 1999. Plus récemment, ce sont les agriculteurs américains (traditionnellement conservateurs) qui ont fait pression sur le Congrès pour que soit votée une levée de l'embargo sur l'ensemble des produits agricoles.

Reste évidemment le cas de l'Irak, pour lequel tout espoir d'assouplissement de la stratégie américaine semble impossible, tant que Saddam Hussein restera au pouvoir. Il existe en effet un quasi-consensus aux Etats-Unis sur la nécessité de maintenir à l'égard de Bagdad une stratégie d'isolement total, les divergences de vues portant sur un éventuel durcissement – et non un allègement – de cette position. Le fossé se creuse donc entre les Etats-Unis et certains de leurs alliés, en particulier la France, qui estime pour sa part que le régime de sanctions économiques, en place depuis dix ans, frappe avant tout la population civile et contribue au contraire à renforcer le pouvoir du dirigeant irakien (15). Les Etats-Unis ont certes voté le 17 décembre 1999 la résolution 1284 du Conseil de sécurité envisageant une suspension de l'embargo à condition que l'Irak accepte de coopérer avec les experts de l'ONU chargés de surveiller le désarmement. Mais nombreux sont les observateurs qui ont considéré cet engagement comme une promesse indolore, dans la mesure où les Etats-Unis sont eux-mêmes juges du degré de coopération de l'Irak. Il semble d'ailleurs – au vu des déclarations récentes de Saddam Hussein – que le régime de Bagdad préfère la situation actuelle de maintien de l'embargo à un retour des experts de l'ONU sur le territoire irakien. La situation est donc bloquée et les risques de querelles croissantes entre la France et les Etats-Unis sur fond de dossier irakien sont réels.

L'analyse de la politique récente de Washington à l'égard de ces *rogue states* ne confirme donc que partiellement la tendance soulignée précédemment à un assouplissement de la politique de Washington à l'égard de certains de ces Etats, en particulier l'Iran et la Corée du Nord. Dans le cas de Cuba et de la Libye, il semblerait que Washington ait plutôt adopté une

(15) « Nous n'avons jamais été en contradiction avec les sanctions des Nations Unies, même si nous considérons que cette politique de sanctions est à la fois dangereuse, inhumaine et inadaptée. » Conférence de presse de M. Jacques Chirac, Président de la République, à l'occasion du sommet du Millénaire, New York, 7 septembre 2000.

stratégie attentiste, consistant à concéder une « exception humanitaire », non pas tant pour engager un dialogue avec ces *rogue states*, mais peut-être davantage pour accroître la soutenabilité à long terme des régimes de sanctions. Dans le cas irakien enfin, la politique du *containment* reste plus que jamais de mise.

Le bilan que l'on peut dresser de ces situations variées est donc celui d'une diversification accrue des politiques menées par Washington. En adoptant des politiques au cas par cas, les responsables américains ont implicitement reconnu le caractère artificiel de la catégorie des *rogue states*. On ne peut pas parler d'un changement de stratégie, le dialogue remplaçant l'endiguement, mais plutôt d'une adaptation aux pressions internes (préoccupations humanitaires, intérêts commerciaux) doublée, dans certains cas, de mesures visant à accompagner les changements politiques ayant lieu dans les pays visés, en Iran et en Corée du Nord notamment. Renonçant à la sacro-sainte stratégie du *containment*, les Etats-Unis n'ont pas pour autant adopté une politique alternative.

LES RISQUES D'UN NOUVEAU DURCISSEMENT DE L'ATTITUDE AMÉRICAINE

Les adaptations récentes de la politique des Etats-Unis à l'égard des *rogue states* ne doivent pas amener à conclure que ce processus est irréversible, loin de là. Il subsiste en effet de nombreux facteurs qui pourraient provoquer un durcissement de la politique de Washington à l'égard de ces Etats.

En premier lieu, le concept de « *rogue states* » n'a pas totalement disparu du vocabulaire outre-Atlantique, loin de là. De nombreux experts et dirigeants continuent à l'utiliser, en particulier au sein de la ligne dure du parti républicain. Il suffit d'ailleurs de remarquer que les partisans d'une Défense Nationale Antimissiles (*NMD*) justifient précisément ce système de défense par la nécessité de protéger le territoire américain d'un tir de missiles en provenance d'un « *rogue state* », l'Iran et la Corée du Nord figurant au premier rang des accusés. Au moment même où Madeleine Albright annonçait sa décision de ne plus recourir à ce terme, William Cohen – Secrétaire à la Défense et seul Républicain de l'Administration Clinton – mettait en lumière la menace en provenance de ces Etats-voyous. Si ce concept fait donc indéniablement l'objet d'une remise en cause à Washington, celle-ci n'est que partielle et ne concerne aucunement tous les cercles.

On notera également que le Département d'Etat n'a pu s'empêcher de faire disparaître totalement la catégorie des *rogue states*. Le qualificatif a certes disparu, mais il a été remplacé par celui de « *states of concern* », dénomination politiquement correcte certes, mais qui fait subsister une catégorie artificielle.

En second lieu, l'extrême réactivité de la politique étrangère américaine, aux pressions internes comme aux événements internationaux, peut faire craindre à tout moment l'adoption d'une nouvelle ligne plus ferme.

L'arme économique et les autres moyens de coercition appliqués à l'encontre des *rogue states* sont aujourd'hui au cœur d'un débat entre différents groupes de pression. Si les lobbies tels que l'AIPAC (American Israel Public Affairs Committee) ou les Cubains anticastristes ont longtemps fait preuve d'une capacité de blocage importante, ils sont de plus en plus concurrencés par des associations humanitaires ou des groupements industriels ou agricoles qui – pour des raisons diverses – militent en faveur d'une levée des sanctions unilatérales imposées par Washington. L'absence d'un lobby important agissant en faveur d'un assouplissement de l'attitude des Etats-Unis à l'égard de l'Irak explique en partie le blocage de ce dossier. En matière de sanctions plus que dans tout autre domaine, il est incontestable que la politique étrangère américaine est très largement influencée par des considérations d'ordre interne.

Mais cette politique étrangère est également très réactive aux événements internationaux. On rappellera ici que les lois extraterritoriales visant les compagnies étrangères faisant des affaires avec certains Etats-voyous ont été adoptées à la suite d'événements soudains : ce sont les deux avions abattus au large de La Havane en 1996 qui ont conduit le Congrès à voter la loi Helms-Burton, tandis que la loi D'Amato-Kennedy a été présentée comme une réaction aux attentats perpétrés par le Hamas à Jérusalem avec le soutien de l'Iran.

Les inflexions partielles de la stratégie des Etats-Unis à l'égard des pays qualifiés aujourd'hui d'Etats préoccupants sont donc à la fois le résultat des changements intervenus dans ces pays et de la « sanctions fatigue » qui sévit à Washington. Elles témoignent également d'une prise de conscience du caractère artificiel et contre-productif d'une vision manichéenne du monde qui regroupe dans une seule catégorie des Etats considérés comme les délinquants de l'ordre international.

Cependant, le processus d'élaboration de la politique étrangère américaine contraint l'Administration à adopter une politique attentiste, qui explique en partie la lenteur des changements à l'égard de l'Iran. Il est extrêmement difficile pour un Président américain de mener une politique active de rapprochement avec un pays qui peut, à tout moment, être à nouveau désigné comme le responsable d'actes terroristes, même si ces attentats sont le fait d'une minorité et non le résultat d'une agression délibérée. Au mieux, l'Administration peut donc encourager les évolutions politiques en cours, tout en prenant garde à ne pas trop s'engager, au risque de se voir reprocher une attitude de conciliation avec un Etat « hors-la-loi ».

Ce manque de souplesse pose inévitablement la question de la pérennité des coalitions. Dans l'affaire irakienne en particulier, le refus de Washington

d'assouplir sa position à l'égard de Bagdad enferme le dialogue transatlantique dans une véritable impasse. Dans les mois à venir, la nouvelle Administration américaine aura nécessairement à se prononcer sur ses intentions à l'égard du régime de Bagdad. Or, face à des partenaires européens de plus en plus favorables à un assouplissement de l'embargo frappant l'Irak, un refus américain de négocier une nouvelle position commune ferait peser de graves menaces sur la coalition occidentale et sur la qualité des relations transatlantiques, en particulier franco-américaines.