

**LES ENJEUX INTERNATIONAUX
LORS DES ELECTIONS EN 2000 DU PRESIDENT
ET DU CONGRES DES ETATS-UNIS**

PAR

GUILLAUME PARMENTIER (*)

Les élections de 2000 resteront dans les annales de la politique intérieure américaine du fait de l'extraordinaire incertitude sur les résultats de l'élection présidentielle et de la contestation de ceux-ci par les principaux candidats et leurs alliés. Comme c'est traditionnellement le cas, la politique étrangère n'aura semblé jouer qu'un rôle marginal dans les débats programmatiques entre les candidats, que ce soit pour l'élection du Président des Etats-Unis, ou dans le cadre plus restreint des élections aux deux Chambres du Congrès (1). Surtout, elle n'a contribué que de façon infinitésimale au résultat des divers scrutins. Cependant, un rôle, même marginal, dans le débat précédant le vote peut ne pas être sans importance, surtout dans une élection particulièrement serrée. On peut en particulier entrevoir dans la teneur des discussions de ces questions pendant la campagne électorale les signes annonciateurs de changements éventuels dans la conduite de la politique étrangère des Etats-Unis.

On admet généralement aujourd'hui que les Etats, occidentaux en particulier, voient leur politique étrangère influencée de façon de plus en plus puissante par des considérations de politique intérieure. Les exemples foisonnent, et ce n'est pas ici le lieu de les détailler (2). Aux Etats-Unis eux-mêmes, on a assisté depuis la fin de la guerre froide à une remontée progressive des prérogatives du Congrès par rapport à l'Exécutif dans la conduite des relations extérieures (3). L'opinion publique, par l'intermédiaire des groupes d'intérêt organisés et du Congrès, comme à travers la presse et les media, a joué un rôle plus important encore que par le passé dans ce domaine. On en a par exemple observé la marque quand des Etats ou des villes ont prétendu imposer des « sanctions » à certains Etats pour manifester leur opposition à certaines pratiques de ceux-ci, en particulier en ce qui concerne leur attitude quant aux droits de l'homme. Si le développement de

(*) Professeur associé à l'Université Paris-II, Chef du Centre Français sur les Etats-Unis à l'IFRI.

(1) On rappelle pour mémoire que la Chambre des Représentants est réélue dans sa totalité tous les deux ans, et que le Sénat est renouvelable par tiers au même rythme, le mandat des Sénateurs étant de six ans.

(2) Voir en particulier : Richard N. HAASS, *Economic Sanctions and US Diplomacy*, New York, Council on Foreign Relations, 1998.

(3) Guillaume PARMENTIER, « La Parenthèse du XX^e siècle ? », *Politique étrangère*, 3-4, 2000, pp. 743-756.

ces « sanctions » privées a en définitive été condamné par la Cour suprême fédérale pendant l'année 2000 (4), il n'en reste pas moins significatif d'une attitude nouvelle de la part de l'opinion américaine. Ce comportement est d'autant plus notable qu'il ramène à une tradition ancienne de la pratique politique des États-Unis, par laquelle les citoyens estiment qu'il est de leur droit, voire de leur devoir, de prendre en main par eux-mêmes les fonctions essentielles de l'État quand celles-ci leur paraissent manquer à l'application des principes essentiels de la démocratie américaine (5).

La perspective d'un activisme plus grand en matière internationale de la part de segments nombreux et disparates de la société américaine est donc tout à fait probable. Il n'est pas surprenant que cette dimension de l'action internationale figure aujourd'hui au menu des élections, petites et grandes, aux États-Unis. On a insuffisamment noté qu'il existe un revers au fait que la politique intérieure ait une influence croissante sur la politique étrangère des États. Il est en effet inévitable que, du même fait, la politique intérieure subisse également plus fortement que par le passé l'effet des développements internationaux, ou au moins de ceux d'entre eux qui sont portés à l'attention de l'opinion publique et des milieux politiques par les media, et auxquels l'opinion est sensible. Même dans une société politique comme celle des États-Unis, traditionnellement peu intéressée par les affaires internationales, cette évolution peut conduire à réintroduire certaines considérations de politique étrangère dans le débat politique. On tentera de montrer brièvement ici comment la campagne électorale de 2000 a fourni des signes annonciateurs de cette évolution.

Il ne s'agit pas de recenser toutes les questions internationales mentionnées par les candidats pendant ces élections, tâche inévitablement fastidieuse et peu susceptible d'éclairer les enjeux réels dans ce domaine de cette compétition électorale. Mieux vaut sélectionner les quelques points de désaccord importants entre les principales forces politiques, quitte à agir avec un certain degré d'arbitraire. Dans une élection multiforme comme celle-ci, avec son versant présidentiel, mais aussi ses multiples combats locaux, force est de constater que toute tentative de prétendre à l'exhaustivité ne pourrait mener qu'au pointillisme.

Une remarque générale d'emblée pourtant : il convient, en ce qui concerne les élections présidentielles, de souligner l'apport des candidats marginaux – M. Buchanan pour la droite extrême et M. Nader pour la gauche écologiste –

(4) Décision de la Cour suprême du 19 juin 2000 : *Crosby, Secretary of Administration and Finance of Massachusetts et al. vs National Trade Council*. Cette décision déclare inconstitutionnelles les sanctions prises à l'égard d'un pays étranger par un État fédéré, au nom de la répartition des pouvoirs entre l'Union et les États. Cf., dans cette même rubrique de l'*Annuaire Français de Relations Internationales*, l'article de Timothy CONLAN et Michelle SAGER, « Les Implications du fédéralisme dans la politique étrangère américaine : les relations extérieures des États fédérés ».

(5) Guillaume PARMENTIER, *op. cit.*

au débat international lors de ces élections. Leurs programmes ne seront pas décrits dans cette contribution, qui se concentrera sur les forces politiques centrales. On ne peut toutefois passer sous silence les propositions quasiment isolationnistes de M. Patrick Buchanan, qui ont mis les Républicains sur la défensive, et les ont contraints à une attitude réservée dans certains domaines, particulièrement en ce qui concerne les interventions à l'étranger ou l'aide au développement. De même, les critiques de M. Ralph Nader envers le libre-échange et ses manifestations mondiales (Organisation Mondiale du Commerce) et nord-américaines (ALENA) ont-elles obligé les Démocrates, soucieux de préserver leur influence dans le monde syndical et chez les électeurs soucieux de préservation de l'environnement, à prendre des positions plus critiques à l'égard du système commercial international que ce n'eût été le cas sans cette candidature. De fait, le succès relatif de M. Nader (qui a obtenu plus de 4 % des voix au plan national, et des scores élevés dans certains Etats, surtout industriels) a produit des effets plus puissants sur la politique prônée par le camp démocrate que la candidature moins efficace de M. Buchanan n'a pu en définitive en avoir sur les mots d'ordre républicains.

Par ordre d'importance croissante d'un point de vue français et européen, on peut sélectionner quatre grands dossiers sur lesquels les candidats principaux, leurs partis et les candidats aux élections au Congrès se sont divisés sérieusement. Il s'agit tout d'abord des « sanctions économiques » (6) à l'égard des pays tiers avec lesquels les Etats-Unis avaient des différends graves. La seconde différence a tenu au Proche-Orient. La question, déjà évoquée, du commerce international forme le troisième dossier sur lequel les forces politiques américaines se sont divisées lors de cette élection. Enfin, le sujet de l'intervention à l'étranger des forces américaines, pour mettre fin à des situations humanitaires d'urgence ou pour gérer des crises internationales, a fourni matière à un débat public et acerbe entre les Démocrates et les Républicains pendant les dernières semaines de la campagne électorale. D'autres différences, sur les « *rogue states* », sur les Nations Unies ou sur la défense antimissiles, font l'objet de développements ailleurs dans cette même livraison de l'*Annuaire français de Relations Internationales*, et ne seront donc pas décrites ici.

On le voit cependant, même s'il va de soi que les principaux enjeux ont été internes, affirmer que la politique étrangère a été absente de cette campagne électorale serait fortement exagéré.

(6) Jacques BELTRAN, « Irak et Serbie : les sanctions économiques au cœur du débat transatlantique », *Les Notes de l'IFRI*, n° 20, 2000.

LES SANCTIONS ÉCONOMIQUES

Depuis la fin de la guerre froide, les sanctions, c'est-à-dire les mesures ayant pour objectif de contraindre les États récalcitrants vis-à-vis de la politique américaine à modifier leur attitude, ont constitué une arme privilégiée de la politique des États-Unis. Certains observateurs américains ont même décrit ce phénomène comme un substitut à une véritable politique étrangère (7). Ce comportement a pris dans certains cas une tournure multilatérale, avec des régimes de sanctions infligés par le Conseil de Sécurité des Nations Unies. Ce fut le cas par exemple des Résolutions 660 et 661 à l'égard de l'Irak après l'invasion du Koweït par les armées de celui-ci en 1990, et de nouveau après la guerre du Golfe de 1991 des Résolutions 687 et 688.

La Serbie après 1991 constitue un autre cas d'application de sanctions multilatérales (résolutions 713, 757, 787 et 820 en particulier) (8).

Dans d'autres cas, les États-Unis ont décidé de punir certains États de manière unilatérale. L'Iran a ainsi été sanctionné par les États-Unis, après avoir été qualifié de « hors-la-loi » par le Secrétaire d'État des États-Unis M. Christopher. De même Cuba a-t-il été sanctionné à de nombreuses reprises depuis les années soixante, mais jamais autant qu'au cours des dernières années (9). Le Sénat, suivi par la Chambre des Représentants, a même imposé, au mépris du droit international, des sanctions « secondaires » aux États dont les entreprises ne se conforment pas aux mesures unilatéralement décidées par les États-Unis (10). La raison de ce succès quantitatif est qu'il s'agit d'un instrument d'apparence commode, destiné à marquer la désapprobation vis-à-vis d'un État, le plus souvent sous l'effet d'une pression de l'opinion publique ou de groupes d'intérêt, sans pour autant que l'État auteur des sanctions prenne de mesures coercitives ou s'engage fortement sur le plan politique, ni bien sûr ne se place dans une posture belliqueuse. Il n'est donc pas surprenant que les États-Unis aient utilisé les sanctions de façon croissante au cours de la dernière décennie. L'Administration Clinton n'a pas utilisé les sanctions moins de soixante-douze fois au cours de la seule année 1999 (11). Ce succès même a cependant contribué à façonner une riposte parmi les groupes américains qui estimaient avoir à perdre à leur application.

(7) Richard N. HAASS et Meghan L. O'SULLIVAN (dir.), *Honey and Vinegar, Incentives, Sanctions, and Foreign Policy*, Washington DC, Brookings Institution Press, 2000.

(8) Jacques BELTRAN, *op. cit.*

(9) Richard N. HAASS, *op. cit.*

(10) Le *Helms-Burton Act*, ou *Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Liberdad) Act* de 1996, a été signé en mars 1996 par le président Clinton, et le *Kennedy-D'Amato Act*, concernant l'Iran, a été signé en avril 1996. Ces deux lois avaient initialement fait l'objet d'une opposition de l'Administration Clinton, qui estimait correctement qu'elles étaient contraires au droit des gens.

(11) *Ibid.*, p. 7.

Nombre d'analystes américains ont ainsi fortement critiqué la propension excessive des Etats-Unis à utiliser les sanctions comme « *ersatz* » à une véritable politique. Bien que le Sénat sous majorité républicaine ait été l'agent principal de cette politique, ce sont curieusement des experts républicains qui ont le plus fortement critiqué le recours excessif aux sanctions (12). Cette divergence illustre une opposition croissante entre beaucoup de Républicains du Congrès, inspirés par une idéologie conservatrice intransigeante proche de celle qui avait été à la base de la « révolution » prônée en son temps par M. Newt Gingrich, et Républicains de gouvernement soucieux de prendre des positions qui ne rendraient pas la tâche gouvernementale excessivement difficile à une éventuelle Administration républicaine.

Le candidat républicain à la vice-présidence M. Richard Cheney s'était par exemple signalé avant sa sélection par M. G.W. Bush par ses critiques envers la politique de sanctions, estimant que celle-ci heurtait les entreprises américaines, ainsi interdites sur certains marchés, autant et plus que les dirigeants des pays destinataires. Sa participation aux instances dirigeantes de compagnies pétrolières, qui se plaignent vivement de la « concurrence déloyale » à laquelle elles sont soumises de la part des Européens sur certains marchés du fait des interdictions de commercer imposées par les sanctions américaines, permet d'expliquer cette attitude.

M. Bush lui-même, s'il s'est moins exprimé publiquement sur ces questions, était avant son élection le gouverneur de l'Etat le plus pétrolifère de l'Union et comme tel inévitablement sensible à des arguments de ce type. Il s'agit là d'une critique adressée aux sanctions sous leur forme unilatérale. Il est notable que les adversaires de cette politique se sont organisés depuis avril 1997 autour d'un groupe de pression structuré (qualifié de « coalition » par son matériel de publicité), *USA Engage*, dont la fonction consiste à s'opposer aux organisations appuyant, pour des motifs humanitaires ou autres, les sanctions à l'égard de tel ou tel pays et à demander leur levée. Ce groupe, multipartisan et fortement appuyé par de puissants intérêts économiques, a incontestablement rencontré un certain succès depuis sa création, mettant les sanctions sur la sellette dans le débat politique américain.

Naturellement, le fait que le parti républicain s'autoproclame défenseur des intérêts de l'industrie américaine, avec les soutiens qui découlent de cette profession de foi, l'a amené à porter un jugement critique vis-à-vis des sanctions comme instrument de pression sur des régimes peu amicaux à l'égard de la politique américaine. La différence entre les Démocrates et les Républicains sur ce point n'a cependant pu s'exprimer d'une manière spectaculaire, ne serait-ce que du fait des divergences à l'intérieur du camp républicain auxquelles il a été fait allusion plus haut.

(12) Richard N. HAASS et Meghan L. O'SULLIVAN, *op. cit.*

La campagne pour les élections au Congrès est donc restée discrète sur ce thème, mélangeant fréquemment les genres, et présentant souvent les sanctions comme un moyen de faire venir à résipiscence les « *rogue states* », devenus aujourd'hui les figures de haine du monde politique américain (13). La campagne présidentielle, en revanche, sans se porter fortement sur ce thème, ne l'a pas évacué. L'existence de groupes de pression poussant dans les deux sens en ce qui concerne les sanctions aurait d'ailleurs interdit aux principaux candidats de faire l'économie d'un débat sur ce point. M. Bush a affirmé qu'il conviendrait de mettre fin à une politique appuyée sur des sanctions punissant les entreprises américaines, même s'il est resté discret sur les moyens de contenir les excès de ce que son parti continue à appeler les « *rogue states* », bien que le Département d'Etat soit revenu sur cette expression au cours de l'année 2000.

Les Démocrates, placés en position d'accusés du fait de l'utilisation des sanctions comme instrument habituel de pression par l'Administration Clinton, sont restés discrets sur ce thème. Il n'est cependant pas douteux qu'il demeurera à l'ordre du jour de la politique américaine, tant il marie les considérations de politique étrangère aux questions de politique intérieure, et en particulier économique.

LE PROCHE-ORIENT

Si le thème du conflit du Proche-Orient est toujours sensible en matière de politique intérieure américaine, cela est dû à un nombre considérable de facteurs. Il convient de faire justice du rôle supposé du « lobby » pro-israélien, qui ne constitue qu'une des clés d'explication du soutien très fort que les Etats-Unis assurent à l'Etat d'Israël, et qui, vu d'Europe, paraît choquant à beaucoup d'observateurs. Pour faire bref, on pourrait dire que le soutien de l'opinion américaine à Israël est dû d'une part au fait que cet Etat continue à être perçu comme menacé car entouré d'adversaires au moins potentiels, et surtout d'autre part au fait qu'Israël, et le peuple israélien, sont considérés par les Américains, toutes confessions comprises, comme partie pleine et entière de l'Occident, sans que cela soit vrai des pays arabes, fussent-ils modérés.

Il est indéniable que le soutien envers Israël constitue un élément-clé de la politique des Etats-Unis, et que cette position transcende les forces politiques américaines. Il serait pourtant excessif de voir dans cette attitude un positionnement sans nuance, peu susceptible d'évolution. On a eu une illustration de la capacité d'évolution de l'opinion américaine lors du mandat de M. Nétanyahou, qui avait réussi par son intransigeance et ses provocations

(13) Voir aussi : Jacques BELTRAN, « Les Etats-Unis et le concept de '*rogue states*' : vers la fin du containment », dans cette même rubrique de l'*Annuaire français des Relations Internationales*.

à retirer le soutien, non seulement de la majorité de l'opinion américaine, mais de l'American Jewish Congress et de la communauté juive américaine dans sa plus grande part, à la politique menée par son pays dans les territoires occupés et au Liban. Dès que l'Etat d'Israël est perçu comme agresseur et non plus victime d'une menace à laquelle il est légitime qu'il tente de mettre fin, il souffre dans l'opinion américaine, même dans les secteurs les plus sensibles à la nécessité d'assurer la préservation de son intégrité.

Dans ce cadre, l'élection de 2000 s'est déroulée dans un contexte particulier. Les événements qui ont mené à la rupture des pourparlers entre Israël et l'Autorité palestinienne, auxquels M. Clinton avait espéré attacher son nom, ont produit une situation ambiguë, sans rapport véritable avec celle évoquée précédemment, mais sans commune mesure avec une attitude de simple suivisme de la part des autorités américaines.

Dans ce contexte, il est utile de rappeler que les deux principaux candidats à l'élection présidentielle américaine, quoique se situant bien entendu l'un et l'autre parmi ceux qui assureraient toujours le soutien plein et entier des Etats-Unis à un Israël menacé, avaient des positions de départ quelque peu différentes. M. Gore est depuis le début de sa carrière politique l'un des hommes politiques américains les plus ouvertement favorables à la politique israélienne, y compris quand celle-ci est contestable. L'analyse de ses votes sur ce sujet quand il était parlementaire, dans une Chambre puis dans l'autre, en fait foi. Ses déclarations sont également sans ambiguïté sur ce point. Ce n'est donc pas le choix de son colistier le Sénateur Lieberman, qui affiche une pratique orthodoxe de la religion juive, qui a porté le « ticket » démocrate à affirmer une politique fortement pro-israélienne, même après la forte répression de la seconde *Intifada* qui a fait suite à la visite de M. Ariel Sharon sur l'esplanade des mosquées en octobre 2000. C'est plutôt le choix personnel du candidat démocrate qui était en cause en l'espèce. Le choix de M. Lieberman comme « *running mate* » fut plus la conséquence que la cause de ce parti pris.

Le « ticket » républicain part d'un point de vue différent. M. Bush, comme gouverneur du Texas, mais aussi du fait des intérêts de sa famille dans l'industrie pétrolière, et M. Cheney, qui participe aux instances dirigeantes de plusieurs compagnies de ce secteur, attachent naturellement une importance particulière aux conséquences internationales des développements de la situation au Proche-Orient. La différence entre les candidats républicains et démocrates ne se traduit nullement en une opposition à propos d'Israël, mais plutôt par une divergence de points de vue de départ. Dans le cas du ticket Gore-Lieberman, la politique israélienne est considérée comme devant être soutenue en toutes circonstances, et les critiques évoquées sur un mode privé. Cette attitude ne serait guère de nature à renforcer la crédibilité de la politique américaine dans le monde arabe, et partant à renforcer le rôle des Etats-Unis comme médiateur du conflit. La position de départ

des colistiers républicains semble *a priori* davantage de nature à donner le sentiment aux parties prenantes au conflit que la politique des Etats-Unis serait de nature à permettre l'émergence d'une solution équilibrée.

Encore convient-il de ne pas exagérer la portée de ces différences, que l'évolution de la situation sur le terrain peut fort bien modifier.

On a noté que les Etats-Unis peuvent, si la politique d'Israël est perçue comme excessive, adopter une attitude réservée, voire condamner certains aspects de cette politique, comme ce fut le cas pendant la mandature de M. Nétanyahou. Naturellement, dans une hypothèse inverse, aucun dirigeant américain ne mesurerait son soutien à l'État d'Israël si celui-ci était menacé. Reste que, dans cette élection, les deux candidats n'ont pas adopté des positions équivalentes sur cette question d'une grande importance pour l'opinion publique américaine.

LE COMMERCE INTERNATIONAL

Si les Démocrates professent souvent sur les questions internationales des positions qui sont *a priori* plus sympathiques à la majorité des Européens que celles des Républicains, ce n'est pas le cas en matière de politique commerciale internationale. Parce que le parti démocrate est soutenu par des intérêts économiques peu favorables au libre-échange, tels les syndicats ouvriers, il est traditionnellement plus protectionniste que le parti républicain. L'Administration Clinton avait pourtant entériné le Traité de libre-échange nord-américain donnant naissance à l'ALENA, mais sa ratification au Sénat et son approbation par la Chambre des Représentants n'avaient été rendues possibles que du fait du soutien des élus républicains. Les Démocrates au Congrès s'étaient en large majorité opposés à ce projet pourtant porté par un Président issu de leur parti. La même situation s'était présentée lors de la ratification du traité ayant donné naissance à l'Organisation Mondiale du Commerce.

Dès le début de la campagne électorale, M. Gore s'est résolument placé dans le camp des Démocrates hostiles à une extension des accords de libre-échange. De ce point de vue, la candidature de M. Nader a constitué un facteur décisif, puisque les syndicats les plus protectionnistes, y compris certains des plus puissants comme celui de l'automobile, avaient menacé de soutenir celui-ci si les positions de M. Gore sur les grands sujets concernant la protection des travailleurs, et en particulier la protection des emplois américains contre la concurrence étrangère, ne se rapprochaient pas des leurs. Le leader du parti démocrate à la Chambre des Représentants, M. Gephardt, dont l'influence à l'intérieur du parti était d'autant plus forte qu'il avait renoncé à se présenter aux suffrages des électeurs pendant les

élections primaires, était quant à lui acquis à une protection douanière accrue sur les importations américaines.

La question de la prise en compte, dans l'établissement d'un système d'abolition des droits de douane, du degré de protection sociale respective des pays en cause, figurait au centre de ces revendications. Le programme de M. Gore, dès le printemps, et exprimé en particulier pendant le discours du candidat à la convention démocrate, a repris ces thèmes et menacé d'une révision les accords ALENA et OMC. Son intérêt pour la préservation de l'environnement l'a également amené à prôner l'instauration d'une taxe internationale sur les pollutions émises par les produits industriels exportés, proposition qui n'était pas de nature à favoriser les échanges internationaux en faveur des pays en développement, et dont l'application difficile dans le meilleur des cas, aurait pu se traduire par une augmentation de fait du protectionnisme américain.

D'une manière générale, le candidat démocrate a donc axé sa campagne sur la protection des emplois des travailleurs et des standards des produits américains, au risque de conduire à une inquiétude chez les principaux partenaires des Etats-Unis. Même si ceux-ci discernaient une part de tactique électorale dans ces positions, et savaient la distance qui existe aux Etats-Unis entre les propositions de l'Exécutif et les lois entérinées par le Congrès, la tendance de ce dernier à se focaliser au cours des dernières années sur une plus grande protection commerciale ne pouvait pas les rassurer entièrement.

L'attitude du candidat républicain, M. Bush, a été axée dès le départ vers une position plus proche de celle des dirigeants des plus importantes sociétés du pays. Le candidat républicain à la vice-présidence, M. Cheney, a exprimé à de nombreuses reprises son soutien aux positions du groupe de pression hostile aux sanctions *USA Engage*, ce qui ne peut surprendre de la part d'un homme politique lié par ses activités privées à l'industrie pétrolière, l'une des plus affectées par les sanctions unilatérales imposées par le Congrès. La nomination par M. Bush une fois élu de son plus proche ami, M. Don Evans, au poste de secrétaire au Commerce, montre à quel point il attache une importance capitale à cet aspect de la politique internationale des Etats-Unis. Il est probable qu'il prendra un intérêt personnel aux relations avec le Congrès dans ce domaine, particulièrement du fait d'un fort soutien pour les sanctions à l'égard de certains pays de la part de plusieurs ténors de son parti. Si les motivations de ces parlementaires sont pour l'essentiel politiques, et même idéologiques, tandis que celles des Démocrates sont d'abord protectionnistes, leur alliance n'a pas moins produit la politique critiquée par la nouvelle Administration Bush. Il sera intéressant d'observer l'évolution des rapports entre Exécutif et Législatif sur ce point au cours des deux prochaines années.

LES INTERVENTIONS INTERNATIONALES

Les militaires américains n'aiment pas que les forces armées des États-Unis participent à des opérations de taille limitée, destinées à mettre fin ou à empêcher le déclenchement de crises dont l'origine tient souvent à des événements internes à un État. Les souvenirs du Viêt-Nam, qui forment le substrat intellectuel de la génération des militaires exerçant aujourd'hui les postes de haute responsabilité aux États-Unis, sont généralement interprétés par les militaires comme interdisant pour l'avenir la participation américaine à de telles opérations. L'expérience de l'échec de l'opération américaine en Somalie au début de l'Administration Clinton n'a fait que renforcer cette tendance à la méfiance. Le succès contestable de l'opération à Haïti est allé dans le même sens. Beaucoup de militaires américains qualifient volontiers ces interventions d'« humanitaires », ce qui exclut dans leur esprit qu'en soient chargées les forces américaines, dont le seul rôle est de faire la guerre.

Cette position de principe n'a jamais été exprimée avec autant de force que par les militaires américains s'estimant, non sans quelque raison, avoir été les victimes de la primauté des motivations idéologiques des responsables politiques sur les considérations militaires pendant la guerre du Viêt-Nam. Très naturellement, les plus vitupératifs de ces militaires ont été ceux qui étaient à l'époque complètement exclus des négociations politico-militaires. Ce sont évidemment ceux qui sont aujourd'hui parvenus au faîte des responsabilités militaires. Leur porte-drapeau emblématique est le général Powell, chef d'état-major des armées américaines pendant la guerre du Golfe, et auteur à ce titre d'une « doctrine » portant son nom et partagée par la grande majorité des militaires américains de cette génération. Selon cette doctrine, les forces américaines ne sauraient être engagées que dans des opérations dont l'objectif limité a été pleinement défini par les autorités politiques et entérinée par la hiérarchie militaire, et les conditions de la participation militaire américaine laissées à la décision de cette dernière. De cette façon, toute opération devrait viser à la victoire définitive et à la mise au pas de l'adversaire, et pour cela disposer de moyens lui permettant de mettre à bien cet objectif. Dans les autres cas, les États-Unis devraient laisser la mise en œuvre des opérations militaires, sinon la détermination des paramètres politiques de l'opération, à leurs alliés plus intéressés car plus proches du théâtre des opérations. Une telle position interdirait en fait aux États-Unis d'être présents dans la plupart des conflits probables, au moins en Europe ou dans la proximité immédiate de celle-ci, où les problèmes ont la plupart du temps pour source l'éclatement ou le délitement d'un ou plusieurs États plutôt que l'agression caractérisée. Dans ces conditions, l'identification d'un adversaire à abattre n'est ni facile, ni la plupart du temps souhaitable.

La nomination de M. Powell par M. Bush comme Secrétaire d'Etat, c'est-à-dire responsable de la gestion politique de ce type d'opération, laisse présager un certain nombre de difficultés entre les Etats-Unis et leurs principaux alliés européens sur ces thèmes. Les déclarations de Mme Condoleezza Rice, principal conseiller stratégique du candidat républicain et nommée par celui-ci une fois élu au poste de conseiller national pour la sécurité, au *New York Times* en août 2000, tendant à un retrait échelonné des troupes américaines de Bosnie et du Kosovo, ont été interprétées comme l'annonce d'une mise en œuvre par les Républicains de la Doctrine Powell. De la suite qui sera donnée à ces déclarations, et de la volonté des Etats-Unis d'en tirer ou non les conséquences en matière de maîtrise de la politique menée sur le terrain dépendra dans une large mesure la qualité de la relation transatlantique sous la nouvelle Administration.

L'élément le plus intéressant de la campagne présidentielle dans ce domaine n'a cependant pas tenu à ces déclarations républicaines. Certes, celles-ci ont été interprétées comme un signe d'évolution, en particulier dans les milieux atlantistes qui se sont inquiétés d'une propension américaine à moins d'implication dans les conflits intéressant au premier chef les Européens. Certains partisans de plus d'autonomie européenne ont au contraire vu dans ces déclarations le signe que l'Europe était au pied du mur, et en ont fait un signal d'encouragement à la construction d'une politique européenne de sécurité et de défense, selon les termes de l'accord conclu en 1999 à Helsinki et entériné à Nice en décembre 2000. Cependant, outre le fait que les déclarations des Républicains n'avaient rien d'inattendu sur le plan politique, il suffit de se souvenir de la politique dans l'ex-Yougoslavie de l'Administration de M. George Bush, et de celle qui fut poursuivie en Bosnie pendant les trois premières années de l'Administration Clinton, pour savoir que l'abstention américaine dans ces affaires est l'expression d'un mouvement de fond de l'implication américaine en Europe après la guerre froide.

Au demeurant, le problème ne tient guère à l'implication ou à l'abstention des Etats-Unis dans la gestion des crises internationales intéressant les Européens. La question pertinente, si elle est beaucoup plus complexe, est celle du degré d'influence politique que les Etats-Unis souhaiteront conserver vis-à-vis d'une crise, même quand ils en sont absents militairement. Leur statut de plus grande puissance leur interdit en effet de se désintéresser d'un événement, car celui-ci peut dégénérer, et ce faisant les contraindre à une présence militaire.

En revanche, il n'est nullement acquis qu'ils souhaitent accorder aux Européens une influence en rapport avec leur poids réel dans la solution du conflit, que ce poids soit minoritaire ou majoritaire. Le rôle économique des Européens est prédominant, en particulier en matière de reconstruction, et cela ne s'est pas traduit par un accroissement sensible de leur influence politique, qui n'est d'ailleurs peut-être pas souhaité par tous les pays européens.

Même quand l'Europe est seule à supporter le fardeau de la présence militaire, comme ce fut le cas en Bosnie avant 1995, dans des circonstances il est vrai défavorables en ce qui concerne les règles d'engagement militaire, les États-Unis ne se montrent pas toujours soucieux de leur laisser l'essentiel de la responsabilité politique. L'approche affichée par les Républicains lors de la campagne électorale ne constitue donc pas un élément véritablement nouveau.

C'est au contraire la position prise par les Démocrates qui a constitué une nouveauté. Ceux-ci se sont en effet déclarés scandalisés par les déclarations de M. Bush et surtout celles de Mme Rice. S'il s'agissait probablement d'un geste politique chez beaucoup d'entre eux, il n'en demeure pas moins que jamais depuis la fin de la guerre froide aucun des deux grands partis américains n'avait cru profitable sur le plan politique et électoral de mettre en avant aussi fortement la nécessité pour les États-Unis, dans le but de maintenir l'OTAN, de participer avec les Européens à la solution des crises affectant la sécurité de l'Europe. M. Clinton, pendant la campagne de 1992, avait bien critiqué la première Administration Bush pour son absence en Bosnie, mais il s'était bien gardé de prendre des engagements précis, et il a pu poursuivre pour l'essentiel la même politique pendant plus de deux ans sans donner l'impression de rompre ses promesses.

Le langage de M. Gore, mais aussi de beaucoup de ses soutiens, a tranché avec les ambiguïtés de cette époque. Le fait d'être le parti au pouvoir y a certainement contribué, mais il n'est pas moins notable que la principale controverse de la campagne électorale dans le domaine de la politique étrangère ait porté l'un des deux principaux candidats, soutenu par son parti, à affirmer que les États-Unis devaient prendre des risques, y compris celui de perdre des soldats, pour assurer le maintien de leur principale alliance en Europe. L'incursion spectaculaire momentanée de la politique étrangère dans la campagne électorale aura au moins servi à produire ce résultat inattendu.