

COLLECTION COURS DE SCIENCES POLITIQUES

LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DES ÉTATS-UNIS



01/03/2011

Rédigé par André Adrian TOUMBI

Première partie : Les approches de la politique étrangère

Chapitre I : Réalisme et analyse de la politique étrangère

Section I : le réalisme classique à l'opposé de l'analyse de la politique étrangère

Section II : les motivations des États

Section III : les processus de politique étrangère

Chapitre II : l'approche constructiviste de la politique étrangère

Section I : qu'est-ce que le constructivisme ?

Section II : constructivisme et analyse de la politique étrangère

Section III : une approche à approfondir

Chapitre III : le retour de la culture : l'analyse des politiques étrangères périphériques

Section I : l'analyse de la politique étrangère à l'épreuve du virage culturel des sciences humaines

Section II : politique étrangère et État périphérique

Section III : opportunité et dangers d'un retour à l'analyse culturelle

Chapitre IV : l'éthique de la politique étrangère

Section I : incontournable axiologie : nous et les autres dans la politique étrangère

Section II : l'éthique de l'inégalité

Section III : l'universalisation de l'éthique par l'inter temporalité

Section IV : la dépossession de la politique étrangère par l'éthique

Chapitre V : l'intérêt national : une notion, trois discours

Section I : la conception réaliste : l'intérêt national défini en termes de puissances

Section II : la vision libérale : l'intérêt national issu des préférences sociétales

Section III : l'approche constructiviste : l'intérêt national construit par la culture internationale

Deuxième partie : Instruments et objectifs de la politique étrangère américaine

Chapitre I : action, pensée et influence

Section I : l'idéologie de la nation indispensable

Section II : les décideurs

Section III : les acteurs privés

Section IV : les théories américaines de la politique internationale

Chapitre II : forces et faiblesses de la puissance américaine

Section I : la puissance militaire sans rivale

Section II : la puissance économique

Section III : la culture

Section IV : les finances américaines ; talon d'Achille du colosse

Chapitre III : intérêts et objectifs de puissance

Section I : quelle vision géopolitique

Section II : les stratégies régionales

- A) Avec l'Europe
- B) Avec l'Amérique centrale
- C) Avec l'Afrique
- D) Avec l'Asie
- E) Avec le Moyen-Orient

Conclusion

INTRODUCTION

Comment définir la politique étrangère ? La question vaut pour le décideur comme pour l'observateur. Pour chacun d'eux, les paradoxes et les dilemmes sont nombreux. La politique étrangère reste bien l'instrument par lequel l'État tente de façonner son environnement politique international, mais elle n'est plus seulement une affaire de relations entre des gouvernements. Souvent considérée comme la gardienne des intérêts à long terme d'un État, elle subit elle-même pourtant d'importantes transformations permanentes. Au même titre qu'une politique économique ou qu'une politique de santé, elle peut être vue comme une politique publique, c'est-à-dire une politique mise en œuvre par les services de l'État avec des moyens précis, dans le but d'atteindre des objectifs bien définis. Mais il s'agit d'une politique publique très particulière : son rayon d'action dépasse par définition le territoire national ; elle consiste souvent à réagir ou à s'adapter à des événements externes sur lesquels les décideurs n'ont aucune prise. Si son processus décisionnel est souvent plus opaque que pour d'autres politiques publiques, et considéré comme le « domaine réservé » des plus hauts responsables de l'État, il n'est plus pour autant l'instrument administratif docile d'une machine d'État à la poursuite d'un intérêt national clair.

Comment s'y retrouver ? Deux tâches s'imposent à nous : revoir les approches, et prendre acte des pratiques. Revoir les approches, c'est à la fois dresser un état des instruments théoriques à notre disposition, puis reconsidérer les concepts en tenant compte de leur complexité. Prendre acte des pratiques, c'est bâtir un agenda de recherche à partir des évolutions concrètes, initiées par des décideurs dont la marge de manœuvre s'amenuise. Ce cours propose aux étudiants non pas un récit des luttes théoriques qui ont animé le débat sur la politique étrangère, mais plutôt un bilan de ce qu'il en reste, et des outils à notre disposition aujourd'hui. Il ne s'agit pas non plus de superposer des études de cas monographiques à partir des politiques nationales, mais de dégager des approches transversales, que le chercheur ou l'étudiant pourra ensuite tester où bon lui semble. Nous essayerons plutôt de réfléchir pour mieux trouver des réponses à une même question : que signifie faire la politique étrangère aujourd'hui ?

a) Revoir les approches

La recomposition des savoirs peut-elle suivre la recomposition des pratiques ? Dans le monde anglo-saxon, James Rosenau fut sans doute, avec d'autres collègues comme Charles Kegley et Charles Hermann, l'un de ceux qui ont le plus milité pour une approche scientifique de la politique étrangère. Son double objectif était de s'efforcer de dégager des enseignements théoriques généraux à partir d'exemples empiriques précis, mais aussi d'innover à partir de la théorie, pour appréhender différemment le terrain. Pour analyser la politique étrangère aujourd'hui, de quels outils conceptuels dispose-t-on ? Il faut distinguer ici d'une part les approches qui ont quelque chose à dire sur la politique étrangère ou qui permettent une interprétation de celle-ci, et d'autres part les approches qui lui sont entièrement consacrées. Les premières, comme les approches réalistes, libérales, puis constructivistes, proposent des cadres généraux qui permettent d'appréhender les structures ou les systèmes, les acteurs et les paramètres de leur action, donc la politique étrangère. Les secondes font de cette politique étrangère l'objet même de leurs travaux, à l'image de la Foreign Policy Analysis, (FPA) née aux États-Unis dans les années 1960. Dans ce cours, Stefano Guzzini et Sten Rynning nous rappellent d'abord ce qu'est l'approche réaliste de la politique étrangère, et quelles sont ses relations avec la FPA. Alex McLeod présente quant à lui l'approche constructiviste, devenue l'une de

ses grandes rivales du réalisme après l'approche libérale. Dietrich Jung explore plus précisément l'impact potentiel de ce virage culturel constructiviste sur un aspect encore trop peu exploré : la politique étrangère des États que la rhétorique marxiste qualifierait de périphérique. En insistant sur la coopération plutôt que sur le conflit, les libéraux ont toujours voulu donner une image des relations internationales différente de celle des réalistes, et fournir d'autres préceptes pour la politique étrangère. Réalistes, constructivistes, libéraux, tous ont contribué à faire progresser l'analyse de la politique étrangère, sans nécessairement en faire le cœur unique de leurs préoccupations, mais plutôt en proposant des interprétations de certains concepts centraux pour la compréhension de celle-ci. Au fil des années, avec le déclin de la suprématie de l'approche réaliste, l'apport d'autres théories et le développement de la FPA (quelles que soient ses dérives), une double nécessité est apparue. Il fallait d'abord passer d'une vision de la politique étrangère comme *outcome* à une vision de la politique étrangère comme *process*, c'est-à-dire s'attacher, au moins autant qu'aux positions et actions finales, à ce qui avait conduit en amont à leur formulation. Cela revenait à redécouvrir la partie immergée de l'iceberg, à savoir le processus décisionnel. En termes d'instruments théoriques, cela imposait d'intégrer les apports de la politique publique, et d'explorer ce que cette dernière avait à dire sur les bureaucraties et leurs intérêts, sur la prise des décisions, ses rationalités et ses dysfonctionnements, sur les acteurs et leurs perceptions, et pour un bilan plus récent, sur les moyens à leur disposition, sur leurs environnements aussi, notamment « domestiques². Il fallait ensuite passer de l'approche stato-centrée à une approche plus sociologique et pluraliste des relations internationales en général et de la politique étrangère en particulier. Une telle approche impose une observation minutieuse des différents types d'acteurs en jeu, de leurs stratégies, de leurs logiques : il s'agit donc de prendre acte, cette fois, des pratiques.

b) Prendre acte des pratiques

La politique étrangère ne se fait pas en circuit fermé, dans la seule enceinte d'un ministère des affaires étrangères. Ce dernier a vu d'abord ses interlocuteurs étatiques se multiplier. Il y en avait potentiellement une cinquantaine en 1945, il y en a environ deux cents aujourd'hui, après les vagues de décolonisation qui ont suivi la seconde guerre mondiale puis le morcellement de l'Europe centrale, orientale et balkanique. Surtout, de nouveaux types d'acteurs se sont imposés. Aux classiques OIG (organisations internationales gouvernementales) se sont ajoutés les ONG (organisations non gouvernementales), les entreprises, les mouvements religieux. Un dialogue entre eux et les États s'est instauré, obligeant ces derniers à les reconnaître comme interlocuteurs et même comme partenaires, ce qu'ils auraient refusé de faire voici encore deux ou trois décennies. Cette multiplication des interlocuteurs entraîne la multiplication des paramètres à gérer. Promus par ces acteurs, des thèmes nouveaux s'imposent sur l'agenda des politiques étrangères, de l'environnement aux migrations, en passant par l'aide au développement ou la liberté religieuse. Parmi les priorités grandissantes de la politique étrangère, deux dimensions sont particulièrement d'actualité. La dimension économique et commerciale d'abord, dont on peut avoir l'impression qu'elle triomphe depuis la fin de la guerre froide et qui semble être devenue prépondérante, à travers l'aide aux exportations, la gestion de la dette ou bien la négociation sur les règles du commerce international. La dimension règlement de conflit ensuite, qui vient tarauder les diplomates les plus importantes et rappeler par là même aux décideurs que la force compte toujours, que la puissance n'est pas seulement souple. Une politique étrangère doit alors savoir intervenir ou éviter d'intervenir, de façon neutre ou engagée, et pour cela se constituer un certain savoir-faire. Cela pose aussi la question de la relation qu'entretient la politique étrangère avec la

force armée, comme instrument ou comme contrainte : cette dialectique du soldat et du diplomate. Les pratiques de la politique étrangère sont également fonction des contraintes qui pèsent sur cette dernière. Contraintes de la géographie parfois : un pays sans territoire ou presque, sans ressources ou presque, enclavé au milieu de géants politiques ou isolé dans l'océan, doit-il renoncer à avoir une politique étrangère, faisant ainsi mentir la règle déjà bien contestée, il est vrai, de l'égalité souveraine⁶ ? ou bien peut-il démontrer non seulement que les petits États ont aussi une politique étrangère, mais qu'il y a même une politique étrangère des petits pays. Ensuite contraintes de l'histoire. Si tous les États n'ont pas la même géographie ni les mêmes moyens à leurs disposition, ils n'ont pas non plus le même passé, et cela joue un rôle déterminant. S'il y a autant de politiques étrangères que de géographies et d'histoires, comment les relations et plus encore les rapprochements diplomatiques sont-ils possibles ? Il existe une première réponse simpliste à cette question : qui se ressemble s'assemble. C'est la conclusion à la fois primaire et non dépourvue d'idéologie, à laquelle est arrivée Samuel Huntington avec son désordre célèbre « clash des civilisations ». Mais il existe une autre piste qui, plutôt que de spéculer sur des civilisations imaginées, prend acte de processus d'intégration régionale déjà bien réels. C'est alors toute la question de la comptabilité, de l'harmonisation, voire de la communautarisation de la politique étrangère qui est posée à travers son éventuelle régionalisation.

c) L'analyse du changement et de l'adaptation

L'analyse du changement n'est pas nouvelle en relations internationales, ni même son application à la politique étrangère. Elle a souvent pris la forme d'une interrogation paradoxale : la politique étrangère change, mais peut-on changer de politique étrangère ? Autrement dit, les contraintes évoluent et l'on tente d'y répondre, mais le message, et surtout la pratique, la nature même de la politique étrangère, restent difficiles à amender. Qu'on l'attribue à la permanence des intérêts nationaux, au poids de l'histoire, à la rigidité du système international, à l'inertie bureaucratique ou à la lourdeur de la construction des identités, le constat reste le même. Il pose plusieurs et, en premier lieu, celui des possibilités d'adaptation qui s'offrent à la politique étrangère. À l'épreuve de la multiplication des acteurs, des paramètres et des contraintes, celle-ci tente de s'adapter à ces évolutions, en se transformant elle-même. Les choix disponibles en la matière ne sont pas nombreux, et comportent tous des inconvénients majeurs.

La première de ces voies est celle que nous pourrions schématiser en la qualifiant d'adaptation « horizontale » dans la mesure où elle consiste à adapter les organigrammes administratifs pour prendre à bras-le-corps chaque thème nouveau de l'agenda politique. Les décideurs doivent alors multiplier les contacts, participer à des forums toujours plus nombreux et créer de nouvelles bureaucraties ad hoc pour suivre ces dossiers. L'objectif est celui d'une diplomatie globale ou totale qui ne laisse aucun thème hors de ses compétences. Mais l'action diplomatique risque de perdre en cohérence, de s'épuiser en s'étendant à l'infini ou en voulant traiter plus de dossiers qu'il n'est possible de le faire : c'est le risque de l'overstretching, pour reprendre l'expression anglaise. Une autre solution consiste à confier certaines missions à des acteurs non gouvernementaux, et à pratiquer ainsi une sorte de sous-traitance en matière de politique étrangère : compter par exemple sur la présence du comité international de la Croix-Rouge dans un conflit, confier un rapport sur l'environnement à telle autre ONG, ou bien laisser les volontaires d'une association religieuse fournir un soutien moral à une population. Sans se démultiplier, la politique étrangère évite alors d'être totalement absente. C'est là l'adaptation verticale. Mais elle risque de voir les acteurs privés prendre

une influence croissante, contester sa logique de souveraineté et imposer leurs priorités, plutôt que de se contenter d'être des instruments ou des relais ; c'est le risque de la porosité. Il importe donc, aujourd'hui, de développer l'analyse des réponses de la politique étrangère aux transformations internationales ; cette étude des stratégies des acteurs doit s'accompagner d'une étude des échelles possibles de leurs actions.

d) Quelle échelle d'action pour la politique étrangère ?

Si l'État n'est plus le seul acteur de la politique étrangère, la politique étrangère ne se fait plus non plus à la seule échelle de l'État. Elle peut se faire, on l'a dit, hors de l'État, avec des interlocuteurs ou des centres de décision privés. Mais elle peut surtout se faire à d'autres échelle que l'échelle nationale, dans des combinaisons souvent complexes, et qui mêlent plusieurs niveaux d'acteurs, à l'échelle subnationale d'abord, où se développent des politiques étrangères localisées, celles des provinces ou des régions, mais aussi celles des villes, des collectivités territoriales, et de leurs réseaux. À l'échelle supranationale ensuite, dans le cadre des processus d'intégration régionale. La politique étrangère prend alors l'allure d'une équation complexe faite de marchandage intergouvernemental, de marchandage supranational, d'implications d'acteurs transnationaux et subnationaux. Les échelles de la politique étrangère se dédoublent alors à plusieurs niveaux. D'abord au niveau des acteurs, qui coexistent, coopèrent, en tout cas se chevauchent, parfois dans la complémentarité, parfois dans la rivalité ou la confusion. Ensuite au niveau des cibles : on s'adresse à la fois au front domestique, à d'autres États, parfois à des partenaires régionaux, voire à la communauté internationale ou à ce qui est considéré comme tel. Cette gestion de plusieurs échelles à la fois a au moins trois conséquences.

- D'une part, la politique étrangère perd en marge de manœuvre et en cohérence ;
- D'autre part, elle se technicise pour devenir de plus en plus une politique étrangère de proximité, jugée sur ses capacités à régler sur le terrain des problèmes concrets, et tirant donc sa légitimité de cette efficacité éventuelle ;
- Enfin, au milieu des interactions locales, nationales, régionales et globales, la politique étrangère devient, parmi les politiques publiques, l'un des derniers refuges de la souveraineté et de l'expression identitaire. C'est par sa relation spéciale aux États-Unis que la Grande-Bretagne se singularise en Europe, par sa médiation diplomatique que la Jordanie fait oublier son incapacité à résister aux injonctions des autorités monétaires internationales, par ses déclarations fracassantes que la Malaisie fait entendre sa différence au sein des nouveaux pays industrialisés du Sud-est asiatique.

Prendre en compte ces dimensions implique de sortir des approches classiques de la politique étrangère. Même si le réalisme et le libéralisme ont encore beaucoup à dire, si le marxisme apporte encore des éclairages et si le constructivisme renouvelle le débat, c'est probablement à une rupture plus radicale qu'il faut procéder désormais.

e) Pour une sociologie des relations internationales appliquée à la politique étrangère.

La politique étrangère subit de profondes transformations. Ses fonctions initiales se modifient, le rôle de ses agents évolue. Sa pratique est aujourd'hui à réinventer et son concept à revoir. Les instruments théoriques de son analyse doivent donc être repris et développés. La redécouverte des acteurs, de tous les acteurs, leur prise en compte sans à priori par l'observateur, puis l'étude des

effets de leurs rencontres et de leurs interactions dans une société devenue mondiale, doit être au cœur d'une telle démarche. C'est en un mot, à une sociologie des relations internationales appliquée à la politique étrangère que nous sommes conviés. Encore peu développée, cette sociologie des relations internationale est néanmoins en essor. Elle permet déjà, depuis plusieurs années, de redécouvrir non seulement les stratégies des acteurs, mais aussi leurs soubassements culturels, identitaires, ou les valeurs qui les animent. Elle permet de se pencher sur les types d'organisations de l'action internationale, comme les réseaux, ou sur les thèmes émergents. Elle permet même de reprendre d'anciennes analyses pour les confronter aux nouvelles réalités empiriques, et de ce fait relancer le débat théorique sans pour autant rejeter aucune de ses chapelles. Retrouver l'analyse de la politique étrangère par le bas, découvrir en quelque sorte ce que l'on pourrait appeler les modes populaires d'action diplomatique internationale, ne doit pas pour autant nous conduire à négliger l'État. Le rôle de celui-ci en matière de politique étrangère, s'il n'est plus unique, demeure important. Une sociologie de tous ces acteurs participant à la politique étrangère passe, entre autres mais nécessairement, par une sociologie ... des décideurs et des diplomates. Des cinq fonctions principales que les analyses classiques avaient recensées pour ces derniers (l'information, le conseil, la représentation, la négociation et les services consulaires), seuls les services consulaires semblent épargnés par les effets conjugués de la localisation, de la régionalisation et de la mondialisation de la politique étrangère. Mais une sociologie de la diplomatie permet de montrer que d'autres fonctions émergent, par exemple en amont de l'action internationale lorsqu'il s'agit de préparer les décisions, ou en aval lorsqu'il s'agit d'expliquer ces mêmes décisions à des acteurs multiples, aussi bien dans les chancelleries que dans la société civile. Les conseils européens illustrent cette situation, qui voit les diplomates préparer les réunions, puis expliquer les traités ou décisions qui y ont été adoptés.

Notre propos ici, n'est aucunement d'avancer que la politique étrangère n'existe plus, ni de démontrer qu'elle a échappé totalement aux États, pour se privatiser. Elle est bien au contraire en train de se réinventer, et de réinventer avec elle les relations entre l'État et son environnement politique. Sociologie de la politique étrangère, sociologie de la scène mondiale, sociologie de l'État ; les trois termes sont inévitablement liés, et c'est ensemble seulement qu'ils permettent à la recomposition des savoirs, de suivre la recomposition des pratiques. Les cadres d'analyse et les outils conceptuels étant récapitulés, les pistes de recherche étant posées, il reste naturellement à nourrir cette réflexion par des études de cas. On redécouvrira alors bien d'autres dilemmes, inhérents à toute politique comparée ; ce qui est vrai pour la politique étrangère d'une puissance moyenne est-il vrai pour les États-Unis ? ce qui était vrai à l'échelle d'une diplomatie nationale vaut-il toujours pour une politique étrangère commune ? Ce qui s'observe dans le monde occidental peut-il être utilisé ailleurs ? et si l'on doit construire une typologie des politiques étrangères, quels doivent en être les critères et les lignes de partage ? (petits et grands pays ? riches et pauvres ? Nord et Sud ? Puissances militaires et puissances commerciales ?)

Nous espérons dans ce cours, permettre au chercheur, à l'étudiant ou au décideur de questionner et d'interpréter la politique étrangère, plutôt que de la mettre en modèle ou en fiches. Nous espérons également les aider à forger de nouveaux outils, à dépasser les fausses certitudes des monographies lorsqu'elles ne sont pas accompagnées de feuilles de route théoriques, à dépasser la myopie de l'évènement d'actualité. Nous espérons surtout avoir suscité plus de questions ouvertes que de réponses toutes faites.

Première partie : Les approches de la politique étrangère.

Chapitre I : Réalisme et analyse de la politique étrangère

Les réalistes s'accordent à dire que la politique de puissance est pratiquée par tous, pour des raisons qui tiennent aussi bien à la nature humaine qu'à l'anarchie du système international. Peut-on pour autant, à partir de cette quête généralisée de la puissance, bâtir une théorie générale sur les buts qui motivent les États ? Les théories réalistes récentes semblent répondre par l'affirmative, tout en divergeant entre elles sur le contenu. Kenneth Waltz avance que les États sont par nature défensifs, et qu'ils cherchent donc à équilibrer. John Mearsheimer estime au contraire qu'ils sont offensifs, et donc s'étendent. Les réalistes classiques, comme à leur habitude, laissent une plus grande place au sens commun, débouchant ainsi sur une certaine variété des buts politiques. Hans Morgenthau a ainsi intégré dans sa théorie à la fois les puissances impérialistes et de statu quo. Reste à tirer les conséquences d'une telle indétermination explicative : comme les réalistes n'arrivent pas à déterminer les motivations fondamentales des États par simple déduction à partir de l'anarchie internationale ou de la nature humaine, ils sont obligés de se pencher plus minutieusement sur l'analyse de la politique étrangère. Ceci dit, et cela peut paraître curieux, les réalistes classiques n'ont pas investi de bon cœur ce champ de l'analyse de la politique étrangère qui a émergé dans les années 1960. Ils ont mis en cause à la fois la distance croissante que prenait la FPA (1) avec l'expérience vécue du diplomate, et l'attention démesurée portée sur la prise de décision en politique étrangère, une attention qui résultait de la tentative de transformer les relations internationales en science behavioriste. Mais conscients du problème de l'indétermination explicative, les réalistes ne pouvaient pas ne pas répondre au défi de la FPA. D'un côté, comme nous le soulignerons dans une deuxième partie, ils ont cherché à élargir le champ des motivations des États telles qu'elles peuvent découler de la nature humaine et de l'anarchie internationale : l'intégration des notions de puissance, de prestige, ou la prise en compte du rôle des idées, vont dans ce sens. De l'autre côté, ils ont développé l'analyse des processus politiques. Tout en gardant l'hypothèse clef que la politique étrangère est formulée de manière à tirer profit des opportunités offertes par les changements de puissance au niveau international, les réalistes restent profondément divisés quant à la façon dont cela peut concrètement être mis en œuvre.

(1) Nous reprenons ici les initiales FPA tirées de l'expression anglo-saxonne devenue célèbre de Foreign Policy Analysis

Section I : le réalisme classique à l'opposé de l'analyse de la politique étrangère

La FPA critiquait deux éléments de l'étude classique de la politique étrangère : elle réclamait d'abord une théorie plus scientifique, et remettait ensuite en cause le choix de la priorité explicative au niveau international de l'analyse. La FPA savait par là même un peu plus la distinction traditionnelle entre relations internationales et science politique, déjà fortement contestée. Les deux angles d'attaque, combinés, prenaient clairement pour cible les réalistes classiques : c'était ces derniers, en effet, qui soutenaient que la politique internationale était par nature différente de la politique interne, différence qui expliquerait également, selon eux, pourquoi il n'y avait pas de théorie internationale comparable aux théories de l'État. En conséquence, la FPA ne fut pas rangée dans la sous-discipline irrécupérable des relations internationales, mais plutôt dans la catégorie public policy en science politique.

Nous pouvons distinguer trois tendances au sein de la FPA. À l'extrémité behavioriste de l'éventail, des chercheurs se sont attachés à élaborer des propositions réfutables dans la perspective de plus vastes études comparées des inputs et des outputs de la politique étrangère. Les chercheurs plus classiques s'intéressaient, quant à eux, à rendre l'analyse de la politique étrangère plus cohérente face à l'extension de l'agenda diplomatique, et face à la combinaison de plus en plus complexe des instruments politiques. Ils appréhendaient la politique étrangère en tant que diplomatie, ou art de gouverner (statecraft). Finalement, dans ce qui allait devenir un tournant décisif pour la FPA, et quel que soit le jugement que l'on puisse porter sur son livre, le célèbre « Essence of Decision » de Graham T. Allison proposa d'étudier la politique étrangère en tant que processus décisionnel (decision-making process) poursuivant ainsi la voie ouverte avant lui par Snyder et ses collègues. Si l'ouvrage d'Allison constitua un tournant, c'était parce qu'il procédait par élaboration de cadres d'analyse qui étaient conceptuels plutôt qu'empiricistes, mais même temps historico-qualitatifs plutôt que behavioristes. Cela permit l'élaboration d'une analyse systématique de la politique étrangère à portée intermédiaire (middle range), en rupture à la fois avec l'histoire diplomatique et avec la science behavioriste. En effet, le développement de la FPA peut être illustré en suivant l'enchaînement de ces trois modèles explicatifs.

Le premier modèle (rationnel) remettait en cause le cloisonnement existant entre théorie des relations internationales et analyse de la politique étrangère, en avançant que les équilibres des puissances ne pouvaient expliquer à eux seuls comment les décisions de politique étrangère étaient prises. En outre, il remettait en cause les modèles input-output d'une façon plus générale : même dans les cas où le comportement des décideurs était conforme aux impératifs supposés de la balance of power, il pouvait l'être pour des raisons qui n'avaient rien à voir avec ce qui était présumé rationnel du point de vue de l'extérieur. L'analyse de la politique étrangère requiert en réalité un traçage minutieux des processus à l'œuvre. Cette toile de fond étant posée, les modèles intégraient des éléments organisationnels (inertie bureaucratique), ainsi que psychologiques (les systèmes de croyance, individuels ou collectifs).

En retour, nous pouvons identifier deux points sur lesquels les réalistes classiques tiennent à se démarquer de la FPA : la façon dont ils conçoivent la finalité de leur démarche, et le contenu de l'objet « politique étrangère » lui-même. La FPA et les classiques ont d'abord des objectifs différents. Tandis que la recherche classique se déroulait dans un environnement où les praticiens et les observateurs de la politique étrangère partageaient le même langage et les mêmes expériences, la recherche issue de la FPA procède d'une observation largement externe. Alors que la FPA cherche des repères externes pour mieux saisir les irrationalités des décideurs et de leurs administrations, la recherche classique s'efforce plutôt de former et d'informer les décideurs, et ce de deux manières ; d'abord en supervisant leur socialisation dans le manuel de la diplomatie internationale, ensuite en proposant régulièrement des points de repère historiques pour une mise à jour des connaissances disponibles. Concernant la socialisation des diplomates, les réalistes classiques s'appuient sur le principe initialement aristocratique de la suprématie de la politique étrangère, clef de voûte de la diplomatie depuis le XIX^e siècle. Ce principe implique d'une part que la pratique des affaires internationales suit des règles qui ne sont pas celles de la politique intérieure et, d'autre part, que priorité doit être donnée à la première sur la seconde. Transcrire ce principe en règles théoriques justifie une approche de la politique étrangère qui parte d'une analyse des pratiques et des institutions de la société internationale. Afin de rendre le manuel de la diplomatie plus compréhensible, l'analyse doit mettre en rapport un observateur qui est de plus en plus socialisé

dans la politique intérieure, avec des praticiens de l'international, qui donnent sens à leur propre action. Le second objectif a donné lieu à deux pistes de recherche. Une première emprunte la voie d'une réflexion historico-philosophique, par laquelle les chercheurs envisagent les modifications de l'environnement historique qui demanderaient une réforme ou une adaptation de leurs postulats classiques. Une autre voie, plus analytique, leur permet d'améliorer leur compréhension de deux piliers de la réflexion théorique classique : l'anarchie (au niveau de l'international) et la typologie des motivations (à l'échelle de l'État).

Le premier historico-philosophique dérive de l'intérêt que les classiques portent aux conditions dans lesquelles le XIX^e siècle a permis d'éviter les conflits majeurs entre grandes puissances. A cet égard, les travaux de Morgenthau sont représentatifs d'une tendance qui se méfiait des effets de la démocratisation sur la primauté de la politique étrangère, et qui doutait de la capacité des diplomates à restaurer l'équivalent de « l'international aristocratique » passée. De même que Kissinger s'est intéressé aux ressorts de l'ordre légitime qui, selon lui, ne devait pas nécessairement être juste, mais se fonder sur des principes acceptés par les principaux joueurs., C'est également à cette configuration que songeait Raymond Aron avec son « système homogène ». le grand problème de politique étrangère de la dernière partie du XX^e siècle consistait alors à trouver les conditions présentes pour faciliter la pratique de la diplomatie, et donc à trouver un langage commun aux différentes cultures, idéologies, références historiques ou formes d'État, porteuses d'une conceptualisation commune qui soit de l'ordre international. Dans leur tentative de comprendre les différences historiques entre le concert européen et la période qui l'a vu disparaître au XX^e siècle, les chercheurs ont tenté d'effectuer une mise à jour de leurs connaissances. Ils avaient fini en effet par distinguer plusieurs types de sociétés internationales (homogènes ou hétérogènes), légitimes ou révolutionnaires...) qui présupposaient types de fins poursuivies par les États, par exemple les puissances impérialistes et les partisans du statu quo. Mais ces distinctions posaient un certain nombre de questions. Est-ce la faute du système international si les États deviennent ou demeurent impérialistes ? Est-ce l'idéologie révolutionnaire de certains États qui les empêche d'accepter les règles établies du jeu international, comme plusieurs spécialistes de la guerre froide l'ont prétendu ? Les réalistes hésitent depuis longtemps entre deux conceptions différentes de la société internationale, l'une axée sur le système et l'autre sur les acteurs étatiques, pour finalement les combiner tous les deux souvent. Il en résulte deux implications notables. D'un côté, il est déterminant de pouvoir distinguer entre deux types de systèmes internationaux, les systèmes situés au pôle de puissance, dans lesquels prévoir le pire et organiser l'endiguement de l'adversaire permettent d'imposer l'ordre ; et les systèmes situés au pôle d'indifférence, dans lesquels c'est cette attitude elle-même qui produirait le pire, en affaiblissant l'ordre international. Cette distinction reflète les leçons doubles tirées d'une première guerre mondiale qui aurait pu être évitée par des mesures de confiance, et d'une seconde guerre mondiale qui semble à l'inverse plutôt résulter de stratégies fondées sur l'apaisement et destinées à rassurer, dans un contexte qui ne s'y prêtait pas.. Mais d'un autre côté, si la politique étrangère est déterminée par la nature des États au moins autant que par le système international, alors il est important de retrouver les sources de cette politique étrangère par un examen minutieux de l'histoire des grandes puissances, de leurs traditions diplomatiques et culturelles. Mais la proximité de cette démarche avec celle d'un certain post-structuralisme doit être notée. Pour Kissinger, il ne s'agit pas d'un problème mécanique, un équilibre parfait étant impossible, car si, vues de l'extérieur, les puissances apparaissent comme les facteurs permettant l'existence d'un dispositif de sécurité, elles apparaissent toujours, à l'intérieur, comme

l'expression d'un parcours et d'une existence ancrés dans l'histoire. Et aucune puissance ne se soumettra jamais à un règlement, aussi équilibré et aussi porteur de sécurité soit-il, si ce règlement apparaît comme la négation totale de la vision qu'elle entretient d'elle-même. Au bout du compte, ce double objectif de socialiser le décideur et de décrypter pour lui la scène mondiale mène tout droit à l'autre grande opposition entre le réalisme classique et la FPA, qui concerne la définition même de ce que doit être le sujet d'une analyse de la politique étrangère. Avec son statut d'observateur extérieur, la FPA tend à regarder la politique étrangère en tant qu'ensemble de décisions concrètes. Tandis que l'étude classique de la politique étrangère était, avant elle, plus ouvertement normative. Ce qui ne signifie pas que la FPA n'ait elle-même aucune implication normative : la connaissance des raisons bureaucratiques qui ont conduit à une décision donnée aide les États à reconsidérer les problèmes par une meilleure gestion des crises et un meilleur décryptage de certaines décisions des États rivaux. Les classiques, de leur côté, insisteraient plutôt sur le fait qu'il ne s'agit pas simplement de disséquer des décisions individuelles, mais également de comprendre le contexte historique et politique, c'est-à-dire l'évolution de la société internationale et celle des traditions diplomatiques nationales.

Section II : les motivations des États

Aux yeux de l'observateur réaliste, c'est la confrontation entre les États partisans du statu quo et les États révisionnistes qui mit fin à l'ordre de Versailles. E.H. Carr notait en 1939 que l'ordre international avait refusé de voir que la moralité était le produit de la puissance, et à partir de là, qu'il n'était pas surprenant que les puissances insatisfaites déclarent la guerre aux platitudes sentimentalistes et malhonnêtes des puissances satisfaites.. Les fins poursuivies par les États, leurs motivations sur la scène internationale, étaient donc un objet de préoccupation de premier ordre pour l'analyse réaliste. Tout en proclamant que tous les États pratiquent la politique de puissance, les réalistes précisent cependant que certains de ces États la pratiquent différemment des autres. Morgenthau, par exemple, observait que la quête de puissance comme principale finalité des États pouvait donner lieu à trois types de politiques étrangères : 1) une politique de statu quo destinée à conserver sa puissance ; 2) une politique d'impérialisme, destinée à augmenter sa puissance ; 3) et pour finir une politique de prestige, destinée à afficher sa puissance. À partir de sa conception de la politique intérieure, l'analyse réaliste suggère que la puissance n'est pas une fin en soi, c'est-à-dire un objectif inhérent à la nature humaine, mais bien plutôt un moyen mis au service des valeurs dominantes d'une société donnée. Ces valeurs se retrouvent dans les institutions socio-politiques de cette société, et, avec l'histoire et la géographie, donnent lieu à certaines situations nationales particulières. Certains États peuvent ainsi entretenir la nostalgie de moments de gloire passés, et devenir révisionnistes ; d'autres se contentent de préserver le statu quo.

Morgenthau tirait encore ses hypothèses sur la politique étrangère de son observation selon laquelle la nature humaine serait assoiffée de pouvoir. Mais reconnaissant qu'une nature invariable explique mal une politique variable, les réalistes ont, depuis, pris l'anarchie et l'absence de gouvernement mondial comme fondements de leurs théorisations. Selon cette perspective, l'anarchie rend impossible une confiance totale entre les États, quand bien même seraient-ils tous dotés de prétentions modestes. De là est né l'impératif, souligné par les réalistes, de rester sur ses gardes. Là commence également l'engrenage de la course aux armements, connue encore sous le terme de dilemme de sécurité. Cela ne règle pas le lien entre le défi persistant à l'analyse que constitue l'influence de la politique internationale avec ses rapports de puissance et la politique intérieure.

Soutenir qu'il n'y a pas de lien nécessaire entre les deux niveaux du fait que la politique étrangère résulte essentiellement de situations nationales par définition uniques est, pour les réalistes, exclu. Car si l'on admet que la politique étrangère est avant tout forgée par des situations nationales uniques et déconnectées de la configuration de puissance internationale, alors survient le constat d'échec : le réalisme est incapable d'appréhender la politique étrangère, puisque c'est justement cette politique internationale, avec ses rapports de puissance, qui est au cœur de son analyse. Pour que le réalisme puisse avoir une pertinence analytique dans le domaine de la politique étrangère, il doit donc d'abord démontrer que ce sont les rapports de puissance qui forgent la politique étrangère. Admettre le contraire reviendrait à admettre que la politique étrangère trouve d'abord ses origines dans une Innenpolitik libre de contraintes du système international, ce qui est l'antithèse même du réalisme. Les réalistes ont tenté de relever ces défis de plusieurs manières. Une première école néo-réaliste ou défensive utilise comme point de départ le postulat que les États ont fondamentalement pour motivation la sécurité. D'autres, qualifiés de réalistes néo-classiques, ou offensifs, s'attachent plutôt à l'attitude des États révisionnistes, et partent du principe que les États sont avant tout en quête d'influence.

A) Les finalités défensives et offensives dans les théories réalistes contemporaines

L'argument du réalisme défensif consiste à dire que les États sont d'abord poussés à se préoccuper de leur survie. On songe d'abord ici à Kenneth Waltz et au réalisme structurel, mais surtout à l'élaboration plus récente de celui-ci. Leur position est dite défensive parce que selon eux, l'objectif prépondérant de la survie amène les États à se soucier de préserver ce qu'ils ont déjà, et donc à se positionner sur une ligne défensive, comme partisans du statu quo. Ils préféreront alors généralement les stratégies d'équilibre, afin de prévenir l'essor de puissances dominantes.

Le réalisme offensif critique cette approche, qui fonctionne avec les gendarmes, mais pas avec les voleurs.. Il souligne la nécessité d'intégrer dans l'analyse le révisionnisme et donc l'existence de politiques étrangères offensives. En d'autres termes, en ne tenant pas compte des États révisionnistes, on se retrouve dans un monde conflictuel dans lequel il n'y a en fait aucun conflit. L'école de la défensive rétorque que le conflit peut tout à fait survenir entre deux États partisans du statu quo, puisque le dilemme de sécurité aura miné la confiance entre leurs politiques étrangères. Mais la critique reprend : dire que le conflit découle uniquement du dilemme de sécurité reviendrait à dire que tout conflit est irrationnel et/ ou découle d'un malentendu. Cela bafouerait le crédo réaliste le plus fondamental, selon lequel conflits d'intérêts entre États sont bien structurels et profonds, et non éphémères, fortuits ou aisément traitables. Des analystes comme Schweller estiment donc que l'approche défensive a beaucoup trop mis l'accent sur le dilemme de sécurité et sur le rôle des aléas de l'anarchie, en négligeant l'incompatibilité réelle qui existe entre différentes finalités poursuivies par les États. En conséquence, l'école offensive postule que la politique de puissance incite les États à rechercher l'influence et non la seule survie. Cela vaut pour tous les États révisionnistes comme pour les États tenant du statu quo même si, compte tenu de leurs motivations respectives, ils recherchent à atteindre cette influence par des voies différentes. Dans cette perspective, Randall Schweller est sans doute le réaliste moderne qui traite le plus directement du révisionnisme en relations internationales. Révisionnisme et statu quo, explique-t-il, émergent tous deux du degré de satisfaction ou d'insatisfaction ressenti par rapport au prestige, aux ressources, et aux principes du système international. La distribution de la satisfaction et de l'insatisfaction donne naissance à des alliances fondées sur des équilibres d'intérêts. Quel prix les États partisans du statu

quo sont-ils prêts à payer pour le maintien de l'ordre existant ? Quelle est la solidité de l'alliance en faveur du statu quo, par rapport à celle des révisionnistes ? Pour fournir des réponses, Schweller distingue plusieurs types d'intérêts étatiques, qui sont les prolongements des motivations déjà explorées par le réalisme classique : dans sa typologie, les lions sont des États partisans du statu quo, les loups sont des révisionnistes, et entre les deux se trouvent les colombes, les autruches et les renards. Il combine finalement ces motivations étatiques différentes pour aboutir à un équilibre des intérêts au niveau du système.

Le débat entre les approches offensives et défensives a essentiellement servi à montrer les excès de quelques généralisations qui avaient entaché le néo-réalisme et son rival, le réalisme offensif. La plupart des réalistes s'accordent aujourd'hui à dire que les États ne recherchent pas toujours uniquement la survie ou l'influence. Il y a cependant quelque raison à maintenir la distinction. Les réalistes défensifs commencent leur analyse par le dilemme de sécurité, et les réalistes offensifs par la confrontation entre les tenants du statu quo et ceux du révisionnisme, ce qui génère souvent des hypothèses distinctes. Et comme il apparaîtra plus loin, les deux analyses abordent les processus de politique étrangère très différemment. A ce stade de la discussion, nous nous contentons d'observer que les réalistes défensifs croient davantage au statu quo, et les réalistes offensifs au révisionnisme, comme objectifs prioritaires des politiques étrangères. Cela nous ramène à la question posée par le réalisme classique il y a un demi-siècle : comment relier une typologie des motivations étatique à la politique internationale de puissance ? si le débat est posé en termes d'approches défensives et offensives, la question qui se dégage est la suivante : le réalisme moderne est-il en mesure d'identifier les sources du révisionnisme et du soutien au statu quo, ainsi que d'éclairer les dynamiques qui peuvent transformer un révisionniste en partisan du statu quo ? Plus généralement, est-il possible de définir, dans une optique réaliste, un ensemble de conditions par lesquelles la distribution internationale de la puissance matérielle pourrait, combinée avec certains types de régimes, expliquer les motivations des États ? le fait est que les réponses manquent, et que les réalistes doivent placer cette question au centre de leur futur agenda de recherche.

B) De la possibilité d'une analyse réaliste des motivations des États.

Illustrons ici, en reprenant la typologie de Schweller, les difficultés auxquelles le réalisme se trouve confronté. Dans son interprétation des confrontations d'intérêts étatiques qui ont conduit à la seconde guerre mondiale, Schweller n'est pas parvenu à expliquer les sources du révisionnisme. En particulier, il ne nous dit pas pourquoi certains états furent amenés à être plus ou moins satisfaits de l'ordre international. Il passe de l'hypothèse selon laquelle les États peuvent être plus ou moins satisfaits de ce système international, au constat que l'Allemagne des années 1930 était particulièrement insatisfaite, tandis que la Grande-Bretagne était très satisfaite. Nous savons tous qu'il en était ainsi, mais comment est-on passé de l'hypothèse théorique à l'exemple empirique ? Comment procéderions-nous, par exemple, pour appliquer aujourd'hui cette logique au Nigéria ou au Brésil ? En un mot, comment reconnaître un État révisionniste ? Schweller n'a donc pas répondu sur ce point à l'avertissement de Wolfers : faire varier les motivations de l'État enlève à la théorie ce caractère déterminant qui semblait donner à l'hypothèse pure de la *power politic* sa valeur particulière. Certes il restera toujours largement impossible de prédire avec certitude les cas individuels de révisionnisme. Mais une recherche plus poussée pourrait améliorer notre compréhension des configurations dans lesquelles une politique étrangère révisionniste est susceptible d'émerger. Les chocs que peuvent subir les États dans leur détention de puissance

relative (par exemple une perte de puissance plus ou moins forte et plus ou moins rapide), jouent un notamment un rôle important.

Les réalistes classiques avaient prévenu de l'impossibilité d'une analyse véritablement scientifique des relations internationales. Aron a ainsi critiqué l'analyse utilitariste de Morgenthau en faisant valoir que la puissance ne pouvait jouer en théorie des relations internationales le même rôle que l'argent dans la théorie économique. Toute mesure en termes de puissance reste approximative, et les relations de puissance sont comparables à un troc. Plutôt que de chercher à calquer les relations internationales sur la théorie économique, Aron proposait de préciser les variables qu'il faut passer en revue pour comprendre une constellation. Dans le même sens mais sur des bases plus herméneutiques, le réaliste néo-classique Colin Gray s'est opposé aux théories générales, et a rappelé qu'il y a une dimension culturelle à tout ce que les êtres humains pensent et ressentent à propos de la guerre et de la stratégie. Cette ouverture herméneutique a sans doute contribué à réduire le fossé entre le réalisme et les théories d'essence constructiviste, et Gray demeure une figure importante dans la mesure où il démontre clairement que le réalisme n'a jamais soutenu que la stratégie puisse être guidée uniquement par des contraintes matérielles. Il rejette ainsi les critiques d'Alastair Johnston, lequel a ensuite reconnu que le réalisme analyse bel et bien la culture. Mais des constructivistes tels que Wendt signalent encore que lorsque les réalistes analysent les idées et les systèmes de croyance, il leur reste à reconnaître que ces idées et ces systèmes de croyance déterminent la puissance et les intérêts des agents (en l'occurrence des États). Les réalistes rétorquent que les constructivistes ne s'aperçoivent pas que des normes sont régulièrement violées par des acteurs dotés de fortes capacités matérielles. En un mot, les réalistes reprochent au constructivisme de confondre l'esprit et la matière.

Section III : Les processus de politique étrangère

Pendant la guerre du Péloponnèse, comme l'a relaté Thucydide, Les Méliens ont refusé de s'allier à Athènes, subissant en conséquence la destruction et la colonisation. Pourquoi ne pas s'être inclinés devant cette puissance irrésistible ? Dans une perspective plus large, il apparaît que la décision fut prise parce que la puissance ne dicte pas la politique : elle est le contexte de la prise de décision, et la marge de manœuvre de certains décideurs. Les réalistes défensifs articulent leurs recherches autour du décalage qui existe entre la dynamique internationale de puissance (le dilemme de sécurité) et la dynamique interne. Dans leur perspective, on considérerait par exemple qu'il eût été rationnel pour les Méliens de se plier aux exigences athéniennes, mais qu'ils ont en fait subi les conséquences tragiques des mauvais calculs générés par un processus décisionnel défaillant. Ce contraste entre l'environnement de la décision et le processus décisionnel lui-même est exploré plus avant par les réalistes défensifs, qui tirent profit de la distinction effectuée par Robert Jervis entre les fines particules de la puissance (fine grains of power) et la façon dont celles-ci produisent ou non des choix rationnels du point de vue instrumental. L'environnement dans lequel la prise de décision a lieu serait en effet composé de fines particules de puissance, qui comportent quatre dimensions ; la première a trait à l'avantage du premier tireur ; si des acteurs peuvent tirer profit du fait d'attaquer les premiers, alors le dilemme de sécurité s'en trouve renforcé. La seconde concerne l'équilibre global des puissances : des variations importantes et rapides de la distribution de la puissance aggraveront le dilemme de sécurité. Le troisième aspect porte sur les ressources cumulatives ; le dilemme de sécurité est, là encore, aggravé si la conquête de certaines ressources facilite d'autres conquêtes ultérieures. Enfin, mentionnons l'importance de l'équilibre militaire qui existe entre les

forces défensives et offensives ; une prédominance des forces défensives atténuera, cette fois, le dilemme de sécurité. Les réalistes les plus défensifs estiment que ce sont aujourd'hui les armes défensives (c'est-à-dire les armes nucléaires) qui dominent, et que les ressources ne sont pas cumulatives. Le comportement modéré (ou non agressif) serait rationnel dans le monde actuel. Tandis que l'agression serait une anomalie réclamant une explication.

Une fois le type de dilemme de sécurité établi, le réalisme défensif peut se consacrer à l'étude du processus interne de la formulation de la politique étrangère, afin de mettre en lumière les origines de la rationalité ou de l'irrationalité de celle-ci. L'idéologie est par exemple une source importante d'irrationalité. Jack Snyder estime ainsi que les élites subissent la contrainte de leurs partis pris, handicap qui ne fait qu'augmenter si leurs motivations principales sont menacées et si l'origine de la menace extérieure est diffuse. Snyder avance alors l'hypothèse qu'une polarisation du jeu politique interne (c'est-à-dire la confrontation entre les élites gouvernantes et leurs oppositions politiques), en temps de paix ou d'absence de crise internationale, est une cause importante d'irrationalité. Dans une autre étude qui porte sur la surexpansion impérialiste, Snyder avance encore que des systèmes politiques fermés (1) favorisent une politique d'expansion, décidée à l'intérieur des cartels au pouvoir, et justifiée par la mobilisation des mythes impériaux qui empêcheront tout retour en arrière impossible, quand bien même cela s'imposerait du point de vue rationnel. De même, Charles

- (1) Par système politique fermé, il entend un système qui concentre, sur certains enjeux, le pouvoir entre les mains de petits groupes, En revanche, il n'envisage pas que les démocraties, où le pouvoir fait l'objet d'une distribution, ni les États totalitaires, où il est au contraire extrêmement concentré, puissent connaître les effets pervers de tels systèmes de cartels.

Kupchan reproche aux décideurs de cultiver les forces politiques mêmes qui restreindront leur capacité à changer le cours de leur politique et à éviter les comportements autodestructeurs. C'est également la conclusion de Stephen Van Evera dans son étude sur la relation entre nationalisme et conflit. Les États démocratiques sont-ils mieux lotis pour autant ? L'analyse se tourne ici vers les structures de l'intégration étatique et vers les différents types de régimes politiques. Telle est par exemple la démarche de Snyder et de Van Evera, qui mettent tout particulièrement l'accent sur les institutions dites ouvertes et sur la liberté de débattre. Et le bilan, à cet égard, est mitigé. Van Evera signale que dans les États démocratiques, parler vrai à la puissance est rarement récompensé... et lourdement sanctionné. Les stratégies de sécurité nationale des démocraties sont trop vagues et trop abstraites pour permettre à ces États de tirer suffisamment parti des opportunités de la politique internationale et de ses fines particules de puissance. En outre, plusieurs réalistes défensifs estiment que les militaires et leurs bureaucraties cherchent en général à imposer leurs doctrines offensives pour obtenir davantage de ressources et d'autonomie, et qu'ils peuvent d'autant mieux le faire que les démocraties sont des sociétés pluralistes.

- A) Réalisme néo- classique offensif et primauté de la puissance

Les réalistes offensifs ou néo-classiques voient l'analyse du processus de politique étrangère différemment. Ils critiquent le réalisme défensif dans sa tendance à faire de la politique intérieure le dépotoir des facteurs irrationnels, négligeant ainsi le rôle de l'agression et des stratégies d'expansion délibérées. A partir de leur hypothèse générale selon laquelle les États sont en quête d'influence, ils examinent la façon dont les décideurs répondent aux configurations de puissance et mobilisent dans cette perspective les ressources et les soutiens nécessaires sur le front domestique. Dans une perspective de politique étrangère, les réalistes offensifs se concentrent plus particulièrement sur la façon dont un changement de puissance (essor ou déclin) donne naissance à de nouvelles ambitions. Trois exemples de démarche intellectuelle illustrent leur logique.

- 1) Pour conduire leur analyse du processus de mobilisation, Thomas Christensen et Fareed Zakaria opèrent une distinction entre État et société. Pour Christensen, les décideurs peuvent percevoir correctement la nécessité d'un changement de politique, mais restent sous la contrainte des intérêts particuliers qui existent dans la société sur le plan interne. Ils doivent alors en quelque sorte acheter ces intérêts particuliers en prenant des décisions qui ne s'imposent pas mais qui sont populaires, dans des domaines de second ordre : cela revient à dire que les stratégies de sécurité à long terme se construisent en jouant sur des terrains périphériques, ou des conflits de basse intensité. Zakaria, de son côté, lie la mobilisation de soutien en faveur de la politique étrangère au degré d'autonomie dont jouit l'État par rapport aux intérêts sociétaux, ainsi qu'à la capacité de cet État à entretenir une organisation cohérente du processus décisionnel. Plus le pouvoir central est fort et son autorité étendue, plus la connexion entre une augmentation de puissance et une augmentation des ambitions de politique étrangère sera rapide (encore qu'une idéologie libérale de l'État minimal peut retarder ce processus).
- 2) Dans l'analyse que William Wohlforth propose de la guerre froide, le rôle clef revient plutôt à la perception que les décideurs ont des changements de configuration de puissance. Se fondant sur le réalisme de Gilpin, Wohlforth s'intéresse à la compétition hégémonique et aux dynamiques de puissance. Ce n'est pas tant la puissance relative qui importe pour comprendre la guerre et le changement dans la politique étrangère, que la perception d'un essor ou d'un déclin. Le déclin de la puissance soviétique a ainsi provoqué un changement de perception au sein des élites, aboutissant à un changement de la politique de sécurité soviétique. De la même manière, cette dernière s'est internationalisée à mesure de la prise de conscience par les élites de la globalisation croissante des relations économiques.
- 3) Enfin, dans son analyse sur la doctrine militaire française, Sten Rynning avance : a) que l'étendue du changement de la politique étrangère dépend de l'intensité du changement de la configuration de puissance à l'échelle internationale ; b) mais aussi que l'orientation de ce changement de politique étrangère dépend du processus politique interne. Il introduit en outre une distinction entre le changement d'équilibre des puissances déjà réels et les changements imminents, afin de fournir un cadre d'analyse permettant de répondre à une autre question : quel est le degré d'ambition des projets formulés pour changer de politique étrangère ? Rynning s'inspire de la littérature organisationnelle pour expliquer comment, à partir des projets, on en arrive aux politiques effectives. Pour réussir, un nouveau projet doit se fonder sur un agenda stratégique défini par les décideurs, sous protection institutionnelle des partisans de la réforme, mais aussi sur une alliance avec d'autres gouvernements qui

partagent la même vision de l'ordre international, ce qui permet d'exercer une pression sur les opposants internes.

Ces analyses en deux temps, d'abord l'analyse structurelle de la configuration de puissance, puis l'analyse du processus décisionnel de politique étrangère n'échappent pas à plusieurs questions difficiles. Comment justifier la priorité théorique accordée à la puissance, si les menaces aussi bien que les opportunités internationales sont le plus souvent ambiguës et si les processus politiques internes demeurent centraux pour expliquer la politique étrangère ? En outre, si ce sont bien des perceptions qui guident le processus décisionnel, et si l'évaluation de la configuration internationale de puissance est elle-même construite plutôt qu'objective, ce que les réalistes admettent désormais, alors comment exclure que ce soient ces mêmes perceptions, et les comportements qui en découlent, qui deviennent prioritaires dans l'analyse ? Certes, la structure internationale de la puissance joue un rôle décisif dans le paramétrage de la politique étrangère. Mais, du fait de la richesse même de leurs études empiriques et de la variété des facteurs qu'ils mettent en scène, les réalistes éprouvent des difficultés croissantes à cerner ce rôle de précision, voire même à définir en premier lieu la nature même de cette structure de puissance. Le réalisme peut-il alors réussir à analyser la politique étrangère, ou bien va-t-il succomber, absorbé ou dépassé par d'autres théories ? Deux pistes de recherche permettent de répondre à ce défi. D'un côté, les réalistes défensifs auraient tendance à lier leur étude des fines particules à une analyse des dynamiques internes, pour en tirer ensuite des explications plus générales. De l'autre côté, les réalistes néo-classiques admettent que des mesures de la puissance politique nationale relative sont des difficiles à établir dans l'abstrait, et préfèrent en conséquence s'attacher aux contextes particuliers, dans lesquels les politiques de sécurité sont formulées. Au-delà de ces différences, les deux approches partagent deux idées essentielles : a) c'est l'interaction entre facteurs objectifs et subjectifs qui définit l'essence de la politique étrangère et, b) les processus politiques internes sont bien mus et nourris par les dynamiques de puissance internationale. Ce lien entre le processus de puissance internationale et le processus de politique interne continue de faire la grande force de l'école réaliste dans le débat sur la politique étrangère. Mais, n'étant pas encore précisé, comme nous l'avons vu dans ce chapitre, il constitue également son agenda de recherche futur, incitant par là même cette approche à prendre au sérieux les critiques qui lui sont adressées.

Chapitre II : l'approche constructiviste de la politique étrangère

Ouvert par le politologue américain Nicholas Onuf en 1989, le débat constructiviste en relations internationales s'est rapidement installé comme l'un des principaux défis lancé aux deux paradigmes dominants de l'époque, le néo-réalisme et l'institutionnalisme néo-libéral. En voulant tout particulièrement approfondir la notion d'intérêt national, fondement de l'action de l'État selon les réalistes et les néo-réalistes, les constructivistes proposent les éléments d'une nouvelle approche théorique de la politique étrangère. Ce chapitre commencera par une brève définition du constructivisme, en revenant sur ses thèmes et ses concepts les plus importants. Nous examinerons ensuite ce que peut apporter cette approche à la compréhension de la politique étrangère. Cela nous permettra de conclure sur quelques réflexions critiques que l'on peut adresser à une approche déjà considérée par certains comme le nouveau paradigme dominant des relations internationales.

Section I : qu'est-ce que le constructivisme

Approche encore relativement jeune dans la discipline des relations internationales, le constructivisme s'est établi depuis longtemps en sociologie, notamment avec les travaux de Berger et Luckmann, ou encore ceux d'Anthony Giddens. On peut aussi, avec John Ruggie, le relier à l'école anglaise des relations internationales qui a commencé à prendre son essor dans les années 1970. Mais c'est un article d'Alexander Wendt, paru en 1987 sur les enjeux du débat agence/structure, qui fut véritablement pionnier. Avec si peu d'années derrière lui, le constructivisme est lovin de constituer déjà une approche théorique cohérente, capable de fédérer tous ses partisans. Sans chercher à classer ses différents courants, on peut relever un certain nombre de thèmes, de concepts et d'hypothèses qui permettent de distinguer cette école des autres approches de relations internationales. En outre, il semble possible de parler de l'émergence d'un constructivisme que l'on pourrait qualifier de conventionnel ou majoritaire et qui commence à attirer de plus en plus de chercheurs, au point de constituer peut-être la vision dominante de la chapelle constructivisme. C'est de celle-ci qu'il sera question dans ce chapitre. Il faut d'abord souligner que les tenants du constructivisme comme ses adversaires s'accordent sur le fait que celui-ci ne représente pas encore une véritable théorie des relations internationales au sens strict. Cela n'a pas empêché certains de ses animateurs (Adler, Christiansen, Jorgensen, Wiener) de proclamer leur prétention à occuper le terrain entre d'une part le positivisme des néo-réalistes et des néo-libéraux, et d'autre part l'anti-positivisme ou le post-positivisme, des post-modernistes et de la théorie critique. Il s'agit en tout cas de bâtir un pont entre deux approches considérées jusqu'ici comme irréconciliables : Wendt parle à ce propos de *via media*. «En réalité, la plupart des constructivistes maintiennent leur soutien à une épistémologie positiviste, qui privilégie une conception de la recherche calquée sur celle des sciences naturelles. Ils n'innovent donc pas sur le plan épistémologique, mais plutôt sur celui de l'ontologie. L'ontologie néo-réaliste et néo-libérale postule un monde fait avant tout d'États, qui sont vus comme des acteurs unitaires et rationnels, évoluant dans un environnement anarchique où prédominent soit le conflit, la concurrence et la quête de la sécurité (selon les néo-réalistes), soit la possibilité de coopération, facilitée par les institutions internationales (selon les néo-libéraux). Dans les deux cas, l'État est présenté comme une donnée naturelle et incontournable de la vie internationale. Quelle que soit la nature de son régime interne, il agira face aux autres États selon une certaine conception de son intérêt national, qui s'assimile à la quête de sécurité pour les néo-réalistes, et plutôt à la quête du bien-être économique chez les néo-libéraux.

Les constructivistes rejettent cette vision simpliste de l'État, qui met l'accent sur les ressources matérielles, les capacités militaires et économiques de celui-ci, et qui donne à voir le système international et ses acteurs dans une relation fixe, aux fondements relativement immuables. A cette conception plutôt statique et objectiviste des relations internationales, ils opposent la notion d'un monde socialement construit, postulant que les gens font la société, et la société fait les gens.. Wendt a résumé de la façon suivante le double impact de cette posture pour les relations internationales : les structures de l'association humaine sont déterminées principalement par des idées partagées plutôt que par des forces matérielles. Les identités et les intérêts des acteurs sont construits par ces idées partagées, ils ne sont pas donnés. cela ne signifie pas que le constructivisme doive être appréhendé comme une approche idéaliste, bien au contraire. Il rejette simplement les tendances les plus matérialistes du néo-réalisme et du néo-libéralisme qui réduisent le rôle des idées à un épiphénomène dans l'analyse des relations

internationales. Or, par la clarification mentionnée ci-dessus, Wendt met en relief l'un des thèmes clefs du constructivisme : l'intersubjectivité. Les idées personnelles d'un chef d'État ou de gouvernement, dans le domaine des relations internationales, ne comptent, selon les constructivistes, que dans la mesure où leur signification est largement partagée par les membres d'un groupe, d'une société ou d'un État. Elles deviennent dès lors intersubjectives. Les constructivistes reprochent aux néo-réalistes et aux néo-libéraux de proposer un cadre théorique qui met l'accent sur le rôle des acteurs aux dépens de celui des structures. Ils rejettent de la même manière le holisme de ceux qui, comme les marxistes ou les partisans du concept de système-monde de Wallerstein, n'accordent que peu de place aux acteurs dans l'évolution du système international. Ce faisant, les constructivistes ressuscitent un vieux débat philosophique et sociologique : celui des rapports entre agence et structure. C'est la question de l'autonomie d'action de l'agent que l'on retrouve ici, en l'occurrence, pour la plupart des théories traditionnelles, celle de l'État par rapport aux structures internationales qui l'entourent. C'est également toute la question du libre arbitre et du déterminisme qui reparaît. Selon les constructivistes, les théoriciens réalistes et néo-réalistes, libéraux et néo-libéraux, partent tous de l'agent (l'État) pour établir la nature anarchique du système international, et sous-estiment l'importance du rôle joué par les structures de ce dernier. Quant aux holistes, il leur est reproché, à l'inverse, de voir toute action de la part des agents comme trop largement déterminée par les structures.

Les constructivistes veulent corriger ces deux visions excessives et unilatérales des relations internationales, et ce de deux façons : en premier lieu, ils introduisent la notion d'une - constitution ou d'une constitution mutuelle des comportements des acteurs ; ces derniers jouissent d'une certaine autonomie d'action, qui est cependant conditionnée plutôt que véritablement déterminée par les structures du système international. S'il n'est donc pas question de prétendre que tout est possible dans le domaine des relations internationales, les États disposent néanmoins d'une certaine marge de manœuvre. Comme le proclame l'un des textes les plus célèbres de la littérature constructiviste, « l'anarchie set ce que les États veulent en faire ». L'affaire est donc subtile, et mesurer le degré d'autonomie ou de contrainte d'un acteur donné nécessitera une recherche empirique minutieuse ; ensuite, les constructivistes proposent d'élargir le concept même de structure. Comme le déclare Martha Finnemore, « des structures de connaissance partagée et de compréhension intersubjectives peuvent aussi former et motiver des acteurs, des règles socialement construites, des principes, des normes de comportement, et de croyances partagées peuvent fournir aux États, aux individus, et à d'autres acteurs une compréhension de ce qui est important ou précieux, et une idée sur les moyens les plus efficaces et/ou légitimes pour obtenir ces biens. Ces structures sociales peuvent fournir aux États à la fois des préférences et des stratégies pour poursuivre ces préférences. Les normes constituent ici l'un des éléments les plus importants de ces structures. La référence aux normes n'est certes pas le monopole de l'approche constructiviste, on la retrouve chez les institutionnalistes néo-libéraux, dans le sens d'un instrument de régulation du système international et du comportement des États à travers les institutions internationales. Mais, pour les tenants du constructivisme, elles représentent beaucoup plus. Dans l'esprit de Finnemore, les normes sont avant tout des attentes partagées par une communauté d'acteurs au sujet du comportement le plus approprié. Encore une fois, la notion d'intersubjectivité joue là un rôle fondamental.

a) L'identité nationale

Les constructivistes proposent donc des pistes novatrices, qui ne seront pas, comme nous le verrons, sans conséquence sur l'analyse de la politique étrangère. En particulier du fait de leur effort pour établir un lien entre d'une part ce concept de normes, et d'autre part une autre notion clef à leurs yeux : celle d'identité nationale. L'identité nationale, qui constitue la communauté imaginaire par excellence, demeure une idée complexe, sans doute évacuée trop rapidement par le néo-réalisme et le néo-libéralisme. Selon Ted Hopf, travailler sur l'identité exige la lecture de milliers de pages, des mois d'interviews et de recherches d'archives. C'est sans doute une conception excessive : on peut tout de même envisager des études empiriques plus modestes, qui se contenteraient de mettre l'accent sur certains aspects les plus pertinents de la politique internationale. La plupart des constructivistes ont donc préféré des définitions plus restreintes et plus faciles à opérationnaliser. Jutta Weldes par exemple a ainsi limité l'analyse empirique de l'identité nationale aux représentants officiels de l'État, tout en reconnaissant que d'autres participent au processus. Marcussen et ses collègues ont quant à eux mis l'accent sur les élites des partis politiques. En fait, la définition de l'identité nationale, ou, pour parler plus juste, des identités nationales qui peuvent coexister, est le produit d'un débat qui se déroule au niveau de la société, au sein des médias, à l'intérieur des diverses forces politiques et sociales et entre elles, dans l'appareil de l'État et enfin parmi les membres du gouvernement.

Il serait sans doute intéressant d'analyser l'évolution de la signification de l'identité nationale dans la société, comme le propose Hopf. Mais du point de vue des relations internationales, il importe surtout de faire ressortir les aspects de l'identité nationale qui influent le plus directement sur le comportement de l'État, ou, pour être plus précis, sur celui des décideurs en matière de politique étrangère. La perception de cette identité nationale dans la société établit les paramètres que devront gérer les décideurs dans leur propre définition puis dans la poursuite de leur politique. Lorsque ceux-ci aboutissent à un consensus autour de certains éléments clefs de l'identité nationale, lorsqu'une grande partie de la société les accepte comme une donnée fondamentale et incontestable, alors ces décideurs disposent d'un instrument extraordinaire pour contrôler l'orientation de la politique étrangère. Il ne reste à l'opposition que peu de moyens pour porter la critique, et moins encore pour proposer une identité de rechange. Les sources de l'identité nationale ne proviennent pas uniquement de l'intérieur de la société. Au sein d'un système international, cette identité s'affirme en se construisant par rapport à l'autre, à partir de perceptions de l'identité des autres États. Identité et sens de l'altérité vont de pair. Ainsi, la perception de l'Union soviétique comme l'empire du mal par le président Reagan dans les années 1980 affectait non seulement l'image de l'Union soviétique aux États-Unis et les attentes vis-à-vis de son comportement, mais elle dessinait aussi, en creux, une autoperception de l'Amérique comme l'empire du bien. Les transformations du système international peuvent également avoir un impact profond sur les perceptions de l'identité nationale. La décolonisation et l'émergence du tiers-monde, la prolifération nucléaire, la fin de la guerre froide et la globalisation représentent toutes autant de facteurs qui ont pesé et continuent de peser sur la définition de l'identité nationale de nombreux États du monde. Enfin, certaines normes internationales, dans la mesure où il arrive à des États de les adopter et de les interioriser, peuvent devenir partie intégrante de l'identité nationale. C'est le cas notamment de normes établies depuis longtemps, telles que celle du respect de la souveraineté des États. Cette propagation des normes émanant essentiellement d'institutions internationales par ailleurs de plus en plus nombreuses et faisant l'objet d'une forte légitimation, constitue l'un des aspects les plus

fondamentaux de l'évolution du système international. A titre d'exemple, les critères de Copenhague, adoptés par le conseil européen en juin 1993, désignent non seulement les principes (dont les normes) que doit respecter tout pays candidat à l'union européenne, mais aussi, implicitement, les principes qui régissent le comportement des membres déjà existants. (1).

L'identité nationale se construit à partir d'éléments multiples : de valeurs largement partagées à l'intérieur de la société, de visions de ce que l'État représente pour ses citoyens et/ou le monde extérieur, des rôles que les décideurs croient que leur État joue ou devrait jouer dans le système international. Rappelons encore une fois que les constructivistes adoptent ici une voie moyenne entre les néo-réalistes et les néo-libéraux qui voient dans l'identité une donnée fixe, et les post-modernistes qui la présentent comme un phénomène en évolution permanente. Ils la considèrent comme relativement stable mais susceptible d'évoluer, par exemple au fil des changements de gouvernement ou de génération de décideurs, ou encore avec les transformations du système international. Des changements plus brutaux peuvent néanmoins se produire à la suite de ce que Marcussen et ses collègues appellent des conjonctures critiques, soit : des situations perçues comme des crises, résultant d'échecs politiques complets, mais déclenchées également par des événements externes. Dans tous les cas de figure, le constructivisme donne à voir les décideurs luttant pour faire valoir leur propre conception de l'identité nationale, mais aussi et surtout pour que la société intériorise les valeurs ainsi proclamées.

- (1) Ces critères comprennent notamment l'établissement d'institutions stables garantissant la démocratie, un État de droit, le respect des droits de l'homme et de la protection des minorités, l'existence d'une économie de marché, et l'acceptation de l'acquis communautaire

Section II : Constructivisme et analyse de la politique étrangère

Le constructivisme, au moins dans sa version la plus répandue, tend à privilégier l'État comme acteur principal du système international, mais sans pour autant renoncer à le questionner ni à en expliciter la nature. Il offre donc là un cadre théorique fort pertinent pour l'étude de la politique étrangère, d'autant plus qu'il s'interroge également sur l'une des clefs de voûte de l'analyse traditionnelle de celle-ci : le concept d'intérêt nationale.

Selon Wendt, tout État poursuit quatre types d'intérêt national objectifs, c'est-à-dire indépendants des perceptions des décideurs. Il s'agirait : a) de la survie physique ; b) de l'autonomie définie comme la capacité pour un État et pour la société d'exercer le contrôle sur l'allocation des ressources et sur le choix du gouvernement ; c) du bien-être économique ; d) de la valorisation collective de soi. Cette affirmation d'un des pionniers du constructivisme a de quoi étonner, car aucun de ces intérêts dits objectifs ne prend la même signification d'un État à l'autre : l'intérêt national objectif avait-il le même sens pour l'Union soviétique de Staline et celle de Gorbatchev, pour la France de Pétain et de celle de De Gaulle ? Chacune des quatre composantes énoncées par Wendt peut faire l'objet d'interprétations contradictoires, et reste sujette à un processus de construction et de perception.

Pourtant, comme d'autres tenants du constructivisme, Wendt avait souligné précédemment en 1992 que les identités sont le fondement des intérêts. Dans le texte de 1992, il rappelle encore que les intérêts présupposent des identités parce qu'un acteur ne peut savoir ce qu'il veut avant de savoir qui il est, pour mieux saisir ce qui peut alors apparaître comme une contradiction, il faut revenir à la relation établie par les constructivistes entre identité nationale et intérêt national, et à leur souci d'explorer une voie moyenne entre positivisme et post-positivisme. Pour les positivistes, l'intérêt national et l'identité nationale sont relativement fixes, et il n'y a donc pas lieu d'analyser l'un ou l'autre en détail. Ils sont une donnée de l'action de n'importe quel État. La politique étrangère se résume alors à la poursuite presque naturelle de l'intérêt national. Pour les post-modernistes, en revanche, l'identité nationale se trouve bien au cœur de la politique étrangère. Selon David Campbell, la politique étrangère est avant tout la reproduction d'une identité instable au niveau de l'État, et l'endiguement des défis lancés à cette identité. Les constructivistes ne vont pas aussi loin, selon eux, l'identité nationale oriente les objectifs de la politique étrangère dans une certaine direction, et aide à en hiérarchiser les priorités. En même temps, elle est perçue comme une valeur à défendre ou à promouvoir. A ces deux titres, elle devient donc un élément essentiel de la compréhension de l'intérêt national. La défense de l'identité nationale n'est pas, comme le prétendent les post-modernistes, l'objectif ultime de la politique étrangère : des intérêts plus matériels constituent toujours un aspect fondamental de l'intérêt national, et ces à ces intérêts objectifs que Wendt semble d'ailleurs se référer. Avec le constructivisme, on s'éloigne en fait du concept de l'intérêt national cher aux réalistes, pour se rapprocher de l'idée plus appropriée et plus ouverte d'intérêts nationaux. On reconnaît ainsi que de tels intérêts nationaux constituent un phénomène concret et non un seul principe abstrait, brandi pour borner, voire clore par avance, le débat sur la politique étrangère. On reconnaît également que ces intérêts nationaux peuvent évoluer, et surtout qu'ils sont le résultat d'un processus politique. Dans l'une des études les plus complètes sur l'interprétation constructiviste de l'intérêt national, Jutta Weldes nous propose un modèle où celui-ci se construit en trois étapes. 1) en premier lieu, les décideurs proposent une série de représentations ou d'identités de divers objets, y compris de l'État dont ils font partie, 2) ensuite, ces représentations postulent des relations bien définies entre ces différents objets ; 3) enfin, en fournissant une vision du monde, ces représentations ont déjà défini l'intérêt national. La politique étrangère, fondée sur l'interprétation par les décideurs de ce qu'est l'intérêt national, est donc directement liée à la notion d'identité nationale : l'identité de l'État rend possible la construction de problèmes de politique étrangère et l'existence de ces problèmes ainsi construits rend possible l'identité de l'État. Car ces problèmes sont un moyen important, même s'il en existe certainement d'autres, de permettre la production et la reproduction de l'identité étatique. Dans la même veine, Bill McSweeney souhaite que les constructivistes poussent leur analyse plus loin encore, et reconnaissent l'existence d'un processus de rétroaction entre intérêts et identité, puisque intérêts et identité jouent un rôle mutuellement constitutif l'un et l'autre. Tout cela ne signifie pas que les décideurs de politique étrangère ont une vision du monde nécessairement opposée à celle formulée par l'école réaliste en termes d'intérêt national. Mais cette vision réaliste est elle-même construite par ces décideurs. Elle n'est en rien donnée ni incontournable. Si les dirigeants américains font souvent preuve d'une vision étroite de l'intérêt national des États-Unis, (c'était notamment le cas à l'époque du tandem Nixon-Kissinger), aucune analyse de la politique étrangère de ce pays ne peut pour autant faire abstraction des tendances idéalistes qui existent depuis sa création, et qui ont pris la forme du wilsonisme, du carterisme ou du reaganisme. Quant à l'unilatéralisme, qui semble caractériser depuis 2001 la présidence de George. w. Bush, et qui se veut une stricte poursuite de

l'intérêt national, il représente lui aussi une vision très particulière de cet intérêt national, fondée presque exclusivement sur les intérêts économiques.

L'approche constructiviste apporte enfin un élément important à l'analyse de la politique étrangère, qui manque sans doute aux approches positivistes : elle permet de mieux envisager les notions de changement et d'évolution. Réalistes et néo-réalistes tendent à voir cette politique étrangère comme fondée sur l'existence d'un intérêt national permanent. Le système international peut certes changer à la suite d'une guerre, de l'essor ou de la disparition d'une puissance, mais, dans l'esprit des réalistes, c'est alors la marge de manœuvre de la politique étrangère, la capacité à la mener à bien, qui évoluent, et non ses ressorts profonds, lesquels restent liés à la défense de l'intérêt national. Le constructivisme propose une analyse plus dynamique, qui suggère des pistes de recherche et de réflexion plus subtiles et plus intéressantes. En postulant l'existence d'un lien étroit entre identité nationale, définition de l'intérêt national et formulation de la politique étrangère, l'approche constructiviste permet en effet de proposer des hypothèses sur les possibilités de transformation de la politique étrangère, en fonction des évolutions qui peuvent survenir dans les perceptions de l'identité nationale. Il ne s'agit naturellement pas d'affirmer l'existence d'un quelconque déterminisme entre les deux, mais plutôt de signaler la création de conditions qui favoriseraient l'émergence de modifications tantôt mineures, tantôt majeures, dans la définition et la mise en œuvre de la politique étrangère. Ces modifications auront tendance à se produire à la suite de conjonctures critiques.

Section III : Une approche à approfondir

Le constructivisme a sans doute mieux réussi sa traversée de l'Atlantique que le néo-réalisme et le néo-libéralisme. En Grande-Bretagne, en Allemagne et dans les pays scandinaves, il est en passe de s'établir comme approche dominante des relations internationales, à l'instar de ce qui se passe en Amérique du Nord. Il s'agit donc de le prendre au sérieux. Néanmoins, comme toute approche théorique des relations internationales, le constructivisme comporte un certain nombre de limites, que ses adversaires ont rapidement relevées. Cinq d'entre elles peuvent être soulignées.

- 1) La première tient évidemment à son manque de cohérence sur le plan théorique. Ses partisans les plus fervents reconnaissent eux-mêmes qu'il ne constitue pas encore une véritable théorie des relations internationales, en dépit de l'existence, d'une série de thèmes et de concepts clefs tout à fait identifiables.
- 2) Cela est dû en partie à un manque d'audace épistémologique ; la plupart des constructivistes pourraient reprendre à leur compte l'affirmation de Martha Finnemore selon laquelle le constructivisme est complémentaire et non concurrent du néo-réalisme et du néo-libéralisme. Il paraît alors difficile de se lancer dans l'innovation ontologique radicale. Le risque du conservatisme sur le plan épistémologique est donc réel. On ne doit pas s'étonner alors que Steve Smith, l'un de ses critiques d'essence plutôt post-positiviste, exprime ses doutes sur la capacité du constructivisme à jeter un pont entre positivisme et post-positivisme, jugeant une telle entreprise illusoire. Cet auteur prédit même une scission à l'intérieur du constructivisme entre courants positivistes et post-positivistes.
- 3) Ensuite, les concepts clefs du constructivisme semblent encore suffisamment achevés. La notion de co-constitution entre agence et structure en est un exemple. Selon Jeffrey Chekel, pourtant fervent partisan du constructivisme, celui-ci n'offre toujours pas d'approche

satisfaisante de la manière dont les agents peuvent agir sur le système international. Nous avons déjà noté également qu'une autre notion fondamentale, celle de l'identité nationale, souffre d'imprécision. Elle reste probablement encore trop statique. La littérature constructiviste fournit peu d'indications sur la formation de cette identité ou sur son évolution. L'idée de conjoncture critique, pour intéressante qu'elle soit, reste insuffisante. Une analyse plus fine et plus nuancée est nécessaire, qui permettrait de suivre de plus près l'évolution de l'identité, beaucoup plus mouvante encore que ne le laissent croire les travaux d'inspiration constructiviste.

- 4) Plus graves (surtout pour une approche qui se réclame malgré tout du positivisme) les recherches constructivistes se sont contentées jusqu'alors de suggérer des liens entre divers phénomènes (par exemple entre identité nationale et intérêt national), davantage qu'elles n'ont réussi à les établir de manière convaincante.
- 5) Une dernière série de critiques concerne enfin les sous-entendus normatifs du constructivisme. Malgré leurs prétentions positivistes, les constructivistes tendent à présenter une nouvelle version de l'approche libérale américaine. Robert Jervis, adepte du réalisme, note ainsi que « les constructivistes accordent peu d'attention aux normes et aux idées qui pourraient paraître à la fois révolutionnaires et malfaisantes »

Malgré ces critiques, l'approche constructiviste en relations internationales offre des pistes intéressantes pour l'analyse de la politique étrangère. Face au réalisme qui met l'accent sur la permanence de cette dernière orientation, et fonde cette permanence sur la notion très vague d'un intérêt national qui serait objectif et indépendant de la volonté des décideurs, le constructivisme propose une analyse plus dynamique. En attirant notre attention sur l'importance de la définition de l'identité nationale dans la formulation des intérêts, il nous mène à une conception plus nuancée de l'intérêt national, et surtout à l'idée que celui-ci peut changer en fonction de l'évolution de la définition de l'identité. Entre le réalisme, qui permet tout au plus d'envisager des transformations à très long terme de la politique étrangère, et les approches post-modernes et post-structuralistes, qui entretiennent la perception d'une identité nationale en effervescence perpétuelle, le constructivisme offre à l'analyse de la politique étrangère des outils qui tiennent compte à la fois de la stabilité de celle-ci, et des modifications réelles que les décideurs lui imposent.

Chapitre III : le retour de la culture : l'analyse des politiques étrangères périphériques.

La grande variété des aspects théoriques et pratiques liée à la politique étrangère, désormais explorée par de nombreux travaux, témoigne qu'il est devenu difficile d'extraire l'analyse de la politique extérieure du cadre plus vaste de l'ensemble des relations internationales. Par ailleurs, l'essor des études intégrant des facteurs de politique intérieure pour analyser la politique étrangère oblige à prendre ses distances par rapport aux écoles théoriques trop concentrées sur les seules relations entre les États. L'analyse actuelle de la politique étrangère doit être comprise davantage comme une tentative d'appréhender un objet politique dépassant les frontières, et nécessitant l'apport d'instruments conceptuels en provenance de plusieurs sous-disciplines des relations internationales mais aussi d'autres sciences sociales. Certains aspects des approches traditionnelles demeurent toutefois pertinents.

Au centre de ces approches, se trouve encore l'État, compris comme un acteur rationnel agissant dans la poursuite de ses intérêts. Son action extérieure y est considérée comme résultant de décisions prises dans un contexte d'anarchie internationale, dominé par la quête de puissance. En évoquant cette perspective, nous devons garder à l'esprit que l'analyse de l'État, celle de son invention, et l'interprétation réalistes des relations internationales participent en réalité d'un processus commun : celui qui est né avec la paix de Westphalie de 1648, qui a établi un ordre politique plus tard qualifié d'ordre étatique international, et qui a donné lieu au principal paradigme de la théorie des relations internationales. L'État territorial moderne et ajoutons ici occidental est la clef de voûte de ce modèle idéal-typique de l'ordre Westphalien. Au cœur de ce système, la domination de l'État se définit en interne par la détention légitime du monopole de la violence physique, et en externe par sa souveraineté par rapport aux autres États. Alors que la politique interne se caractérise par des attributs tels que la communauté sociale, l'autorité légitime ou l'ordre politique, la politique internationale se caractérise au contraire par l'anarchie, le règne du conflit, des alliances changeantes et des équilibres de pouvoir précaire. Dans cette vision dichotomique et toujours dans cette perspective classique et occidentale, la politique étrangère est grossièrement comprise comme la poursuite de la puissance et de la sécurité militaire, par la guerre ou bien par des relations diplomatiques. Les rapports entre États donnent lieu à des combinaisons diverses, mais toutes interprétées de manière rationnelle : c'est par exemple le dilemme de sécurité, les jeux à somme nulle ou encore l'équilibre des puissances. C'est bien du contexte historique européen de la formation des États et de la lutte pour la puissance impériale que la théorie réaliste a tiré l'essentiel de ses postulats relatifs aux relations interétatiques. Mais elle les a transformés en lois transhistoriques, et a tenté de transposer les leçons diplomatiques du XIX^e siècle européen dans un champ de sciences sociales désormais dominé par la théorie américaine. En concentrant son attention sur la sécurité militaire et sur la rivalité entre États, le réalisme a réduit la politique étrangère à des jeux de puissance et d'affrontement, la transformant ainsi en une pratique pathologique du politique.

Quelles sont les conséquences de cette situation initiale, et à quels défis l'analyse de la politique étrangère se trouve-t-elle confrontée désormais ? En premier lieu, il faut souligner que les insuffisances, puis les inadaptations de l'approche classique ont rendu celle-ci vulnérable au virage culturel qui a affecté les sciences sociales, lorsque l'essor des approches constructivistes et interprétatives ont remis en question les postulats de base positivistes et rationalistes qui en constituaient les fondements. Plus encore, les deux domaines de recherche privilégiés de ces modèles et en particulier de l'école réaliste, à savoir les dynamiques politiques du monde occidental et l'antagonisme Est/ouest, sont devenus trop restreints. Les États dits périphériques d'Afrique, d'Asie ou d'Amérique latine, qui n'avaient occupé qu'une place marginale dans les analyses de politique internationale, doivent réapparaître. Aussi bien dans sa tentative d'universaliser une rationalité toute webérienne en particulier dans sa composante que dans sa négligence des États périphériques, l'approche dominante des relations internationales reflétait dans les débats académiques l'hégémonie à la fois politique, économique et culturelle des élites occidentales. Ce déficit intellectuel en termes de domaines de recherche était en outre accompagné d'une absence quasi-totale d'autocritique et de remise en question scientifique. Désormais, la confrontation des analyses de politique étrangère au virage culturel des sciences sociales, son application nouvelle aux États dits périphériques, doivent permettre non seulement d'étendre l'étude de la théorie de la politique étrangère et de sa pratique à de nouveaux

horizons, mais autorisent également une réflexion critique sur les dogmes qui prévalent toujours en la matière. C'est d'abord à ces implications du virage culturel pour la théorie de la politique étrangère que nous nous attacherons. Nous évoquerons ensuite les difficultés qui ne manquent pas de survenir dès lors que l'on cherche à transférer les théories classiques et stato-centrées aux politiques étrangères des États périphériques.

Section I : L'analyse de la politique étrangère à l'épreuve du virage culturel des sciences sociales

Au milieu des années 1950, une première remise en question des dogmes réalistes eut lieu. Elle s'est manifestée par l'ouverture de l'analyse de politique étrangère à des approches s'attachent au rôle des individus et des institutions bureaucratiques dans le processus décisionnel. Cette évolution est allée jusqu'à remettre en cause, dans une certaine mesure, l'approche stato-centrée. Durant les deux décennies suivantes, les postulats réalistes se virent à nouveau défiés par des analyses cognitives, s'intéressant à la perception des décideurs ou à leurs systèmes de valeurs. La prise en compte de ces dimensions allait affecter les postulats à la fois réalistes et néo-libéraux de deux façons au moins. L'analyse cognitive, qui incluait les aspects psychologiques de la prise de décision, a d'abord remis les décideurs (en tant qu'individus) et les institutions nationales (en tant qu'environnement à la décision) au centre de la recherche. Cela a naturellement contribué à fissurer le postulat selon lequel la politique étrangère n'était qu'une affaire d'interactions inter-étatiques. Par ailleurs, l'analyse des représentations et des idées a permis de découvrir le rôle de ces dernières dans la formation des intérêts nationaux. Ce virage culturel étant amorcé, les années 1990 ont pu constituer, plus amplement encore, une redécouverte des facteurs explicatifs de nature culturelle, retour par ailleurs encouragé ou facilité par la fin de la guerre froide. En premier lieu, et bien qu'ayant résulté moins d'un changement radical de la répartition de la puissance dans le système international que d'un processus interne aux États socialistes, la fin de la guerre froide a néanmoins marqué l'échec des modèles d'analyse réalistes et néo-réalistes. D'autres phénomènes, qui ont alors éclaté au grand jour, échappaient largement à ces modèles : l'intégration (en particulier le cas de la construction européenne), les conflits ethniques, les nouveaux modes de violence internationale, l'essor des droits de l'homme ou la prise en compte des préoccupations environnementales, imposaient de nouvelles approches. C'est dans ce contexte de profond changement international que le rôle des normes, des identités et des représentations culturelles a pris une importance considérable dans l'analyse des relations internationales.

Il serait toutefois erroné de ne voir dans le virage culturel qu'un simple prolongement des théories cognitives ébauchées dans les années 1950. Alors que ces dernières développaient une approche psychologique individualiste du rôle des valeurs et des perceptions du monde affectant les processus décisionnels, les facteurs culturels sont désormais compris davantage comme des symboles holistes ou supra-individuels, comme des symboliques globales et s'imposant collectivement. Cela ouvrait la voie à une appréhension nouvelle de la politique étrangère, articulée autour du constat que les intérêts se construisent par des processus d'interaction sociale, et que les décideurs agissent sur la base de représentations soumises à des influences culturelles et symboliques communes. Désormais, des propositions théoriques constructivistes sont en mesure de contester une vision plus purement géopolitique des relations internationales, en prenant pour mot clef l'identité. A partir d'une ontologie idéaliste, les constructivistes critiquent la fixité des modèles néo-réalistes et néo-libéraux. L'essor de ce paradigme en relations internationales participe d'un phénomène plus global dans les

sciences sociales, qui accorde une place centrale aux systèmes de sens collectifs et aux ordres symboliques, à la fois comme objets d'étude en soi, et comme facteurs explicatifs du politique. Cette nouvelle perspective, bien plus que ne le faisaient les premières approches cognitives de la politique étrangère, permet de décentraliser progressivement le sujet de l'analyse. Deux types d'analyse, en particulier, s'avèrent porteurs : les analyses empiriques et les analyses discursives.

Les premières, qui s'attachent à la praxie du social, s'efforcent de comprendre la relation entre des pratiques sociales tangibles et des systèmes de valeurs symboliques. Ce faisant, elles adoptent une position intermédiaire entre l'individualisme méthodologique (propre aux théories de provenance réaliste et néo-libérale) et le courant structuraliste ou post-structuraliste (propre aux théories non positivistes, en particulier relativistes et interprétatives). En ce qui concerne plus spécifiquement l'analyse des comportements en matière de politique étrangère, et outre l'approche par la structuration d'Anthony Giddens, le concept d'habitus tel qu'il est développé par Pierre Bourdieu, de même que Norbert Elias, définissent l'habitus social comme un système relativement stable de principes génériques issus d'une construction historique et sociale. Ceux-ci forment le cadre structurel dans lequel s'articulent les préférences d'action individuelles. En tant qu'interface entre société et individu, l'habitus social propose un réservoir de modes d'action normatifs et cognitifs acceptés collectivement, dans lesquels la formulation et la poursuite des intérêts rationnels est intégrée. En tant qu'instrument heuristique, l'habitus social offre ainsi la possibilité d'établir un lien entre, d'une part, les structures collectives construites historiquement et socialement et, d'autre part, les rationalités de décideurs individuels. Dans cette veine, et à titre d'exemple, un auteur tel que Klaus Schlichte s'est intéressé à la politique africaine de la France. Cette dernière ne peut, selon lui, se comprendre à l'aune des seuls intérêts politiques et économiques (dans cette perspective, elle peut même paraître parfaitement absurde ou rationnelle). En mobilisant le concept bourdieusien d'habitus, Schlichte tente plutôt dans son travail de cerner le type réel de l'habitus post-colonial, qui aurait marqué l'action des élites politiques françaises. La continuité irrationnelle de la politique africaine française s'explique alors par cet héritage historique et par la forte valorisation du capital social dans la culture politique française, qui converge avec la personnalisation du politique dans les États néo-patrimoniaux d'Afrique.

De son côté, l'analyse discursive s'efforce de représenter des systèmes de rapports parlés relativement indépendants, constituant et reproduisant en permanence le savoir valable, les pratiques et les significations acceptées. La langue et donc les textes ne sont donc pas à comprendre comme de simples vecteurs, mais comme un rapport, un lien systémique en soi, qui peut être examiné comme la représentation d'une réalité sociale. C'est à travers des discours hégémoniques que les acteurs sont construits et autorisés, que des alternatives décisionnelles sont disqualifiées et que la sphère discursive du politique, dans laquelle les élites de politique étrangère définissent les buts et l'intérêt national, est construite. L'application de cette approche à l'analyse de la politique étrangère est particulièrement intéressante. Elle a pour but d'expliquer les structures signifiantes selon lesquelles la politique étrangère est articulée, et de mettre en avant son contexte d'origine et son processus de genèse grâce à des méthodes de généalogie et de déconstruction. Dans cette perspective critique, elle analyse les mythes nationaux, les paradigmes et les valeurs collectives en fonction de leur héritage historique et culturel, et, ce faisant, montre comment les structures de pouvoir, et donc entre autres les décisions de politique étrangère sont produites par les processus discursifs. Les analyses de discours s'inscrivent donc entre les structures préférentielles et des vérités toutes faites qui légitiment l'action des élites politiques aux yeux du public. Dans l'analyse de

l'intégration européenne, par exemple, des études discursives récentes ont profondément remis en cause les postulats des approches néo-fonctionnalistes ou des issus du national choice. Elles se penchent sur le rôle de l'identité, sur les différences historico-culturelles observables entre les politiques nationales, ou sur les différentes interprétations données, d'un pays à l'autre, à des termes comme ceux d'État ou nation. Une étude comparée des politiques européennes du Danemark et de la Grande-Bretagne montre par exemple à quel point celles-ci sont marquées par le discours national sur la souveraineté populaire d'un côté et la souveraineté parlementaire de l'autre.

Si le retour de la culture dans l'analyse et plus généralement celui du social est bénéfique à l'étude de la politique étrangère dans le contexte européen, il l'est peut-être plus encore dans le contexte des États périphériques, dans la mesure où il permet de redécouvrir des dynamiques de politiques étrangères oubliées ou trop longtemps négligées.

Section II : Politique étrangère et État périphérique

Malgré l'énorme production scientifique suscitée en occident par le virage culturel, force est de constater que le nombre d'études sur la politique étrangère des états périphériques reste aujourd'hui très faible. Déjà lié dans le passé à l'inadéquation des appareils théoriques classiques de relations internationales, ce déficit scientifique peut être attribué désormais à un certain européocentrisme persistant. Le virage culturel, en définitive, semble s'intéresser au Sud presque aussi peu que les approches qu'il contribue pourtant à remettre en cause. Et les auteurs travaillant à développer des instruments pour analyser les politiques étrangères des états dits périphériques ne sont que quelques-uns, à l'image d'Ayoob, de Clapham et Wallace, de David, de Hey ou de Korany. Au premier plan de ces études, on trouve souvent des modèles dérivés de l'école de la dépendance. Mais des études plus empiriques ont montré que certaines harmonies ou certaines coïncidences observables entre des politiques étrangères du centre et de la périphérie, ne provenaient pas nécessairement de la seule docilité ou du seul suivisme imposés par la dépendance économique. C'est là que l'on retrouve l'importance du discours des élites (il est très fréquent de trouver un consensus relatif entre les élites décisionnelles du Nord et du Sud) ou le poids de l'habitus. Que cela donne pour résultat l'observation d'un suivisme des politiques étrangères du Sud, ou au contraire l'expression d'une volonté de rupture par rapport aux normes des États du Nord, la redécouverte du rôle de la culture, de la perception, demeure tout aussi pertinente. Le modèle de la dépendance, par exemple, dans son utilisation possible en matière d'analyse de la politique étrangère, se décline en quatre variantes. Aux deux premières qui sont les attendues, les modèles de l'obéissance et du consensus, s'en ajoutent deux autres : ceux de la contre-dépendance et de la compensation. Celles-ci s'intéressent aux politiques étrangères des états périphériques qui s'éloignent des directions souhaitées par les États du Nord. Ces écarts de conduite sont alors interprétés soit comme le résultat d'une frustration des élites de l'État périphérique par rapport à leur propre situation de dépendance vis-à-vis du Nord, soit comme le résultat d'une stratégie élaborée par ces mêmes élites pour compenser leur déficit de légitimité politique interne. Reste le risque de continuer à surévaluer les variables systémiques et de plaquer l'habituelle vision stato-centrée sur la politique étrangère des pays du Sud. Ce risque est d'autant plus dangereux que toute une série d'études consacrées aux États périphériques montre que l'État n'est pas l'acteur central du système, mais plutôt le principal problème de l'analyse. Là encore, l'application du virage culturel à l'analyse des politiques étrangères des États du Sud s'avère précieuse, plus particulièrement dans son effort pour mettre fin au cloisonnement interne-externe hérité de l'analyse réaliste. L'exemple de plusieurs politiques

étrangères africaines illustre à quel point ce postulat classique d'une différenciation entre l'interne et l'externe peut s'avérer absurde. En effet, lorsque des élites qui peuvent être criminelles et ou miliciennes se sont approprié les appareils d'État, dans un contexte où de violents conflits internes ont opposé la société aux représentants de l'État, et alors que la fiction de l'intégrité territoriale de l'État n'est parfois maintenue que par l'intervention de forces extérieures, la différence entre l'interne et l'externe semble tout particulièrement obsolète. Même dans les États africains qui ne sont pas déchirés par des guerres intestines, la dichotomie entre l'action politique interne et externe fait souvent peu sens, lorsque leurs dirigeants se trouvent dans l'obligation à la fois de sacrifier à une culture globale de bonne gouvernance, et d'observer des normes d'interaction sociale locales et régionales parfois incompatibles. Dans le monde musulman, pour évoquer un autre exemple, certaines institutions étatiques importées sont en conflit avec une culture politique traditionnelle dans laquelle les communautés politiques et religieuses ne sont pas strictement distinctes. La subdivision d'un État monolithique en différentes unités y est alors en extrême contradiction avec l'idéal d'une nation arabe dans certains cas, d'une communauté de croyants transnationale dans d'autres, ce qui induit, en politique étrangère, de multiples conflits d'intérêt et de nombreuses dissonances.

Ces observations sur les États périphériques nous ramènent à notre hypothèse initiale : la compréhension de la politique étrangère, au sens où l'on l'entend le plus souvent, est liée à l'émergence de l'État moderne occidental. Son analyse la plus répandue, fondée sur une séparation claire entre politique interne et politique extérieure, est bien liée à l'histoire de la formation des États européens, histoire qui donne toujours lieu à l'idéal type de référence lorsque l'on dit l'État. Or la logique sociale de développement qui a sous-tendu le processus d'étatisation à l'européenne n'est pas complètement universalisable, ni donc applicable dans le cadre d'une conceptualisation abstraite et générale de la politique internationale. L'État territorial et national, caractérisé par le monopole de la violence physique légitime ou celle de la levée de l'impôt, son caractère légal rationnel, ne sont que les produits tardifs d'un processus très précisément daté et localisé. Pourtant, cela donne lieu à de nombreux malentendus, toujours vivaces lorsqu'il s'agit d'analyser la politique étrangère d'États non occidentaux. Par exemple, le rôle central que joue la question de la sécurité dans l'analyse de la politique étrangère occidentale reste le produit de la formation conflictuelle et violente des États européens. Le processus de pacification des conflits sociaux internes et l'émergence d'un pouvoir politique démocratique y étaient accompagnés de conflits interétatiques répétés qui ont contribué non seulement à renforcer le pouvoir politique national mais aussi à consolider une nette séparation entre l'interne et l'externe. La pacification interne et la guerre externe menèrent à une dépendance mutuelle entre l'État et la société : la société exprimait un besoin de sécurité que seul l'État pouvait satisfaire, tandis que l'État justifiait son accès aux richesses économiques de la société par la production de sécurité. C'est ainsi que se développa un concept de sécurité reposant en grande partie sur des besoins sécuritaires concordants exprimés par l'État et la société. Cette convergence manifeste, dans l'État national européen, de la nation, de l'État et de la société ne se retrouve pas nécessairement ailleurs. En outre, le mécanisme des rentes politiques et économiques inhérentes au système international post-colonial a largement empêché que se développent dans les États périphériques des mécanismes de dépendance sociale mutuelle similaires à ceux qui caractérisent le modèle européen. Au contraire, la persistance de régimes autoritaires dans certains États périphériques peut être vue comme résultant du fait que dans bien des cas, l'État et la société se considèrent comme des menaces réciproques. La domination étatique et sa mainmise sur la

politique étrangère sont donc souvent perçues moins comme un garant de la sécurité que comme une coercition.

Les particularités sociales et historiques du processus de formation étatique européen expliquent également l'émergence, la nature et la fonction du concept d'intérêt national, si populaire dans l'analyse des politiques étrangères occidentales. La projection de ce concept sur l'étude des États périphériques pose donc elle aussi problème, dans un Sud où la formation de l'État a connu des circonstances historiques si particulières. La formation des États post-coloniaux ne s'est pas faite dans un contexte anarchique de luttes entre États voisins, mais au contraire dans un ordre politique international préétabli par les puissances coloniales, caractérisé par des normes et des rapports de forces auxquels les élites régionales ont dû s'adapter. Il en résulte que l'ordre international post-colonial est caractérisé par des compromis entre les intérêts des grandes puissances et ceux des élites des anciennes colonies, avec des logiques d'interaction complexes et très différentes du modèle d'interaction caractéristique des rapports entre États européens. L'analyse de la politique étrangère des États périphériques doit prendre en compte la différence de ces trajectoires historiques et sociales particulières. La pratique de la politique étrangère est indissociablement liée, dans les pays du Sud, à un processus de formation de l'État encore largement en cours. Elle y est intrinsèquement liée aux conflits sociaux internes persistants, et interdit de ce fait toute approche en termes de cloisonnement interne-externe. Dans un grand nombre d'États dits périphériques, la domination étatique ne peut être dissociée des intérêts particuliers de groupes sociaux qui se sont appropriés les institutions étatiques officielles. Dans ce contexte, il semble presque impossible que le processus d'émergence de l'État suive le modèle européen, et dès lors, l'analyse de la politique étrangère y nécessite le recours à des approches nouvelles, qui échappent à la Foreign Policy analysis anglo-saxonne, comme à bien des modèles d'analyse européen.

Section III : Opportunité et dangers d'un retour à l'analyse culturelle

Réintroduire la culture dans l'analyse de la politique étrangère permet de reconsidérer de manière critique la prétention à l'universalité du postulat du rational choice. Dans cette perspective, une redécouverte, par la recherche scientifique, de l'intérêt que présentent les politiques étrangères des États périphériques, serait de nature à faire progresser la discipline des relations internationales tout entière. En raison de sa concentration quasi exclusive sur l'espace européen et nord-américain, celle-ci a en effet perdu une bonne part de sa capacité à nuancer, affiner et relativiser ses postulats. Il faut, néanmoins, veiller à ne pas remplacer un biais par un autre : une vision culturaliste, tout aussi simpliste comme celle que propose notamment le célèbre Clash des civilisations de Samuel Huntington serait sans doute plus déplorable encore, en prétendant présenter des systèmes culturels unidimensionnels comme fondements de la politique étrangère des États du Sud. La politique étrangère de la République islamique d'Iran ne saurait ainsi être analysée à l'aune d'un antagonisme culturel entre l'Occident et l'Orient : les décideurs iraniens sont à la fois sensibles aux logiques de quête de puissance ou de recherche d'avantages économiques qui animent leurs homologues occidentaux, et liés par la nécessité de légitimer leur pouvoir par des symboles relevant de grammaires locales, comme celle de l'islam chiite. L'observateur a affaire, dans le cas de la politique étrangère iranienne, non pas à une culture islamique unidimensionnelle, mais plutôt à un amalgame complexe mêlant des éléments de rationalité d'origine occidentale, des éléments inhérents à la culture religieuse chiite, et d'autres encore participant d'une tradition du nationalisme iranien. Dans ce contexte, la culture doit être appréhendée comme une composition pluridimensionnelle de

symboles contingents d'évènements historiques. Les approches de politique étrangère intégrant la culture ne s'inscrivent donc pas seulement en faux contre les théories du rational choice, mais dépassent celui-ci, pour l'intégrer même comme un élément culturel d'origine occidentale à prendre en compte. Il doit d'abord en résulter une analyse empirique capable de prendre en compte les particularismes propres aux développements historiques des différents États périphériques : il est fondamental que les États périphériques, en tant qu'acteurs de politique étrangère, ne soient pas assimilés à l'idéal type de l'État occidental. Il doit en résulter ensuite que la variable culturelle, appliquée à l'État périphérique, ne se contente pas de réfuter les propositions classiques de l'analyse de la politique étrangère, mais permette au contraire d'en surmonter les impasses.

Chapitre IV : L'éthique de la politique étrangère

Au moins dans une double perspective, l'éthique est une question classique de la guerre et de la paix ; elle est également une dimension incontournable de l'analyse de la politique étrangère. D'une part, valeurs, représentations et images jouent un rôle dans la mise en place des décisions au sein d'une bureaucratie, elles signifient des orientations qui conduisent à des choix. Comprendre cette incidence appartient en tout premier lieu à une sociologie des valeurs et des normes. Tout choix relèverait dès lors d'une axiologie. De l'autre, il est possible d'interpréter au nom d'une éthique les comportements internationaux. La conduite de la politique étrangère sera confrontée à des traditions instituées et des idéaux qui correspondent aux croyances de l'observateur et de l'analyste. Il y aurait dès lors des conduites éthiques et d'autres qui ne le seraient pas. Ce sont là deux registres bien distincts. Dans le premier cas, est privilégiée une sociologie politique et morale de l'international. Dans le deuxième, on considère la possibilité d'une philosophie des relations internationales dont l'objet serait l'analyse de la politique étrangère.

Dans cette double perspective, il n'est de meilleure introduction à la question éthique que la référence aux classiques. Ces textes nous font comprendre la signification des valeurs et des représentations, à la fois en orientant une sociologie du rapport à la guerre et à la paix et également en proposant une conception du devoir-être international. Souvent organisés suivant la forme du récit, ces textes montrent des acteurs en situation de guerre ou de paix confrontés à leurs dilemmes. Par ailleurs, la dimension tragique et l'invocation des dieux traduisent bien souvent une vision idéale du rapport entre les peuples, les cités et les empires. Nous avons choisi à dessein d'évoquer en guise d'introduction ces références anciennes en raison de l'écho de ces textes au sein de la discipline des relations internationales. La référence aux classiques correspond, en effet, à une polémique académique qui, depuis l'origine formelle de la discipline, divise l'étude des relations internationales, un clivage qui n'a fait aujourd'hui que s'accroître. En effet, traditionnellement, les politistes se réclamant du réalisme mobilisent leurs propres référentiels et chargent leur canon bibliographique en se tournant prioritairement vers une philosophie politique à la fois machiavélo-hobbesienne empreinte de références grecques. Cette anthropologie négative soutient une approche qui se veut scientifique, une analyse des affaires internationales et de la politique étrangère qui affiche ce principe en tant que dogme indépassable. Forts de ce postulat, certains représentants du réalisme stipulent que les considérations éthiques sont hors champ. En tant que déclaration de foi, elles auraient la vertu dormitive de l'opium. En tant que démarche analytique, elles seraient abusives et désigneraient une fausse route, un chemin qui ne mène nulle part.

L'accès aux classiques et le primat des origines que cette démarche vient signifier correspondent à un enjeu décisif. En déclarant s'appuyer sur certains textes fondamentaux, les réalistes soulèvent la question de l'éthique pour l'exclure du champ légitime de la discipline. Rappelons brièvement la plus traditionnelle de ces querelles. Elle concerne un ancêtre de l'étude des relations internationales que les politistes prennent plaisir à citer. Thucydide. A ce titre, le dialogue aux Méliens, un passage bien connu de la guerre du Péloponnèse où l'auteur narre les déboires des habitants de l'île de Mélos aux prises avec le siège athénien, fait l'objet de nombreuses reprises dans la littérature réaliste. La nature a-morale du chantage du fort au faible, la rigueur de l'exécution militaire, tout comme l'absence de compassion devant la souffrance infligée aux Méliens seraient autant de preuves destinées à valider une des règles d'or du dogme réaliste : la scène internationale est une arène où l'éthique est exclue, un enfer réfrigéré où la speranza n'a pas lieu d'être. La lecture de Thucydide est à la fois centrale et stimulante, car elle montre bien comment se constitue une épistémologie des relations internationales fort contrastée. En effet, d'autres passages de la même œuvre incitent à penser précisément le contraire et témoignent du rôle des valeurs dans la communication entre gouvernants et gouvernés, lorsque Thucydide évoque par exemple la mission civilisatrice d'Athènes. Ce même dialogue aux Méliens est aussi sujet à débat. Au cœur d'une telle polémique, certains auteurs n'hésitent à voir chez cet historien grec un des précurseurs d'une réflexion sur la normativité de l'international. Les valeurs attribuées à Athènes témoigneraient d'un idéal dans les relations entre les peuples. Toujours soucieux de la nuance, Raymond Aron avait lui-même interpellé Thucydide. Depuis un réalisme qui s'accommodait fort bien d'un versant libéral, Raymond Aron engage le dialogue avec Thucydide en convoquant un tiers, Tocqueville. Avec l'auteur de la <démocratie en Amérique>, Aron opte en faveur d'une sociologie des valeurs. Il considère une division de l'international où s'opposent l'un à l'autre deux blocs constitutifs. Il associe cette division à des traits sociaux qui nécessitent pour les comprendre de mobiliser une sociologie interprétative : d'un côté une puissance continentale austère et autoritaire, peuplée, selon Thucydide, d'hommes qui conservent l'acquis et n'inventent rien, de l'autre une puissance maritime démocratique et créatrice qui rassemble des hommes novateurs, vifs pour imaginer et pour réaliser leurs idées. Sparte est ainsi le contraire d'Athènes : cette logique de système binaire suppose deux rapports distincts et antagonistes aux valeurs. Se pose alors la question des prolongements dans l'international d'une telle axiologie. Sparte était jalouse de l'autonomie de sa puissance, elle craint l'intrusion d'Athènes chez elle et chez ses alliés. Elle vit sur un repli que menace l'ouverture hégémonique des athéniens. En effet, pour Athènes, la conduite des affaires internationales suppose à la fois la conscience de son propre rôle en tant que modèle au sein du monde grec et également une certaine rationalité dans la chose militaire.

Section I : L'incontournable axiologie : nous et les autres dans la politique étrangère

La politique étrangère peut s'interpréter comme une construction sociale de la réalité, en témoigne la conduite des affaires internationales des cités grecques. Dans cette perspective, le rapport aux valeurs se révèle incontournable. La question des valeurs est dès lors le symptôme le plus manifeste d'une éthique de la politique étrangère. Il exprime à ce titre les formes et le contenu du rapport à l'autre. On optera ici pour une démarche et une approche résolument constructivistes, telles qu'on les retrouve dans un certain nombre de travaux contemporains de science politique ou bien, en amont dans une interprétation deleuzienne du spinozisme. Dans l'extension de cette conception aux relations internationales, l'historicité devient une des variables de la compréhension du phénomène

qui se décline suivant diverses occurrences. Dans cette histoire de la construction de la politique étrangère, trois termes éthiques se dégagent alors avec une grande netteté.

Lorsqu'elle exprime le souci de l'éthique, la politique étrangère de la guerre est considérablement marquée par une tradition en provenance du christianisme, de son versant romain tout en bénéficiant plus tardivement de certains apports de la Réforme. La guerre juste correspond, à ce titre, à un des repères les plus traditionnels de la politique internationale. Celle-ci se constitue en tant que justification de la conduite belliqueuse, apportant la légitimité depuis la religion instituée. La nature des relations Église-État, la constitution d'une pensée chrétienne de l'international, les rivalités entre les théologiens ont donné vie à ces discours. En tant que tradition, la guerre juste invente l'accompagnement approprié du rapport à la guerre. Elle conditionne une participation enthousiaste et permet la cohérence d'un geste sacrificiel. < Mourir pour la patrie >, comme le souligne Kantorowicz, a valeur de référence dans un monde marqué par un droit empreint d'une saine théologie. Dans la guerre, l'éthique de la politique étrangère révèle sa face sombre. En effet, la guerre juste apporte la preuve de l'impérieuse nécessité du sacrifice. Elle désigne la nécessaire mort de l'autre au nom d'une juste cause, elle conduit à l'acceptation du sacrifice et va même jusqu'à glorifier la mort de soi au nom de la défense d'une cause qui ne saurait avoir de prix trop élevé. Cette équation mortifère pose résolument question et a entraîné nombre d'auteurs à analyser les fondements d'une telle éthique. En amont de telles considérations, on rencontre Freud dans son échange avec Einstein. Warum Krieg énonce une anthropologie sur le fait guerrier qui, paradoxalement, rejoint certains des postulats pessimistes de la tradition hobbesienne et machiavélienne sans marquer toutefois de s'inscrire dans la perspective du pacifisme. En temps de paix, la conduite de la politique étrangère s'inspire également de valeurs qui donnent corps à son discours et orientent parfois certaines de ces pratiques. A ce titre, les droits héritiers des diverses révolutions, tout particulièrement en provenance de la République, constituent une tradition importante. Celle-ci a marqué la conduite des gouvernants dans leur rapport aux affaires étrangères, elle continue de le faire aujourd'hui avec d'autant plus d'insistance. Les droits de l'homme s'étendent maintenant progressivement à des aires nouvelles et leur incidence actuelle représente une contrainte majeure sur la politique étrangère des États. Les droits deviennent un langage diplomatique, un horizon d'attente et s'instituent en critères à mi-chemin entre État et société à l'aune desquels est soupesée la question du juste en politique. Ce vœu et cet héritage des lumières sont validés par l'expérience historique. En effet, comme le montrent de nombreux travaux dans le domaine de la paix démocratique, les démocraties ne se font pas ou très peu la guerre. La commensurabilité entre les valeurs et les codes des États démocratiques constitue un frein aux passions belliqueuses. Ce refus de la guerre entre pairs, bien évidemment, encourage et renforce le discours sur les droits et la nécessité de leur extension au monde entier. Si l'on considère la place de l'histoire et des cultures dans la définition des trajectoires de la politique étrangère, une des occurrences les plus significatives en termes d'éthique est très certainement le wilsonisme. Cette tradition qui marque tout le XX^e siècle américain en se prolongeant depuis la présidence de Woodrow Wilson jusqu'à nos jours constitue une éthique bien spécifique. Celle-ci s'articule autour d'une responsabilité principale pour l'Amérique : éduquer le reste du monde à la démocratie. Elle procède d'une téléologie très nettement influencée par le protestantisme américain et ses franges prophétiques, dont Wilson était lui-même originaire. Fruit d'une histoire nourrie d'une culture et d'une religion, cette rhétorique et cette orientation se perpétuent et vont même jusqu'à transcender les clivages des âges, des générations et des partis. Le wilsonisme devient alors une posture. Comme

le souligne Tony Smith, il touche sans exception tous les présidents américains depuis Wilson, jusqu'à même concerner les plus républicains d'entre eux à l'image de Ronald Reagan

L'éthique de la politique étrangère renvoie à la traditionnelle question du choix. Si l'on suit l'affirmation sartrienne, 'mon choix c'est mon image', la politique étrangère procède nécessairement d'un choix et d'un engagement. Celui-ci fait sens au regard de valeurs qu'il prolonge ou bien vis-à-vis des conséquences qu'il occasionne. Le choix dans l'international procède d'une logique de la décision, d'un processus, comme l'a fort bien montré Jervis, inévitablement associé à des images et des représentations. Ces représentations prennent place dans une axiologie et telle décision est susceptible d'être interprétée suivant le corps de valeurs attribuées au décideur. La politique étrangère procède d'une relation entre deux instances, nous et l'autre, nous et le monde, l'émetteur-décideur et le destinataire. Trois modes relationnels concernent ces protagonistes. C'est en tout premier lieu la distance entre l'ici et l'ailleurs qui caractérise l'éthique de la politique étrangère ; celle-ci est une politique qui vise le lointain. Bien évidemment, l'expansionnisme, la conquête procèdent d'un ethos de la maîtrise, d'un esprit de la conquête comme le souligne Benjamin Constant en évoquant Napoléon. Un tel esprit renvoie à une éthique dont il faut nécessairement discuter les termes. Dans la politique étrangère, la relation éthique se mesure également à la distance entre le décideur et le monde. Entre ces deux instances, l'être du décideur et la représentation que celui-ci se fait du théâtre mondial, s'élabore une vision du monde. A cet égard, l'approche constructiviste est celle qui a le plus tenu à mettre l'accent sur cette dimension de la politique internationale. Enfin, la politique étrangère est le signe même d'un nécessaire décalage entre celui qui l'énonce et celui qui est le destinataire. Cette différence entre deux collectifs dans une relation inégale, "nous" et les "barbares", si précisément on reprend le fil d'une pensée antique, est cruciale. Elle est constitutive de nombre de questions aujourd'hui centrales, les rapports interculturels et la tension entre le relativisme et l'universalisme principalement. Revenons une nouvelle fois de plus aux classiques. Dans bon nombre d'auteurs à la fois grecs et latins, la problématique du "barbare" est posée bien souvent avec une grande acuité. Pour bénéficier de cet enseignement, il faut néanmoins faire fi du tropisme thucydidien qui, invariablement, caractérise les internationalistes. Dès lors, on préférera Hérodote à Thucydide et lira avec profit César. Ces textes nous éclairent au moins sur trois points fondamentaux. En premier lieu, ils font écho à une question que l'on retrouvera dans l'histoire moderne, notamment dans son versant libéral. L'Autre, le Barbare ne connaît pas le commerce. En conséquence tel que César l'envisage dans la guerre des Gaules, son courage est sans bornes et il peut se consacrer corps et âme à la poursuite de ses activités guerrières. Deuxièmement, grecs et romains pensent la différence entre deux mondes aux capacités inégales. En ce sens, le barbare est un rustre, la distinction du grec et du romain provient de son effort sans cesse renouvelé de se maintenir à un niveau supérieur à celui de ceux qui vivent à l'extérieur du monde civilisé. Troisièmement, cette confrontation est nécessaire pour le dominant car elle comporte une dimension existentielle incontournable : la découverte de soi à travers l'Autre guide les conquêtes et les guerres. En reconnaissant le courage des gaulois, César devine le barbare en lui en tant que propre de l'homme et pose la culture comme régulateur de passions et d'instincts qui demeurent néanmoins indispensables à son accomplissement de citoyen romain. Dans son épopée, Ulysse hésite à trouver le chemin du retour pour mieux se connaître lui-même. Le meurtre du Cyclope révèle dès lors l'accomplissement d'un destin aventurier autant qu'il signifie une ontologie. Un tel rapport à l'Autre est marqué par le sceau d'un universalisme conquérant. C'est dans cette perspective aujourd'hui que l'universalisme de la politique des États occidentaux se voit

critiqué. Quand bien même ils se prévalent d'une éthique, ces États dont la prétention universaliste repose sur une supériorité économique et politique sont confrontés à un front du refus de la part de nombre de leurs interlocuteurs soucieux de leur opposer leur particularité culturelle et la spécificité de leur histoire. De tels débats assez vifs se poursuivent depuis plusieurs décennies, notamment depuis la décolonisation. Pourtant, à la faveur des droits de l'homme et de leur renouveau, l'argument relativiste a récemment perdu de sa portée. On note au contraire l'usage, de la part des dominés, des réserves de sens fournies par le droit et la morale de l'Occident, pour venir à bout de l'intransigeance et des résistances des États du Nord.

La prise en compte des inégalités économique et politique doit être le préalable à toute réflexion sur l'éthique. C'est depuis une telle asymétrie que se construit cette double distance entre nous et le monde et entre nous et les barbares. Fusse-t-il le plus vertueux, l'universalisme pose question. Dans un tel contexte, une éthique de la domination caractérise pleinement les rapports internationaux. Les jeux de puissance sur la scène internationale font écho, à ce titre, à une vision pleinement aristotélicienne suivant laquelle il ne saurait y avoir d'égalité entre inégaux. Pourtant la progressive évolution des thématiques éthiques, leur montée en généralité dans la vie internationale, plus récemment les voies de leur globalisation nous incitent, depuis la situation de l'inégalité, à penser autrement la question éthique et à relever les spécificités du présent.

Section II : l'éthique de l'inégalité

Ce rapport entre nous et l'autre a pour contexte une scène où règne une profonde et irréductible inégalité. L'Autre est ce barbare dont le sort est d'être corrigé ou dressé, éduqué dans le meilleur des cas. Une scène internationale marquée par de profondes disparités de puissance et de moyens est résolument propice à la conquête, à la domination et à l'accumulation, comme l'ont démontré les différentes sociologies critiques de l'international. Les politiques étrangères de l'expansion constituent bien évidemment un jalon dans l'histoire des guerres et des relations internationales. Dans un tel contexte, la politique étrangère du fort est inspirée par son sentiment de supériorité tout comme par l'exigence de voir le faible obtempérer face à ses exigences stratégiques, économiques et culturelles. Aussi, l'inégalité est-elle propice à la définition d'une éthique de la puissance justifiant le fort dans sa domination sur le faible et renforçant ainsi l'universalisme conquérant. La puissance culturelle qui accompagne en règle générale le projet impérial conçu militairement et économiquement donne un sens aux relations internationales. On croise ici les conceptions néo-gramsciennes que Robert Cox ou Susan Strange ont développées dans leur interprétation du phénomène américain. Certes, les États-Unis ne souffrent d'aucune rivalité ni sur le plan économique, ni dans le domaine militaire. Par ailleurs, les talents et les efforts qu'ils déploient en matière de culture démontrent l'importance qu'ils attribuent eux-mêmes à ce facteur. Dans ces conditions, le primat du Nord sur le sud se traduit par une domination sans entrave accompagnée de paternalisme. En amont, l'histoire de la colonisation se révèle, ici, tout à fait éclairante pour comprendre un fait social qui marque dans la continuité du XIX^e au XX^e siècle une grande part des rapports internationaux. Dans ces conditions, prend forme une véritable politique étrangère de l'assujettissement. La libre expression de la puissance est-elle, pour autant, la voie la plus adéquate dans la définition de la politique étrangère de l'hégémon ? Les expériences contemporaines de la puissance hégémonique nous incitent à prendre nos distances vis-à-vis des dénonciations de la dépendance qui se borneraient à renvoyer le fort devant son absence de considération pour le faible. Comment interpréter des politiques étrangères de la reconnaissance ? Pour les démocraties

occidentales, la décolonisation d'abord, puis l'ère post-colonial marquent l'émergence d'un tel souci intéressé » en effet, le progrès d'une construction de l'international en termes d'interdépendance encourage les diplomaties occidentales à concevoir tout du moins formellement une intégration par le multilatéral des autres nations au vu d'un projet commun. La politique étrangère retrouve ici une fonction traditionnelle, les civilités dans la société de cour, un éloge des formes et des pratiques d'adoubement aux vertus et à la théâtralité régulatrices. Pour mesurer l'effet de normes nouvelles, il faut également tenir compte de facteurs résolument internes. Ainsi, la montée en force du multiculturalisme dans la société américaine et la mobilisation des divers groupes ethniques qui œuvrent à exercer une influence dans le domaine de la politique étrangère donnent à voir un nouvel aspect de la politique étrangère des États-Unis. Des entrepreneurs de normes se mobilisent en faveur d'une éthique et parviennent parfois à influencer lourdement des décisions de politique étrangère. Citons tout particulièrement ici un exemple révélateur. Audie Klotz, dans son travail sur le renforcement des sanctions à l'encontre du régime sud-africain de l'apartheid montre le rôle du lobby afro-américain aux États-Unis et son incidence sur la politique étrangère de Reagan. L'inégalité économique et politique est une source d'interrogation pour les diplomates. En effet, plusieurs exemples historiques sont là pour rappeler les inconvénients d'une trop grande sévérité à l'encontre d'États affaiblis, notamment en raison des méfaits qu'ils avaient ou auraient commis, ou bien simplement du fait de leur infériorité économique et politique. On reconnaît une des critiques les plus couramment adressées aux diplomaties occidentales lors du traité de Versailles. La détresse économique de l'Allemagne ainsi que le ressentiment d'un peuple n'auraient fait qu'aggraver en raison du traitement infligé au Reich. Cette conscience de la nécessaire prise en compte des intérêts du faible hante aujourd'hui nombre de décideurs qui appellent à l'aide économique pour soutenir des reconstructions à la suite d'une guerre et de la signature d'un traité de paix. Quelles sont les exigences qui s'imposent à la politique étrangère dans ce domaine ? Comment, d'une manière générale, se constituent les relations à l'inférieur également dans le cas où celui-ci n'est pas nécessairement un criminel ? En effet, la situation de l'inférieur en détresse constitue également un dilemme. L'anthropomorphisation du politique fait ici son œuvre et se trouve posée la traditionnelle question de la « non-assistance à personne en danger ». Certains auteurs comme McElroy montrent que l'égoïsme des États est moins étroit qu'il n'y paraît, notamment lorsque le riche est confronté à la famine de l'autre. D'autres, comme Shue, font valoir les devoirs incontournables qui pèsent sur la conduite de la politique étrangère au regard de l'impératif du vivant. D'une manière plus générale, on veut désigner ici la question d'une responsabilité utilitaire. Depuis une vision contractualiste, les dirigeants des pays du Nord songent aux méfaits d'une politique étrangère intransigeante et autoritaire qui pourraient se retourner contre leurs propres intérêts. Il faut soutenir économiquement certains régimes de peur de voir un vide du pouvoir s'instaurer dans des régions turbulentes. Les Balkans et les récents soutiens au nouveau régime de Belgrade en témoignent. Dans ce domaine sectoriel de la politique étrangère, la réforme des sanctions économiques dans un premier temps, leur multiplication après la chute du mur de Berlin, puis leur critique, témoignent pleinement du poids du critère de l'utile dans l'évaluation morale d'une politique étrangère. Depuis les années 1970, une série de réflexions appelle les décideurs à un plus grand souci du bien-être de leurs partenaires dans les domaines relevant bien souvent d'une grande technicité. On voit ainsi l'apparition d'une éthique du développement, d'une éthique nucléaire, d'une éthique de l'intervention militaire, d'une éthique environnementale, d'une éthique médicale... À bien des égards, les pressions éthiques sur la politique étrangère des États conduisent à un renouveau de bon nombre de débats moraux. Comme le souligne Ulrich Beck, la conscience d'un risque mondial est à

l'origine d'une telle exigence. Si elles ne sont pas maîtrisées à temps, nombre de situations sont susceptibles d'avoir des conséquences désastreuses pour l'ensemble des acteurs internationaux confrontés au partage du risque. Aussi, à la faveur des travaux de Krasner, on désigne par régimes les systèmes de normes qui se mettent en place pour faire face à ces situations d'urgence. Une nouvelle étrappe semble aujourd'hui franchie. Le moteur de ce désir de régulation est, de nouveau, l'intérêt bien compris de chacun, désireux de préserver ses acquis. Aujourd'hui, s'exprime également avec davantage d'insistance un discours où s'agrègent des préoccupations formulées en termes de 'biens communs de l'humanité', avec pour principales cibles la santé et la nature. Pour l'heure, si la politique étrangère n'a pas encore cédé au principe de précaution, les demandes sociales qui valident ce principe pourraient, en revanche, l'amener, un jour ou l'autre, à l'intégrer dans sa dynamique. Cette éthique intéressée du recours universel se prolonge dans les universaux dont il faut souligner la portée. A cet égard, la question nucléaire se révèle tout à fait décisive pour comprendre une évolution dans les rapports à la mort au sein des sociétés occidentales. Les années 1970 et 1980 ont été considérablement marquées par des débats sur l'extension de l'arsenal des pays occidentaux et sur la possibilité d'ouverture du cercle des pays nucléarisés. Les rapports de force et les prises de position des différents intervenants, diplomates, experts, fonctionnaires... ont donné lieu à une confrontation entre deux positions éthiques. Au nom d'un principe de réalité et contre la position Kantienne, les diplomates des pays nucléarisés ont opté en faveur de la raison d'un homme calculateur et sage, doté d'une salutaire mémoire des désastres. Tout en même, ces pays cautionnent et renforcent une éthique de l'inégalité en faisant obstacle à l'entrée de nouveaux membres au sein du club de l'atome. La différence entre les moyens dont ils disposent et ceux de leurs émules potentiels leur permet de maintenir ce monopole et de réguler cette arène politique et scientifique. L'éthique nucléaire suppose la différence entre la sagesse de la raison du fort et l'inconséquence de la déraison des faibles. L'éthique du recours pose la question de l'universalisation des principes. Force est de constater que les inquiétudes politiques au sujet des risques mondiaux sont propices à la montée en force d'une éthique globale. Celle-ci repose principalement sur un socle universel qui se consolide de jour en jour : le rapport au corps.

Section III : L'universalisation de l'éthique par l'inter temporalité

Cette universalisation des principes prend son essor dans un phénomène d'une nature tout à fait contemporaine. En effet, la fin de la guerre froide a provoqué une entrée dans l'ère de la repentance, comme l'ont fort bien remarqué à la fois politistes, juristes et philosophes. Ce processus encourage une investigation dans le passé des nations, une réécriture de l'histoire des guerres, qui somment les gouvernants d'aujourd'hui de faire acte de repentir au vu des crimes commis dans le passé par leurs prédécesseurs. Ce même mouvement touche également les dirigeants de la politique étrangère des principaux pays occidentaux qui ont eu à justifier leurs choix pendant la guerre froide, à l'image des décideurs américains vis-à-vis de l'Amérique latine, ou de la France au regard de la guerre d'Algérie. La présence de la mémoire dans la politique étrangère ne fait que consolider le poids de l'éthique du recours : elle est la preuve de l'extension au domaine du passé du respect du corps comme sanctuaire. Des dynamiques nouvelles frappent les États occidentaux et mettent en question la conduite de leur politique étrangère, comme en témoigne la crise qui a happé dans son sillage aussi bien les diplomaties américaines et européennes que de nombreux acteurs économiques et financiers du secteur privé forcés de rendre des comptes auprès de différents plaignants qui réclamaient justice. D'une manière plus générale, en Europe, la question de la guerre et du rapport aux armées est au centre de polémiques qui contraignent, dans l'après-coup, gouvernement et État-

major à justifier leurs décisions et à rendre des comptes. A ce titre, la première guerre mondiale est tout aussi concernée, comme en témoignent les débats à propos des fusillés de 1917. Dans le monde extra-occidental également, le Japon est toujours visé par des demandes de réparation aussi bien symboliques que financières en raison du comportement de son armée dans les pays occupés pendant la seconde guerre mondiale et au titre du traitement infligé aux prisonniers de guerre et de leur travail forcé. Ces différents exemples attestent de la crise de sens de la décision dans. Les protagonistes d'aujourd'hui ne se reconnaissent pas dans les choix du passé et ce décalage suffit à faire plier les descendants des coupables. Aussi, si les relations internationales étaient scandées pendant la guerre froide par le couple du diplomate et du soldat, comme le soulignait Raymond Aron, si Pierre Hassner indique la force nouvelle du barbare et du bourgeois, on peut considérer que la politique mondiale de la repentance est le résultat d'un nouveau mariage qui se prolonge dans une lune de miel planétaire, celui de l'avocat de l'historien. Un véritable espace public de litige se constitue, sous la forme d'une escalade que certains, comme Jean Michel Chaumont, ont désigné par la métaphore de la "concurrence des victimes".

Section IV : la dépossession de la politique étrangère par l'éthique

Pour les dirigeants de la politique étrangère, l'incapacité à maîtriser le passé est d'autant plus délicate qu'elle sape la mainmise sur le présent. Ces critiques ont en effet pour conséquence de décentrer les critères de l'évaluation de l'État et du droit international public pour introduire une sphère privée de la contestation qui se compose principalement à la faveur de l'expression communautarienne, des innovations du droit américain, enfin suivant les intérêts des entreprises économiques à obtempérer aux éventuelles demandes qui lui sont adressées en matière de crimes de guerre. Cette nouvelle éthique inter temporelle suit le chemin de la privatisation des relations internationales, en phase avec la dynamique de réseaux qui rendent possible la diffusion de la contestation. Elle est en prise sur la société américaine, caisse de résonance privilégiée pour les voix de ces redresseurs de tort et ces hérauts d'une justice planétaire. Les conséquences pour l'éthique de la politique étrangère sont notables. La domination du fort sur le faible ne règle plus nécessairement les codes de cette normativité nouvelle. Par ailleurs, la sectorialisation et la délimitation des aires de compétence suivant la technicité ou même les valeurs des communautés n'est plus de mise. Un registre inédit de la morale par la globalisation voit le jour. L'interdépendance politique et économique permet l'interdépendance morale et chacun, individu, communauté, ONG, avocat, intellectuel, exige, à la mesure de ses capacités, ce qu'il considère être son dû. Aujourd'hui confrontés à cette nouvelle phase historique des relations internationales, nous ne pouvons plus échapper à la question de son évaluation. Cette globalisation a-t-elle pour résultante un progrès ? on retrouve ici la question déjà envisagée en son temps par Kant à laquelle celui-ci avait répondu par l'affirmative. La transition du XX è vers le XXI è siècle est profondément marquée par une sensibilité accrue vis-à-vis de la cruauté qui n'est pas sans rappeler, dans sa dynamique, l'époque des Lumières. En tant que tels, le droit et ses usages moraux ont pour effet une protection plus large des individus et placent, corrélativement, les États et les responsables gouvernementaux en position d'éternels accusés. Que reste-t-il aux décideurs de la politique étrangère dans de telles conditions ? Le réalisme ainsi que l'interprétation schmittienne mettaient l'accent sur le primat de l'État et de son calcul dans la conduite des affaires étrangères, de la guerre et de la paix. Aujourd'hui, ces considérations sont fortement ébranlées avec la transformation de l'altérité, avec l'émiettement du "nous". La politique étrangère s'est-elle adaptée ? On est raisonnablement enclin à en douter. Une fois le masque du stratège tombé, le roi est nu et il ne reste plus grand-chose aux figures de l'assurance du pouvoir.

Doit-on considérer par là, comme semblent l'affirmer les anciens partisans de la post-modernité, que l'éthique et ses auteurs sont les vainqueurs de ce tournant international ? Certes, les thèses de Carl Schmitt sur le primat du politique et sur la décision sont infirmées par la réalité de l'après-guerre froide. A l'inverse, on pourrait aussi considérer que la montée en force du libéralisme économique, tout comme son accompagnement par les agents de la pacification des mœurs, un marché de la vertu dont les cœurs scandent l'ode à la globalisation, ne font que confirmer les peurs schmittiennes d'un monde où le politique serait en retrait. Signe ultime d'un souci éthique dans les affaires internationales, les activistes ont de plus en plus tendance à élire pour cible prioritaire de leur influence d'autres acteurs non étatiques. La politique étrangère des États demeurent tout de même digne d'intérêt, à l'image des campagnes en faveur des interventions pour des raisons humanitaires. Cependant, les réseaux éthiques ont compris que les entreprises économiques étaient des cibles beaucoup plus réactives que les États et que, par ailleurs, une campagne dirigée contre elles pouvait, dans un deuxième temps, faire réagir les États dont ces entreprises sont originaires. Se dessine alors la trame d'un système mondial où prime un espace public de la critique ; sa charpente est la publicité du scandale. D'un point de vue éthique, l'action ne s'inscrit pas dans la continuité d'un projet à long terme, comme pourrait le signifier, par exemple, une régularité dans le soutien à l'Afrique, mais elle répond bien davantage à des sollicitations ponctuelles au gré d'une capacité à s'émouvoir activée au son de la mesure des intérêts. Pour la réflexion, se profile un objet qu'il faut reconsidérer à l'aide de nouveaux paradigmes, la mesure de l'intéressement.

Chapitre VI : L'intérêt national : une notion, trois discours

S'il existe une notion populaire en relations internationales, c'est bien celle d'intérêt national (1) : omniprésente dans les discours des praticiens de la politique étrangère, on la retrouve également dans les analyses savantes de la politique internationale. Côté pratique politique, l'intérêt national est mis en avant par des responsables politiques lorsqu'ils exposent les raisons de leurs actions et de leurs décisions de politique étrangère. « je le fais parce que je crois que c'est l'intérêt de la France », a répondu par exemple François Mitterrand lorsque les journalistes lui ont reproché l'accueil du général Jaruzelski à l'Élysée en 1985 ; quant à Jacques Chirac, à peine arrivé au pouvoir en 1995, il justifie sa décision de reprendre les essais nucléaires français dans le Pacifique par des exigences de la « sécurité et des intérêts supérieurs de la nation ». De même, les diplomates se persuadent volontiers que 'la diplomatie exprime, défend et développe l'intérêt national'. De leur côté, les néo-conservateurs américains Irving Kristol, Owen Harries et Robert Tucker, désireux de contribuer à rendre la politique étrangère américaine plus efficace et cohérente, lancent une revue de politique internationale appelée *The National Interest*, précisément parce que le premier et principal objectif de la politique extérieure américaine doit être la défense et la promotion de l'intérêt national des États-Unis. C'est toujours par rapport à l'intérêt national que les commentateurs de l'actualité politique internationale évaluent et jugent la politique extérieure d'un gouvernement : ainsi, l'opération " Tempête du désert " a amené le *Nouvel observateur* à se demander si la France, en choisissant le Machrek des gouvernements contre le Maghreb des peuples, n'a pas compromis son image et ses intérêts, alors qu'aux États-Unis, un débat a opposé partisans de l'intervention armée

estimant que celle-ci avait servi l'intérêt national des États-Unis, et leurs adversaires qui affirmaient que l'opération 'tempête du désert' était allée à l'encontre de l'intérêt national américain.

Enfin, la notion est omniprésente dans le champ universitaire des relations internationales : de Hans Morgenthau affirmant qu'en politique étrangère il n'y a qu'un seul impératif catégorique, un seul critère de raisonnement, un seul principe d'action : l'intérêt national, à Alexander Wendt reconnaissant que personne ne nie que les États agissent sur la base des intérêts tels qu'ils les perçoivent, en passant par Raymond Aron selon qui la politique étrangère peut se définir comme l'art de gérer le commerce avec les autres États au mieux de l'intérêt national, pratiquement donc, tous les théoriciens utilisent cette notion dans leurs tentatives d'explication de la conduite des États sur la scène internationale. A première vue, cette ubiquité de l'expression « intérêt national », qui ne date pas d'aujourd'hui, tend à accréditer l'idée que cette notion est susceptible de faire l'objet d'une compréhension rationnelle, d'une définition concrète, ainsi que d'un usage spécifique, et que donc ne saurait faire aucun doute la suprématie de l'intérêt national comme guide de l'action politique extérieure d'un État-nation. Reste à noter que le consensus relatif au recours universel à la notion d'intérêt national n'implique aucune unanimité quant à la signification substantielle de ce terme. Déjà en 1952, Arnold Wolfers avait estimé que la popularité dont jouissent des formules politiques

(!) Le terme « intérêt national » sera employé ici comme représentatif de l'ensemble de ses équivalents que sont, entre autres, l'intérêt vital, l'intérêt de tel ou tel pays, notre intérêt, l'intérêt supérieur, etc... au singulier comme au pluriel

telles que l'intérêt national ou la sécurité nationale parmi les hommes d'État, essayistes et théoriciens réalistes, tendait plutôt à démontrer qu'elles peuvent ne pas avoir la même signification pour tout le monde, qu'elles peuvent même ne pas avoir de signification précise du tout, voire qu'elles sont susceptibles de permettre à qui que soit de revêtir une politique quelconque d'un label attractif mais trompeur. Plus d'un demi-siècle plus tard, ce jugement sceptique à l'encontre de l'expression intérêt national est plus que jamais d'actualité : même en laissant de côté le discours politique de cette notion, l'examen attentif que Wolfers appelait de ses vœux permet de constater qu'à la conception réaliste sont venues s'ajouter, d'abord une vision libérale, et ensuite une approche constructiviste de l'intérêt national, ce qui augure mal de l'espoir de faire de cette notion un concept univoque susceptible d'améliorer notre compréhension de la politique étrangère des États.

Section I : la conception réaliste : l'intérêt national défini en termes de puissance

Les premiers théoriciens à avoir vu dans l'intérêt national le facteur explicatif de la politique étrangère des états ont été les réalistes. Selon les réalistes dont la doctrine remonte à Thucydide, Hobbes, et Rousseau, la politique internationale diffère de la politique interne par sa structure anarchique : tandis que la sphère politique interne se caractérise par l'existence d'un monopole de la violence physique légitime, il n'existe aucune autorité reconnue comme telle au-dessus des États souverains. Cette structure anarchique des relations interétatiques se double de leur nature

conflictuelle. En effet, à cause de l'absence de tout Léviathan supra-étatique, le risque de guerre est en permanence suspendu telle une épée de Damoclès au-dessus des États : la guerre, dit Kenneth Waltz, existe parce que rien ne l'empêche. Or, si les relations entre les États se déroulent à l'ombre de la guerre, alors les états se sentent en permanence en insécurité les uns par rapport aux autres, et leur principal souci concerne leur sécurité. L'intérêt national d'un État, c'est-à-dire ce qui lui importe en premier consiste alors à assurer sa sécurité : dire qu'un pays agit conformément à son intérêt national signifie que, ayant examiné les exigences de sa sécurité, il essaie de les satisfaire. Quelles sont alors concrètement les exigences en question ? D'après les réalistes, la sécurité d'un État définie la plupart du temps dans un sens large et incluant donc, au-delà de la survie physique, l'intégrité territoriale, l'indépendance politique, l'identité culturelle, dépend de la position occupée dans le système international relativement aux autres États. Cette position étant elle-même déterminée par la configuration générale des puissances, c'est-à-dire par la distribution des capacités essentiellement militaires dont dispose chaque État, l'intérêt national est in fine défini en termes de puissance, car la seule façon pour un État d'assurer sa sécurité est de disposer soi-même de suffisamment de puissance pour dissuader les autres États de tenter de lui imposer leur volonté. Pour Hans Morgenthau, le principal poteau indicateur qui aide le réalisme politique à trouver sa voie à travers le paysage de la politique internationale est le concept d'intérêt défini en termes de puissance. Dédit de la structure anarchique des relations internationales, dérivé de leur nature conflictuelle, et s'imposant ipso facto aux décideurs à la tête des unités étatiques, en ce qu'il les contraint à pratiquer une politique étrangère synonyme de politique de puissance, l'intérêt national des réalistes implique deux dimensions substantielles.

Tout d'abord, l'intérêt national est nécessairement égoïste par rapport aux intérêts extra-nationaux. Dans la mesure où les États se trouvent dans un système de jeu à somme nulle, la satisfaction de l'intérêt national d'un État ne saurait tenir compte ni des intérêts nationaux des autres États, ni a fortiori d'on ne sait quel intérêt commun de l'humanité : l'intérêt national indique une politique mise en œuvre en vue de promouvoir les demandes nationales et non pas celles de l'humanité tout entière. Ensuite, l'intérêt national transcende forcément les intérêts privés sub-nationaux. Étant donné que la satisfaction de l'intérêt national d'un État est synonyme de maintien de sa sécurité, et que cette sécurité est elle-même la condition sine qua non de la possibilité pour les particuliers membres de cet État de poursuivre leurs propres intérêts privés, la satisfaction de l'intérêt national ne se fait pas sans tenir compte de ces derniers ; l'intérêt national n'est pas réductible aux intérêts privés. Ce sont ces deux dimensions concrètes de la conception réaliste de l'intérêt national qui constituent les points de départ des conceptions libérales et constructivistes. A l'origine au moins indirecte de la vision libérale de l'intérêt national, qui refuse essentiellement le postulat de la différence de nature entre intérêt national et intérêts privés ou particuliers, se trouve la critique behaviouriste que la conception réaliste a subi dès les années 1950. Adeptes de la méthode des sciences dures en sciences sociales, et notamment de la rupture épistémologique, les behaviouristes reprochent aux réalistes tels que Morgenthau d'accepter sans esprit critique l'expression intérêt national, notion anté-scientifique par excellence. Cherchant à étudier non pas la politique étrangère de cet État reposant sur un hypothétique dessein, mais les décisions et actions concrètes d'un État sur la scène internationale, ils refusent de voir dans l'intérêt national le facteur permettant et à l'observateur et au praticien de saisir l'étonnante continuité qui fait apparaître la politique extérieure américaine, britannique et russe comme un continuum rationnel et intelligible, quelles que soient les motivations, préférences et les qualités morales et intellectuelles des hommes d'État successifs, et

affirment que l'intérêt national est constitué tout simplement par tout ce que la nation, c'est-à-dire le décideur, décide qu'il est. De leur conception subjective de l'intérêt national, ils déduisent logiquement que cette notion n'a guère d'avenir en tant que concept analytique susceptible de permettre une meilleure compréhension de la politique étrangère, et ils finissent par l'abandonner, pour preuve, le meilleur spécialiste behaviouriste de la politique étrangère, Graham Allison, ignore complètement ce concept.

Reste bien sûr que cette attitude de rejet de toute approche théorique de la notion d'intérêt national ne laisse pas sans réaction les réalistes non behaviouristes et, tout au long des années 1970 et 1980, se multiplièrent les tentatives visant à rendre le concept d'intérêt national scientifiquement opérationnel. Ainsi Daniel Nuechterlein a-t-il distingué, par voie décroissante, quatre degrés d'intensité de l'intérêt national d'un pays ; intérêt de survie, intérêt vital, intérêt majeur, intérêt périphérique, en procédant à une étude de l'efficacité comparée de la politique menée en la matière par les présidents américains, depuis Wilson jusqu'à W.Bush. De son côté, Stephen Krasner a tenté de réfuter la conception subjective de l'intérêt national, en démontrant, à partir de plusieurs études de cas, dont une analyse comparative de la politique d'investissement des firmes multinationales d'origine américaine au Chili et de la politique des États-Unis à l'égard de ce pays à l'époque du gouvernement Allende et de l'arrivée au pouvoir du général Pinochet, qu'il existe bel et bien un intérêt unitaire et à long terme des États-Unis, et que son contenu est déterminé par les autorités au pouvoir à Washington, indépendamment des intérêts particuliers et à court terme des grandes entreprises américaines. Enfin, et s'inspirant des travaux de Charles Osgood relatifs aux rapports délicats entre intérêt national et éthique internationale, David Clinton a entrepris une tentative de réhabilitation de la notion comme guide moralement acceptable d'un état sur la scène internationale. Mais ces efforts n'ont guère permis de faire oublier l'impression fâcheuse laissée aux non-réalistes par la querelle qui avait opposée, à la fin des années 1960, le plus illustre des théoriciens de l'intérêt national, Hans Morgenthau, au plus brillant des praticiens de l'intérêt national, Henri Kissinger : alors que le second défendait la politique qu'il menait au Vietnam au nom de l'intérêt national américain, le premier critiquait cette politique au nom de ce même intérêt national. En conséquence, les théoriciens qui ont le mieux tiré parti de la critique behaviouriste sont les libéraux, qui affirment eux aussi que le propre de l'intérêt national, c'est d'être ce que la nation décide qu'il est.

Section II ; la vision libérale : l'intérêt national issu des préférences sociétales

Dans la littérature théorique des relations internationales, il n'existe à notre connaissance aucun exposé explicite de la vision libérale de l'intérêt national. Cette conception peut néanmoins être déduite de la théorie libérale générale des relations internationales, dont la meilleure présentation moderne est proposée par Andrew Moravcsik. S'appuyant sur la philosophie politique de Locke, Smith et Kant, Moravcsik fait des individus, ontologiquement antérieurs aux États et agissant seuls ou agrégés en regroupements de nature privée, les acteurs fondamentaux de la politique en général et des relations internationales en particulier. Rationnels, au sens où ils sont capables d'effectuer dans le champ politique des choix les plus efficaces en termes de rapport coûts/bénéfices, les acteurs sociétaux cherchent, à travers l'action individuelle ou collective, à promouvoir leurs intérêts matériels ou spirituels, en vue d'atteindre le bien être tel qu'ils le définissent. Lorsque la satisfaction de ces intérêts ne peut se faire au moindre coût par les seuls acteurs sociétaux, ils en confient la charge à l'État, qui a été érigé dans ce but par la société civile, et qui n'est donc pas un acteur

autonome par rapport à la société civile comme chez les réalistes, mais le simple commis des intérêts particuliers. Ceci est notamment le cas sur la scène internationale, où l'État a pour mandat de promouvoir ceux des intérêts particuliers que les individus ne peuvent eux-mêmes défendre directement. Le premier point qui différencie la conception libérale de l'intérêt national de la conception réaliste réside ainsi dans le fait que, pour les libéraux, l'intérêt national qu'un État cherche à défendre grâce à sa politique extérieure n'est nullement transcendant par rapport aux intérêts privés ; tout au contraire, il leur est immanent, déterminé par les données sociétales internes d'un État et non par les données environnementales externes, l'intérêt national reflète les demandes sociétales ; il est par là même non pas unitaire, mais pluraliste.

Mais si, pour les libéraux qui inversent en quelque sorte la définition behaviouriste, l'intérêt national est ce que le décideur formule comme tel, ils n'assimilent pas pour autant cet intérêt national à la somme des intérêts privés de la société civile. Loin de là même, car au sein d'une société civile, il n'y a aucune harmonie spontanées entre intérêts privés. Comme les différents acteurs sociétaux ne disposent de ressources politiques équivalentes leur permettant d'espérer une satisfaction égale de leurs intérêts respectifs, l'État ne représente jamais que celui ou ceux des sous-ensembles, plus ou moins grands, de la société civile, capables d'accéder aux autorités politiques et de leur imposer comme leurs légitimes préférences. La politique gouvernementale est contrainte par les identités, intérêts et pouvoirs des individus et groupes à l'intérieur et à l'extérieur de l'appareil d'État, qui exercent en permanence des pressions sur les décideurs pour qu'ils adoptent des politiques conformes à leurs préférences. Autrement dit, l'intérêt national des libéraux équivaut à l'intérêt des acteurs sociétaux majoritaires. Selon l'idée que ces derniers se font de la façon la moins coûteuse de promouvoir leurs intérêts, l'intérêt national d'un État en politique extérieure peut alors être ou bien égoïste par rapport aux intérêts des autres sociétés civiles représentées par leurs États respectifs, ou bien compatible avec ces derniers. Ainsi, si par exemple au sein d'une société civile une majorité d'individus s'estime lésée par une politique économique libre-échangiste et parvient à imposer aux autorités étatiques l'adoption d'une politique économique protectionniste ou mercantiliste, l'intérêt national sera défini de façon égoïste dans le domaine des relations économiques internationales ; à l'inverse, si l'ouverture des frontières économiques est perçue comme bénéfiques par la majorité des acteurs sociaux ou au moins ceux par ceux capables de se faire entendre par les gouvernants, alors l'intérêt national sera défini d'une façon parfaitement compatible avec les intérêts nationaux des autres États, en l'occurrence sous forme d'une politique de réciprocité commerciale, de négociations multilatérales en vue de la résolution des conflits.

Il s'ensuit que, dans la conception libérale, l'intérêt national n'est pas donné une fois pour toutes ; il évolue au contraire, selon les demandes sociétales qu'il exprime, c'est-à-dire selon les capacités elles-mêmes évolutives des différents acteurs sociétaux à faire prévaloir au sein de l'appareil étatique leurs préférences respectives. Et c'est là que vient se greffer la deuxième différence importante avec la conception réaliste. Alors que, pour les réalistes, le postulat de l'indifférenciation fonctionnelle d'États soumis aux contraintes d'un système international anarchique implique mécaniquement une définition égoïste de l'intérêt national en termes de puissance. Chez les libéraux, l'intérêt national n'est pas a priori exclusif des intérêts nationaux d'autrui : dans la mesure où il est ce que les individus et groupes sociaux veulent qu'il soit, il se traduit par des politiques étrangères poursuivant des combinaisons variables de puissance, de sécurité, de bien-être, ou même d'éthique, selon les demandes et valeurs exprimées par les groupes sociaux dominants. Davantage même, dans la mesure où les individus rationnels pour les libéraux se caractérisent par une aversion

au risque, on peut s'attendre à ce que la définition de l'intérêt national évolue progressivement vers une prise en compte des intérêts nationaux d'autrui, étant donné que la défense d'un intérêt national égoïste se révèle de plus en plus coûteuse dans un monde caractérisé par une interdépendance complexe croissante. Immanent aux intérêts privés sur le plan interne, l'intérêt national pour les libéraux n'exclut donc pas l'existence d'intérêts communs au niveau international. On retrouve cette idée dans la conception constructiviste, mais expliquée tout autrement.

Section III : l'approche constructiviste : l'intérêt national construit par la culture internationale

Ayant, depuis la chute du mur de Berlin, succédé au marxisme comme troisième approche théorique principale des relations internationales, le constructivisme, qui est davantage une approche épistémologique et ontologique que substantielle, doit son succès à l'insatisfaction provoquée à posteriori au sein de la discipline par l'incapacité du néo-réalisme à prévoir la fin de la guerre froide et, au-delà de ce cas d'espèce, à son incapacité à penser le changement en général, voire même à son refus de vouloir penser le changement. Cette incapacité, les constructivistes l'attribuent aux préjugés des réalistes d'après qui, le monde étant ce qu'il est, il faut se contenter de l'étudier tel qu'il est, alors que d'après eux le monde n'est pas, mais se construit socialement, c'est-à-dire est un processus en devenir, qui change et se transforme en permanence, surtout de façon pacifique donc, au gré des pratiques sociales les plus diverses : discours, idées, croyances, normes règles, institutions etc. ... en ce qui concerne notre problématique, le projet des constructivistes, soucieux, comme le dit leur principal représentant, Alexander Wendt, de problématiser ce que les communautés scientifiques ont naturalisé, consiste alors à vouloir comprendre l'intérêt comme une construction sociale, ce qui les amène à proposer une explication originale à la fois des origines des intérêts des États et des conditions dans lesquelles ces intérêts peuvent se transformer. D'après les constructivistes, les intérêts des états trouvent leurs racines non pas dans la configuration des rapports de force comme chez les réalistes, ni davantage dans les demandes exprimées par les acteurs sociétaux comme chez les libéraux, mais dans l'identité des États, c'est-à-dire dans la représentation que les États se font d'eux-mêmes et d'autrui, du système international, et de leur propre place, ainsi que de celle des autres, au sein de ce système international. Les identités sont à la base des intérêts, écrit Alexander Wendt ; et dans son étude du comportement américain pendant la crise des fusées de Cuba, Jutta Weldes montre que si l'intérêt national américain a été considéré comme étant en jeu lors de cette crise, c'est parce que prévalait à la Maison Blanche une représentation très précise des États-Unis eux-mêmes et de l'Union soviétique : se considérant comme les vainqueurs de la seconde guerre mondiale, et se devant, à ce titre, d'assumer le lourd fardeau de la défense du monde libre et démocratique, les États-Unis ont vu dans le déploiement des missiles soviétiques à Cuba, qui venait de rejoindre le mouvement communiste international, la preuve de la volonté expansionniste du totalitarisme soviétique. Contrairement à ce qu'affirment les réalistes, les intérêts nationaux ne sont donc pas des objets qu'il suffit simplement d'observer et découvrir, car ils émergent des représentations par l'intermédiaire desquelles les autorités étatiques donnent un sens au monde qui les entoure ; dans le cas de la crise de Cuba, une représentation non orthodoxe, voyant dans ce déploiement une réaction de défense cubaine à l'égard de l'impérialisme américaine, ou une tentative de rééquilibrage soviétique de la supériorité stratégique américaine, aurait conduit à construire un tout autre intérêt national américain.

Reste que l'identité d'un État n'est pas de nature subjective, car si elle est devenue un facteur structurant des intérêts, c'est qu'elle s'est inscrite dans la durée, dans la continuité, ce qui n'est

possible que parce qu'elle est de nature intersubjective, c'est-à-dire parce qu'elle est la résultante de représentations élaborées à la fois par l'État lui-même et par les autres États. Si, dans l'exemple de Weldes, les États-Unis se représentent avec succès comme le défenseur de la démocratie, c'est parce qu'il s'agit là d'une identité reconnue comme telle par autrui (même chose pour ce qui est de l'image de l'URSS) ou, mieux encore, parce qu'il existe, indépendamment des États eux-mêmes pris individuellement, un contexte normatif faisant apparaître aux yeux de la majorité des États en tout cas ou de leurs responsables, les États-Unis comme patrie de la démocratie et défenseur du monde libre, l'URSS comme patrie du totalitarisme et promoteur de la révolution socialiste, et leurs relations comme intrinsèquement conflictuelles. Or, si l'identité d'un État est fonction de l'ensemble des idées, croyances, valeurs, normes que partagent les États à un moment donné au sujet d'eux-mêmes et de leurs relations, alors les intérêts des États qui sont enchâssés dans cette identité sont construits moins par les États eux-mêmes qu'ils ne sont façonnés par les normes et valeurs qui, partagés internationalement, structurent la vie politique internationale et lui donnent signification. La conclusion s'impose : si les intérêts nationaux sont co-constitués par les valeurs internationalement partagées, alors ils sont susceptibles d'être transformés par les changements qui se produisent au sein de ces valeurs internationales. C'est dans cette affirmation de la régénération des intérêts des États par la structure sociale internationale que réside le deuxième point fort de la conception constructiviste de l'intérêt national. Les constructivistes montrent tout d'abord comment les valeurs qui se diffusent au sein de la société transnationale, les normes que partage la société internationale, les règles que codifie le droit international, modifient le comportement des États. Ainsi, d'après Martha Finnemore, le fait que des États nombreux et aussi divers que possible aient successivement et sans intérêt immédiat apparent été amenés à redéfinir leurs politiques scientifiques, leur conduite à l'égard des prisonniers de guerre, leurs stratégies de développement, prouve que des organisations internationales telles que l'Unesco ou la Banque Mondiale, ou même non-gouvernementales telles que la Croix rouge, changent les préférences des États. Il est vrai, et Finnemore le concède, que les domaines concernés par ces changements ne touchent pas à l'intérêt national stricto sensu. Mais les intérêts nationaux eux-mêmes sont affectés par la structure culturelle internationale, au point de ne plus être définis en termes exclusivement égoïstes de nos jours. C'est ce que montre Alexander Wendt. Selon Wendt, qui fait sien le postulat réaliste de l'État acteur unitaire, les États sont des acteurs dont le comportement est motivé par une variété d'intérêts enracinée dans les identités corporatives, de type, de rôle, et collective. Par identité corporative, Wendt entend les traits qui font de l'État une entité sociale à part entière, distincte des autres acteurs de la scène internationale : frontières délimitées, monopole de la violence physique légitime, etc. Par identité type, il entend les caractéristiques que partagent en commun certains États en matière de système économique, de régime politique, etc. quant à la notion d'identité rôle, elle renvoie aux propriétés qui caractérisent un État dans la perception des autres, et qui font que les autres États s'attendent à ce qu'il se comporte d'une certaine façon à leur égard, qu'il adopte un certain rôle sur la scène internationale : un État peur ainsi, aux yeux d'un autre, avoir le rôle d'État ami, rival, ou ennemi, de puissance hégémonique ou d'État satellite, etc. enfin, l'identité collective existe lorsqu'un État s'identifie à un autre, c'est-à-dire considère celui-ci non plus comme un autre, mais comme une part de lui-même, comme c'est le cas des États membres d'une communauté pluraliste de sécurité, au sens de Karl Deutsch dont Wendt se sent proche.

Ces identités sont alors à l'origine des intérêts nationaux d'un État que sont la survie physique, l'autonomie, le bien-être économique et l'auto-estime collective, intérêts nationaux qui

effectivement posent des limites objectives à ce que les États peuvent faire dans leur politique étrangère : ainsi, les États-Unis se doivent de défendre avec succès l'intégrité de leurs frontières mexicaine et canadienne sous peine de perdre leur identité corporative, c'est-à-dire de ne plus être un État ; ils se doivent de défendre le droit de propriété privé et de respecter les droits de l'homme de leurs ressortissants sous peine de perdre leur identité de type, c'est-à-dire de ne plus être considéré comme une économie de marché et une démocratie libérale ; ils se doivent de continuer d'apparaître comme un modèle sous peine de perdre leur identité de rôle, c'est-à-dire de ne plus apparaître comme une puissance hégémonique aux yeux de leurs alliés européens et japonais ; ils doivent de ne pas sacrifier les intérêts de leurs alliés de l'Alliance Atlantique, sous peine de perdre leur identité collective, c'est-à-dire de remettre en cause leur qualité d'État membre de la sécurité Nord-Atlantique. Bien évidemment, ces identités et les exemples relatifs aux États-Unis l'ont bien montré, ne sont pas définies par l'État lui-même, mais sont les résultantes de ses interactions sur la scène internationale. En effet, si la rigueur l'identité corporative d'un État peut être considérée comme existant antérieurement au système interétatique et à la structure culturelle internationale, même si un État se doit aussi d'être reconnu comme tel par ses pairs pour accéder à la vie internationale, les trois autres identités sont bien de nature intersubjective. Ainsi, un État est démocratique s'il fait preuve de pluralisme politique, mais il est aussi démocratique par rapport à et aux yeux d'un autre État qui l'est ou ne l'est pas lui-même ou mieux, qui est perçu de la sorte ou non ; à fortiori, le rôle que joue un État, sur la scène internationale dépend des attentes d'autrui à son égard et de ses capacités à se conformer à ses attentes ; quant à l'identité collective, qui renvoie au fait, pour un État, de s'identifier aux intérêts d'un autre, au point de les intégrer dans la définition de son propre intérêt national, elle présuppose par définition l'interaction sociale. Or, du fait de cette nature intersubjective des identités à la base de l'intérêt national, ce dernier, bien qu'il se réfère aux exigences de sécurité et de reproduction d'un État ne saurait être nécessairement défini en termes égoïstes. En effet, l'anarchie internationale au sein de laquelle évoluent les États à un moment donné et qui façonne les identités, et donc les intérêts des États, n'est jamais que ce que les États en font, et n'est donc pas nécessairement synonyme d'état de guerre comme l'affirment les réalistes. Plus précisément lorsque les États se conçoivent comme ennemis les uns des autres, la structure internationale est constitutive d'une anarchie hobbesienne ; lorsque les États se conçoivent comme rivaux les uns les autres, la structure internationale est constitutive d'une anarchie lockienne ; lorsque les États se conçoivent comme amis les uns les autres, la structure internationale est constitutive d'une anarchie kantienne.

Et d'après Wendt, il n'y a que dans une culture hobbesienne que l'intérêt est par nature défini de façon exclusive. En effet, lorsque les États se conçoivent les uns les autres comme des ennemis, ils ne se reconnaissent pas le droit d'exister en tant que tels, et il s'ensuit l'état de guerre de chacun contre chacun, la *realpolitik* du chacun pour soi, et l'intérêt national égoïste défini en termes de puissance. Or, justement, cette culture hobbesienne, prédominante jusqu'au Moyen Âge, n'existe plus de nos jours, sinon de façon intermittente à l'échelle du système international, suite au comportement particulier d'un acteur hors normes au sens constructiviste d'un État ne se comportant pas forcément aux attentes que l'on en a) tel que la France napoléonienne ou l'Allemagne hitlérienne, ou bien de façon ponctuelle au niveau régional, comme au Proche-Orient entre Israéliens et Palestiniens. De façon générale, la culture hobbesienne a été remplacée par la culture lockienne depuis que prévaut le système international westphalien. Les États sont de nos jours favorables au *statu quo* existant, et notamment reconnaissent la souveraineté des autres États, qui est

l'institution centrale de cette culture lockienne (d'où la survie des petits États qui n'auraient pas les moyens de survivre si les grands ne les reconnaissaient pas), même si des définitions égoïstes de l'intérêt national ne sont pas exclues, comme le montre la persistance des recours à la force entre États. Reste cependant que ces recours à la force sont de moins en moins fréquents et, surtout, épargnent de plus en plus des régions entières. Voilà qui tend à prouver, toujours d'après Wendt, qu'est en train de se diffuser, au moins dans certaines régions du globe, une culture kantienne, avec des États se percevant et se traitant les uns les autres comme des amis. La culture de l'amitié, structure de rôle au sein de laquelle des États s'attendent à ce que chacun d'eux observe la règle du non-recours à la force (les conflits sont résolus de façon pacifique, par la négociation, le compromis, le dialogue) et celle de l'aide mutuelle (les États vont combattre ensemble lorsque l'un d'entre eux voit sa sécurité menacée par un État tiers⁰, a ainsi été intériorisée par les États de la région de l'Atlantique Nord, avec pour conséquence l'émergence d'une communauté pluraliste de sécurité et d'un système de sécurité collective, synonyme de sentiment de solidarité, entre États membres s'identifiant les uns les autres, et donc définissant leur intérêt national en termes altruistes, c'est-à-dire conduisant une politique étrangère satisfaisant en même temps l'intérêt national des autres États membres amis. Il est même possible, conclu Wendt, que l'interdépendance grandissante entre les États (tous les États dépendent pour leur bon fonctionnement du bon fonctionnement de tous les autres États), l'émergence d'une communauté de destin à laquelle doivent faire face les États (tous les États sont exposés aux mêmes défis communs), et l'homogénéité croissante caractérisant les États (tous les États partagent plus ou moins le même modèle socio-politico-économique⁰, incitent ces États à pratiquer une politique d'auto-restriction, et à signifier ainsi aux autres États qu'ils s'identifient à eux, ce qui permettrait l'émergence d'une identité collective globale, et donc la transformation des intérêts nationaux égoïstes en intérêts nationaux altruistes, à l'échelle planétaire dorénavant et non plus dans la seule région Nord-Atlantique.

En montrant que le système international peut changer ce que les États veulent et constituer, générer, de nouveaux intérêts et valeurs pour les acteurs, le projet constructiviste montre toute son originalité. Par rapport aux réalistes bien sûr, selon qui l'intérêt national s'impose une fois pour toute aux États de par la structure anarchique et la nature conflictuelle des relations interétatiques (seuls changent les moyens mis en œuvre en vue de sa satisfaction) ; mais aussi par rapport aux libéraux ; chez ces derniers, l'intérêt national n'est certes pas déterminé une fois pour toute : il reflète des combinaisons au moins potentiellement variables d'intérêts privés, mais les intérêts privés des acteurs sociétaux sont eux fixes, car leurs préférences sont données une fois pour toutes. En quelque sorte, du point de vue constructiviste, la différence entre réalistes et libéraux est une différence non pas de nature, mais de degré : les deux paradigmes fétichisent l'intérêt en le considérant comme déjà donné, indépendamment de toute interaction intersubjective, et seul varie le titulaire ultime de cet intérêt réifié, à savoir l'État chez les réalistes, et la société civile désagrégée chez les libéraux. Certes, à l'image des réalistes, les constructivistes sont majoritairement stato-centrés, en affirmant que l'État est ontologiquement indépendant de la société, en reconnaissant que l'intérêt national est, sinon exclusivement, du moins prioritairement, produit par les responsables de la politique extérieure, et en situant les déterminants de l'intérêt national au niveau de la structure du système international, et non pas au niveau de la vie politique interne : la politique interne peut jouer un rôle important, voire déterminant par moments, dans la définition des objectifs et intérêts nationaux, mais la politique interne et les conditions locales ne peuvent guère expliquer l'articulation des intérêts et les choix politiques effectués. Mais comme, pour les constructivistes, les États sont eux-

mêmes socialisés par la société internationale et ancrés dans des réseaux denses de relations sociales qui façonnent leurs perceptions du monde et leur rôle dans ce monde, et comme cette structure internationale qui façonne leurs intérêts est une structure internationale non pas de puissance, mais de signification et de valeur sociale, leur intérêt national a une nature relationnelle, et non pas essentielle, comme chez les rationalistes réalistes ou libéraux. A la fois holiste et idéaliste, la conception constructiviste de l'intérêt national ne prétend cependant nullement se substituer aux conceptions réaliste et libérale de l'intérêt national : la relation entre constructivisme et réalisme est une relation de complémentarité, et non pas de concurrence. Ceci juste pour expliquer que les normes façonnent les intérêts. Par conséquent, les deux ne peuvent être logiquement opposés. Exprimé autrement, les constructivistes concluent, en deçà de leurs proclamations implicites initiales, que l'intérêt national qui guide la politique extérieure est conditionnée à la fois par l'identité sociale des États, les pressions qu'exercent leurs sociétés civiles, et les rapports de puissance matérielle entre les États. Or, voilà qui, substantiellement, n'est pas sans rappeler la conception que se faisait de l'intérêt national Raymond Aron. Notant dans sa critique de la conception morgenthaliennne de l'intérêt que certains théoriciens ont voulu trouver, pour les relations internationales, l'équivalent de la fin rationnelle de l'économie, comme s'il suffisait d'accrocher l'adjectif national au concept intérêt pour rendre celui-ci univoque, Aron admettait que si l'intérêt national rappelle aux gouvernants d'un jour que la sécurité et la grandeur de l'État doivent être les objectifs de l'homme diplomatique, quelle que soit l'idéologie qu'ils invoquent, il n'était pas pour autant possible de le définir, abstraction faite du régime intérieur, des aspirations propres aux différentes classes, de l'état politique de la cité. Quand on sait que, chez Aron, la sécurité et la grandeur d'un État dépendent non pas de la seule configuration des rapports de force du système international, mais aussi de sa nature hétérogène ou homogène, selon que les valeurs dont se réclament les acteurs dominants sont ou non contradictoires, alors on retrouve chez lui, bien avant les constructivistes donc, les trois facteurs dont, respectivement, les réalistes, les libéraux et les constructivistes, disent qu'ils sont à l'origine de l'intérêt national : la configuration des rapports de force, les aspirations de la société civile, les valeurs partagées internationalement. Les constructivistes n'ont rien inventé : croyant avoir révolutionné l'étude de l'intérêt national, ils ignorent tout simplement qu'ils n'ont pas lu Aron qui, sinon constructiviste avant la lettre, du moins sociologue, et à ce titre sceptique quant à la possibilité d'une définition univoque de l'intérêt national, avait déjà conclu que celui-ci est non pas un critère d'action susceptible de dicter aux hommes d'État leur conduite au nom de la science, mais le but d'une recherche dans un contexte historico-politique particulier.

Deuxième partie ; Instruments et objectifs de la politique étrangère américaine

Dans la lignée de l'école réaliste en relations internationales, la puissance d'un État est définie comme étant l'ensemble des capacités lui permettant d'une part d'assurer sa survie dans un environnement anarchique, et d'autre part d'imposer ses préférences aux autres États. Le système international a été profondément modifié depuis le début des années 1990 par deux phénomènes majeurs : la disparition de l'URSS le 25 décembre 1991 qui mit fin à la rivalité bipolaire de la guerre froide, et le rôle capital des technologies de l'information et de la communication dans le mouvement actuel de la mondialisation. Dès lors, la puissance ne saurait se limiter à la seule superficie d'un territoire, à la taille de sa population, aux ressources naturelles, ou encore au nombre d'avions de combat et autres chars d'assaut dont dispose un État. Joseph Nye a immensément

contribué à notre compréhension de la puissance dans ce système international qui émerge à la suite de la guerre froide. Il établit une distinction entre deux types de puissance qui devrait structurer pour longtemps les analyses de la politique étrangère des États-Unis. La puissance dure (hard power) fait référence aux capacités militaires et économiques permettant à un État d'imposer sa volonté aux autres. La puissance souple (soft power) repose sur l'habileté à fixer l'agenda politique et à ainsi façonner les préférences des autres. Elle fait donc appel à l'influence et à l'attractivité que peuvent exercer la culture et le système politique d'un Pays. La politique étrangère des États-Unis est le résultat d'un processus d'élaboration complexe, fait de débats contradictoires et tranchés par des arbitrages. En plus, le système constitutionnel américain prévoit une distribution précise des pouvoirs, ce qui donne aux différents acteurs (président, congrès, société civile) un pouvoir capable d'influencer de façon très différenciée sur l'élaboration de la politique étrangère.

Chapitre I : Action, pensée et influence

Walter Russel Mead associe, de façon originale, quatre traditions de politique étrangère à quatre figures de l'histoire américaine : Alexander Hamilton ou la priorité à l'économie et au commerce ; Thomas Jefferson ou la défense de la liberté aux États-Unis mêmes ; Andrew Jackson ou le culte populiste de l'honneur et de la puissance ; Woodrow Wilson ou la promotion de la morale dans le monde. Aux États-Unis, la politique étrangère résulte d'une dialectique perpétuelle entre les intérêts et la morale, entre le pragmatisme et l'idéologie, entre l'action et la pensée.

Section I ; L'idéologie de la nation indispensable

A) L'exceptionnalisme américain

Les États-Unis se considèrent eux-mêmes comme un pays exceptionnel et un modèle. Cette croyance peut être remise en cause dans des périodes de doute, comme dans les années qui suivirent l'échec au Vietnam, ou dans les années 1980 face aux succès économiques et commerciaux de l'Allemagne et du Japon. Néanmoins, l'optimisme foncier d'un peuple parti de rien, et sûr que son destin s'inscrit sous le signe de la Providence, finit toujours par reprendre le dessus. En 1845, John O'Sullivan évoque la destinée manifeste des États-Unis, ignorants des maux de l'Europe, prêts à recommencer l'histoire, promis au bonheur futur. C'était comme si la providence divine avait tenu en réserve un continent qui attendait qu'un peuple pacifique, chérissant plus que tout la liberté et les droits de l'homme, vînt établir une démocratie ignorant l'égoïsme. L'exception américaine s'explique par l'idéalisme des valeurs (la liberté d'entreprendre et de penser, la démocratie, les droits de l'homme), mais aussi par l'imprégnation religieuse. Celle-ci remonte au puritanisme des origines et contraste avec les sociétés laïcisées d'Europe : 90% des américains disent croire en Dieu et 40% sont pratiquants. Les références religieuses imprègnent les discours politiques, notamment chez les républicains. Reagan, paraphrasant Saint Mathieu, aimait parler des États-Unis comme de la cité brillant sur la colline. Bush père affirmait que les États-Unis ont gagné la guerre froide par la grâce de Dieu, Bush fils s'est servi des références chrétiennes pour justifier sa croisade contre le terrorisme et a forgé un nationalisme de droit divin. L'exceptionnalisme américain, opposé au relativisme de la tradition européenne, peut justifier bien des abus et des dérives. Il conduit les États-Unis à hésiter sans cesse entre une posture de phare (le modèle rayonnant, l'isolationnisme) et de croisé (le messianisme)

B) La tentation de l'isolationnisme

La volonté de mettre les États-Unis à l'abri du mal extérieur, de les isoler du monde a été un puissant ressort dès les débuts de la politique étrangère américaine. Elle a conduit à la doctrine Monroe, puis elle a triomphé après la première guerre mondiale. Malgré la guerre de 1939-1945 et l'accession aux responsabilités mondiales, la tradition isolationniste est toujours vivace. Les États-Unis tendent à considérer le monde extérieur comme hostile et complexe. Dès que les choses vont mal, ou que les intérêts américains ne sont pas clairement visibles dans une affaire extérieure, la tentation du repli reprend le dessus. Ils ont hésité à s'engager dans les conflits des Balkans au début des années 1990, ils ont réduit leur présence militaire en Europe. Ils ont lancé des recherches pour la construction d'un bouclier antimissiles qui protégerait leur territoire contre des missiles ennemis. L'isolationnisme est aussi présent sous la forme particulière du protectionnisme. Certes, les États-Unis ont renoué après 1945 avec la tradition d'ouverture et de libre-échange du XIX^e siècle, et ont toujours confirmé ce choix depuis. Mais cela ne les empêche pas de protéger certains de leurs secteurs économiques (les agriculteurs, les producteurs de coton, les producteurs d'acier) malgré les contraintes de l'Organisation mondiale du commerce. Les États-Unis ont bénéficié pendant longtemps de leur situation géographique avec la protection que leur offraient les deux océans et l'éloignement de l'Europe pour rester à l'écart des affaires internationales. C'est ce qu'avait exprimé George Washington dans son discours d'adieu de 1787 « l'Europe possède un ensemble d'intérêts de base qui n'ont rien à voir ou presque avec nous, à cause de cela, elle s'engage dans de fréquentes controverses dont les causes sont tout à fait étrangères à nos préoccupations Par conséquent, il n'est pas raisonnable que nous nous impliquions par des liens artificiels dans les complications de sa politique ou dans les combinaisons de ses amitiés ou de ses inimitiés ». On peut cependant remarquer que Jefferson, qui avait affirmé lui aussi le principe du refus de toute alliance contraignante avec les puissances européennes, n'hésita pas à acheter la Louisiane à Bonaparte en 1803, ce qui doubla le territoire originel des États-Unis. Il fut donc, par le hasard des circonstances, le premier grand expansionniste de l'histoire américaine. En acquérant d'une puissance européenne un vaste territoire, Jefferson a montré la voie à suivre, en rendant la liberté à des populations soumises au joug colonial, il a pensé contribuer à leur bonheur, conformément à l'affirmation de la Déclaration d'Indépendance et œuvrer pour le bien de l'humanité. Quant à la doctrine de Monroe, elle correspond à un certain nombre de principes contenus dans son message adressé au Congrès en décembre 1823, et qui ne furent d'ailleurs considérés comme une doctrine durable que plus tard. Cette doctrine riposte aux visées de la Russie et de la Sainte alliance sur le continent Américain, et contenait une promesse de non-ingérence des américains dans les affaires européennes, à la condition que les Européens renoncent à leurs visées colonisatrices sur le continent américain. Derrière ce marché, se profile la vision d'un continent placé sous la protection des États-Unis, seule puissance présente dans cet hémisphère

C) Le messianisme

Le messianisme américain dérive de la croyance en la supériorité de leur modèle, de leur religiosité intrinsèque, de leur propension à répartir le monde entre le bien et le mal, dans une vision manichéenne et parfois paranoïaque. Cela ne signifie pas que la politique étrangère américaine ait été par excellence morale, mais cela implique que les gouvernements (démocrates ou républicains) introduisent toujours des considérations morales dans des déclarations où ils justifient leurs actes et que, dans l'ensemble, tout le monde soit convaincu que la politique étrangère américaine était plus juste, meilleure, plus généreuse que les autres. Les américains pensent que leur histoire est si différente de celle des autres nations de la terre qu'elle voit la réalité avec un éclairage spécial. La

projection de l'Amérique à l'étranger peut donc se décrire dans un large cadre où l'on perçoit le monde comme formé d'individus dotés de droits fondamentaux et de gouvernements pourvus d'une souveraineté limitée, opérant dans des États qui sont tous égaux entre eux. Les Américains pensent que le devoir d'une puissance impériale est de préparer la route au self government pour les peuples sur lesquels elle exerce son contrôle. Les États-Unis ont toujours cru qu'ils pouvaient réconcilier leur idéal avec leur intérêt particulier. Et le président Wilson a été tout à fait caractéristique de cette attitude. Les États-Unis ont une mission civilisatrice, leur mission n'est pas de défendre leurs propres intérêts nationaux et égoïstes, mais de travailler au bonheur de l'humanité. Wilson est le père de l'idéalisme américain. L'idéalisme wilsonien, dans la tradition de l'idéalisme kantien, considère que la société internationale, comme toute société nationale, peut être régie par le droit et la justice, et que l'expansion de la démocratie dans le monde permet d'atteindre cet objectif. Wilson voulait rendre le monde sûr pour la démocratie. Le wilsonisme, malgré son échec dans l'entre-deux-guerres, continu d'inspirer la politique étrangère américaine, en particulier celle des présidents démocrates. Franklin Delano Roosevelt place l'engagement des États-Unis dans la seconde guerre mondiale sous la bannière de la liberté et de la lutte contre la barbarie, Truman commence la guerre froide en opposant la liberté à l'oppression, Kennedy engage son pays dans la guerre du Vietnam au nom de la lutte contre le communisme. L'Amérique de Clinton fait la guerre du Kosovo pour défendre les droits de l'homme et prévenir un drame humanitaire. Les républicains, et parmi eux les néoconservateurs, apparus dans les années 1970 et 1980, se réclament aussi de l'héritage de Wilson, dans une politique opposant de façon simplificatrice la démocratie et la liberté au mal, Nixon voue une admiration à Wilson, Reagan combat l'empire du mal, puis apparaît dans les années 1990, la catégorie des rogue states (États parias ou voyous) désignant les ennemis des États-Unis et de la cause qu'ils défendent (Irak, Iran, Syrie, Libye, Corée du Nord, Cuba). George W. Bush, se prévalant d'une politique de clarté morale, pourfend l'axe du mal (Corée du Nord, Iran, Irak) et lance sa guerre contre le terrorisme et pour la démocratie en Irak et au Moyen-Orient.

D) Le réalisme

Théodore Roosevelt est le premier président à voir dans les États-Unis une puissance comme les autres, qui poursuit ses intérêts d'une façon réaliste. Il critique l'idéalisme wilsonien selon lui, la vertu insipide qu'aucune force ne vient étayer est aussi pervertie, voire plus néfaste, que la force coupée de la vertu. L'école réaliste, qui tend à considérer le monde comme un équilibre des forces, est d'origine européenne, puisque c'est en Europe qu'est né l'équilibre entre les nations. Les américains qui se réclament du réalisme, comme Roosevelt, Nixon ou Kissinger, sont des familiers de la politique européenne. L'exceptionnalisme américain l'emporte dans le discours des dirigeants américains. Mais dans la réalité le pragmatisme est toujours présent. Franklin Roosevelt veut fonder l'après guerre sur les quatre policiers (États-Unis, URSS, Grande-Bretagne, Chine). Pendant la guerre froide, les États-Unis acceptent l'équilibre avec l'URSS, et ferment les yeux sur les opérations répressives (Berlin-Est en 1953 et en 1961, Budapest en 1956, Prague en 1968, Varsovie en 1981). Avant comme après la seconde guerre mondiale, ils s'accommodent des dictatures en Amérique latine, dès lors que celles-ci assurent une forme de stabilité politique et économique. Aujourd'hui encore, la politique américaine, qui a justifié l'invasion de l'Irak au nom de la démocratie au Moyen-

Orient, traite avec moins de sévérité la Libye, l'Iran et la Corée du Nord, et considère la Russie et la Chine comme des partenaires.

E) L'unilatéralisme

Le multilatéralisme est le corollaire de l'idéalisme de Wilson et de Franklin Roosevelt. L'école libérale des relations internationales espère que les institutions internationales développeront la coopération entre les nations et réduiront le champ des conflits politiques, on parle d'internationalisme libéral. C'est dans cette optique qu'est créée l'organisation des Nations Unies en 1945. Les réalistes se montrent plus sceptiques sur l'efficacité des organisations internationales, mais ils ne sont pas hostiles par principe au multilatéralisme dès lors que celui-ci contribue à l'équilibre des forces et à la gestion de leurs intérêts par les États. Le multilatéralisme est bénéfique pour encadrer l'interdépendance économique et la mondialisation, même s'il peut y avoir des contradictions entre les intérêts de l'Amérique et sa philosophie du libre-échange et de l'ouverture. L'unilatéralisme américain est un produit de l'exceptionnalisme, de l'idéalisme et de la puissance des États-Unis. Ceux-ci se sont toujours autorisés à employer la force de façon unilatérale et préventive pour répondre à des menaces (occupation de la Floride en 1818). Depuis lors, ils usent régulièrement de leur droit d'intervention, en Amérique latine notamment. Contrairement à la Charte de l'ONU qui affirme la prééminence du Conseil de Sécurité pour autoriser le recours à la force, les États-Unis estiment qu'un danger imminent (dont ils se réservent la définition) peut toujours les amener à agir. A partir du moment où les occidentaux ont perdu la majorité dans les organisations onusiennes, ils sont devenus méfiants vis-à-vis de ces dernières, les soumettant à une politique de rigueur budgétaire. Ils sortent de l'Unesco entre 1984 et 2003, dénoncent la clause de juridiction obligatoire de la Cour Internationale de Justice en 1986, parce que celle-ci a contesté leur aide aux contras nicaraguayens. Ils laissent les arriérés de paiement s'accumuler à l'ONU jusqu'à ce que leur taux de contribution au financement des opérations de maintien de la paix (OPM) soit réduit, ils demeurent méfiants vis-à-vis des opérations de maintien de la paix de l'ONU, même si ces dernières peuvent jouer un rôle utile là où ils ne veulent pas intervenir (par exemple en Afrique). Alors que le traité de Washington de 1949 prévoit la prééminence de la Charte de l'ONU, les États-Unis ont considéré durant la guerre du Kosovo que l'OTAN pouvait agir sans l'aval du Conseil de Sécurité.

Avec la fin de la guerre froide et l'accroissement de leur puissance, les États-Unis sont de plus en plus tentés par l'unilatéralisme. Peut-être cette évolution est-elle liée aussi à l'évolution de la société américaine, à sa dérive inégalitaire (oligarchique) et au recul de l'universalisme idéologique. Au nom du principe que leur hégémonie est bienveillante et qu'ils défendent des valeurs supérieures, les États-Unis refusent les contraintes multilatérales qui limiteraient leur souveraineté. Cette évolution s'accroît dès la présidence Clinton, sous la pression de la majorité républicaine du Congrès ; vote au Congrès en 1996 de sanctions extraterritoriales contre les entreprises même étrangères commerçant avec Cuba (loi Helms-Burton) ou avec l'Iran et la Libye (loi d'Amato) ; refus de signer le traité interdisant les mines anti-personnel (1997) ; refus du Sénat de ratifier le traité interdisant les essais nucléaires (1999) ; frappes contre l'Irak, l'Afghanistan et le Soudan sans autorisation de l'ONU. La présidence de George W. Bush marque une étape supplémentaire dans l'unilatéralisme américain, au point qu'on a pu parler d'un véritable nationalisme. Il retire la signature de son pays du statut créant la Cour pénale internationale, il dénonce en 2002 le traité ABM. Même en matière commerciale, la tentation se renforce de négocier des accords préférentiels avec certains pays ou certaines régions du monde ; mais l'administration Bush ne va jusqu'à remettre en cause le système

juridique multilatéral de l'OMC. La stratégie de sécurité nationale de 2002 combine en fait les différentes traditions de la politique étrangère américaine : l'action préemptive et unilatérale (mise en œuvre contre l'Irak) ; la nécessité du maintien de la suprématie américaine mais aussi d'une bonne coopération entre les puissances ; l'objectif d'étendre la diffusion dans le monde des principes de liberté économique et politique.

Section II : Les décideurs et les institutions : leur rôle en matière de politique étrangère

Dans la constitution de 1787, la conduite des affaires étrangères et celles de la défense des États-Unis sont du ressort du gouvernement fédéral : la négociation des traités, le pouvoir de déclarer la guerre, la nomination des ambassadeurs ainsi que l'acceptation des lettres de créance des ambassadeurs étrangers.

A) Le président

En tant que chef de l'État, chef de l'exécutif, chef des armées, le président des États-Unis, élu pour quatre ans au suffrage universel indirect, joue un rôle central dans la conduite de la politique étrangère. Il fixe les grandes orientations, prend les décisions les plus importantes, rencontre les autres chefs d'État et de gouvernement, détient l'autorité pour négocier les traités. C'est à lui que rendent compte directement les ministres, les chefs militaires, les chefs des services de renseignement (CIA ou Central Intelligence Agency), chargé depuis 1947 du renseignement extérieur, du (FBI ou Federal Bureau of Investigation), chargé du renseignement intérieur depuis 1908. Le bureau exécutif du président, créé en 1939, constitue l'administration présidentielle. Il inclut le Conseil de Sécurité nationale qui, depuis 1947, réunit les principaux responsables de la politique étrangère américaine (le président, le vice-président, le secrétaire d'État, le secrétaire à la défense, le président du comité des chefs d'état-major, le directeur des services de renseignement et le conseiller pour la sécurité nationale. Le NSC est devenu en pratique une administration puissante dirigée par le conseiller pour la sécurité nationale. Elle est chargée de suivre les dossiers diplomatiques, d'assurer les arbitrages interministériels et de conseiller le président. Il adopte les stratégies de sécurité nationale, documents fondamentaux déterminant l'orientation de la politique étrangère américaine. Dans le domaine des affaires étrangères et de la défense, le rôle du président apparaît ici prééminent. C'est lui qui initie. Il aura le pouvoir après avis et consentement du Sénat aux deux tiers. Toutefois, si la Constitution a créé un exécutif fort et a confié des responsabilités étendues au président, la marge de manœuvre dont dispose ce dernier n'est pas aussi bien définie que dans le cas de la suprématie fédérale sur les États dans ce double domaine des affaires étrangères et de la défense. La Constitution, en effet, ne donne pas de pouvoirs absolus au président. Il dispose d'une grande liberté d'action, si l'on met à part la question des finances. Le développement continu de la compétence fédérale et singulièrement de l'exécutif avait été marqué, sous la présidence de Washington par deux déclarations sur l'emploi de la force armée : dans un cas, il s'agit de l'envoi d'une milice recrutée en Pennsylvanie pour réduire la whisky rebellion, dans l'autre, au contraire, Washington proclame la neutralité américaine malgré le traité d'alliance avec la France. Jefferson, qui se voulait respectueux de la constitution, avait pourtant affirmé sans hésitation le pouvoir et l'autorité du gouvernement fédéral dans le domaine des affaires étrangères ; lorsqu'en 1803, il jugea comme un danger mortel l'installation de la France à la Nouvelle Orleans à la suite de la signature du traité secret de San Defonso par lequel l'Espagne restituait la Louisiane à la France. La deuxième moitié du XIX^e siècle connaît, par réaction, le gouvernement par le congrès et des

présidents faibles. En revanche, le pouvoir présidentiel s'est accru en matière de politique étrangère au XX^e siècle sous l'influence de présidents à forte personnalité ; tels Woodrow Wilson et Franklin Roosevelt et en raison des circonstances particulières (les deux guerres mondiales). En démontrant la vanité de la politique de neutralité à laquelle le congrès s'était identifié ; Pearl Harbor contribua à créer le mythe d'une présidence mieux informée et pourvue d'une sagesse innée. L'obligation d'obtenir une majorité des deux tiers au sénat pour l'approbation des traités représente parfois pour les présidents un obstacle insurmontable pour la poursuite de leur politique. Ce fut le cas avec le rejet du traité de Versailles par le sénat, contre la volonté de Wilson. Ainsi des moyens de contourner cet obstacle ont-ils été mis au point et utilisés de plus en plus dans les dernières années. Ces moyens sont les executive agreements (accord exécutif) et les joint resolutions (résolutions conjointes). Les accords exécutifs entre le président et le chef de l'exécutif d'un autre État peuvent intervenir avec ou sans l'autorisation préalable du congrès. Le Reciprocal Trade Agreements Act de 1934 donna pour la première fois au président F. Roosevelt la faculté de signer des accords exécutifs avec d'autres gouvernements pour la baisse des droits de douane, dans les limites fixées par le congrès, à condition d'appliquer le principe de réciprocité. Des accords exécutifs d'un caractère tout à fait différent, ont été utilisés par les présidents lorsque ceux-ci n'étaient pas sûrs d'obtenir une majorité des deux tiers ou qu'un long débat au sénat risquait de nuire au projet. F. Roosevelt utilise cette procédure pour l'accord concernant l'échange de destroyers contre des bases avec la Grande-Bretagne, le 2 septembre 1940, ainsi que pour l'accord avec le Danemark à propos du Groenland et celui avec l'Islande par lesquels les États-Unis obtenaient en 1941 d'envoyer des garnisons et d'assurer la défense du Groenland et de l'Islande pendant la durée de la guerre. Les relations entre le président et le congrès ne se caractérisent pas seulement en termes de rivalité de pouvoir, mais aussi, parfois, en termes de coopération dans la formulation et l'exécution de la politique étrangère, surtout lorsque le président consulte les experts des deux parties. Cette politique du consensus bipartisan a pu fonctionner de la fin de la Seconde Guerre mondiale jusqu'à la guerre du Vietnam. En ce qui concerne l'autorité du président comme commandant en chef des forces armées, le congrès reste certes maître du budget consacré aux armées, mais jusqu'au vote du War Powers Act de 1973, les présidents décidaient assez librement de l'envoi des troupes américaines à l'étranger, même sans déclaration de guerre. La seconde guerre mondiale puis la guerre froide ont favorisé l'accroissement du pouvoir présidentiel en matière de politique étrangère. Tout d'abord, l'idée de sécurité nationale contribue à renforcer la primauté du président et à faciliter le ralliement des membres du congrès, tant démocrates que républicains, autour de ses positions. Il y eut ainsi notamment sous les présidences de Truman et d'Eisenhower, un consensus bipartisan en politique étrangère. L'entrée dans l'âge du nucléaire, et plus particulièrement dans celui des missiles intercontinentaux, conduit à prévoir une riposte extrêmement rapide en cas d'agression. Ce qui privilégie l'autonomie de décision du président par rapport au congrès. De plus, la nécessité du secret concernant l'information recueillie sur l'ennemi potentiel donne au président un avantage pour prendre des initiatives que le congrès peut ensuite difficilement contester, faute de disposer les mêmes informations. Le président peut s'adresser directement aux Américains par les mas médias, et notamment la télévision, ce qui renforce son image de figure centrale du pays dans la conduite des affaires étrangères. Le président dispose enfin, d'une administration spéciale, l'Executive Office of the President, créé en 1939, cet organisme est composé du White House Office et de l'Office of Management and Budget, créé en 1921 sous le nom de Bureau of the Budget avant de prendre sa nouvelle dénomination en 1971. Certains conseillers du White House Office s'intéressent aux affaires étrangères, même si cela ne constitue pas leur domaine d'action normale. Quant aux responsables de l'Office of Management

and Budget, ils peuvent avoir de l'influence sur les affaires étrangères par l'intermédiaire des recommandations faites en matière de plafonds des dépenses et de priorités budgétaires.

B) Le Sénat

La branche législative dispose de la possibilité de limiter l'action du président dans le domaine de politique extérieur. Le sénat possède également le pouvoir d'approuver la nomination des ambassadeurs et des hauts fonctionnaires du département d'État. On sait comment en 1919 et en 1920, le Sénat, en refusant de ratifier le traité de Versailles, a empêché l'entrée des États-Unis dans la SDN, venant ainsi contrecarrer les plans du président Wilson, quand on sait que c'est le congrès qui vote le budget des affaires étrangères et de la défense, il finance donc les forces armées, et par là même exerce un très important contrôle. Quand la politique étrangère doit être mise en œuvre par des mesures législatives, le Congrès peut modifier, diminuer, ou même annuler les dispositions prévues par l'exécutif. Le Congrès peut aussi prendre des initiatives, comme le vote des lois de neutralité dans les années 1930. A cet égard, il faut souligner l'importance de certaines commissions du sénat ou de la chambre des représentants de la commission des affaires étrangères. Certains présidents de la commission des affaires étrangères du sénat tels Henry Cabot Lodge ou William E. Borah, dans l'entre-deux-guerres, avaient plus d'influence que le secrétaire d'État. Nous pouvons donc observer qu'en donnant quelques pouvoirs au président, quelques-uns au sénat, quelques-uns au congrès dans son ensemble et en restant silencieuse sur la responsabilité ultime en matière de conduite de la politique étrangère, la Constitution invite à une lutte pour le contrôle de cette politique.

C) Le département d'État

Le département d'État est, sous l'autorité du président, le seul organe chargé de définir et de conduire la politique étrangère. Le Secrétaire d'État, choisi par le président avec l'accord du sénat, joue un rôle plus ou moins important. Le premier rôle du secrétaire d'État est de conseiller le président en matière de politique étrangère. Une fois que le président a pris sa décision, il doit alors l'aider à déterminer comment cette décision doit être exécutée. Il est évident que ce rôle varie beaucoup en fonction des personnalités des présidents et des secrétaires d'État. Certains présidents se reposent largement sur leur secrétaire d'État (Eisenhower avec John Foster Dulles). Le choix du secrétaire d'État varie énormément. Ce poste est parfois attribué à une personnalité politique du même parti que le président à titre de prix de consolation, à défaut d'avoir obtenu la présidence (cas de William Jennings Bryan en 1913, d'Hillary Clinton en 2009) ou au contraire en fonction de ses talents diplomatiques ou de ses connaissances du monde extérieur (cas de Dean Acheson ou de John Foster Dulles). Certains secrétaires d'État sont davantage cantonnés dans la gestion de leur département tandis que les présidents sont leur propre secrétaire d'État tel Franklin Roosevelt. A côté de la direction du personnel du département d'État à Washington même et dans différents postes à l'étranger, le secrétaire d'État doit également s'acquitter d'un certain nombre d'autres tâches : participer aux négociations internationales, informer le congrès de la politique étrangère des États-Unis, l'y associer en un certain nombre de circonstances, tenir le public et la presse au courant, maintenir un contact avec d'autres départements et agences sur certains problèmes de politique extérieure. Ce n'est qu'au lendemain de la Première guerre mondiale que les États-Unis se sont dotés d'un véritable corps de diplomates de carrières : le Foreign Service, créé par le Rogers Act en 1924. Cependant la tradition est restée de nommer comme ambassadeurs, même à des postes importants,

des personnalités souvent aisées que l'on récompense de leur soutien au parti vainqueur des élections, notamment à Londres, Paris, Rome ou Madrid. En revanche, des diplomates de carrières très compétents sont nommés à Moscou (George Kennan, Charles F. Bohlen, Llewellyn Thompson). Le département d'État est l'administration qui, en liaison permanente avec les postes diplomatiques, suit, analyse et pilote les dossiers de politique étrangère. Il compte 15000 employés pour un budget de 8 milliards de dollars. Il faut cependant noter que les présidents s'entourent souvent de conseillers pour les affaires étrangères afin de ne pas être entièrement dépendants du secrétaire d'État. Cette pratique fut introduite par Théodore Roosevelt et adoptée par plusieurs de ses successeurs, notamment Woodrow Wilson avec le colonel House, Franklin Roosevelt avec Harry Hopkins et Richard Nixon avec Henry Kissinger. Le secrétaire d'État joue un rôle essentiel, il est nécessairement un personnage de confiance du président, mais est en rivalité structurelle avec le conseiller pour la sécurité nationale. Souvent le secrétaire d'État impose la politique du président à son administration.

D) La Défense

Depuis leur création en 1790 et 1798 respectivement, jusqu'à la fin de la seconde guerre mondiale, les ministères de la Guerre et de la Marine constituaient deux organes distincts. La nécessité de coordonner pleinement et efficacement les services armés conduisit à la création d'un secrétariat à la défense au lendemain de la seconde guerre mondiale en 1949. Le ministère de la défense, également surnommé le Pentagone parce qu'il siège dans un bâtiment en forme de pentagone à Washington, et n'a théoriquement pas d'activité diplomatique. Néanmoins, l'usage croissant par les États-Unis de la menace ou de l'emploi de la force fait du Pentagone un acteur de plus en plus important de la politique extérieure. Le pentagone contrôle les bases militaires à l'étranger, il adapte l'appareil de défense du pays aux menaces, il gère les opérations militaires et leur accompagnement (les actions de reconstruction ou les actions humanitaires. Malgré l'unification des armées sous l'égide d'un secrétaire à la défense, les rivalités bureaucratiques sont récurrentes entre l'armée de terre, l'armée de l'air et la marine dont dépendent les fusiliers marins (les Marins). Le ministère de la défense, sous les ordres du président, commandant en chef des armées, exerce le commandement militaire sur la quasi-totalité des forces combattantes américaines par l'intermédiaire des chefs d'état-major interarmées. La défense des États-Unis dépend d'une force offensive prête à se déclencher en l'espace de quelques minutes. Les américains gardent un grand appareil permanent de défense, une importante industrie d'armement, une vaste industrie de recherche militaire, financée par le gouvernement, ils assument un immense fardeau financier qui pèse de plus en plus lourd, aux dépens d'objectifs nationaux également prioritaires, l'appareil militaire n'est, naturellement, qu'un instrument de la politique étrangère. Un tel engagement, concrétisé par une importante armée régulière maintenue à un stade de préparation très avancé est le résultat d'une politique étrangère soucieuse de faire jouer un rôle primordial à l'Amérique dans le monde, compte tenu des réalités stratégiques de l'ère nucléaire. Avec un budget de 291 milliards de dollars en 2000. Il est en nette augmentation depuis les événements du 11 septembre, passant à 378 milliards de dollars, les forces militaires américaines sont les plus modernes et les plus puissantes du monde, sur terre, sur mer et dans les airs. Cette force de l'outil militaire repose largement sur une industrie d'armement solide, il s'agit d'une industrie indépendante, grâce à l'ampleur du marché intérieur, elle est de plus en plus avancée technologiquement dans le monde pour la plupart des armements considérés ; et puis elle exporte des armements dans le monde entier, les ventes d'armes américaines représentent, selon les années, la moitié environ des ventes enregistrées dans le monde. Enfin la puissance militaire

américaine est mondiale car les différentes zones du globe sont réparties en commandements régionaux sous l'autorité d'un commandement en chef chargé de toute opération qui se trouverait dans sa zone de responsabilité ; on aura

- Le Southcom qui couvre l'Amérique latine et les Caraïbes
- L'Eucom est le plus important des commandements et couvre l'Europe OTAN ou non et la plus grande partie de l'Afrique, depuis le 1^{er} octobre 1998, il s'étend également à la Biélorussie, la Moldavie, l'Ukraine et le Caucase ex soviétique ainsi que la Russie et jusqu'au Nord du Kazakhstan
- Le Centcom qui avait naguère pour centre de gravité le golfe arabo-persique et ses ressources pétrolières considérées comme stratégiques, il comprend depuis octobre 1999, l'ensemble des territoires des républiques musulmanes d'Asie centrale situées au Nord de l'Iran et de l'Afghanistan, entre la Chine et la caspienne (Turkménistan, Ouzbékistan, Tadjikistan, Kirghizistan Kazakhstan
- Le Pacom, commandement du Pacifique s'arrête au littoral de l'Asie en incluant Madagascar

Il faut enfin citer des les sociétés de service spécialisées dans la formation militaire et en réalité dans l'action.

E) Le Conseil National de Sécurité

Créé en 1947 par la loi sur la sécurité nationale afin de conseiller le président pour tout ce qui concerne la coordination des politiques intérieures, extérieures et défense en matière de sécurité nationale, font partie du conseil le président qui le préside, le vice-président, le secrétaire d'État, le secrétaire à la défense, le directeur de l'Office of Emergency Planning, le président du comité des chefs d'état major et le directeur de la CIA. Certaines autres personnalités font partie de ce conseil en fonction des problèmes traités. Cet organisme doit faire des recommandations au président qui, ensuite, prend ses décisions. Le président Eisenhower divisa le CNS en deux organismes : l'un pour faire des recommandations (le Planning Board), l'autre pour suivre l'application des décisions en matière de sécurité nationale (Operations Coordinating Board). C'est également Eisenhower qui créa le poste d'assistant pour les affaires de sécurité nationale, plus connu sous le nom de conseiller du président pour la sécurité la sécurité nationale, afin de mieux coordonner le processus de décision en matière de sécurité. A partir du président Kennedy, le CNS fut de plus en plus utilisé comme le principal instrument de politique étrangère du président, aux dépend du secrétaire d'État, Mc George Bundy sous Kennedy, Walt Rostow sous Johnson, Kissinger sous Nixon et Zbigniew Brzezinski sous Carter. Notons que le CNS joue un rôle plus ou moins important selon les présidents, la personnalité du conseiller à la sécurité ou du secrétaire d'État.

F) Les services de renseignement

C'est à l'occasion de la Seconde guerre mondiale qu'ont été mis en place les services de renseignement américains (l'Office of Strategic Service OSS). A la fin de la guerre, les forces armées, le département d'État, les agences économiques internationales des États-Unis et le bureau des services stratégiques avaient chacun leurs propres activités de renseignement. Il apparut alors nécessaire de regrouper ces services, par la loi sur la sécurité nationale de 1947, fut créer la Central Intelligence Agency CIA, une agence autonome mais directement responsable devant le président, était donc chargée des activités du renseignement proprement dit, ainsi d'ailleurs, que d'autres

actions liées à la sécurité nationale. Selon Allen Dulles, directeur de la CIA de 1953 à 1961, l'utilité de la nouvelle agence est de coordonner la collecte de renseignements et de les analyser en toute indépendance puisqu'elle ne dépend pas d'un département chargé de mener une politique comme les affaires étrangères ou la défense. La CIA développa des actions clandestines dans les pays étrangers surtout des coups d'état dont le premier fut le renversement du premier ministre iranien Mosadecq, suivi d'une longue liste. Le directeur de la CIA est le principal conseiller du président en matière de renseignement et le coordinateur de l'ensemble des agences de renseignements (United States Intelligence Board) dont font partie le NRO qui gère les satellites de reconnaissance, la NSA qui s'occupe des écoutes et du renseignement, deux organismes placés sous l'autorité du Pentagone.

Section III : Les acteurs privés

A) Le lobby pro-israélien

Il existe plusieurs groupes de pression aux États-Unis (les latinos, les afro américains, les pétroliers, les armuriers les assurances etc ...) mais nous allons retenir le puissant lobby pro-israélien ou AIPAC. Les groupes et individus qui composent le lobby poursuivent deux stratégies principales pour encourager un soutien américain sans faille à Israël ; ils exercent une influence considérable sur les décisions politiques à Washington ; ils se donnent beaucoup de mal pour s'assurer que l'opinion publique est favorable à Israël et qu'elle relaie ses arguments. Puisqu'aux États-Unis le système politique est fondé sur la division des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif, les tactiques du lobby varient parfois selon la branche concernée. En plus de travailler à faire élire ou nommer à des postes clés des personnes acquises à sa cause, le lobby s'efforce de peser sur les choix politiques de ceux qui seraient peut-être tentés de s'engager dans une voie plus indépendante. Quelle que soit l'opinion personnelle des congressistes ou des responsables politiques, le lobby veut que le soutien indéfectible à Israël soit le seul choix politique intelligent. En d'autres termes, comme d'autres puissants groupes d'intérêt, le lobby pro-israélien s'efforce de restreindre l'éventail des choix politiques possibles à disposition des principaux responsables, de les conduire à prendre des décisions qu'ils préféreraient au fond éviter, mais qu'ils font mine de soutenir, en compliquant la tâche des dirigeants américains lorsqu'ils veulent soutenir des initiatives auxquelles s'opposent les groupes du lobby, ainsi qu'en orientant les analyses et en formulant les options possibles afin que les dirigeants choisissent d'eux-mêmes les mesures que ces groupes approuvent. On ne peut comprendre l'efficacité du lobby sans analyser son influence au congrès. A la différence de presque tous les autres pays, au Capitole, Israël est à l'abri de la critique. Situation en soi remarquable, car le congrès traite fréquemment de questions litigieuses et les divergences de vue y sont en général fréquentes. Qu'il s'agisse de l'avortement, du contrôle des armes, des droits des homosexuels, de l'environnement, de l'immigration, de l'aide social etc ... il ya presque en permanence un débat animé au capitol, mais lorsqu'il s'agit d'Israël, les détracteurs potentiels se taisent et il n'y a pratiquement plus de débat. Si le lobby rencontre un tel succès au congrès, c'est en partie parce que certains de ces grandes figures étaient des sionistes chrétiens, tel l'ancien président de la chambre des représentants Richard Arme y, qui a déclaré en 2002 : « ma priorité en politique étrangère, c'est protéger Israël ». De tous les groupes qui composent le lobby pro-israélien, c'est l'AIPAC qui détient la clé de l'influence sur le congrès, fait largement admis par des hommes politiques des deux partis. Bill Clinton a dit de l'AIPAC qu'il était étonnamment efficace et meilleur que quiconque en termes de lobbying, et l'ancien speaker de la chambre des représentants Newt Gingrich l'a qualifié de groupe d'intérêts le plus efficace de toute la planète. Le succès de l'AIPAC est principalement dû à sa

capacité, par le biais du financement des campagnes, à récompenser les élus et les candidats aux postes de Sénateur ou de Député qui soutiennent ses objectifs, et à sanctionner ceux qui s'y refusent, quand on sait que la question de l'argent est centrale dans les élections américaines, qui sont devenues très coûteuses, et l'AIPAC s'assure que ses amis bénéficient d'un soutien financier tant qu'ils ne deviennent pas de la ligne définie par l'organisation, et les candidats considérés comme hostiles à Israël peuvent s'attendre à ce que l'AIPAC finance la campagne de leurs opposants. L'influence dont jouit l'AIPAC lui permet de s'assurer qu'Israël bénéficie d'une aide généreuse année après année et d'intimider les sénateurs ou les députés qui auraient dans l'idée de critiquer Israël, même modérément. Que ce soit par le biais d'une influence sur le congrès ou de façon plus directe, le lobby exerce également une pression considérable sur le pouvoir exécutif. L'influence exercée sur le pouvoir exécutif provient en partie de l'impact du vote juif sur les élections présidentielles, concentré dans les États clés (Californie, la Floride, l'Illinois, le New Jersey, la Pennsylvanie, New York) le vote juif enregistre un fort taux de participation. Le but ultime est de faire élire des présidents pro-Israéliens et surtout de mettre le gouvernement au pas. Ce qu'il faut retenir, c'est que l'AIPAC, qui se définit lui-même comme le lobby pro-Israélien d'Amérique, possède une influence quasi incontestée sur le congrès. Résultat » le pouvoir législatif aux États-Unis s'emploie résolument à défendre Israël. Un débat ouvert sur la politique américaine à l'égard d'Israël n'y a pas droit de cité.

B) Les Think Thank

Sont d'obédiences très différentes. On en dénombre 1500. Ils reflètent la richesse de la réflexion et du débat sur la politique étrangère américaine, et l'osmose qui peut exister entre les praticiens et le monde académique. Le plus ancien et le plus neutre est le Council on Foreign Relations, créé en 1921, qui publie la revue *Foreign Affairs*. La Carnegie Endowment for international Peace a créé la revue *Foreign Policy* en 1970 pour occuper le créneau du libéralisme de gauche. La puissante Brookings Institution, fondée en 1927, est aujourd'hui située plutôt au centre gauche. Le Center for Strategic and International Studies, qui publie le *Washington quarterly*, est au contraire au centre droit. Les conservateurs et les néoconservateurs disposent de plusieurs thinks thank, les plus célèbres étant la Heritage Foundation et la Hoover Institution et des revues comme *The National Interest*. En matière de sécurité et de défense, la Rand Corporation créée en 1948 est proche du pentagone.

C) Le rôle de l'opinion publique

Il faut tout d'abord rappeler que seule une minorité d'Américains 10 à 20% sont relativement bien informés sur les problèmes de politique extérieure. L'indifférence l'emporte le plus souvent, sauf dans certaines périodes exceptionnelles comme celles des deux guerres ou la guerre du Vietnam. Mais la démobilisation intervient aussi vite que possible et les préoccupations du public redeviennent très terre à terre. D'autre part, l'opinion publique oscille entre des positions hésitantes en périodes calmes et de grandes simplifications en période de crise. Sauf en période de crise, la grande majorité de la population s'en remet généralement au président, au congrès et à l'administration. D'une façon générale, le gouvernement bénéficie d'un solide patriotisme des Américains vis-à-vis de leurs institutions et de leur pays. Il y eut certes des périodes de fléchissement, notamment au lendemain de la guerre du Vietnam et du Watergate, mais les Américains firent corps autour du président Ford en 1975 lors de l'affaire du Mayaguez, comme ils l'avaient fait autour de Kennedy en 1962 lors de la crise des missiles de Cuba. La période de la guerre froide offre de nombreux exemples de l'influence

exercée par l'opinion publique sur les décideurs. Ainsi, le président Kennedy n'a pas pu établir des relations avec la Chine populaire parce que, pensait-on, l'opinion publique américaine n'y était pas préparée. Ford n'a pas pu poursuivre une politique plus active en Angola en 1975 parce que les américains et leurs représentants au congrès, après la débâcle vietnamienne, ne voulaient plus entendre parler d'une intervention quelconque. Bush père fut influencé par les critiques concernant son excessive prudence lorsqu'il décida d'envahir le Panama en décembre 1989. Les incidences concernant les tendances de l'opinion atteignent les présidents par l'intermédiaire de six canaux : les amis, les sondages, les médias, les correspondants, le congrès et des groupes d'intérêt. Depuis 1930, les présidents examinent le résultat des sondages d'opinion et dans les années récentes, en commandent spécialement. Quel est l'impact réel de l'opinion publique sur la politique extérieure des États-Unis ? En fait, l'opinion publique, de par sa versatilité et sa diversité, ne constitue généralement pas un élément très utilisable par les gouvernements. L'opinion publique américaine évolue généralement lentement sur les problèmes internationaux et constitue plutôt un frein à l'innovation que les responsables souhaitent adopter.

On peut enfin se poser la question quant à l'influence des médias (télévision, radio, presse) sur l'opinion publique. Selon Charles W. Kegley et Eugène R. Wittkopf de l'American Foreign Policy Pattern and Peace, les médias jouent un rôle plutôt secondaire dans la détermination de la politique extérieure américaine. La masse des gens ne s'intéresse guère aux questions de politique étrangère la plus grande partie du temps, lorsqu'elle s'y intéresse, alors les mass médias peuvent jouer un rôle important. Les questions extérieures représentent à peu près 11% du contenu des nouvelles dans les journaux, la priorité étant donnée dans la presse écrite et à la télévision aux nouvelles régionale et éventuellement nationales. Enfin, il ne faut pas oublier les moyens que les autorités peuvent utiliser pour influencer les médias, le général Westmoreland sur le déroulement de la guerre au Vietnam, l'Administration Reagan à propos de l'opération de la Grenade, l'administration Bush père et le commandement américain ont parfaitement maîtrisé la question de la retransmission des informations au public pendant la guerre du Golfe, etc ...

Section VI : les théories américaines de la politique étrangère

Les grandes écoles de politique internationale n'ont pas toujours été américaines. La géopolitique a été marquée par des penseurs allemands ou anglais. L'école réaliste des relations internationales doit beaucoup à l'américain Hans Morgenthau, mais aussi au français Raymond Aron, et ses sources plus lointaines se trouvent dans la philosophie de Hegel comme dans les théories de Clausewitz. Kissinger, un réaliste, à la fois praticien et penseur des relations internationales, s'est inspiré de l'analyse des politiques étrangères de Richelieu, de Metternich et de Bismarck. La théorie de la sécurité collective, défendue avant et pendant la première guerre mondiale défendue par Wilson, est un héritage des penseurs européens qui ont tenté de dépasser l'équilibre des forces entre les nations par une gestion collective de la sécurité (Sully, Leibniz, l'Abbé de saint Pierre, Kant). L'inventeur de la société des nations est un radical français : Léon Bourgeois. Mais les États-Unis y ont ajouté une dimension plus libérale et plus économique. Les théoriciens du fonctionnalisme (qui mettent en avant le rôle des organisations internationales dans la coopération interétatique), de l'interdépendance libérale (Jehanne et Nye sont d'origine américaine). Depuis la fin de la guerre froide, la domination par les États-Unis du débat intellectuel sur les relations internationales est devenue écrasante. Ce n'est donc pas un hasard si c'est du pays situé au cœur du système du monde que viennent les renouvellements de la pensée. Plusieurs exemples l'illustrent.

- En 1988, l'historien Paul Kennedy développe la théorie du déclin des États-Unis et de leur sur expansion impériale dans « The Rise and Fall of Great Powers ». Malgré la victoire du pays dans la guerre froide, les mauvaises performances économiques et le souvenir de la guerre du Vietnam alimentent encore un certain pessimisme. C'est le retour aussi de la tendance isolationniste, qui prône un désengagement américain.
- En 1989, Francis Fukuyama publie sa thèse aussi brillante que simplificatrice de « la fin de l'histoire ». C'est un succès immédiat d'une théorie qui prétend rendre compte de la fin du communisme et de l'avènement d'un nouvel ordre mondial.
- En 1990, Joseph Nye Junior invente la distinction entre « Hard et Soft Power ». Cette théorie permet de rendre compte de la nouvelle puissance américaine : non plus seulement une puissance politique et militaire, mais un magistère d'influence accepté par le reste du monde. Le Soft Power, c'est la « capacité de séduire et d'attirer », il émane en grande partie des valeurs qui sont exprimées par la culture américaine, par la politique qu'ils suivent à l'intérieur et par la façon dont ils se comportent sur le plan international. Il s'agit d'amener les autres à vouloir ce que vous voulez.
- En 1993, Paul Huntington, par sa thèse du « Choc des Civilisations » répand une vision dont le pessimisme n'a d'égal que l'optimisme de Fukuyama. C'est le désenchantement après les espérances du nouvel ordre mondial. Les guerres des Balkans, les inquiétudes sur la prolifération nucléaire et sur l'ascension de la Chine, les incertitudes du Moyen-Orient trouvent là une explication inéluctable.
- En 1977, Zbigniew Brzezinski décrit la puissance américaine et ses ambitions géopolitiques. C'est un programme adapté à la dernière superpuissance de l'histoire, qui doit à la fois défendre sa bienveillante suprématie et assurer la transition vers une gestion multilatérale du monde.
- En 2002, le néoconservateur Robert Kagan propage, avec ses comparaisons sur « la force et la faiblesse », une vision qui justifie la politique de puissance américaine et explique l'impuissance des européens.

A chaque fois ces auteurs ont déclenché des débats et suscité des réactions dans le monde entier. Les États-Unis sont devenus le poumon intellectuel du monde. C'est le reflet de leur hégémonie.

Chapitre II : Forces et faiblesses de la puissance américaine

Que l'on qualifie le monde d'unipolaire ou de multipolaire, suivant la controverse qui a opposé en 2003 Tony Blair à Jacques Chirac, la puissance américaine est écrasante mais elle doit composer avec d'autres forces. Les États-Unis n'ont pas les moyens de devenir un empire universel. Il est commun d'affirmer que depuis la fin de la guerre froide, les États-Unis se retrouvent dans une situation historique sans précédent en disposant de l'ensemble des ressources de la puissance : militaires, économiques, politiques et culturelles. Sans remettre en cause la pertinence de l'approche de Joseph Nye, nous nous limiterons à évaluer les deux premiers éléments. En effet les ressources militaires et économiques étant les plus tangibles, il est relativement aisé d'en mesurer l'évolution. De plus, même si le Soft power a pour intérêt d'influencer les autres à un moindre coût et avec plus de légitimité, il n'en demeure pas moins que la puissance 'dure' demeure l'élément central des relations internationales. Comme le

souligne Nye lui-même, « ignorer le rôle de la force et la centralité de la sécurité serait comme ignorer l'oxygène »

Section I : Une puissance militaire sans rivale

La puissance militaire est le premier facteur de l'hégémonie américaine. L'expression de la puissance américaine est particulièrement forte dans le domaine militaire. Le budget du département de la défense surclasse très nettement celui des autres principales puissances réunies. De plus à la suite des attentats du 11 septembre, les moyens budgétaires du pentagone ont nettement été orientés à la hausse. Les États-Unis représentent à eux seuls presque la moitié des dépenses militaires mondiales et plus des deux tiers des dépenses militaires de l'Alliance atlantique. Alors qu'au milieu des années 1980, les États-Unis et l'URSS faisaient jeu égal pour les dépenses militaires. Deux points méritent d'être soulignés concernant cette puissance militaire. Premièrement, les budgets considérables alloués à la défense ont permis aux États-Unis d'acquérir un avantage stratégique majeur. Ils sont les seuls, en effet, à pouvoir projeter leurs forces en tout point du globe. Ils sont également en mesure de gagner des guerres par la seule voie aérienne, tout en restreignant le nombre de pertes humaines. Les forces militaires américaines ont également la maîtrise des voies essentielles de communication et d'échanges dans un monde globalisé (voies maritimes, aériennes et spatiales) ainsi que des ressources naturelles majeures, particulièrement le pétrole du Moyen-Orient. Deuxièmement, contrairement à ce que Paul Kennedy affirmait à la fin des années 1980, les investissements colossaux dans le domaine militaire ne devraient pas générer un étranglement de l'économie américaine. En effet, la part du budget du Pentagone par rapport au produit intérieur brut (PIB) a diminué depuis la fin de la guerre froide, passant de 5,3% en 1990 à 3,4% en 2001 et à 4,1% en 2004. Le réseau de bases militaires américaines installées autour de la planète, la capacité à projeter des forces en tout point du globe et le contrôle des voies de communication et des ressources majeures dans un contexte de mondialisation soutiennent les affirmations d'une puissance impériale des États-Unis. Ainsi, Chalmers Johnson peut affirmer que les bases militaires américaines dans le monde sont la version américaine des colonies. En outre, cet empire fondé sur la puissance militaire, est peu coûteux pour l'économie américaine. En effet, au cours des opérations militaires menées par les États-Unis depuis la fin de la guerre froide, il est apparu que l'utilisation des hautes technologies pour récolter de l'information et la transmettre sur le champ de bataille constitue un avantage tactique substantiel pour les forces américaines. Le Defense Guidance Planning de 1992, rédigé sous la direction de Paul Wolfowitz l'un des faucons de l'équipe Bush, fixait comme objectif que la suprématie militaire décisive des États-Unis interdise toute course à l'armement pour contrebalancer la puissance américaine dans ce domaine. La puissance militaire a permis à l'administration Bush de renverser en 18 mois deux régimes situés à des milliers de kilomètres des États-Unis : celui des talibans en Afghanistan et celui de Saddam Hussein en Irak. Or même si ces victoires furent rapides et acquises avec un nombre limité de pertes humaines, les forces armées américaines ont rapidement présenté des faiblesses. Les difficultés rencontrées dans la gestion de l'après-guerre dans ces deux cas soulignent ainsi l'impossibilité pour les États-Unis de gérer un empire à moindre coût par le biais de la seule force armée. Aux multiples erreurs commises par l'administration Bush en Afghanistan et en Irak, peut-on dire que ces aventures guerrières initiées par Bush auront-elles alors durablement fragilisé la puissance militaire des États-Unis ? Il convient au moins de reconnaître que l'utilisation arrogante et unilatérale de la puissance militaire a considérablement affaibli la crédibilité et la

légitimité des États-Unis dans le monde, élément de base de leur puissance depuis la fin de la guerre froide. Néanmoins, la répartition actuelle de la puissance militaire américaine est clairement unipolaire, c'est-à-dire que le rééquilibrage de la puissance est impossible du fait de son coût prohibitif. Ainsi, il semble peu probable qu'à court ou moyen terme, un État ou un groupe d'États remette en cause cette réalité.

Section II : La puissance économique

La puissance militaire repose sur la puissance économique. Si les États-Unis peuvent espérer maintenir ou accroître leur puissance économique face à l'Europe, le grand basculement de l'activité et de la richesse mondiales vers l'Asie a des conséquences plus préoccupantes pour eux. Les États-Unis sont depuis 1896 la première puissance économique de la planète. Ils représentent environ 25% du PNB mondial en valeur nominale, et de 20% en parité de pouvoir d'achat. Cette proportion est cependant en baisse tendancielle en raison de l'ascension de nouvelles puissances économiques. En 1945, à l'issue de la seconde guerre mondiale, ils étaient à l'apogée de leur puissance avec 50% du PNB mondial. L'Europe et le Japon les ont progressivement rattrapés. Aujourd'hui c'est le groupe du BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine) qui enregistre une croissance plus rapide. Malgré le risque de désindustrialisation évoqué dans les années 1980, les États-Unis dominent les principales activités mondiales, notamment les services. Il y a 35 entreprises américaines parmi les 100 premières mondiales. En conséquence, le droit des affaires est très largement influencé par les États-Unis. Les méthodes modernes de management sont toutes venues d'outre-Atlantique (le taylorisme, le fordisme, le rôle des sociétés de conseil et d'audit). Le développement du capitalisme en Asie tend plutôt à conforter la suprématie du modèle capitalisme américain au détriment des spécificités de l'Europe continentale (le modèle de l'État-providence, la protection des services publics, le rôle général de la puissance publique). Reste que les États-Unis ne dominent pas le cadre réglementaire mondial, depuis la création de l'OMC en 1995, le respect des accords de commerce international est assuré par un système juridiquement contraignant, en matière de concurrence, par exemple, ils sont obligés de respecter les règles de leurs partenaires. A plusieurs reprises, ils ont été condamnés pour n'avoir pas respecté les accords et ont dû, sous menace de représailles de leurs partenaires, et modifier leurs législations non conforme au droit. Par contre, le déficit commercial représente pour les États-Unis une réelle préoccupation. Excédentaire entre 1896 et 1971, la balance commerciale américaine est, depuis, constamment déficitaire. Cela les conduit à agir sur le niveau de leur monnaie et à adopter une politique commerciale offensive, ils disposent donc du privilège du dollar, monnaie de référence de l'économie mondiale. Les autorités politiques américaines ont plus d'influence sur la monnaie que les autorités politiques européennes. Aux États-Unis, la politique monétaire est conduite par la Réserve fédérale (FED), mais elle vise le plein emploi et pas seulement la lutte contre l'inflation. Les autorités monétaires, bien qu'indépendantes elles aussi, coopèrent naturellement avec les autorités politiques, qui ne sont par ailleurs pas contraintes dans leur politique budgétaire. En conséquence, les autorités peuvent se servir de la monnaie comme d'une arme économique, même si cette arme a ses limites. Un dollar bas, encouragé par les taux d'intérêt faibles, favorise les exportations et ne surenchérit les importations de ressources énergétiques et de matières premières largement libellées en dollars. Un dollar fort, accompagné de taux d'intérêt élevés, peut inversement être utile en cas de surchauffe inflationniste et permet d'attirer les capitaux nécessaires pour financer les déficits. Malgré le développement de l'euro, le dollar reste

aujourd'hui la première monnaie mondiale. L'euro est utilisé dans 10% à 15% des flux commerciaux mondiaux ; le dollar, dans 40%. Le dollar représente près des deux tiers des réserves en devises des banques centrales, contre moins de 20% pour l'euro. Deux tiers des dollars circulent en dehors des États-Unis, contre 8% des euros. La puissance du billet vert, c'est aussi le poids politique et le dynamisme économique des États-Unis. Cependant deux indicateurs permettent de cerner la complexité de la notion de puissance sur le plan économique. Tout d'abord, même si les États-Unis représentent le marché le plus puissant et dynamique de la planète, à tel point que sa santé conditionne celle des économies de la plupart des autres pays, ils ne constituent plus la région la plus attractive pour les investissements directs étrangers. Ce titre revient en effet à l'Union européenne. Un second indicateur vient cependant nuancer cette baisse d'attractivité du marché américain. En effet, l'économie américaine apparaît nettement comme étant le moteur de la mondialisation contemporaine du fait de ses performances dans les secteurs clés de ce phénomène. Les entreprises américaines jouent un rôle crucial dans la troisième révolution industrielle ; celle des technologies de l'information. Les principales industries informatiques étant basées aux États-Unis, elles contribuent à la compétitivité et à la productivité de l'industrie américaine. Elles fabriquent également les outils utilisés dans le monde entier pour tirer profit du mouvement de mondialisation. Ainsi, les États-Unis sont le pays dont la part des produits de haute technologie dans les exportations de produits manufacturés est la plus élevée, soulignant encore une fois leur rôle moteur dans l'évolution de l'économie mondiale. Néanmoins, les États-Unis cependant, ne sont plus essentiels au monde par leur production, mais par sa consommation, dans une situation d'insuffisance de la demande globale, phénomène structurel créé par le libre-échange.

Section III : La culture

La culture américaine fait partie du Soft power, c'est la capacité d'un pays à séduire et à rayonner par son modèle, par ses valeurs, par son mode de vie. La culture américaine suscite l'adhésion plus que le rejet. C'est d'abord le modèle libéral, qui séduisait déjà Alexis de Tocqueville au XIX^e siècle. Les États-Unis sont pour beaucoup le pays de la démocratie et de la liberté, celui où tout est possible, où l'on peut venir tenter sa chance et réussir en partant de zéro (le rêve américain, American Dream). Ils restent une terre d'immigration, de moins en moins pour les Européens, de plus en plus pour les Hispaniques et les Asiatiques, du fait de cette attraction, les États-Unis peuvent se permettre de sélectionner leurs immigrants ; ils n'accueillent que les cerveaux, les jeunes qualifiés à fort potentiel. Le nombre d'étudiants et de chercheurs étrangers aux États-Unis dépasse le million, dont une très grande part d'Asiatiques. Ils rayonnent également par leur mode de vie, l'American way of life. Les modes vestimentaires, gastronomiques, musicales viennent très largement des États-Unis et constituent l'embryon d'une culture mondialisée dont le jean, le hamburger, McDonald's, Disneyland ne sont que les illustrations les plus connues.

Le cinéma est l'un des relais les plus efficaces du modèle américain. Déjà en 1946, les États-Unis imposaient l'ouverture du marché français du film en échange de leur aide économique (accords Blum-Byrnes). Les États-Unis dominent 85% du marché mondial du film (75% en Europe). Le film permet à l'Amérique de diffuser ses valeurs et son mode de vie : une culture qui est encore largement occidentale, mais qui n'est plus entièrement européenne. Le film de far West, le film de guerre, la comédie new-yorkaise sont des créations américaines, même s'ils ont pu faire des émules ailleurs. Le film ' la passion du Christ ' de Mel Gibson en 2004, qui met en

scène le calvaire sanguinolent du Christ, renoue avec les traditions doloristes du Moyen Age européen mais est représentatif d'une société qui laisse une grande place à la religion et à la violence. Au-delà du film, les séries télévisées sont également des relais de l'influence culturelle américaine. Les États-Unis dominent un peu moins le marché (50% en Europe), et encore moins le marché du livre qui échappe le plus à la mondialisation et à l'uniformisation culturelle. Néanmoins, alors que les intellectuels français continuaient à rayonner sur le monde dans les décennies d'après guerre (les existentialistes comme J. P. Sartre et Simone de Beauvoir, mais aussi Foucault, Deleuze, Derrida, Bourdieu), ce sont aujourd'hui les intellectuels américains qui tendent à dominer le débat mondial (Fukuyama, Chomsky, Huntington, Stiglitz, Todd). Dans le management, dans l'éducation supérieure, dans le droit, ce sont les méthodes et les innovations américaines qui s'imposent. La langue anglaise est enfin un vecteur majeur de la culture américaine. Les États-Unis parlent une langue étrangère, et il s'en est fallu de peu que cette langue ne soit le français ou l'allemand. L'américain peut apparaître moins fin à nos oreilles que l'anglais, duquel il se distingue à peine dans l'orthographe et le vocabulaire. Il n'empêche qu'il est parlé partout sur la planète. Si l'on excepte le chinois qui est cependant bien loin d'être une langue internationale, seul le français avec 56 pays membres de la francophonie, et l'espagnol peuvent disputer sa suprématie comme langue mondiale. Dans les institutions internationales, l'anglais ne s'imposerait sans doute pas comme il le fait s'il n'était la langue de l'hyperpuissance américaine.

Section IV : Les finances américaines ; talon d'Achille du colosse

Les effets des politiques économiques et budgétaires de l'Administration Bush sont délicats à mesurer avec le peu de recul et de données dont nous disposons. Cependant, il est intéressant de se pencher sur deux phénomènes qui ont attiré notre attention : le déficit de la balance commerciale et celui du budget. En effet, alors que Bill Clinton était parvenu à contrôler le déficit du budget de l'État fédéral, George W. Bush a fait preuve de beaucoup moins de rigueur et de discipline dans ce domaine. Diminuant les impôts et augmentant les dépenses, il a contribué à creuser le déficit budgétaire, qui a atteint les 500 milliards dollars en 2005. Le déclin et la chute de l'empire américain résulteraient-ils alors d'une crise financière interne. L'accroissement de la dette extérieure est le plus récent de la lignée d'arguments sur le déclin de la puissance des États-Unis. Il succède ainsi au « missile gap » populaire après le lancement du premier engin spatial (le spoutnik) par les Soviétiques, à la compétitivité économique du Japon dans les années 1980 et enfin à la thèse de Paul Kennedy sur la surexploitation des capacités militaires. Il est vrai que depuis la fin des années 1980, les États-Unis sont dans une situation inhabituelle par rapport aux empires européens du XIX^e siècle : ils sont un empire débiteur. Les avoirs détenus par les États-Unis à l'étranger sont ainsi inférieurs aux avoirs américains détenus par les étrangers. En 2003, la position nette en matière d'investissement international (PNII) était déficitaire pour les États-Unis à hauteur de 2400 milliards de dollars. Elle n'a fait que s'aggraver.

Deux raisons invitent cependant à ne pas tirer de cette situation des conclusions hâtives sur la faiblesse de l'économie américaine. Tout d'abord la PNII est un indicateur difficile à utiliser car il est construit à partir de deux composantes : les investissements directs étrangers et les avoirs financiers (bons du trésor, emprunts bancaires) détenus à l'étranger. Ensuite, ce déficit peut être analysé à partir de différentes perspectives : le commerce international, l'épargne domestique et la structure de l'économie mondiale. Or quelle que soit la perspective choisie, il apparaît que la

situation est beaucoup plus nuancée et que le déficit américain est avant tout le résultat d'un dynamisme plus fort de la consommation américaine par rapport à ses partenaires commerciaux, dynamisme qui par ailleurs entraîne avec lui l'ensemble de l'économie mondiale. Le déficit des comptes courants américains met également et plus fondamentalement en évidence l'interdépendance économique accrue entre les États dans l'ère de la mondialisation. Les pays d'Asie ont ainsi acquis depuis quelques années une part grandissante de la dette américaine et leurs réserves de change sont avant tout constituées de dollars et de bons du trésor américains. La soif américaine pour la consommation est donc étanchée par l'appétit pour les emprunts américains et l'excédent d'épargne dont disposent les gouvernements asiatiques et moyen-orientaux. Sur ce point particulier, la Chine, plus souvent qu'autrement présentée comme le futur rival des États-Unis sur la scène internationale, tend à reprendre le rôle joué par le Japon pendant les années 1980. Notons que depuis 2002, les banques centrales de Chine et de Hong Kong ont acquis 96 milliards de dollars d'emprunts américains. L'attrait des gouvernements asiatiques pour le financement de la dette américaine a pour but explicite d'éviter une appréciation de leurs monnaies par rapport au dollar afin que les produits asiatiques demeurent compétitifs sur le marché américain et que leur croissance économique perdure. Dès lors, seul un changement radical dans la stratégie de croissance des pays asiatiques pourrait mettre un terme abrupt à cette situation avantageuse pour chacun des acteurs. Une telle perspective est cependant peu envisageable à court ou moyen terme. Les déficits commerciaux des États-Unis avec la Chine, ne constituent donc pas une source d'affaiblissement de leur puissance économique. Plus fondamentalement, ils prouvent la complexité du système économique international et le rôle moteur de l'économie américaine. Un élément est cependant plus préoccupant : le déficit budgétaire et la capacité du gouvernement américain à réformer deux programmes majeurs, soit la sécurité sociale (Social Security) et les soins de santé (Medicare). En effet, ces programmes mis en place dans les années 1930-1940, dans le cadre du New Deal, vont subir une pression extraordinaire avec l'explosion du nombre de retraités et le vieillissement de la population. Les enjeux seront alors de faire face au renversement du ration actif-retraité dans le premier cas et à l'explosion des coûts médicaux dans le second. Or, la réforme du Medicare adoptée en 2003 par le congrès devrait avoir l'effet inverse à celui escompté, à savoir une hausse des coûts médicaux. Les décideurs politiques à Washington seront forcés d'adopter une plus grande discipline fiscale pour éviter une banqueroute de l'État fédéral et garantir la bonne santé et l'attractivité de l'économie américaine, afin de maintenir le système actuel de financement de la dette des États-Unis par l'étranger. L'économie américaine devrait demeurer le moteur de la croissance économique mondiale même si elle devra faire face à des défis majeurs, particulièrement les déficits budgétaires de l'État fédéral et la crise de son système financier dont les excès (les hypothèques à haut risque) se voyaient violemment corrigés.

Chapitre III : Intérêts et objectifs de la puissance américaine

Les États-Unis, fixés sur la lutte contre le communisme, un peu trop sûrs du caractère permanent, ontologique, de leur prééminence économique, ont alors donné une priorité absolue à l'intégration politique de leur sphère de domination militaire. Ils ont dans ce but ouvert leur marché aux produits étrangers, sacrifiant, d'abord sans bien s'en rendre compte, puis avec une certaine angoisse, de larges pans de leur industrie. L'implosion du communisme a permis l'entrée de nouveaux pays importants dans ce système d'échanges asymétriques, l'une des forces essentielles des empires, principe à la fois de dynamisme et de stabilité, est l'universalisme, la

capacité à traiter de façon égalitaire hommes et peuples. Une telle attitude permet l'extension continue du système de pouvoir, par l'intégration au noyau central des peuples et des individus conquis.

Section I : quelle vision géopolitique

Aucune menace globale ne requiert une activité particulière des États-Unis pour la protection des libertés. Une seule menace de déséquilibre global pèse aujourd'hui sur la planète ; l'Amérique elle-même, qui de protectrice est devenue prédatrice.

Section II : les stratégies régionales

A) Les États-Unis et le nouveau rôle de l'OTAN

Pendant plus de quarante ans, l'alliance entre l'Europe occidentale et les États-Unis a été le résultat de la perception d'une menace commune, celle de l'Union soviétique. Depuis sa disparition de celle-ci, les États-Unis et l'Europe doivent définir les raisons du maintien éventuel de cette alliance qui a évidemment changé d'objet. Or les États-Unis ne savent pas ce qu'ils doivent redouter davantage : l'excès de force d'une Europe occidentale économiquement puissante et considérée à tort comme protectionniste ; la Forteresse Europe, ou bien au contraire l'excès de faiblesse de l'Europe centrale et orientale qui retomberaient dans la division, la paralysie, l'impuissance et la guerre civile. L'Amérique voudrait se réserver les questions qu'elle sait traiter : les relations avec la Russie, les questions de désarmement nucléaire et de contrôle de la prolifération. Elle souhaite que les Européens de l'Ouest exercent leurs responsabilités face à l'Europe centrale et orientale, et en particulier à propos du problème de l'ex-Yougoslavie. Le problème des États-Unis est de savoir comment obtenir et maintenir un poids suffisant dans les affaires européennes pour aider à préserver la paix du monde en protégeant leurs intérêts vitaux. Ils ne peuvent pas se permettre de négliger les conflits européens et attendre qu'ils dégénèrent en guerre inévitable. La fin de la guerre froide et la disparition du pacte de Varsovie auraient pu entraîner la désagrégation de l'alliance atlantique dans laquelle les États-Unis jouent un rôle majeur. Or, il n'en a rien été. L'OTAN a fait preuve d'une remarquable capacité d'adaptation. La doctrine de la riposte graduée a été officiellement remplacée au Conseil atlantique de Rome en novembre 1991 par un concept plus politique. L'organisation militaire intégrée est réduite et restaurée en grande unités multinationales projetables à distance. La présence militaire américaine en Europe est réduite de moitié. Les armes nucléaires tactiques sont retirées, sauf des bases aériennes américaines, un nouvel organisme a été créé avec le COCONA (Comité de coopération Nord atlantique) regroupant 16 pays de l'OTAN ainsi que les pays ayant appartenu au pacte de Varsovie et à l'URSS. Les sujets liés à la sécurité, aux forces militaires et aux politiques de défense y sont abordés. L'OTAN n'a jamais été un pacte militaire ordinaire. Théoriquement traité international d'assistance mutuelle en cas d'agression, elle est devenue une organisation militaire intégrée, intergouvernementale sur le plan juridique, mais supranationale dans la pratique. Le conflit dans l'ex-Yougoslavie de 1992 à 1995 fut décisif pour la définition du nouveau rôle de l'OTAN, les alliés européens et américains se sont accordés en 1992 en principe sur le rôle nécessaire de l'alliance en matière de sécurité collective. Toutefois, la crise yougoslave a mis en pleine lumière les difficultés d'un tel rôle, tant du point de vue opérationnel que politique. Les États-Unis souhaitant impliquer l'OTAN dans la gestion de la crise, mais ne veulent pas s'engager directement sur le terrain. À l'inverse, les puissances européennes principalement impliquées le sont dans le cadre de l'ONU et entendent cantonner l'OTAN à un rôle auxiliaire, tout en

mesurant la dépendance de la FORPRONU par rapport à l'OTAN. Après l'aggravation de la situation en Bosnie et la détérioration des relations américano-européennes en 1994-1995, l'OTAN établit finalement un étonnant rétablissement sous le leadership américain. L'interruption des hostilités, les accords de Dayton, le déploiement de l'IFOR avec la participation de troupes américaines constituent un tournant capital pour l'alliance atlantique. Celle-ci fait désormais figure de garantie de la sécurité en Europe et s'impose comme le pivot de la sécurité en Europe après la guerre froide, en même temps le leadership américain est confirmé. L'OTAN reste une alliance déséquilibrée, la puissance militaire américaine est nettement supérieure à celle des européens membres de l'alliance, le commandement suprême des forces alliées en Europe (SACEUR) est un général américain qui est en même temps le commandant en chef des forces américaines en Europe (US COMEUR). Le problème de rééquilibrage de la relation euro-américaine demeure. La crise du Kosovo avait démontré, plus encore que celles qui l'avaient précédé, l'absolue nécessité pour l'union européenne, si elle veut jouer un rôle dans le monde et d'abord sur son propre continent de disposer d'une véritable capacité diplomatique et militaire. Le conflit a mis en évidence l'ampleur du fossé séparant Washington et ses alliés du point de vue militaire, notamment dans le domaine aérien, il a également mis en lumière à quel point la relation euro-américaine demeurait marquée par la primauté des États-Unis et le statut mineur d'alliés européens encore à la recherche, dix ans après la fin de la guerre froide, d'une affirmation collective capable de leur donner un poids respectable au sein de l'alliance.

B) L'Amérique centrale

La politique américaine en Amérique centrale est très claire : il s'agit d'éliminer toutes les forces hostiles aux États-Unis. Cette politique consiste surtout dans le fait qu'elle ne considère pas les révolutionnaires en Amérique latine comme fatales et qu'elle estime possible de renverser le cours de l'histoire. Cette politique est pourtant soumise à un certain nombre de contraintes depuis le syndrome vietnamien ; environ 60 à 70% de l'opinion publique reste opposée à toute intervention militaire ; le déficit budgétaire impose des limitations aux dépenses militaires nécessitées par ces conflits, enfin, l'Amérique centrale est marquée par de très sérieux problèmes économiques, ce qui entraîne une recrudescence de poussées révolutionnaires qui inquiètent le gouvernement conservateur et l'amènent parfois à envisager des concessions. Ainsi, les producteurs de café du Honduras souhaitent le départ des bases arrières des Contras de leur territoire et préfèrent rechercher une forme de coexistence, même difficile avec le Nicaragua. D'où une sorte de double langage de la part de Washington : l'un destiné à l'opinion publique et au congrès tenant compte de ces contraintes, l'autre s'adressant plus discrètement aux forces d'extrême droite en Amérique centrale qui partagent l'espoir de renverser les sandinistes, notamment au Salvador et au Guatemala. Si, au Salvador, les États-Unis soutiennent l'élection du président chrétien-démocrate Duarte et non l'extrême en 1984, la victoire du candidat de l'ARENA, Cristiani en 1989 n'est pas pour les déplaire. Au Guatemala, ils jouent le même double jeu, ils exercent une forte pression sur le gouvernement démocrate-chrétien de Cerrezo, qu'ils sont sensés soutenir, afin d'obtenir de lui en août 1988, une condamnation du gouvernement de Managua. Les États-Unis ne sont pas favorables à des négociations ou à des accords du type Contadora (août 1987) parce que ceux-ci reconnaissent la légitimité du gouvernement du Nicaragua et non celle des Contras. La CIA s'est même évertuée à faire échouer les accords de Sapoá à l'automne 1988. La politique américaine a abouti finalement à affaiblir l'économie du Nicaragua, réduisant ainsi son rôle de modèle pour les révolutionnaires d'Amérique latine. A la Grenade, sous l'emprise marxiste depuis 1979, l'administration américaine envoie les marines en octobre 1987 lorsque le premier ministre Maurice Bishop, jugé trop modéré,

est assassiné, l'opération menée rapidement, restaure la confiance du pays dans ses forces armées et exorcise le complexe que le Vietnam avait laissé. Au Panama en décembre 1989, Bush avait décidé de s'emparer du général Noriega qui s'était maintenu au pouvoir après avoir perdu les élections, cette opération visait à faire comparaître Noriega accusé de trafic de drogue devant un tribunal de Miami, cette opération n'en violait pas moins le droit international.

C) L'Afrique : une zone d'importance stratégique limitée

Pour les responsables du département d'État et de la Maison Blanche, avant la fin de l'apartheid, ce sont surtout les problèmes de l'Afrique du Sud, de la Namibie et de l'Angola qui retiennent l'attention. D'une façon générale l'administration républicaine manifeste beaucoup plus sa sympathie vis-à-vis de Pretoria, tout en condamnant l'apartheid. L'Afrique du Sud lui apparaît malgré tout comme un allié contre le communisme, elle est donc opposée aux sanctions ; elle n'approuve pas les positions de l'African National Congress en raison de ses actions terroristes et fait confiance aux Blancs pour introduire des réformes visant à faire disparaître progressivement l'apartheid et à régler l'évolution de la Namibie vers l'indépendance. Le gouvernement américain assouplit considérablement l'embargo sur un certain nombre de produits stratégiques et met une sourdine aux critiques contre le régime sud-africain. Les sud-africains profitent de cette indulgence pour soutenir le Mozambique Resistance Movement dans sa lutte contre le gouvernement marxiste de Mozambique, ne provoquant que des protestations verbales des États-Unis, des troupes sud-africaines franchissent fréquemment la frontière de la Namibie ou de l'Angola à la poursuite des guérilleros du SWAPO (South West African People's Organization) et pour soutenir l'UNITA (Union for the Total Independence of Angola) contre les cubains et les forces gouvernementales angolaises soutenues par Moscou. En ce qui concerne la situation intérieure de l'Afrique du Sud, les émeutes urbaines qui éclatent en 1984 et les reportages qui s'ensuivent provoquent une sensibilisation de l'opinion publique américaine. Des banques américaines refusent de renouveler des prêts à court terme à l'Afrique du Sud. Le congrès en votant le Comprehensive anti Apartheid Act fin 1986, interrompt et interdit l'importation aux États-Unis du charbon, des diamants et de la plupart des produits manufacturés en ne laissant que des secteurs importants (minerais stratégiques, comme le manganèse, le chrome et l'or). Les États-Unis s'étaient retrouvés à soutenir, plus ou moins volontairement la Somalie, parce que l'Union Soviétique l'avait abandonnée au profit de l'Éthiopie, le but principal était d'avoir une base en mer rouge en cas de conflit dans le golfe Persique. Au Soudan, ils avaient soutenu Al-Nimeiry afin de contrebalancer l'influence de Khadafi. A la chute de Nimeiry en 1985, ils ne peuvent empêcher les affrontements entre l'armée de libération populaire soudanaise du Sud et les nordistes arabes. Avec les révoltes dans le Maghreb, les États-Unis se trouvent embarrassés entre soutenir Hosni Moubarak qui est leur principal allié dans la région pour contenir les frères musulmans, et surtout parce que l'Égypte se trouve être le principal soutien d'Israël dans la région, partage une longue frontière avec Israël, est l'un de ses seuls alliés dans la région avec la Jordanie et le premier pays à avoir conclu en 1979, un accord de paix avec lui d'une part, et leur volonté de laisser les peuples aller vers une démocratie. Ce qui est certain c'est que l'administration Obama veut un réel changement dans la façon des dirigeants du tiers-monde dans leurs rapports avec leurs populations. D'une façon générale, l'aide fournie par les américains à l'Afrique est épisodique et mal répartie.

D) Avec l'Asie

Les relations économiques étroites des pays d'Asie (Chine, Corée du Sud, Hong Kong, Singapour, Indonésie, Malaisie, Taiwan, Thaïlande) avec les États-Unis ont favorisé leur développement, notamment par l'ouverture du marché américain à leurs produits. En 1981, les États-Unis achetaient pour 200 milliards de dollars de produits asiatiques ; en 2000, ils achètent pour 100 milliards de plus qu'ils ne vendent à ces pays. La relative ouverture du marché américain a joué un rôle moteur dans la croissance économique des pays asiatiques. De plus, en installant des usines en Asie, les Américains y créent des emplois et y transfèrent leur technologie. Il est bien vrai que les facteurs internes expliquent aussi ce succès (niveau de formation, forte épargne bénéficiant au réinvestissement dans la recherche et le développement notamment). De leur côté, les États-Unis connaissent d'énormes déficits publics : 212 milliards de dollars en 1985, soit 5,4% du PNB ; 2217 milliards de dollars en 1986, soit 51% du PNB, d'où des emprunts à l'intérieur et à l'extérieur. La balance commerciale n'a plus cessé d'être déficitaire. Les États-Unis sont devenus une nation débitrice, les investissements américains à l'étranger représentent 1254 milliards de dollars en 1988, tandis que les investissements étrangers aux États-Unis atteignent 1786 milliards de dollars. L'examen du déclin américain est-il le résultat des progrès de l'Asie, non, mais plutôt une interdépendance croissante entre les États-Unis et l'Asie.

E) Une politique hésitante au Moyen-Orient

Depuis Truman, les objectifs de la politique américaine dans cette région peuvent se résumer ainsi ; contenir l'expansion et l'influence soviétique, assurer la sécurité d'accès aux champs pétrolifères, enfin maintenir l'ouverture des marchés pour les investissements et produits américains, y compris les armes et le savoir-faire qui les accompagne. Au début, les deux grands soucis de l'administration américaine sont d'une part la révolution islamique en Iran et le danger qu'elle peut faire courir aux monarchies arabes modérées ainsi qu'à l'approvisionnement de l'Occident en pétrole, et d'autre part l'occupation soviétique en Afghanistan, interprétée comme une avancée vers les champs pétrolifères. Ces priorités amènent les États-Unis à négliger quelque peu la recherche d'une solution au conflit israélo-palestinien et à s'appuyer prioritairement sur Israël pour des raisons stratégiques. Sur le plan intérieur, le Congrès, sous l'influence du puissant American Israel Political Action Committee et de quelques organisations juives américaines, est encore davantage favorable à Israël que l'administration elle-même. En réalité, l'administration non seulement reprend à son compte la doctrine Carter au Moyen-Orient, à savoir que les États-Unis doivent assurer eux-mêmes la responsabilité de la défense régionale et de la sécurité dans la région du golfe, mais y ajoute une sorte de corollaire selon lequel l'Arabie Saoudite ne peut en aucun cas devenir un nouvel Iran. A partir de 1982, les États-Unis commencent à soutenir discrètement l'Irak dans sa guerre contre l'Iran, cette position officielle s'accompagne d'une tolérance pour la vente d'armes à l'Iran par Israël, immédiatement réapprovisionné par les États-Unis qui voient dans cette vente directe et secrète d'armes à l'Iran un moyen de régler le problème des otages américains détenus au Liban. Les iraniens pourraient, pense-t-on, faire pression sur les groupes qu'ils contrôlent plus ou moins au Liban. En fait, le troc armes contre otages ne se fait pas du tout comme les responsables américains l'espéraient. Mais le peuple américain découvre avec indignation que l'argent des ventes d'armes était transféré à la contrepartie du Nicaragua. On parlera d'Irangate puis d'«Iran-Contragate». Aujourd'hui, alors que la contestation se poursuit en Égypte, l'État hébreu craint une remise en question de ses relations avec son voisin et allié. Les frères musulmans sont l'unique vraie force d'opposition et s'ils arrivaient au pouvoir par des élections anticipées, même au sein d'une coalition, on aura un gouvernement islamo-nationaliste qui dénoncera les accords de paix avec Israël, sans oublier les liens

entre la confrérie et le Hamas (branche palestinienne des frères musulmans, qui contrôle la bande de Gaza).

Conclusion

S'appuyant sur des ressources militaires et économiques qui sous-tendent la mondialisation contemporaine, Bush a eu pour ambition, particulièrement après le 11 septembre, de réaffirmer l'autonomie d'action des États-Unis sur la scène internationale. La révolution Bush, comme elle fut alors appelée, s'est traduite par une politique étrangère nettement unilatéraliste, c'est-à-dire rejetant les contraintes des institutions multilatérales et du droit international. Le rejet des contraintes internationales et la mise en œuvre de la doctrine de l'action préventive, dont la guerre en Irak fut une application, sont des exemples significatifs de rupture nette opérée par l'administration Bush avec la politique étrangère américaine pratiquée depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Une singulière combinaison de nationalisme, voire d'exceptionnalisme et d'impérialisme, oriente les actions et réactions de cette administration mettant en cause, du coup, la plupart des principes qui avaient défini le cadre de la politique étrangère au cours des 50 dernières années. L'ordre international qui a prévalu de 1945 à 2001 était fondé sur deux piliers ; le premier, d'essence réaliste, avait pour composantes l'endiguement de l'expansion communiste, la dissuasion nucléaire et le maintien d'un équilibre de la puissance entre les États-Unis et l'URSS. Ces principes ont ainsi présidé à la stabilité et à la sécurité internationale. Le second pilier, d'orientation libérale, se caractérise par l'ouverture des échanges économiques et la création d'un ordre international articulé autour d'institutions politiques. Les États-Unis étaient plus puissants par rapport à tous les autres États au lendemain de la seconde guerre mondiale, mais ce second pilier a créé un agenda positif pour la domination américaine dans la mesure où celle-ci était encadrée. Malgré la disparition de l'URSS en 1991, cet ordre international et ses institutions ont perduré (ONU, OTAN, FMI, BM, GATT devenu OMC) ont tous été créés entre 1945 et 1949 et existent encore aujourd'hui. Les attentats du 11 septembre ont provoqué un bouleversement majeur de ce système international en implantant un fort sentiment de vulnérabilité au sein de la population américaine. L'activisme de l'administration Bush a engendré des mouvements tectoniques d'une ampleur inégalée dans une des régions les plus complexes et volatiles : le Moyen-Orient. Cette révolution Bush était fondée sur deux postulats. Premièrement, dans un monde dangereux, aucune contrainte internationale ne devait limiter la marge de manœuvre des États-Unis en matière de sécurité. Deuxièmement, les États-Unis doivent utiliser leur puissance pour modifier le statu quo international, perçu comme étant responsable des attaques contre New York et Washington. Cette révolution a alors trois conséquences majeures dans la pratique de la politique étrangère américaine ; une préférence pour l'action unilatérale ; la doctrine de l'action préventive consistant à attaquer l'ennemi avant qu'il ne puisse agir contre les États-Unis ; l'utilisation de la force armée comme vecteur de changement de régime politique dans les États voyous ; la rupture avec les pratiques et la conception des relations internationales développées entre 1945 et septembre 2001 ne peut guère être plus nette. Les actions entreprises par Bush ont-elles vraiment permis aux États-Unis d'acquiescer une plus grande liberté d'action sur la scène internationale ?

uls

|

