



LES DETERMINANTS DE LA STRATEGIE DES ETATS-UNIS

Depuis la chute du mur de Berlin, existe-t-il une
grande stratégie américaine ?

Mémoire de géopolitique
du chef d'escadron Jean-Marc Chatillon
dans le cadre du séminaire « les déterminants de la politique
étrangère des Etats-Unis »

Directeur : Monsieur Etienne de Durand

Avril 2003

SOMMAIRE

PREMIERE PARTIE : Les déterminants de la stratégie des Etats-Unis

DEUXIEME PARTIE : La conceptualisation de la stratégie des Etats-Unis

TROISIEME PARTIE : Mise en œuvre de la stratégie des Etats-Unis et conclusion

DEPUIS LA CHUTE DU MUR DE BERLIN, EXISTE-T-IL UNE GRANDE STRATEGIE AMERICAINE ?

INTRODUCTION

Interrogations, reformulation du sujet et problématique

Savoir s'il existe une grande stratégie américaine depuis la chute du mur de Berlin est un exercice extrêmement difficile. Aussi convient-il de proposer une approche à la fois modeste et pluridisciplinaire pour ne pas, d'une part prétendre apporter une réponse définitive à un problème dont nous sommes loin de maîtriser les paramètres, leur pondération et leurs interactions et, d'autre part, ne pas proposer une vision simple, voire simpliste du problème. Il s'agit en effet d'aborder un problème complexe que Descartes « examinerait en autant de parcelles qu'il se pourrait et qu'il serait requis pour mieux les résoudre ». En effet, pour résoudre ce problème on ne peut négliger pratiquement aucune approche (géopolitique, politique, sociale, militaire, humaine, psychologique) et surtout aucun découpage (facteurs internes et externes).

Plus fondamentalement, s'interroger sur la grande stratégie des Etats-Unis depuis 1989 revient à savoir s'il existe un grand projet américain visant à organiser, dans l'espace et dans le temps, les moyens de la nation comme au temps de la guerre froide avec le « containment ». En effet, sur le plan étatique, la stratégie n'est pas seulement « l'art du haut commandement¹ ». Cette approche militaire ne prend pas en compte le système international comme partie intégrante de la grande stratégie américaine pas plus qu'il ne prend en compte le système décisionnel américain qui est celui d'une démocratie et pas celui d'un état-major. En terme de stratégie, on peut donc parler, a l'intérieur du système américain comme dans sa

¹ Général Bonnal : « la stratégie est l'art du haut commandement » traité de stratégie, Coutau-Begarie

relation avec le système international, d'une « dialectique des volontés »². Enfin et surtout, la grande stratégie est « la plus élevée de toutes. La stratégie militaire détermine les opérations d'une campagne, ou au mieux d'une guerre, mais la stratégie politique s'occupe de la gloire des empires dans les siècles et dans les millénaires.³ »

Aussi faut-il s'interroger, durant la période considérée, sur les permanences des facteurs structurants, sur les permanences de leur influence sur les acteurs ; mais aussi s'interroger sur les évolutions, changements ou nouvelles tendances orientant un ou plusieurs acteurs comme le ferait une puissante source magnétique avec des objets métalliques. Puis, plus pragmatiquement, il faut rechercher les faisceaux d'indices qui révèlent, dans les faits, l'existence ou non, d'une grande stratégie, et de son évolution sur environ quinze ans. Enfin, il est aussi difficile d'éviter les partis pris idéologiques. Ainsi, pour n'en citer qu'un, considérer les Etats-Unis comme un empire ou une nation revient à apporter une réponse radicalement différente au problème.

Méthodologie

Tenant compte des précédents, la méthodologie qui doit commander à l'élaboration d'un mémoire, conduit à étudier les théories qui sont utilisées par les experts américains pour expliquer les comportements en politique étrangère. Les recherches concernant cette pensée américaine peuvent donc être fort utiles car la politique étrangère peut témoigner de la stratégie américaine ou de son absence. De plus, la complexité du problème de la grande stratégie américaine, qui lie les facteurs et les acteurs de manière récursive, se heurte à l'approche cartésienne citée supra. On pourrait alors préférer l'approche englobante, quoi que difficile à mettre en œuvre, de Pascal : « Que toutes choses causées ou causantes, aidées ou aidantes, sont par un lien naturel liées, et que je tiens pour impossible de connaître le tout sans connaître les parties, et les parties sans connaître le tout ». Quoi qu'il en soit, se pose le problème de la méthodologie.

Quand des experts essaient d'expliquer des comportements en affaires étrangères, ils forment généralement trois catégories distinctes. Ces catégories sont établies selon les

2 Général André Beaufre, introduction à la stratégie, 4^o édition, Paris, IFRI-Economica, 1985, page 16

3 Clausewitz and the state, Princetown, Princeton University Press, 1976, page 94

arguments qu'ils désignent comme facteur principal. Ils diffèrent surtout en ce qui concerne le niveau d'analyse. David Singer dans son ouvrage, «The Level-of-Analysis Problem in International Relations»⁴ traite deux niveaux, le système international et l'Etat national ; disant que le premier donne une idée complète des relations internationales et que le deuxième donne plus de détails et plus de profondeur. Par ailleurs, il y a des experts qui considèrent le système – le monde à l'extérieur de l'Etat - comme le stimulant principal. Dans ce cas, les Etats sont considérés comme des joueurs unitaires, qui répondent aux stimulants externes de la même façon⁵. L'observateur ne s'intéresse pas au processus interne de l'Etat, il étudie seulement des stimulants et des réponses. En ce qui concerne ce point de vue, les Etats sont considérés comme des «boîtes noires» et l'arène internationale comme une table de billard où les Etats ont un impact les uns sur les autres comme les boules de billards le font en une séquence interminable d'action –c'est la théorie de la réaction des événements.⁶ Fondé sur ces arguments, il existe un modèle qui était très populaire parmi des étudiants en relations internationales pendant les années 1990. Il s'appelle le «Rational Choice Model». Selon ce modèle, les unités peuvent être non seulement des Etats mais aussi des gouvernants dont les décisions sont basées sur un calcul rationnel. Les étudiants de ce modèle ne s'intéressent ni aux facteurs internes ni aux caractéristiques personnelles.

En revanche, un autre groupe d'expert croit que les variables intérieures sont les facteurs déterminants pour la politique étrangère. Cette réflexion n'est pas nouvelle. Dans la littérature grecque antique, Thucydide a expliqué certaines décisions de politique étrangère des cités par des raisons internes.⁷ Aujourd'hui, la fuite en avant de certains pays au travers de leur stratégie expansionniste peut être expliquée par des motifs de politique intérieure liée à la crédibilité du régime.

Enfin, le troisième groupe d'experts essaye de combiner les arguments des deux groupes précédents, disant que les facteurs du système rendent compte de certaines

4 World Politics, vol. XIV, No.1 1961

5 H. Morgenthau a vulgarisé cette idée en plaçant le pouvoir comme intérêt ultime au centre de l'Etat, politics among nations, knopf, 1960

6 Richard C. Snyder, «International Relations Theory - Continued» World Politics, XIII, pp. 300-312

7 M. Smith et S. Smith expliquent «...the 'domestic process' approach sees all the important stimuli and demands facing the policy-makers as originating in the national political, economic and social systems. The international arena is thus essentially the arena in which policy is implemented, not the source of policy itself.», Michael Smith, Steve Smith and Brian White, British Foreign Policy Tradition, Change and Transformation p.8

contraintes et que les facteurs internes rendent compte du cours exact des comportements de politique étrangère. Ils argumentent que nous devons expliquer et traiter chaque décision de politique étrangère comme étant unique, car la configuration de l'effet des différentes variables n'est jamais la même.⁸ En conséquence, il y a des facteurs qui sont très importants pour une circonstance donnée mais négligeables dans une autre circonstance. James Rosenau dans l'introduction de *Domestic Sources of Foreign Policy* annonce que «the premise is that domestic sources of foreign policy are no less crucial to its content and conduct than are the international situation toward which it is directed»⁹. Une des caractéristiques de la guerre froide était que les facteurs systémiques étaient plus forts que les facteurs internes.

Enfin, les experts ont des opinions différentes concernant les facteurs qui doivent être considérés comme sources internes de politique étrangère. Charles W. Kegley, et Eugene R. Wittkopf distinguent trois groupes de facteurs internes : (1) Environnement social d'une nation. Ce groupe contient la culture politique, les besoins principaux, les valeurs, l'idéologie et l'image de la nation d'elle-même ; (2) Le milieu institutionnel qui se compose des services divers du gouvernement, des ministères, des bureaux qui sont chargés de prendre des décisions et du management ; (3) Les caractéristiques individuelles des décideurs. Roy Macridis utilise quant à lui le diagramme suivant : (1) Des éléments matériels relativement permanents : la géographie, les ressources naturelles, les minéraux, la production d'alimentation et d'énergie ; (2) Des éléments moins permanents : l'établissement industriel et militaire, les changements de capacité industrielle et militaire et les éléments humains quantitatifs et qualitatifs tels que les leaders et décideurs ainsi que le rôle de l'idéologie et de l'information¹⁰. En revanche, on ne tient pas toujours compte du facteur humain. Or la littérature américaine est assez riche à cet égard. Auparavant même les grands penseurs américains - comme par exemple Rosenau¹¹ - ont refusé de considérer ce facteur. Depuis cette époque, beaucoup de recherches ont été faites et des méthodologies ont été adoptées des

8 L. Jensen explique dans son livre *Explaining Foreign Policy* «Certainly, it is not my contention that every determinant - whether it be economic, political, psychological, or systemic - will have an impact upon every foreign policy decision, but each will be operative at certain times under certain circumstances. »

9 Rosenau soutient cette affirmation avec l'«intense controversy in the United States over the struggle in Vietnam» et donne un précédent «the foreign policy of governments is more than simply a series of responses to international stimuli»

10 Roy C. Macridis, *Foreign Policy in World Politics* introduction p.1-2.

11 «...events abroad, nonhuman realities, and governmental decision-making processes are the primary determinants of foreign policy and, on balance, they may well be more crucial than any and all domestic sources. » *Domestic Sources of Foreign Policy* p. 3-4

sciences sociales particulièrement de la psychologie et de la sociologie. Elles nous permettent d'examiner l'attitude et la personnalité des individus, des groupes et le processus organisationnel.

Annonce du plan

En conséquence, il est possible d'aborder la problématique selon de nombreux plans. En revanche, il faut retenir la nécessité d'une analyse cartésienne, si possible exhaustive, des facteurs structurants de la pensée stratégiques et des hommes la concevant. Une analyse dans les faits de la résultante de la conception stratégique, permettra en outre de répondre fondamentalement à la question de l'existence ou non d'une grande stratégie. Enfin, chaque partie, pour être exploitable, doit comporter une synthèse qui tente de dégager les tendances lourdes d'une analyse complexe liant les parties¹² les une aux autres. Aussi le plan suivant peut-il être proposé.

La première partie du mémoire sera consacrée aux déterminants de la stratégie des Etats-Unis. Elle a pour ambition, d'une part de dégager les facteurs structurants de la pensée stratégique au moment de sa conception ainsi que leur évolution sur la période considérée et, d'autre part, d'exposer les interactions existantes entre les différents participants à l'élaboration et la mise en œuvre de la pensée stratégique tout au long de la période étudiée. Reprenant les facteurs internes et externes influant sur la stratégie américaine, elle s'articulera donc en deux sous-parties suivies d'une conclusion partielle permettant de passer de l'analyse à la synthèse.

La deuxième partie du mémoire sera consacrée à la résultante de la première, c'est à dire qu'elle sera consacrée à la conceptualisation de la stratégie américaine par ses penseurs. A l'aune de leur psychologie, de leur culture et de leur rayonnement, les leaders et les élites feront l'objet d'une étude. De même, cette partie abordera-t-elle le rôle de l'intérêt national.

Enfin, la troisième et dernière partie, qui sera beaucoup plus pragmatique, s'intéressera à la mise en œuvre et à la traduction dans les faits de la stratégie américaine. Elle montrera donc la résultante des déterminants et de la conceptualisation de la stratégie au travers d'une

12 La pensée complexe de Pascal

étude chronologique des mandats successifs des présidents américains et au travers l'avis de stratégestes.

PREMIERE PARTIE

Les déterminants de la stratégie des Etats-unis

Les Etats-Unis possèdent une histoire particulière telle qu'elle justifie à leurs yeux la « destinée manifeste » de la nation. C'est pourquoi cette partie débutera par les facteurs internes structurant la pensée stratégique ainsi que par les évolutions marquantes depuis la chute du mur de Berlin. Puis, à l'aune de la géopolitique, des relations internationales et de la conjoncture, seront étudiés les facteurs externes influençant la pensée stratégique américaine.

1.1.- les sources internes

Cette partie abordera successivement les principes internes directeurs et les notions structurantes de la pensée stratégique, l'influence du système politique, le rôle de l'opinion, de la presse et des groupes de pression, la psychologie de la puissance et l'influence des militaires.

1.1.1.- Principes directeurs et notions structurantes

Tenter de décrire les facteurs internes structurants, ceux liés à l'histoire des Etats-Unis ou aux valeurs américaines revient à dessiner un Janus idéologique cubiste. En effet les valeurs américaines ont deux visages et de surcroît chaque visage possède une face et un profil différents. Entre les deux visages de l'Amérique, isolationnisme et messianisme, il n'y a pas, paradoxalement de contradiction fondamentale. De même, entre idéalisme et réalisme. C'est pour cela que la clé de lecture cubiste, celle qui interpénètre ces principes fondamentaux, est la plus adaptée, comme Robert Kagan le démontre dans « Power and Witness » article qui a fait grand bruit car il critique les positions européennes. Ce paradoxe perpétuel est aussi souligné par Pierre Hasner et illustré par Kissinger dans le premier chapitre de son fameux *Diplomacy* : « Au XX^e siècle, aucun pays n'a exercé d'influence aussi décisive et, en même temps aussi ambivalente que les Etats-Unis. Aucune société n'a dénoncé avec plus de vigueur le caractère inadmissible de l'ingérence dans les affaires intérieures des Etats, ni affirmé avec plus de passion la nature universelle des valeurs. Aucune nation n'a montré plus de pragmatisme dans la conduite de sa diplomatie ni plus d'idéologie dans la

poursuite de ses convictions morales historiques. Aucun pays n'a jamais autant hésité à se lancer dans des entreprises lointaines, alors même qu'il nouait des alliances et prenait des engagements d'une portée et d'une ampleur sans précédent »¹³.

Isolationnisme et messianisme

S'il souligne ces paradoxes, Kissinger montre aussi les deux écoles de pensée résultantes de l'expérience américaine faite d'oscillation entre l'isolationnisme et l'engagement. L'une représente l'Amérique phare pour l'humanité en vue de réaliser un idéal de liberté, l'autre, au nom de ce même idéal lui impose de mener des croisades dans le monde. Cependant ces deux attitudes en apparences contradictoires, isolationnisme et messianisme, reposent sur l'idée, sans cesse confortée par l'histoire, que les Etats-Unis possèdent le meilleur gouvernement au monde et que les autres pays doivent s'en inspirer. L'effondrement du bloc soviétique a ainsi renforcé la pertinence des idéaux démocratiques structurant ainsi encore plus fondamentalement la pensée stratégique américaine qui, dès lors, peut s'inspirer de cette citation de JF Kennedy : « payer n'importe quel prix, assumer n'importe quel fardeau ». On peut aussi penser que sous l'ère Clinton, d'inspiration wilsonienne, l'Amérique phare de l'humanité sera moins disposée à élaborer une grande stratégie, usant plutôt du soft power pour inspirer les valeurs politiques américaines : la démocratie, la liberté de commerce et le droit international. On peut donc en déduire que la rupture politique instaurée par la mandature de GW Bush marque aussi une rupture des facteurs structurants de la stratégie qui trouverait alors une puissante inspiration dans le thème de la croisade, qui, par essence, est plus susceptible d'engorger les intérêts sous couvert idéologique.

Idéalisme et réalisme

Reste cependant l'autre paradoxe américain, qui, peut-on penser, est plutôt un obstacle à l'instauration d'une grande stratégie : idéalisme versus réalisme. Ici encore, le paradoxe est résolu en faisant coïncider valeurs et intérêts. C'est ce qu'explique Lee H Hamilton, directeur du Woodrow Wilson International Center for Scholars, ancien membre de la chambre des représentants et témoin privilégié des mandatures de Bill Clinton : « Nous devons faire en sorte que nos intérêts généraux soient pris en considération en priorité dans l'élaboration de

13 Henry Kissinger « Diplomacy » chapitre 1 deuxième paragraphe.

notre politique étrangère »¹⁴. En effet, pour Lee H Hamilton le principal défi des Etats-Unis consiste à exploiter sa grande influence pour maintenir l'ouverture et la prospérité de l'économie mondiale. Cette prospérité et cette ouverture sont corrélées aux valeurs américaines : démocratie, liberté de commerce et respect du droit international. Ainsi, le défi économique et idéologique est une occasion de développer les objectifs stratégiques de la politique étrangère américaine. Sur ce plan, les cartes sont brouillées par rapport à la conclusion précédente qui montrait qu'une politique wilsonienne¹⁵ était moins structurante qu'une politique rooseveltienne¹⁶ en matière de grande stratégie. L'histoire de l'interventionnisme américain démontre plutôt, comme le souligne Justin Vaïsse, que « les présidents des Etats-Unis se sont retrouvés à contre pied de leur orientation idéologique initiale »¹⁷. Ainsi, Wilson avait promis de tenir l'Amérique à l'écart des conflits mondiaux. Eisenhower, porteur d'un projet musclé de grande stratégie de refoulement (roll back) du communisme, a présidé à l'instauration de la coexistence pacifique. Carter, thuriféraire des droits de l'homme et apôtre de la détente, a dû entrer dans une phase de confrontation aiguë avec l'URSS et engager un réarmement accéléré. Son successeur, Ronald Reagan, pourfendeur de l'empire du mal a fait la paix avec cet empire. Enfin, Clinton, héraut idéaliste d'un nouvel internationalisme a présidé à la dérive des Etats-Unis vers une politique étrangère plus unilatérale, militarisée et solitaire.

On ne peut donc réduire la grande stratégie américaine depuis la chute du mur à la seule influence de l'école de pensée démocrate ou républicaine. Certes, dans la définition de leur stratégie, les démocrates s'appuient sur le concept de croisade mais, en faisant coïncider valeur et intérêts, ils savent aussi proposer un environnement favorable à la définition d'une grande stratégie qui repose cependant plus sur l'influence (théorie du soft power). Cependant, devant les leçons de l'histoire, on ne peut que constater, comme le souligne Kissinger, que les Etats-Unis sont pris entre « un passé marqué par l'innocence et le désir d'un futur parfait » ce qui les pousse au fur à mesure de leur croissance et de leur domination vers une pente de plus en plus interventionniste. C'est la psychologie de la puissance chère à Robert Kagan et

14 Revue électronique du département d'Etat « les objectifs de la politique étrangère » <http://usinfo.state.gov>

15 Wilson attribuait à l'Amérique un rôle messianique : « il ne lui incombait pas de travailler à l'équilibre des forces mais de répandre dans le monde les principes qui la gouvernaient, » Democracy Kissinger

16 « Roosevelt analysait l'équilibre des forces avec beaucoup de justesse, il ne pouvait envisager l'ordre mondial sans l'Amérique », democracy, Kissinger

17 Justin Vaïsse, l'héritage ambigu de Bill Clinton, politique internationale, hiver 2001.

qui sera développée dans un chapitre ultérieur. Pour Kagan: « les Américains sont des idéalistes mais ils n'ont jamais su promouvoir leurs idéaux sans l'aide de leur puissance ». Mais, nous l'avons vu, la réciproque est vraie aussi. C'est encore une illustration, de l'Amérique-Janus.

Pour résumer ce chapitre, on peut considérer que le Janus idéologique américain influence durablement les acteurs de la définition de la stratégie américaine sans qu'il y ait de rupture fondamentale entre démocrates et républicains. Toutefois, cette influence peut s'avérer déstructurante car elle repose sur une construction en trompe l'œil, le Janus cubiste américain.

Cependant si les acteurs sont structurés par la permanence des idéaux et des postures réalistes américaines, ils sont aussi influencés par leur système décisionnel mis en place au nom de ces même idéaux.

1.1.2.- Influence du système politique

Kissinger explique dans *Diplomacy* : « Adam Smith affirmait dans la richesse des nations qu'une main invisible distillait le bien être économique général à partir d'actions économiques égoïstes. Dans le fédéraliste, Madison soutenait que, dans une république suffisamment importante, les diverses factions politiques poursuivant égoïstement leurs propres intérêts mettaient en place, par une sorte de mécanisme automatique, une harmonie intérieure adéquate. La notion de séparation des pouvoirs, de freins et contrepoids, formulée par Montesquieu et incarnée par la constitution américaine, traduisait la même opinion.

Afin de comprendre le processus décisionnel américain en matière de grande stratégie, il est nécessaire d'étudier le fonctionnement des institutions américaines. La constitution américaine est basée sur trois grands principes : la séparation entre les trois pouvoirs, exécutif, judiciaire et législatif, l'équilibre entre le droit des Etats et le pouvoir fédéral et le respect des droits et libertés individuelles garanties par les dix premiers amendements¹⁸.

La séparation des pouvoirs et le fédéralisme

Le système constitutionnel tente de ne privilégier aucun pouvoir par rapport à un autre. Aucun des trois pouvoirs (présidentiel, le Congrès, la Cour Suprême) n'est soumis à un autre. Le Président n'est pas responsable devant le Congrès, mais il ne peut le dissoudre. Les juges de la Cour Suprême, une fois nommés sont irrévocables. Les pouvoirs s'opposent et s'équilibrent selon le mode de « checks and balances »¹⁹. Les Etats Unis forment une fédération de cinquante Etats. Ceux-ci fonctionnent à l'image du gouvernement fédéral, avec une constitution et trois branches distinctes de gouvernement. Le principe des « checks and balances » y est également appliqué. Chaque Etat édicte ses propres lois, sauf celles qui ont valeur fédérale, il prélève ses propres impôts et possède sa propre capitale. Selon le 10ème amendement à la constitution, tous les pouvoirs qui ne sont pas délégués par la constitution à l'Etat fédéral sont conservés par les Etats. Les multiples interprétations possibles de cet amendement ont souvent créé des conflits entre pouvoir fédéral et Etats fédérés.

Le Président et l'exécutif

L'élection confère au Président américain une légitimité nationale. Il cumule les fonctions de chef de l'Etat et de chef de gouvernement. C'est lui seul qui représente la nation, lui donne sa direction politique, dirige sa diplomatie et ses armées pour une durée relativement brève à l'échelle stratégique, c'est à dire quatre ans. Pour remplir ses fonctions, le Président dispose de trois cercles de collaborateurs : ses conseillers personnels qui travaillent à proximité du bureau ovale de la Maison Blanche, son administration propre, décrite parfois comme une quatrième branche du pouvoir (environ 5000 personnes), dont le National Security Council qui s'efforce de lisser les différences entre les acteurs officiels clés et de synthétiser leur position pour confirmer ou renforcer une décision que le Président veut prendre, les secrétaires et la Central Intelligence Agency. Particularité du régime présidentiel américain, une fois en place, le Président ne peut compter sur son propre parti compte tenu de l'absence totale de discipline de parti. Cette situation a, pour le président, des inconvénients, mais aussi des avantages. L'inconvénient est que, bien que chef de son parti, il ne puisse compter sur des votes massifs en faveur de ses projets de la part de ceux qui, pourtant, devraient être ses soutiens naturels ; il lui faudra user à leur égard de persuasion, de pressions et savoir consentir des compromis. En revanche, il peut recevoir l'appui des membres de l'autre parti. Bien plus, le fait d'avoir en face de lui dans l'une ou l'autre Chambre une

majorité appartenant au parti adverse ne l'empêche pas de gouverner puisqu'il n'y a pas d'identification entre l'action présidentielle et le parti du président en tant que tel. Mais cette particularité explique aussi l'extrême vulnérabilité des projets présidentiels face à des lobbies déterminés et sachant exercer leur influence sur les membres du Congrès : l'échec cuisant du Président Clinton en 1992 avec sa tentative de réforme du système de santé, en est un exemple.

Le Congrès

Le Représentant ou le sénateur ne représente pas un quelconque intérêt national, il représente avant tout ses électeurs. Financièrement et électoralement parlant, les élus ne sont pas indépendants. Financièrement : 3 milliards de dollars ont été dépensés pour le financement des campagnes en 2000. En ce qui concerne les sénateurs, 85% de ceux qui ont le plus dépensé, et à fortiori le plus reçu, ont été élus. Ce chiffre atteint 94 % pour les représentants²⁰. Electoralement : le mandat des Représentants est de deux ans seulement. Toute vision à long terme est quasiment exclue puisque l'objectif majeur est avant tout de rester populaire dans l'Etat d'origine pour se faire réélire. D'autre part, l'élu qui d'une façon ou d'une autre ne « renvoie pas l'ascenseur » risque de ne pas être réélu. Or 95% des Américains ne font aucune donation financière aux candidats.²¹ Les donateurs sont de riches philanthropes, mais essentiellement les lobbies des grosses entreprises américaines (Pétrole, construction automobile, ordinateurs, firmes de loi...).

Les commissions spécialisées disposant de réels moyens d'investigation (« committees ») sont au nombre d'une quarantaine. Elles peuvent être permanentes (« standing ») ou provisoires, propres à l'une des deux chambres ou aux deux (« joint »). Il faut y rajouter également 230 sous-commissions. Elles sont spécialisées dans des domaines particuliers de la vie politique (défense, affaires étrangères...). Trois à quatre cent projets de loi sont discutés chaque année au Congrès mais seuls quelques-uns aboutissent. Ce sont les commissions sénatoriales qui remplissent les fonctions essentielles : la plus prestigieuse est celle des Affaires étrangères ; mais il y en a quinze autres (Allocations de crédits, Forces armées, Affaires bancaires, Commerce entre les États et avec l'étranger, etc.). Les membres des commissions sénatoriales sont nommés par les chefs de leur parti, d'où l'importance de

19 Checks and balances : système de poids et contrepoids

20 Center for Responsive Politics, 2 janvier 2001, www.crp.org

ceux-ci. Dans les limites de leurs attributions, les commissions examinent et mettent au point les textes des projets de loi, et exercent une surveillance générale sur les agences gouvernementales ainsi que sur les ministères. Une fois rapporté par la commission compétente, un projet est soumis à la discussion ; quelquefois, il se heurte à une opposition farouche, qui prend au Sénat la forme d'un "flibuster": un ou plusieurs sénateurs parlent aussi longtemps qu'ils le peuvent, sur ce qu'ils veulent, pour faire traîner le plus possible les débats ; seule une motion de clôture peut les arrêter.

Le pouvoir judiciaire et administratif

Plus haute instance judiciaire des Etats Unis, la Cour Suprême est composée de 9 juges nommés à vie par le Président, avec le consentement du Sénat. Caractéristique de la Démocratie américaine, la Cour Suprême joue un rôle politique très important. On parle d'ailleurs de « gouvernement des juges ». Par l'arrêt *Margery vs. Madison*, elle a acquis en 1803 le pouvoir de décider de la conformité d'une loi à la constitution. Elle peut donc ainsi invalider à posteriori, les décisions du Congrès et du Président au nom de la constitution. Elle peut se prononcer sur tout problème de société posé par un individu ou un groupe. La Cour Suprême dispose donc d'un véritable pouvoir politique et non seulement judiciaire, alors qu'elle n'a pas été élue par le peuple²². De 1933 à 1936, une Cour suprême conservatrice avait cherché, au nom de la constitution, à faire obstacle aux réformes du New Deal. Transformée par le départ ou le décès de certains juges plutôt que vaincue par F. D. Roosevelt, elle avait ensuite, jusqu'en 1953, manifesté une assez grande réserve, et dans l'ensemble adopté une attitude conforme aux vues du Congrès et du président. Une nouvelle phase «activiste» s'est ouverte en 1953, lorsque le président Eisenhower a nommé Earl Warren à la tête de la Cour. Cette phase a duré jusqu'au départ de celui-ci, en 1969. Les juges fédéraux ont, pendant toute la durée de la Cour présidée par Earl Warren, utilisé leur faculté d'interpréter la constitution. Et la Cour suprême, qui détient ce pouvoir souverainement, a modifié sa jurisprudence dans des domaines clés de la société américaine et de l'équilibre institutionnel. Le droit dit par les juges a ainsi évolué dans le sens de l'égalité et du respect des droits des minorités et des individus.

21 Public Campaign, www.publiccampaign.org

22 Justin Vaïsse, l'héritage ambigu de Bill Clinton, politique internationale, hiver 2001.

L'inadaptation du système institutionnel à l'élaboration d'une grande stratégie

Ainsi, après l'élection de Bill Clinton, la fondation Carnegie concluait à l'inadaptation des structures gouvernementales à l'élaboration d'une grande stratégie. « Le système constitutionnel américain n'est pas efficace pour faire de la politique étrangère ou intérieure (notons le découplage)... La séparation des pouvoirs signifie souvent une guérilla sur la politique générale, surtout quand le président est d'un parti et le congrès d'un autre ». sitôt après la victoire de Clinton, une seconde commission bipartisane, établie conjointement par la Fondation Carnegie et l'Institute for International Economics, entreprenait de traiter ce problème en prenant pour bases les lignes directrices retenues par le rapport « changing our ways ». Ainsi, l'organisation de l'appareil de l'Etat se dote d'un Domestic Policy Council et d'un National Economic Council. Ainsi se crée un environnement légèrement plus favorable à la création d'une grande stratégie dont les premières directions apparaissent au début du mandat Clinton et qui commence à s'articuler entre, d'une part préoccupation économique et politique étrangère et, d'autre part, politique étrangère et politique intérieure. Cette relation a été mise en exergue par Warren Christopher qui désigne, dans son discours politique diplomatie totale, « une politique qui tient pour inséparable les problèmes intérieurs et extérieurs ».

Il n'est pas surprenant de retrouver dans les institutions le lien intérieur extérieur précédemment mis en exergue dans le Janus idéologique américain. Surtout, le système institutionnel américain confronte en permanence l'exécutif à deux temporalités différentes : le temps long stratégique et le temps court politique. Si les institutions ne sont guère favorables à l'élaboration d'une grande stratégie, le président Clinton met cependant en place un système qui sert à huiler les relations entre les divers intervenants et à les orienter en donnant une place prépondérante à la culture stratégique des élites et aux lobbystes.

1.1.3.- Rôle de l'opinion, de la presse et des groupes de pression

Les groupes de pression

Lobbies, groupes d'intérêts, groupes de pression, sous ce vocable se trouvent réunis aujourd'hui aux Etats-Unis, l'un des plus puissants leviers d'influence voire de décision de la

politique américaine contemporaine. Plus de 30000²³ lobbyistes travaillent aujourd'hui à plein temps à Washington. Complexe Militaro-Industriel, AFL-CIO²⁴, Business Roundtable, Heritage Foundation, AIPAC²⁵... Représentants d'intérêts commerciaux, ethniques, politiques ou autres, ces noms sont connus aux Etats Unis comme étant des acteurs incontournables de la vie politique.

Le terme de « lobbying » est apparu dès 1808 aux Etats Unis. Il était d'usage courant au Capitole dès 1832. Devenu très rapidement une forme d'exercice de la démocratie par le jeu permanent de pouvoirs entre intérêts publics et intérêts privés au sein de l'Etat lui-même, le lobbying est aujourd'hui au centre d'un débat qui agite les institutions américaines. Les groupes d'intérêts, nés du terreau de la liberté d'expression, nourris des principes et des lacunes du libéralisme, agissent auprès des trois pouvoirs (législatif, exécutif et judiciaire), au niveau de l'Etat fédéral comme des Etats fédérés, dans le cadre de la liberté d'expression garantie par la constitution. Car c'est l'essence même de la démocratie américaine et les valeurs fondamentales qui s'y rattachent qui sont à la base même de l'expansion des lobbies. Certains facteurs, notamment le vide politique et les valeurs protestantes liées à l'enrichissement, en sont également des moteurs puissants.

Quelques rares lobbies peuvent agir directement auprès du Président, le plus souvent grâce à l'importance ou la notoriété de leurs dirigeants. Mais dans tous les cas, leur influence est loin d'être négligeable compte tenu du poids électoral que certains lobbies représentent et de leur puissance financière. Jimmy Carter a été élu en 1976 grâce à 68% des voix juives²⁶, Bill Clinton le fut en 1992 grâce aux votes des communautés noires et hispaniques mobilisées par les groupes de pression correspondants. A l'inverse, Ronald Reagan en 1980 n'a pas bénéficié des voix juives mais de l'association des conservateurs Républicains et des puissants lobbies industriels²⁷ opposés aux réglementations mises en place par les gouvernements précédents. Compte tenu de la brièveté du mandat présidentiel et de la complexité du système électoral américain, les quatre années de présidence se passent sous le signe des campagnes ou pré-campagnes électorales. Il est donc clair que l'influence des lobbies sur l'issue des campagnes peut être telle que le Président ne peut les ignorer au cours

23 VAISSE Justin, Qui gouverne à Washington, in Revue de la Défense Nationale

24 AFL-CIO : American Federation of Labor and Congress of Industrialized Organizations, le plus important groupes de syndicats aux Etats Unis

25 AIPAC : American Israel Public Affairs Committee, le plus important lobby juif

26 LEVY Claude, le lobby juif américain, Revue française d'études américaines

27 JUDIS B. John, The paradox of American Democracy, Pantheon, 2000

de son mandat. Elu avec 68% de voix juives en 1976, Jimmy Carter n'a obtenu que 45% de ces voix lors de sa deuxième campagne présidentielle : il avait proposé peu de temps après son élection la création d'un foyer palestinien en Israël ce qui lui valu des milliers de lettres dénonçant la politique pro-arabe des Etats Unis ; mais surtout, les lobbies juifs ne lui ont pas pardonné la vente de F15 à l'Arabie Saoudite en 1978 (promis par Kissinger en 1975)²⁸. La présidence Reagan présente quant à elle la particularité d'avoir recouru directement aux services de certains « think tanks »²⁹ : 33 membres du Committee on Present Danger³⁰ furent nommés dans la première administration Reagan, dont plus de 20 à des postes ayant trait à la sécurité nationale³¹.

« Congress shall make no law ...abridging the freedom of speech of the press or the right of the people peacefully to assemble and to petition the government for redress of grievances. » Ce premier amendement à la constitution des Etats Unis d'Amérique publié en 1791 est la base essentielle de la liberté d'expression du peuple américain. Mais cet amendement, bien que parfaitement explicite dans ses termes, a été très rapidement l'objet d'un paradoxe. En effet, le dilemme perçu par les pères fondateurs de la constitution était celui de la liberté face au pouvoir de la majorité (« la tyrannie de la majorité »). Les groupes d'intérêts se sont multipliés très tôt. Mais si le gouvernement avait eu le pouvoir de réglementer ces groupes, il aurait eu aussi le pouvoir de supprimer la liberté d'expression. Le paradoxe de la démocratie est que l'unité se trouve en respectant, voire en renforçant les différences sociales³². Deux droits fondamentaux se trouvent ainsi en confrontation permanente dans la démocratie contemporaine américaine : celui des minorités ou des particuliers, et celui de la communauté au sens large. Très tôt dans la vie politique américaine s'est donc posé le problème de la définition de l'intérêt national. Englobant les notions de bien « commun », « collectif », « général » ou « public », l'intérêt national n'apparaît pas cependant pas comme une évidence aux yeux de tous les Américains au même moment : il a par exemple trouvé son expression à certaines périodes de la vie politique américaine (1890,

28 LEVY Claude, le lobby juif américain, Revue française d'études américaines

29 Think Tank : groupes de réflexion à vocation politique ou économique ne représentant en principe aucun intérêt particulier.

30 Committee on Present Danger : groupe fondé en 1950 pour alerter l'opinion sur les dangers de l'URSS

31 Groupwatch , Interhemispheric Resource Center, <http://www.irc-online.org/>

32 VAISSE Justin, Le modèle américain, Paris, Armand Colin, 1998

32 James Madison

1929, années 60) à travers l'existence des « Elites », associations de personnalités influentes défendant l'intérêt national plutôt que les intérêts privés de leurs membres.

La théorie du pluralisme défendue par James Madison est donc venue fort à propos apporter une réponse à ce paradoxe. Selon celui-ci, une bonne constitution encourage une multitude d'intérêts de façon à ce qu'aucun intérêt particulier ne puisse tyranniser les autres : « ...prenez un grand nombre de partis et d'intérêts et vous rendez improbable qu'une majorité de ceux-ci aient un motif commun pour empiéter sur les droits des autres citoyens. »³³. De cette façon, il suffit de mettre en concurrence les factions et les groupes d'intérêt pour qu'ils se neutralisent. Ce réalisme politique a été admis par les pères fondateurs avec philosophie puisque, sans résoudre les problèmes inhérents aux groupes d'intérêts, il apportait une réponse justifiant que l'on ne puisse légiférer à ce sujet sans toucher aux droits fondamentaux énoncés dans la constitution. Alexis de Tocqueville dans son ouvrage « De la démocratie en Amérique », souligne également le dilemme dans lequel est enfermée la démocratie : favorisant l'égalité de tous plutôt que la liberté de chacun, celle-ci est toujours fragile, à moins que l'action des corps intermédiaires et la qualité du débat public n'évite la fragmentation du corps social, qui laisserait le citoyen seul face au pouvoir.

L'existence de deux grands partis est – elle pour autant la preuve de l'existence d'une activité politique marquée ? L'histoire des Etats Unis montre que l'importance des partis s'est peu à peu érodée. Les partis sont devenus aujourd'hui une « machine » servant à désigner les candidats aux élections présidentielles. L'attention du peuple américain est plus tournée vers la multitude de groupes d'intérêts pouvant les représenter que vers les partis Démocrate et Républicain. La constitution ne dit rien sur les partis et les Pères Fondateurs les considéraient avec méfiance car ils auraient pu mettre en cause l'équilibre démocratique. Jusqu'en 1820, la politique américaine est marquée par les Fédéralistes du Nord et les grandes dynasties terriennes implantées en Virginie : le droit de vote est alors réservé aux hommes et lié à la propriété foncière. C'est avec la fin de l'obligation de propriété foncière dans les décennies suivantes que les partis prennent leur essor.

Dans les années 90, les partis reviennent sur le devant de la scène grâce aux financements de campagnes autorisés par les lacunes de la réglementation. Ces « trous » permettent aux partis de dépenser de l'argent pour les campagnes sans avoir à s'en tenir aux limitations fixées par cette réglementation relative aux candidats eux-mêmes. Les candidats

quant à eux, possèdent une marge de manœuvre par rapport aux partis. Les consultants politiques des partis, les sondages d'opinion et les groupes d'intérêt occupent aujourd'hui le devant de la scène politique. Les élections législatives de 1996 sont à ce titre édifiantes. Tout d'abord, le fonctionnement même des élections, en raison de leur coût, entraîne un double mouvement. Les Etats-Unis permettent en effet l'achat pour publicité politique de minutes - ou d'heures - à la télévision et à la radio, à un prix prohibitif. Ce procédé donne une influence déterminante à la fois aux lobbies qui financent et aux sondeurs, consultants médias et autres conseillers en publicité. Mais surtout, les responsables politiques, concentrés sur leur élection ou leur réélection³⁴ pensent qu'il faut ne mécontenter personne, que l'on ne peut donc légiférer et gouverner qu'à coup de sondages. Elizabeth Drew décrit dans son livre³⁵ un Bill Clinton ainsi obsédé par les sondages au point que son secrétaire d'Etat, Warren Christopher, croit ne pouvoir obtenir son accord qu'en réussissant à convaincre... son sondeur privé. L'anecdote est terrible, d'autant que l'opinion ne peut ni, d'ailleurs, ne souhaite élaborer un programme ou des politiques: elle ne peut que réagir. Et elle ne peut réagir que si les choix sont clairs par rapport à un intérêt national ressenti contradictoirement.

Aussi peut-on affirmer comme André Kaspi³⁶ que « Les lobbies répondent au vide idéologique des formations politiques. Face à des machines électorales sans idées et sans programmes, ils apportent un supplément d'âme. » Les débats et confrontations d'idées se font désormais à travers ces innombrables associations regroupées sous le terme de lobbies. Aux Etats Unis, les intérêts particuliers ont donc une place à part entière. Ils ne sont pas considérés comme inférieurs au bien public, mais contribuent à forger la notion d'intérêt national, capital en terme de conception stratégique. En revanche, les Lobbies peuvent aussi être de puissants inspireurs de la grande stratégie américaine et peuvent même directement contribuer à leur définition comme cela a été le cas avec le lobby cubain ou comme c'est le cas durant les années 90 avec le lobby grec et juif. De même, ils peuvent être une source directe de friction dans l'élaboration d'une grande stratégie. Enfin, comme résultante globale, il est possible de considérer que tous ces lobbies s'annulent et n'influencent pas la grande stratégie.

34 « Le pouvoir corrompt, le pouvoir absolu corrompt absolument », Machiavel, Le prince.

35 DREW Elizabeth, *On the edge* :, the Clinton Presidency, 1994

36 KASPI André, op. cit., p 129

Pourtant, incontestablement, depuis les années 90, avec le retour sur scène des partis politiques et la confirmation du vide politique américain, la force de friction des lobbies est plus que jamais destructrice d'une vision stratégique à long terme car les intérêts particuliers de court terme s'opposent à la définition de l'intérêt national.

A cela s'ajoute la télévision mondiale en temps réel, Internet et d'autres progrès technologiques récents qui affectent nettement la façon dont les dirigeants de la politique étrangère font leur travail. A l'âge de l'information, la grande stratégie n'est pas déterminée par les médias mais elle pourrait aussi être élaborée sans eux.

Media et opinion

En effet, la télévision mondiale en temps réel, Internet et d'autres progrès technologiques récents affectent nettement la façon dont les principaux artisans de la stratégie font leur travail », déclare Warren Strobel, rédacteur en chef à l'U.S. News & World Report et auteur de *Late-Breaking Foreign Policy : The News Media's Influence on Peace Operations*.

Des années après la crise de politique étrangère la plus grave de la guerre froide - la crise des missiles cubains de 1962 - Robert McNamara, alors ministre de la Défense, a fait remarquer qu'il n'avait pas une seule fois allumé la télévision tandis que le président Kennedy et ses conseillers se penchaient sur des événements qui auraient pu plonger les Etats-Unis et l'Union soviétique dans une guerre nucléaire. Passons à 1999 et au conflit du Kosovo : on voit clairement l'influence extraordinaire qu'ont les médias et l'information en général sur l'élaboration de la politique étrangère des Etats-Unis. Des images télévisées montrant la fuite des réfugiés albanais à la guerre de propagande menée sur Internet, en passant par les réunions des principaux conseillers du président Clinton qui discutaient de la façon de faire connaître leurs objectifs, l'information a joué un rôle important, prépondérant même, dans l'élaboration de la politique étrangère américaine durant le conflit du Kosovo.

Comment la révolution mondiale des techniques de l'information a-t-elle modifié l'élaboration de la stratégie des Etats-Unis ? Tout d'abord quelques mises en garde s'imposent. L'abondance actuelle des médias dans le monde n'a pas supprimé la nécessité d'une diplomatie éclairée et d'une vision stratégique pénétrante. Bien au contraire, elle l'a renforcée. Quand les dirigeants américains font preuve d'incertitude, comme cela s'est produit par moments à propos de la Somalie, d'Haïti et de la Bosnie, les médias (et, souvent par leur truchement, les

adversaires des Etats-Unis) s'empresse de combler le vide. Saddam Hussein en Irak, Mohammed Farah Aïdeed en Somalie et Slobodan Milosevic en ex-Yougoslavie ont utilisé les médias, en particulier la télévision, pour tenter d'empêcher les Etats-Unis d'atteindre leurs objectifs stratégiques.

Depuis la fin de la guerre froide, la diffusion de la politique étrangère américaine a été affectée non par une, mais par deux révolutions. La première a été l'explosion mondiale des télécommunications. La seconde, la révolution géopolitique : en l'absence d'une menace soviétique, les affaires étrangères peuvent sembler revêtir une importance moins vitale pour de nombreux Américains³⁷. Collectivement, ces changements ont amené les principaux responsables américains à adopter des stratégies de communication plus complexes et plus imaginatives, à utiliser toute une variété de médias nouveaux et anciens. Les conférences de presse de la secrétaire d'Etat de Bill Clinton et les réunions d'information des services de presse du département d'Etat sont toujours importantes, mais elles ne suffisent pas. Durant son voyage en Argentine, en 1998, le président Clinton a participé à une discussion de groupe télévisée avec de jeunes Latino-Américains d'Amérique du Sud et des Etats-Unis pour souligner le désir des Etats-Unis de favoriser l'intégration de la région. Les opérations de maintien de la paix et les opérations humanitaires dans des endroits comme le Kosovo, qui allient les déploiements militaires à la diplomatie, fournissent un environnement particulièrement intéressant en matière de communication. Les auditoires recherchés comprennent les médias internationaux, régionaux et locaux ; les troupes américaines et celles des autres pays participants ; les groupes ethniques qui peuvent avoir des revendications et les pays voisins, qui souhaitent peut-être le succès ou au contraire l'échec de ces efforts.

Les militaires américains, en particulier, ont dû adapter leurs rapports avec les médias à ces changements. En temps de guerre et de crise, les médias et les nouvelles peuvent être contrôlées dans une certaine mesure par des moyens soit officiels (des groupes choisis de journalistes, connus sous le nom de pools de presse, sont escortés par des attachés de presse et leurs articles sont vérifiés pour des raisons de sécurité), soit officieux. Les opérations de maintien de la paix et les interventions humanitaires, connues par les militaires comme « des opérations autres que la guerre »³⁸, ne donnent pas de telles possibilités aux autorités. En effet, dans des endroits comme la Somalie, Haïti et le Kosovo, les journalistes peuvent fort bien se trouver « sur le terrain » avant même l'arrivée des troupes et leurs déplacements être moins

37 voir deuxième partie du mémoire

limités que ceux des militaires, en raison de la crainte des répercussions politiques qu'auraient d'éventuelles pertes de soldats. Les soldats américains, à l'instar de leurs corréligionnaires européens, retournent alors à l'école pour en apprendre beaucoup plus sur les médias. Un grand nombre de conférences et de publications explorent ces nouveaux rapports entre l'armée et la presse, et les deux côtés essaient de mieux comprendre leurs besoins respectifs dans ce nouvel environnement. Toutefois, compte tenu de leurs profondes différences, tant sur le plan professionnel que culturel, certaines tensions vont certainement subsister.

Les médias, la télévision en particulier, peuvent affecter le programme stratégique des Etats-Unis. De 1992 à 1995, les présidents Bush et Clinton n'avaient pas jugé que la guerre en Bosnie menaçait suffisamment les intérêts des Etats-Unis pour justifier l'envoi de troupes terrestres. Mais les récits pratiquement ininterrompus des carnages et des souffrances subies par la population de ce pays les ont obligés à intervenir dans le conflit. De même, lorsque la violence organisée a éclaté au Timor oriental à la suite du référendum sur l'indépendance, ces troubles n'ont pas été perçus, à l'origine, comme une question importante pour les Etats-Unis. Ce sont les images télévisées et les commentaires des journalistes sur la politique américaine à cet égard qui ont amené le gouvernement à ajouter cette question à son programme. Inversement, moins de pressions s'exercent en faveur d'une intervention dans certains conflits, notamment les guerres civiles en Afrique de l'Ouest, si ces dernières ne reçoivent pas une grande attention des médias et si aucun autre intérêt américain n'est en jeu sur le plan de la sécurité nationale.

Dans ce cas, les médias changent-ils réellement la stratégie des Etats-Unis ? Pas autant que certains le prétendent. Mais ils semblent avoir une influence dans un domaine étroitement défini : les secours humanitaires. Les images télévisées montrant des victimes de la famine, de la maladie ou de catastrophes naturelles peuvent, par leur effet réel sur l'opinion publique américaine et mondiale, amener les Etats-Unis et les autres pays industrialisés à agir là où ils ne le feraient pas autrement. Cela s'est produit maintes fois, de la famine qui a sévi en Ethiopie au milieu des années 1980 à l'exode des réfugiés du Rwanda en 1994, en passant par la crise humanitaire causée par les conflits en ex-Yougoslavie et les terribles inondations qui ont ravagé le Mozambique en 2000.

Ce ne sont pas uniquement les médias, mais aussi les organisations non gouvernementales qui, par le truchement de la presse, attirent l'attention sur une région et

affectent la politique. On peut dire que la télévision influence la stratégie en faisant pencher la balance du côté des préoccupations humanitaires au détriment de la tâche plus ardue et souvent plus dangereuse qui consiste à résoudre des conflits latents. Comme l'a déclaré avec justesse le président de la Géorgie, M. Edouard Chevardnadze : « En remplissant d'horreur des millions de gens avec des images de violence généralisée, la dictature du quatrième pouvoir, la dictature de l'écran de télévision, nous incite à prendre des décisions humanitaires et à éviter les décisions politiques. »

Cependant, les diplomates américains ne passent généralement pas leur temps à consulter les sondages d'opinion. Ils estiment, et les fonctionnaires de la Maison-Blanche encore plus qu'eux, avoir une bonne idée de la manière de penser du public américain en se basant sur les médias, sur leurs conseillers de presse et sur leur propre expérience. C'est pourquoi les comptes rendus de la presse ne suffisent pas, à eux seuls, pour qu'on décide de risquer la vie de soldats américains quand aucun intérêt national n'est en jeu. En dépit de l'abondance des reportages sur le génocide au Rwanda, les Etats-Unis ne sont pas intervenus pour arrêter le massacre. De même, le président Bush et le président Clinton ne se sont prononcés en faveur d'une intervention soutenue des Etats-Unis en Bosnie qu'à partir du moment où M. Clinton a senti que le conflit dans ce pays menaçait un intérêt de sécurité majeur des Etats-Unis, à savoir la cohésion de l'OTAN et de l'Alliance atlantique. Dans d'autres situations, comme en Haïti et au Kosovo, ce sont les intérêts nationaux des Etats-Unis qui ont amené les décideurs américains à opter en faveur de l'intervention, en dépit du scepticisme du quatrième pouvoir.

Un dernier exemple montre que le rôle des médias dans la diplomatie américaine n'est pas toujours ce qu'il paraît être. Il illustre généralement la façon dont les décideurs utilisent les médias autant qu'ils sont utilisés par eux. On pense généralement que c'est le massacre perpétré en février 1994 sur la place du marché de Sarajevo, capté sur vidéo, qui a amené les Etats-Unis à assumer un rôle beaucoup plus énergique et interventionniste en Bosnie. Soixante-huit personnes avaient en effet été tuées et près de 200 blessées lorsqu'un obus de mortier, lancé par des Serbes bosniaques pense-t-on, était tombé sur le marché central de la capitale bosniaque. En l'espace de quelques jours, l'OTAN exigea que les Serbes bosniaques retirent leurs armes lourdes d'une zone d'exclusion entourant Sarajevo, sous la menace de frappes aériennes. Pour la première fois depuis le début de la guerre, en avril 1992, Sarajevo eut l'impression de revenir à la normale. Or la vérité est différente : dans les jours qui précédèrent l'attaque au mortier, les Etats-Unis, agissant sous la forte pression de la France,

avaient conclu que la politique américaine en cours était inefficace. Le secrétaire d'Etat de l'époque, Warren Christopher, avait adressé à ses collègues de la Maison-Blanche et du Pentagone une note de service dans laquelle il préconisait une politique américaine plus musclée³⁹. Des réunions sur les détails de cette nouvelle politique étaient déjà en cours quand l'obus de mortier a été lancé. Les horreurs filmées sur vidéo ont aidé le gouvernement Clinton à obtenir le soutien de l'opinion à la politique plus énergique qu'il voulait mener. De nombreux hauts fonctionnaires ont confirmé cette chronologie des événements lors d'interviews ultérieures. Et où s'est rendu le représentant permanent des Etats-Unis à l'ONU, qui était alors Madeleine Albright, pour exposer ses arguments en faveur de la nouvelle politique ? Devant les caméras de télévision !

La politique étrangère n'est donc pas déterminée par les médias. Mais, à l'âge de l'information, elle ne pourrait être élaborée sans eux, ou plus précisément sans les prendre en compte, ce qui, inévitablement, produit des actions-réactions qui interfèrent avec la planification stratégique. Cependant, à partir des années 90, l'Amérique peut intervenir surtout dans un monde dominé par leur propre puissance. Aussi, les media peuvent-ils plus facilement faire abstraction de la « réalpolitik » au profit de l'idéalisme.

1.1.4.- Psychologie de la puissance

En effet, Kissinger souligne que les Etats-Unis sont pris entre « un passé marqué par l'innocence et le désir d'un futur parfait » ce qui les pousse au fur à mesure de leur croissance et de leur domination vers une pente de plus en plus interventionniste. C'est la psychologie de la puissance chère à Rober Kagan.

En effet dans un essai important intitulé « puissance et faiblesse », Robert Kagan explique pourquoi à la fin du XX^e siècle la vision politique des européens découle de leur faiblesse alors que celle des américains découle de leur puissance et de leurs responsabilités mondiales. On peut noter qu'au travers des thèmes de la puissance et des responsabilités mondiales, on retrouve le Janus idéologique américain. Pour l'auteur, « les Américains sont des idéalistes mais ils n'ont jamais su promouvoir leurs idéaux sans l'aide de leur puissance »⁴⁰. Mais, nous l'avons vu, la réciproque est aussi vraie. C'est encore une

39 Source internet, site de la FRS

40 Puissance et faiblesse, robert Kagan, commentaire N°99 automne 2002

illustration, de l'Amérique-Janus. Surtout, l'auteur revient à la « racine du différent » entre Europe et Amérique qui provient de la puissance ou de la faiblesse en montrant la constante historique issue de leur utilisation : les nations théorisent la faiblesse – Etats-Unis du XIX^e et l'Europe contemporaine – et conçoivent, par effet de remorque, une politique multilatérale. De même, les nations théorisent leur puissance – Europe du XIX^e et Etats-Unis post-chute du mur – avec une conception plus unilatérale des relations internationales. Ce déterminisme historique et politique sera à rapprocher du déterminisme géographique et historique des élites néo-réalistes participant à ou influençant la grande stratégie des Etats-Unis. Ce déterminisme de la puissance apparaît si fort qu'il peut concurrencer les opinions politiques des dirigeants ou du congrès en témoigne l'inclination des Etats-Unis à utiliser leur force militaire à l'étranger. Après l'effondrement de l'URSS, « l'Amérique était libre d'intervenir ou elle le voulait et quand elle le voulait. H W Bush a lancé le mouvement avec l'invasion du Panama en 1989, la guerre du golfe en 1991, l'intervention humanitaire en Somalie en 1992 et Bill Clinton a repris le flambeau avec des interventions à Haïti, en Bosnie et au Kosovo. Alors que bien des hommes politiques américains demandaient que les Etats-Unis se désengagent de la scène internationale, l'Amérique intervenait sur des fronts extérieurs bien plus fréquemment qu'elle ne l'avait fait du temps de la guerre ⁴¹».

Cette influence de la puissance apparaît alors comme un facteur déstructurant de la grande stratégie durant le dernier mandat de Bush père et durant les années Clinton. L'Amérique a besoin de temps pour apprivoiser cette puissance qu'elle ne place visiblement pas au cœur de la doctrine de l'enlargement. C'est ce qu'explique G John Ikenberry dans son article « American Grand strategy in the age of Terror »⁴². Selon l'auteur, l'attaque du World Trade Center a produit une réorientation fondamentale de la politique étrangère américaine, marquant la fin de la période de transition post-guerre froide. Pour John Ikenberry, l'Amérique a connu au cours des années 90 une période historique d'inspiration Kantienne et libérale, le 11 septembre propulsant à nouveau les Etats-Unis dans un monde de lutte, inspiré par la conception de Hobbes.

L'analyse de cet article montre qu'effectivement les Etats-Unis ont durant cette période difficilement appréhendé leur hyperpuissance⁴³. Cet article montre aussi qu'aucun schéma du système international, rêvé ou se dessinant, ne s'est imposé aux Etats-Unis durant

41 Puissance et faiblesse, Robert Kagan, commentaire N°99 automne 2002

42 Survival, vol 43 n°4, Winter 2001-2002 pp 19-34

43 Définition attribuée à Hubert Védrine

cette période. Ainsi en l'absence de facteurs structurants internes et externes, la stratégie américaine subit des influences contradictoires. Leur résultante, qui est étudiée dans la dernière partie du mémoire, devrait montrer que la grande stratégie américaine durant les années 90 existe, par volonté politique et par synthèse des positions des acteurs, mais qu'elle, de part l'influence de ces mêmes acteurs, ne peut s'établir en cohérence dans l'espace et dans le temps. Ce qui revient à poser l'existence de la grande stratégie tout en niant son existence dans le même mouvement. C'est en cela que réside toute la difficulté et la richesse du sujet. Cela se traduira dans les travaux des auteurs qui se questionnent sur l'existence de la grande stratégie américaine⁴⁴ durant les années 90.

De plus, la psychologie de la puissance place paradoxalement les Etats-Unis dans un rôle défensif depuis le 11 septembre. En effet, les risques engendrés par leur puissance, les attaques asymétriques, les obligent à se prémunir contre toutes les formes d'attaque sur leur sanctuaire national, si peu violé au cours de leur histoire. Ainsi, la frontière intérieur/extérieur disparaît s'accompagnant d'un rapprochement entre les principes structurants de l'opinion et les intérêts de la puissance. Dès lors se mettent en place les conditions requises pour concevoir et énoncé une grande stratégie.

Saïda Bédar⁴⁵ dit à ce sujet : « L'asymétrie, en tant que référent qui permet l'évaluation des rapports de force sociaux, y compris militaires, est devenue le nouveau paradigme dominant le débat stratégique américain. En rupture avec l'optimisme libéral techniciste du début des années 90 – intégration systémique du marché global alliée à la supériorité techno-militaire de type RMA – le débat est aujourd'hui centré sur la nécessité de contrecarrer les forces négatives et asymétriques de la globalisation, de refonder le consensus mais également de développer les moyens du méta-contrôle social. La sécurité nationale devient ternaire et renvoie aussi bien à la projection de puissance à l'extérieur qu'à la homeland security et à l'action transnationale entraînant une refonte structurelle de type privatiser la sécurité, militariser les agences de police et gendarmifier le militaire. En restreignant les possibilités d'intervention et empêchant l'attaque décisive, l'asymétrie renvoie les Américains à l'option de la stratégie capacitaire et à la multiplication des scénarios selon tous les futurs possibles ».

44 Etienne de Durand, Justin Vaïsse et François Géré.

45 Le débat stratégique américain, introduction générale, Cahier d'Etude Stratégique 31

Ainsi, si la période post 11 septembre est favorable à la conception de la grande stratégie, la résultante de la puissance, c'est à dire l'asymétrie, fonderait cette grande stratégie sur les moyens et non sur les fins. Ce discours peut paraître séduisant à court terme, mais il ignore le temps long de la conception stratégique, celui des penseurs, des élites et de la culture stratégique, et le temps long de la stratégie, celui de la géopolitique et des relations internationales.

Cependant, un tel événement, le 11 septembre, et un tel nouveau paradigme, l'asymétrie, ne manquera pas d'influencer les élites militaires américaines qui participent de plus en plus au débat stratégique.

1.1.5.- Politiques et militaires

Une armée n'est pas un isolat. Quelle que soit son autonomie relative, elle entre en relation selon des modalités diverses, avec son histoire et son environnement social, politique et international⁴⁶. Selon S.E Finer, la relation entre le pouvoir civil et les militaires s'adapte aux changements de l'environnement stratégique, à la nature de la guerre, à la situation politique, aux tendances socioculturelles et reflète les capacités et les valeurs institutionnelles des militaires et des institutions civiles qui les contrôlent⁴⁷.

Historiquement, la culture stratégique des Etats-Unis s'est caractérisée par l'influence de Jomini et la méconnaissance de Clausewitz⁴⁸. La relation entre civils et militaires a été façonnée par la dialectique entre les préceptes du libéralisme et la nécessité de développer une armée fiable. Pourtant après la 2ème Guerre Mondiale cette mentalité s'est heurtée aux nouvelles réalités. Une conjonction des facteurs depuis la guerre, a entraîné la mise en cause du paradigme militaire américain et par conséquent des relations entre civils et militaires.

Parmi ces facteurs, la guerre du Vietnam, les évolutions sociales et politiques qui ont suivi la guerre, et le nouveau système international en sont les principaux. La guerre du Vietnam a mis en cause les relations entre civils et militaires, le corollaire des évolutions sociales et politiques est à la fois un clivage entre les sociétés civiles et militaires et une

46 CAPLOW Theodore et VENNESSON Pascal, *Sociologie Militaire*, Paris ; Armand Colin, 2000, p. 33.

47 FINER Samuel E., *The Man on Horseback. Military Intervention into Politics.*, Harmondsworth ; Penguin, 1975, p. 24.

48 COUTAU-BEGARIE Hervé, *Traité de Stratégie*, Paris ; Economica, 1999, p 191 et 195.

influence militaire sans précédent sur la procédure de prise de décisions tandis que le nouveau système international a entraîné une fusion civilo-militaire. L'échec du Vietnam, la chute de l'URSS et la loi « Goldwater- Nichols » de 1986 (Goldwater Nichols Department of Defense reorganization Act) ont fonctionné comme catalyseurs dans ce processus.

Tout d'abord l'expérience du Vietnam, qui a profondément marqué le système politique des Etats-Unis, a eu un impact énorme sur la mentalité des militaires. Dans ce cadre, on peut discerner deux faits immédiats qui constituent le préambule de la situation du présent. Primo, le remplacement d'une armée de conscrits, qui était par définition une armée plus représentative de la société, par une armée de professionnels. En conséquence le taux des « vétérans » parmi les hommes politiques et la société en général est en baisse, tandis que les militaires font preuve de plus en plus d'un esprit corporatif. Secundo, l'analyse que les militaires ont fait pour définir les causes de l'échec a mis l'accent sur l'intrusion des politiques dans la sphère militaire. Ils en ont donc déduit que les militaires devaient contribuer de façon plus nette à la définition de l'intérêt national et par extension à la détermination des conditions dans lesquelles l'armée des Etats-Unis peut ou ne peut pas s'engager.

Cet état d'esprit a été concrétisé par le Goldwater Nichols DoD reorganization Act qui a introduit de profondes réformes. Il a unifié les armées par le biais du concept interarmées (jointness), face à un pouvoir politique divisé entre le Président et le Congrès, il a donné au Chef d'Etat Major Interarmées (Chairman of the Joint Chiefs of Staff - CJCS) une place institutionnelle dans la procédure de prise des décisions, et il a pratiquement assigné aux quatre Commandants en Chef du Commandement Unifié (CINCs) qui partagent entre eux le dispositif sécuritaire et opérationnel des Etats-Unis dans le mode, un rôle quasi diplomatique autant que militaire.

Enfin, le système international a rapidement évolué depuis l'effondrement de l'URSS, et les Etats-Unis sont entrés dans une procédure de réforme stratégique. La « Révolution des Affaires Militaires » (RMA) qui émane de cette réforme et les opérations militaires autres que la guerre, ont un profond retentissement sur les relations entre civils et militaires. La technicisation accrue de l'armée américaine implique un nouveau rapport civil militaire qui relève de la théorie de Max Weber selon laquelle la rationalité technique affaiblit l'autorité

traditionnelle⁴⁹, tandis que les nouvelles missions ne sont pas toujours perçues favorablement, par les armées.

La conjonction des nouvelles technologies, des nouvelles opérations, de la professionnalisation, de la situation politique et de la résurgence de la popularité de l'armée après la guerre du Golfe ont probablement fait basculer l'équilibre des relations civilo-militaires vers le côté des militaires.

L'influence du Pentagone sur la politique étrangère durant les années Clinton.

L'administration Clinton, qui succéda aux Républicains qui restèrent au pouvoir pendant 12 ans consécutifs, se trouvait à l'opposé des administrations républicaines à plusieurs titres. Plus particulièrement, il s'agissait d'un gouvernement qui était à la fois inexpérimenté et à vocation interventionniste de type « wilsonien ».⁵⁰ Les relations entre l'administration Clinton et le Pentagone furent d'emblée problématiques. Tout d'abord l'administration Clinton, dès son investiture, eut à gérer le problème de la Somalie. Pendant l'administration précédente du Président Bush, en août 1992, les Etats-Unis s'étaient engagés en Somalie, dans une mission humanitaire sous mandat de l'ONU. Pourtant la situation sécuritaire s'était rapidement détériorée. Au fur et à mesure que la situation se dégradait, l'ONU donnait de nouveaux mandats qui entraînaient de nouvelles missions. Entre-temps une nouvelle administration s'était mise en place. Enfin, le 3 octobre 1993, les troupes d'élite américaines qui pourchassaient Mohammed Aidid,⁵¹ se sont engagés dans un affrontement contre les milices de ce dernier. Au cours de cet affrontement, 18 soldats américains ont été tués et 84 blessés. Bien que les Somalis aient subi des pertes bien plus importantes que les Américains (312 morts et 814 blessés), cet événement a provoqué un imbroglio pour l'administration et une onde de choc dans l'opinion publique⁵². Le corollaire de ces événements fut que les Américains ont rapatrié leurs boys en mars 1994. L'expérience de la

49 Un des thèmes majeurs de Weber était la tendance de la rationalité technique et de l'efficacité industrielle à affaiblir l'autorité traditionnelle. WEBER Max, *The Theory of Social and Economic Organisation*, New York ; Free Press, 1997.

50 VAISSE Justin « Les Etats-Unis sans Wilson : L'internationalisme américain après la guerre froide », *CRITIQUE INTERNATIONALE*, Printemps 1999, pp 99-120.

51 Aidid était un chef de Clan, responsable de la mort de 24 soldats pakistanais appartenant aux forces de l'ONU. Après cet événement l'ONU a mandaté son arrêt.

Somalie eut de très importantes répercussions pour les militaires américains et il a mis le point final au concept technique de « zéro mort ». Aux événements en Somalie, s'ajoutait le fait que le Président Clinton avait sciemment évité de faire son service militaire pendant la période de la guerre du Vietnam, l'accident « Général McCaffrey⁵³ » et la tentative avortée du Président Clinton de promulguer une loi qui aurait permis l'entrée dans l'armée des homosexuels, dans les premiers 48 heures après son entrée en fonction. Le Général Colin Powell, pour sa part, avait abusé de sa position institutionnelle pour rédiger un éditorial en pleine campagne électorale⁵⁴ dans le « New York Times » plaidant contre l'engagement militaire en Bosnie.

Ainsi les relations entre les militaires et l'administration Clinton étaient, d'emblée, tendues et problématiques. Néanmoins, les deux mandats présidentiels de Clinton constituent paradoxalement, la période où les militaires ont exercé la plus grande influence dans la politique étrangère des Etats-Unis. En fait, ce fut le mécontentement que les militaires éprouvaient envers les opérations de maintien de paix, autant que l'influence de Powell sur le Président Clinton, qui ont marqué les premières années de son administration.

Powell a résisté avec succès à l'intervention militaire des Etats-Unis en Bosnie, à Haïti et au Rwanda. En ce qui concerne la Bosnie, il a systématiquement dissuadé le gouvernement d'intervenir. Selon ses estimations, même une force de 250000 hommes n'était pas suffisante pour imposer la paix. Ainsi, l'application de sa doctrine d'une force écrasante mettait les dirigeants politiques dans une situation où ils avaient à choisir entre une politiquement difficile sinon impossible, intervention militaire de grande envergure, ou la non intervention. Il s'agissait du « tout ou rien »⁵⁵. On retrouve cette problématique aujourd'hui sous l'administration Bush avec le conflit irakien. « Tant que Powell y restait opposé », rapporte un ancien officiel de la Maison-Blanche, « il était clair qu'il n'y aurait pas de

52 BARRY John et THOMAS Evan, « Colin Powell : Behind the Myth », NEWSWEEK, 5 mars 2001, pp 16-17.

53 Le Général McCaffrey se rendit à la Maison-Blanche pour une réunion. Passant à la hauteur d'une femme membre de l'équipe présidentielle, il lui dit bonjour et s'entendit répondre : « Ici, on n'adresse pas la parole aux soldats. » Le commentaire de la jeune femme, dès qu'il fut connu au Pentagone, y provoqua une véritable émeute. POWELL, Un Enfant du Bronx, op cit, p 507.

54 POWELL Colin L., « Why Generals Get Nervous », New York Times, 8 octobre 1992, p A-35.

55 COHEN Eliot, « Playing Powell Politics : The General's Zest for Power » Foreign Affairs 74, November / December 1995, p 108.

bombardements »⁵⁶. Son opposition à toute intervention était si ferme que Madeleine Albright, exacerbée par ses réticences lui a dit furieuse : « A quoi bon disposer de ce superbe dispositif militaire dont vous parlez toujours, si nous ne pouvons en faire usage ? »⁵⁷.

Le contraste entre le CJCS réfractaire à toute intervention et l'administration interventionniste était tel que l'éminent stratéguiste Edward Luttwak a décrit la situation comme suit : « Au lieu d'avoir un équilibre créatif entre des diplomates qui favorisent des solutions diplomatiques et des militaires qui fournissent des options militaires, nous subissons un renversement des rôles qui paralyse nos actions »⁵⁸. En fait l'équilibre a été rétabli quand le Général John Shalikashvili a pris la place de Colin Powell comme Président du comité des chefs d'Etats-Majors (CJCS)⁵⁹. Le Général Shalikashvili a mis en cause la politique de son prédécesseur en disant : « Quelques-uns, au moins dans notre profession auraient voulu mettre un signe à la porte du Pentagone indiquant qu'on faisait uniquement les grandes choses »⁶⁰. Avec la coopération de Shalikashvili, l'administration Clinton a pu intervenir en 1995 avec succès à Haïti et en Bosnie. Enfin le Général Hugh H. Shelton, qui a succédé à Shalikashvili, a poursuivi la même politique que ce dernier⁶¹ et, en 1999, les Etats-Unis sont intervenus au Kosovo dans le cadre de l'OTAN.

Pourtant l'influence du « Pentagone » est restée prépondérante pendant toute cette période. D'abord sur les modalités des interventions, c'est à dire sur le fait que les interventions en Bosnie et au Kosovo se sont bornées à une campagne aérienne. Surtout, dans le cas du Kosovo, le « Pentagone » a tiré les ficelles dans les coulisses avec pugnacité pour que l'utilisation des forces terrestres soit exclue, au point que les officiers du Pentagone ont sciemment saboté, pense le déploiement des hélicoptères « Apache » en Albanie pendant la campagne aérienne⁶².

Dans le même ordre, les militaires ont influencé les modalités des accords qui ont suivi les campagnes aériennes, en Bosnie et au Kosovo notamment en ce qui concerne les

56 Courrier International N°540, du 8 au 14 mars 2001, p 36.

57 POWELL, Un Enfant du Bronx, op cit, p 502. Madeleine Albright était à l'époque l'ambassadrice des EU à l'ONU.

58 GOLDSTEIN Lyle J., « General John Shalikashvili and the Civil-Military Relations of Peacekeeping », Armed Forces & Society, Spring 2000, p 391.

59 GOLDSTEIN Lyle J., « General John Shalikashvili and the Civil-Military Relations of Peacekeeping », Armed Forces & Society, Spring 2000, p 387-411.

60 Ibid.

61 Ibid.

tâches et les règles d'engagement des forces terrestres (SFOR et KFOR) qui ont été déployées sur le terrain suite à cette première phase. Le rôle du Général Shalikashvili en Bosnie a été publiquement reconnu par le Secrétaire à la Défense William Perry qui a avoué que « ses recommandations ont profondément influencé notre politique en Bosnie »⁶³. De même, selon Shalikashvili, l'accord de Dayton reflète la coopération étroite entre civils et militaires dans les processus décisionnels. Comme il l'a évoqué dans un discours au Conseil des Relations Internationales : « La coordination étroite entre le diplomate et le soldat, a atteint un niveau inattendu pendant les négociations qui ont abouti à l'accord de Dayton ».⁶⁴ De plus, le rôle des militaires, pendant l'ère Clinton, s'est étendu bien au-delà de la sphère traditionnelle des opérations militaires. Les domaines traditionnellement réservés aux civils comme la lutte contre la drogue,⁶⁵ le contrôle de l'immigration clandestine et le terrorisme⁶⁶ ont été investis partiellement ou totalement par les militaires.⁶⁷ En matière de politique étrangère, les CINCs jouent un rôle de plus en plus important et ce n'est pas par hasard si Clinton a choisi un ancien commandant de la flotte du Pacifique, l'Amiral Joseph Prueher, comme Ambassadeur en Chine. Enfin, lors des débats sur l'interdiction des mines antipersonnel, puis sur la création d'une cour pénale internationale, les vues du Pentagone (inquiet pour ses champs de mines en Corée et pour ses interventions multiples de par le monde) ont prévalu, en dépit des inclinations de Bill Clinton.⁶⁸ Et les exemples du même type abondent sur le plan diplomatique.⁶⁹

Cependant le principe du contrôle civil n'est pas remis en cause. La primauté des civils reste profondément ancrée dans la mentalité des militaires et, à ce titre la manière brutale avec laquelle Holbrooke a imposé au Pentagone l'élargissement de l'OTAN est

62 LANE Charls, « Green Line », *The New Republic*, 15 novembre 1999, p 8.

63 GOLDSTEIN, « General John Shalikashvili and the Civil-Military Relations of Peacekeeping » p 402.

64 Ibid.

65 BACEVICH A.J. « Tradition Abandoned : Americas' Military in a New Era », *The National Interest*, Summer 1997, p 17.

66 BROAD William J. et MILLER Judith, « Pentagon Seeks Command for Emergencies in the U.S. », *The New York Times*, 28 janvier 1999, p A-21.

67 HOLSTI Ole R., « A Widening Gap between the U.S. Military and Civilian Society ? Some Evidence, 1976-96. », *International Security* 23 :3, Winter 1998/99, p 7.

68 VAISSE Justine, « Qui gouverne à Washington ? », *Politique Internationale* No 86, 2000, p 319.

69 Notons qu'il ne s'agit pas d'un simple débat entre le Pentagone et le Gouvernement. La réalité est plus compliquée. En fait dans la plupart des cas le Pentagone jouissait du soutien du Congrès.

caractéristique.⁷⁰ Mais force est de constater l'influence croissante de l'armée dans le champ politique. Selon une enquête menée par l'universitaire Ole R. Holsti : l'analyse des soixante quinze désaccords politiques entre les autorités civiles et militaires, durant une période de plus de soixante années montre qu'avant la fin de la guerre froide les préférences des civils ont prévalu à plus de 90% (59 fois sur 63) alors qu'après la fin de la guerre ce taux chuta à moins de 50% (5 fois sur 12)⁷¹.

Les conséquences de la loi Goldwater-Nichols sont apparues dans leur totalité après la fin de la guerre froide. La disparition de la menace soviétique, le nouvel environnement international et l'application des nouvelles technologies impliquaient une réforme stratégique fondamentale. Grâce aux prérogatives de la loi en question les militaires se sont trouvés dans une position privilégiée pour manipuler cette réforme. En plaçant le CJCS dans une position d'interlocuteur privilégié, concernant le domaine de la défense, la loi prive les civils de jouer sur les éventuelles rivalités au sein des armées. Si la loi a des avantages incontestables au niveau opérationnel, elle favorise une connivence entre les armées, au niveau de la politique de Défense. Pour les civils il devient désormais très difficile de vérifier si une recommandation faite par le CJCS correspond vraiment aux besoins et aux priorités des armées ou si elle est le produit d'un compromis corporatif. Dans l'esprit de la loi, le Secrétaire à la Défense est censé contrôler le Chef d'Etat-major des Armées, examiner minutieusement ses propositions et de surveiller ses actions. Le CJCS n'est après tout qu'un conseiller. Pourtant le système politique est tel que le Secrétaire à la Défense a tendance à se rallier à lui plutôt que de s'opposer. En effet si une divergence apparaissait entre le Secrétaire et le CJCS, ce dernier peut solliciter le Congrès qui est toujours prêt à contester le pouvoir exécutif. C'est notamment le cas lorsque le Congrès est dominé par l'opposition. En revanche, l'accord des armées, est d'un grand poids politique et peut renforcer l'Administration.

Les réformes des années 90 représentent un exemple caractéristique de cette situation. L'Administration Bush donc, avec la « Base Force », ainsi que l'Administration Clinton avec le « Bottom Up Review (BUR) », ont entrepris la tâche de diminuer les effectifs et de réduire le budget de la Défense, pour tenter une réforme des armées. Dans les deux cas, les civils ont

70 Quand le Général Wesley Clark a osé dire qu'il n'existait pas de décision formelle pour l'expansion Holbrooke lui a rétorqué que son comportement lui semblait de l'insubordination ! :GOLDGEIER James M. « NATO Expansion : The anatomy of a Decision », *The Washington Quarterly*, Winter 1998, p 98.

71 HOLSTI, « A Widening Gap between the U.S. Military and Civilian Society ? Some Evidence, 1976-96. »

fixé un plafond budgétaire, mais la répartition du budget et la gestion de la réforme ont été menées exclusivement par les militaires⁷². Par conséquent, dans aucun des deux cas, l'objectif d'une réforme profonde, la célèbre révolution des affaires militaires, n'a été atteint, faute de pression politique. Notons que pour toutes les grandes corporations, il leur est difficile de faire des changements internes pénibles et l'institution militaire ne fait pas l'exception. Ainsi, le dispositif militaire américain, certes plus réduit, reste essentiellement le même que dix ans auparavant⁷³. Avec l'arrivée du président G.W. Bush et de son équipe, une pression plus soutenue de la part de l'exécutif rend la conduite de la grande stratégie aux politiques en témoigne les arbitrages autour du second conflit irakien.⁷⁴

En bref, la montée en puissance de la jointness, qui constitue l'aboutissement du Goldwater-Nichols Act, visant à accroître l'autorité du CJCS dans les décisions opérationnelles et budgétaires, s'accélère en période de restrictions budgétaires impliquant la restructuration et la rationalisation des forces armées. Or, elle apparaît dans la presse comme une situation « anormale », apparentée à une prise de pouvoir des militaires sur les civils du Pentagone⁷⁵. Dans un livre qui est apparue en 1988⁷⁶ Robert Previdi affirmait que la loi était « la plus importante de ces quarante dernières années et la plus dangereuse » et le célèbre Edward Luttwak a prononcé dans un article que « l'effondrement du contrôle civil sur la politique de Défense et sur la stratégie militaire constitue, de loin, le plus grand scandale de Washington⁷⁷ ». Dans un autre article Gregory Forster décrivait la situation : « Les civils font semblant de contrôler les militaires, tandis que les militaires font semblant d'être contrôlés par les civils⁷⁸ ».

En fait, « la prise de pouvoir par les militaires », est un effet de sens qui masque une réalité plus complexe : La situation des militaires après la loi Goldwater-Nichols ressemble à celle des « spécialistes techniques » dans une large administration, comme la décrivait Max

72 WEINER, *The Changing of the Guard : The Role of Congress in Defense Organisation and Reorganisation in the Cold War*, p 26 source www.c2sd.sga.defense.gov

73 COHEN Eliot A. « Defending America in the Twenty-first Century », *Foreign Affairs*, November/December 2000, pp 40-56.

74 Le point du Jeudi 20 mars 2003, dossier sur l'Irak, l'entourage de Bush.

75 *The National Interest* n°35, SPRING 1994

76 PREVIDI Robert, *Civilian Control versus Military Rule*, New York ; Hippocrene, 1988.

77 LUTTWAK Edward, « Washington's Biggest Scandal », *Commentary*, May 1994, pp 9-10.

78 FOSTER, Gregory D. « Combating the Crisis in Civil-Military Relations », *Humanist* vol.58,

Jan/Feb 1998, p 9.

Weber⁷⁹. L'institution militaire n'outrepasse pas ses prérogatives, mais elle a une position privilégié par rapport aux acteurs politiques dans la mesure où, son mode de gestion des affaires de la Défense, lui permet d'apporter des solutions techniques qui peuvent influencer, parfois de façon déterminante, les choix stratégiques de l'Etat. Mais la révolution technicienne, qui touche simultanément la stratégie militaire et la grande stratégie politique, répond aussi aux stimuli externes, car les militaires définissent une stratégie par rapport à l'environnement et à l'adversaire.

Aussi est-il légitime d'aborder l'analyse des facteurs externes participants à structurer la grande stratégie américaine.

1.2.- Les sources externes

Une des caractéristiques de la guerre froide était que les facteurs systémiques étaient plus forts que les facteurs internes. De la chute du mur de Berlin à la chute du World Trade Center, les sources externes s'avèrent moins dimensionnantes. Cependant elles contribuent à structurer une grande stratégie.

1.2.1.- Complexité de l'environnement et rapidité de l'interdépendance

« L'incidence la plus profonde d'Internet sur la politique étrangère des Etats-Unis est qu'elle en accélère le processus d'élaboration », affirme M. Richard Solomon, président de l'Institut des Etats-Unis pour la paix⁸⁰. Décrivant un phénomène qu'il a baptisé « diffusion de la diplomatie », M. Solomon a expliqué en quoi Internet « avait ouvert toutes grandes les portes des pouvoirs publics à de nouveaux groupes que les barrières géographiques traditionnelles et autres obstacles physiques n'empêchent pas de participer activement à l'élaboration de la stratégie ».

Quand on discute de l'influence d'Internet sur l'élaboration de la politique étrangère américaine, il faut se souvenir que la révolution de l'information n'en est encore qu'à ses balbutiements. On ne dispose pas de données concrètes suffisantes pour comprendre pleinement l'incidence future d'Internet sur la conduite de la politique étrangère et, plus

79 VAISSE Justin, *Le modèle américain*, Paris, Armand Colin, 1998

80 (United States Institute of Peace)

précisément, sur l'élaboration de la stratégie des Etats-Unis. Ceci dit, les résultats des travaux et des recherches entrepris par l'Institut des Etats-Unis pour la paix, dans le cadre de son « Initiative de diplomatie virtuelle », nous fournissent une ou deux indications sur la façon dont Internet affecte l'élaboration et, par conséquent, la nature, de la stratégie des Etats-Unis.

L'impact le plus profond d'Internet sur la politique étrangère américaine est qu'il en accélère l'élaboration. L'irruption d'une crise internationale, qui auparavant prenait des heures et des jours pour être communiquée par les responsables des pouvoirs publics et les médias, est maintenant diffusée en temps réel dans le monde entier, non seulement à la radio et à la télévision, mais aussi sur Internet. On notera toutefois que, paradoxalement, la diffusion immédiate d'informations sur des événements à la fois proches et lointains s'avère être autant un fléau qu'une aubaine pour les responsables politiques.

Si Internet a accru et accéléré la phase du recueil d'informations nécessaires à l'élaboration d'une politique, le temps dont disposent les responsables pour assimiler, analyser et formuler des lignes de conduites possibles est réduit proportionnellement à la vitesse de diffusion et au volume d'information mis à la disposition du public. Dans le monde interconnecté d'aujourd'hui, les responsables doivent souvent prendre des décisions quasi instantanées au sujet de crises internationales souvent complexes requérant le plus grand soin. Pourtant, le sous-secrétaire d'Etat Thomas Pickering⁸¹ a souligné lors d'une conférence organisée par l'Institut des Etats-Unis pour la paix que la surabondance d'information pouvait être aussi néfaste que le manque d'information : « les décideurs doivent toujours se méfier des interprétations et de l'aspect partisan et commercial qui caractérisent souvent les informations disponibles sur Internet ».

Parallèlement, étant donné la pléthore d'informations et le manque de temps d'assimilation, de réflexion et de réaction, le responsable est forcé de s'adapter à l'effet décentralisateur qu'a Internet sur la formulation de la réponse stratégique. C'est ce phénomène qui est appelé « diffusion de la diplomatie ». Internet a ouvert toutes grandes les portes des pouvoirs publics à de nouveaux groupes que les barrières géographiques traditionnelles et autres obstacles physiques n'empêchent plus de participer à l'élaboration de la politique. De plus en plus, particuliers et groupes se servent d'Internet pour fonder des collectivités virtuelles qui ont la capacité de se mobiliser facilement et efficacement au nom d'une cause. Ils se servent d'Internet non seulement pour recueillir des informations, mais aussi pour les

diffuser dans le monde entier et appuyer des causes particulières dans des domaines variés allant du commerce aux droits de l'homme

Ainsi, les cycles de grandes stratégies peuvent être aujourd'hui beaucoup plus perturbés par l'effet décentralisateur d'Internet et par l'accélération des réponses à donner aux stimuli systémiques. Dans un environnement de plus en plus complexe et interdépendant, la conception d'une grande stratégie requiert de plus en plus de maîtrise du traitement de l'information et de l'arbre des causalités, sans cesse plus difficiles à établir.

Cependant, une des raisons qui poussent les américains à définir une stratégie cohérente en réponse au système international, est la nécessité d'approvisionner leur gigantesque machine économique.

1.2.2.- Politique de ressource

Le pétrole est un élément clé, qui participe au réalisme de la politique étrangère américaine. Mais cette dernière ne peut être ramenée à ce seul facteur.

En 1945 : les Etats Unis assurent 65,8% de la production mondiale et sont exportateurs⁸². Aujourd'hui : 10% du pétrole consommé provient des Etats Unis. Cependant, les Etats les plus dépendants du pétrole du Moyen Orient sont aujourd'hui le Japon, puis l'Europe, et enfin les Etats Unis. Cette dépendance croissante est néanmoins très mal vécue. Les Etats-Unis ont inscrit la diversification de leur approvisionnement dans leur stratégie. Cette tendance à la diversification s'est accentuée depuis le 11 septembre. L'Arabie Saoudite ne fournit que 10% du pétrole US, contre 40% du pétrole japonais. Il faut prendre aussi en compte la dimension intérieure du pétrole qui impose à l'exécutif de ne pas négliger la maîtrise des coûts et de l'inscrire dans une stratégie globale de défense des intérêts américains. En effet, le prix du pétrole agit mécaniquement sur l'exécutif américain. Le pétrole fait l'objet d'une grande consommation par les Américains. Aussi, la répercussion des hausses du prix du baril à la pompe entraîne-t-elle l'exaspération des consommateurs américains. Cette exaspération est instrumentalisée par les congressistes qui, mécaniquement, font pression sur l'exécutif. De plus, les congressistes trouvent un terreau idéologique pour

81 Source Internet du département d'Etat américain, <http://usinfo.state.gov>

82 données chiffrées du paragraphe : Ramses 2000, 2001 et 2002 et site Internet intelligence on line

appuyer leur revendication. En effet, la liberté du commerce s'assimile à la liberté de circulation des biens, au libre accès aux ressources. Cette idée n'est pas nouvelle. Les Etats-Unis ont déjà théorisé au XIX^e siècle que la Chine devait pratiquer la politique de « la porte ouverte ».

Pour aborder la stratégie des ressources dans la grande stratégie américaine, il faut distinguer les intérêts à court terme et les intérêts à long terme. Les intérêts à long terme des occidentaux et des Japonais sont évidents : c'est la multiplication des producteurs, afin d'éviter une source unique d'approvisionnement. Il s'agit de la leçon du choc de 1973. En conséquence, les Etats-Unis importent aujourd'hui 25% de leur pétrole de la région atlantique (Gabon, Venezuela). A ce jour, les réserves de pétrole prouvées permettent un développement sans restriction jusqu'en 2100. Mais le pétrole n'est pas le seul intérêt en cause dans la politique américaine.

La guerre du Golfe en Irak en est l'illustration : la menace sur le pétrole, mais également la menace sur l'équilibre militaire (un Irak surpuissant régionalement avec l'arme nucléaire) ont motivé l'intervention. Il faut aussi comprendre la conséquence qu'ont les revenus du pétrole sur le développement et la puissance. Le pétrole a une influence sur les capacités financières, et les capacités financières sur l'armement. Ainsi les pays du Moyen Orient peuvent consacrer des budgets très importants à la défense sans sentiment de prélèvement sur l'économie nationale. L'économie de rente permet les arbitrages entre la paix sociale et la défense. La logique est très différente pour les économies productives, car si l'effort de défense est trop important, la richesse diminue. L'inquiétude des Syriens, des Saoudiens, des Egyptiens face à la puissance de Saddam Hussein incarnait cette attitude en 1990. Ainsi, durant la guerre du Golfe le pétrole entre dans les calculs de toutes les puissances qui sont intervenues. Les Etats-Unis ne sont pas alors épargnés. La crise provoque le chômage mettant en jeu directement les intérêts américains. La gestion du pétrole est donc globale dans l'analyse américaine, elle prend en compte non seulement les intérêts économiques nationaux de court terme mais aussi la grande jeu géopolitique et les tendances lourdes de long terme. Il existe une réelle dialectique des facteurs internes et externes. Aussi la stratégie américaine peut-elle balancer entre ces deux tendances en fonction des différentes perceptions politiques d'un exécutif tributaire de la proximité des élections.

Sur le plan stratégique, la rente provenant du pétrole gêne les Etats-Unis. Par exemple, pour l'Irak, lorsque les sanctions sont levées (car elles ne peuvent pas être maintenues ad

vitam) Saddam Hussein reconstitue son armée et développe son programme nucléaire militaire. Les Etats-Unis affichent dès lors un contraste entre le discours et la réalité. Le discours sur la liberté se nourrit d'affirmations idéalistes très fortes mais, en même temps, la politique étrangère traduit le réalisme : les intérêts pétroliers et géostratégiques. Il existe ainsi une distorsion dans le discours qui est à la source de l'anti-américanisme. Pour autant il n'existe pas de plan de domination américaine qui résiste au temps stratégique, même s'il existe des constantes résultant de l'éducation américaine, d'une vision du monde inhérente à la destinée manifeste.

Il est intéressant de vérifier la réciprocité atlantique de cette conclusion. En effet, le point de liaison entre les ressources pétrolières et la politique se fait à long terme : les raisonnements ne sont donc pas tenus à court terme. La grille de lecture événementielle n'est donc pas pertinente pour analyser la politique américaine durant les crises irakiennes de 1990 et 2002-2003 mais elle est facilement utilisable, car simple d'accès et instrumentalisable. Force est de constater la même dérive américaine. Les Américains imaginent que les Français déterminent leur politique étrangère en fonction d'intérêts pétroliers mais l'Etat n'est pas dirigé par les compagnies pétrolières, et les compagnies pétrolières ne sont pas dirigées non plus par l'Etat, même s'il existe des points de convergence. La perception des duplicités entre valeurs occidentales et intérêts de part et d'autre de l'atlantique s'explique aisément avec la grille de lecture de Robert Kagan.

On peut conclure que, depuis les Phéniciens, une politique de ressource a toujours fait partie intégrante des stratégies des puissances dominantes au cours de l'histoire. C'est l'approche géopolitique. Le pétrole en est un élément clé, qui participe au réalisme de la politique étrangère américaine. Mais cette dernière ne peut être ramenée à ce seul facteur car nous savons que le facteur énergétique ne constitue pas, dans la vision géopolitique américaine traditionnelle, symbolisée par Zbigniew Brzezinski, le seul fil directeur de la grande stratégie américaine. A cela s'ajoute, autour des enjeux pétroliers, le système décisionnel américain qui interpénètre, par le jeu des équilibres des pouvoirs, les intérêts internes du temps politique et les intérêts externes du temps stratégique. Cela remet en cause la pertinence de l'analyse unilatérale de la stratégie américaine telle qu'elle est vulgarisée par les media français.

En conséquence, il faut étudier d'une manière plus large comment le système international structure la pensée stratégique américaine.

1.2.3.- Conjoncture et relations internationales

Dans son ouvrage «Géopolitique, Constance et changement dans l’histoire», Aymeric Chauprade⁸³ explique que le cours de la politique étrangère américaine est marquée par trois grandes tendances : « les réalistes qui s’inscrivent dans la continuité de l’analyse géopolitique classique caractérisée par les rapports de force entre Etats, les idéalistes dont la pensée est le produit du mythe américain et les disciples de Huntington qui résument les relations internationales à un affrontement civilisationnel.

L’école réaliste américaine

La politique étrangère américaine subit l’influence de réflexions géopolitiques fondées sur la prééminence des rapports de force entre Etats. Kenneth Waltz apparaît comme l’inspirateur des néo-réalistes tandis que Zbigniew Brzezinski semble être celui qui a vulgarisé les théories réalistes américaines. Pour Waltz, lorsque les Etats accordent la priorité à l’idéologie pour leur survie, ils échouent et leur puissance diminue⁸⁴. Waltz étudie deux attitudes fondamentalement opposées qui commandent le système d’alliance post-chute du mur. Une tendance centripète – bandwaggoning – celle du ralliement à la puissance dominante et une tendance centrifuge – balancing – qui consiste à contrebalancer la puissance dominante par une alliance entre moyennes puissances⁸⁵. Kenneth Waltz identifie le balancing comme risque majeur pour les Etats-Unis qui devront développer une stratégie pour contrecarrer cette tendance.

Tous les réalistes américains partagent ce point de vue : Christopher Layne, Zbigniew Brzezinski et Henry Kissinger. Cela explique pourquoi l’Europe reste au cœur de la grande stratégie américaine. Une Europe qui, pour ces réalistes, doit exister sans toutefois être une puissance qui s’oppose tout en empêchant une alliance de pays (Allemagne, France) avec le Japon et la Russie : « Les Etats-Unis ne pourront rester la superpuissance unique et globale que s’ils parviennent à isoler la Russie sur ses marches »⁸⁶. Cependant avec l’Europe, le Moyen Orient et l’Asie « utile » restent, jusqu’à l’arrivée au pouvoir de l’équipe de GW Bush, les deux autres régions où sont concentrées les efforts stratégiques américains.

83 Géopolitique, changements et constantes dans l’histoire, Aymeric Chauprade, Ellipses

84 K waltz, Theories of international politics, New york, Addison Wesley, 1979

85 K waltz, The emerging structure of international politics, in the peril of anarchy, Massachussets, 1995

On pense souvent en Europe que les visions idéalistes et réalistes américaines s'opposent annihilant ainsi l'influence des réalistes sur la conception stratégique. Comme le chapitre premier nos l'a montré, ces visions s'interpénètrent et se complètent. Premier exemple, la qualification « d'Etat-voyou » – rogue state – reflète un jugement moral tandis que la qualification « d'Etat-problème » – concern state – est plutôt d'essence réaliste. Cependant cette liste, qu'elle soit définie par Anthony Lake ou par un réaliste, comprend les mêmes Etats. Deuxième exemple le Moyen Orient est une autre région qui recueille l'assentiment des deux écoles. Troisième exemple, avant 1989 l'idéalisme soutenait la stratégie de l'endiguement, après 1989 l'idéalisme soutien la stratégie d'enlargement des mandatures Clinton. Ainsi pourrait-on penser que la doctrine de l'expansion démocratique sert à légitimer la grande stratégie des réalistes.

Cependant, cette analyse géopolitique repose sur un premier postulat d'un intérêt national américain univoque et cohérent. Or, depuis la chute du mur de Berlin, le ciment que constituait l'endiguement du communisme rend l'intérêt américain multiforme et incohérent. Par définition, la première puissance mondiale, démocrate et libérale – au sens capitaliste – engendre des intérêts privés et public extraordinairement divers. C'est d'ailleurs l'argument développé par Edward Luttwak « l'Amérique a une politique étrangère incohérente tout simplement parce qu'elle ne peut faire autrement »⁸⁷ La schizophrénie de la stratégie américaine au regard de la Chine en témoigne. D'un coté les Américains demandent à la Chine de se conduire en grande puissance responsable, comme au conseil de sécurité, et de l'autre ils bloquent les vellétés chinoise d'obtenir un outil militaire. D'un coté ils recherchent la coopération chinoise, avec son accession à l'OMC, de l'autre coté ils encouragent l'opposition au gouvernement communiste. Enfin, ils adhèrent à la doctrine « une seule Chine » et d'un autre ils dénie à la Chine le droit d'user de la coercition envers Taiwan.

Puis l'analyse d'Aymeric Chauprade repose sur la personnification de l'exercice de la stratégie. La seconde guerre mondiale, et à degré moindre l'endiguement, on montré ce dont les Etats-Unis sont capables en terme de grande stratégie, c'est à en terme d'organisation dans le temps et l'espace des moyens de la nation autour d'un objectif bien défini. Mais le système décisionnel américain ne permet pas depuis la chute du mur de conférer au président les moyens d'articuler cette stratégie.

86 Zbigniew Brzezinski, le grand échiquier, paris hachette 1997

87 Source Internet

Il est donc difficile de n'attribuer qu'au système international l'influence sur la grande stratégie et donc de rationaliser sa définition avec le concept de la géopolitique. Même si certains experts américains soutiennent cette hypothèse, par exemple Martin P. Leffler dans «Preponderance of Power, National security, the Truman Administration, and the Cold War»⁸⁸ force est de relativiser. Pourtant Henry Kissinger est fasciné par le «Balance of Power», la création de Metternich, et considère la «Realpolitik» comme fil conducteur de l'histoire. Il l'explique dans son ouvrage «Diplomacy». Selon une approche identique, Zbigniew Brzezinski écrivait en 1997 : « La politique étrangère des Etats-Unis doit aujourd'hui prendre en compte la dimension géopolitique et utiliser toute son influence en Eurasie pour créer un équilibre durable sur le continent et y jouer un rôle d'arbitre.

A l'aune de la crise irakienne 2002-2003, force est de constater que dès lors que les facteurs systémiques deviennent plus forts que les facteurs intérieurs, après la chute des tours jumelles par exemple, la conjoncture internationale est une source d'inspiration de la stratégie plus grande que les facteurs intérieurs. A l'inverse, de la chute du mur de Berlin à celle des tours jumelles, la mondialisation commande la grande stratégie américaine qui consacre la priorité donnée à la maison américaine par rapport à la maison planétaire. Malgré la génération d'intérêts publics et privés divergent, les administrations successives ont ainsi théorisé une stratégie à partir de cette mondialisation, en particulier Warren Christopher et l'administration Clinton avec « l'enlargement ».

Selon cette doctrine, les Etats-Unis ont besoin d'un dispositif homogène d'élaboration de leur stratégie afin de promouvoir la politique économique internationale à multiples volets qu'exige la complexité de l'environnement international actuel. Ainsi, à travers cette stratégie, ce sont les intérêts nationaux qui doivent être pris en considération en priorité. Ceux-ci étant difficiles à définir, en particulier leur résultante (vue sous l'optique d'Adam Smith ou selon Rousseau) qui représente l'intérêt national, la stratégie américaine durant les années d'« enlargement » ne peut réellement exister car elle ne repose pas sur une base multiforme et incohérente.

88 «The significance of my approach, therefore, rests in the linkages I draw between threat assessment and foreign policy behavior, between economics and geopolitics, between action in the industrial core of Eurasia and initiatives in the underdeveloped periphery, and between military capabilities and diplomatic risk-taking»

La rupture se situe à la chute des « twin towers ». Après cet événement, l'intérêt des Américains, centré autour de leur défense, va s'exprimer dans tous les rouages du système décisionnel de telle sorte qu'il concurrencera tout intérêt divergent facilitant par là la définition de l'intérêt national. La grande stratégie peut légitimement et logiquement se mettre en place. Cette posture durera tant que des intérêts divergeants ne seront pas exprimés par l'opposition démocrate facilitant le jeu institutionnel, l'influence des lobbies et des media.

1.3.- Conclusion

La stratégie américaine est bâtie sur une succession de contradictions :

- Le Janus idéologique influence contradictoirement et complémentirement les acteurs du débat stratégique américain tandis que le système décisionnel contribue à annihiler la vision stratégique de long terme.
- Même si durant les années 90, le président Clinton met en place un système qui sert à huiler les relations entre les divers intervenants, la force de friction des lobbies est néfaste à une vision stratégique à long terme car elle s'oppose à la définition d'un intérêt national qui demeure multiforme et incohérent.
- Cependant la loi Goldwater-Nichols offre aux militaires une position privilégiée par rapport aux acteurs politiques, leur permettant d'influencer les choix stratégiques de l'Etat. La révolution technicienne contribue ainsi à renforcer le poids de l'environnement au sens large, lequel comprend les ressources énergétiques, les adversaires et les alliés du système international et, paradoxalement, la perception de sa propre puissance pour analyser celle des autres acteurs. Pourtant, dans un environnement de plus en plus complexe et interdépendant, la conception d'une grande stratégie requiert de plus en plus de maîtrise des media, des interdépendances et des relations internationales pour aboutir à une unité de vue.

La grande stratégie américaine pourra donc exister durant la période de transition des années 90, par volonté politique et par synthèse des positions contradictoires mais souvent complémentaires, mais elle ne pourra, de par les interactions entre acteurs du temps court

politique, s'établir en cohérence dans l'espace et dans le temps. Ce qui reviendra à poser l'existence de la grande stratégie de l'enlargement tout en niant sa mise en œuvre.

Reste toutefois la rupture créée par la chute des « twin towers » qui d'une part va permettre un alignement des acteurs du débat stratégique autour de la définition de l'intérêt national et, d'autre part, va abolir la frontière extérieur/intérieur renforçant le caractère structurant des facteurs systémiques sur les acteurs traditionnels de la politique intérieure. La grande stratégie, celle du temps long, pourra alors se mettre en place. Cette posture consacra une vision réaliste de l'intérêt américain et une vision idéaliste de la destinée manifeste de la nation américaine. Elle durera tant que des intérêts divergeants ne seront pas exprimés par l'opposition démocrate, qui ne manquera pas l'occasion de rétablir la frontière intérieur/extérieur, au nom des intérêts économiques américains et des valeurs contradictoires mais complémentaires des pères fondateurs...

DEUXIEME PARTIE

La conceptualisation de la stratégie des Etats-Unis

2.1.- Les hommes qui comptent : Les leaders politiques

Finaleme nt ce sont les hommes qui prennent des décisions. Comme C.W. Kegley dit «National and international circumstances do not make decisions and forge foreign policy; decision-makers alone do this... In theorizing about the sources of foreign policy behavior, we should begin with individuals, because only persons think, prefer and act»⁸⁹. Utilisant les méthodes et les résultats du champ psychologique, les experts en relations internationales ont développé des théories pour expliquer des stratégies étatiques par des facteurs caractéristiques des leaders.

Il faut noter que toutes les théories de prise de décisions n'incluent pas les individus et leurs traits comme sources de différences. Par exemple, certains experts parlent de « caractéristique insaisissable » de la décision. C'est le cas des organisations larges et complexes – comme des gouvernements – où il n'est pas possible de localiser le lieu exact où la décision a été prise parce que le processus est graduel et progressif, se composant de plusieurs petits pas : du recueil des renseignements, à l'exploitation des informations jusqu'à l'élaboration et la préparation des décisions. En conséquence, chaque niveau limite la latitude du niveau suivant. Il y a d'autres théories, comme le «prospect theory» qui limitent le pouvoir explicatif des caractéristiques personnelles des décideurs. Pour cette théorie, leurs réponses sont inhérentes aux caractéristiques de la crise plutôt qu'à leur personnalité⁹⁰. Ces théories – sans parler de «rational choice theory» - ne laissent pas beaucoup de place pour le « système de croyance » (belief system) et les facteurs caractéristiques.

Il existe cependant plusieurs théories qui mettent en avant le rôle des leaders.

Selon la théorie de Hovland, les décideurs tiennent à leurs opinions sur un sujet particulier jusqu'à ce qu'ils obtiennent des nouvelles informations. Dans ce cas, il faut savoir

89 C. W. Kegley Jr., «Decision Regimes and the comparative study of Foreign Policy»

90 Timothy J. McKeown, «Decision Process and Co-operation in Foreign Policy» International Journal Vol. 47, No. 2, p 408, 1992

comment la communication provoque le changement d'opinion, qui provoque un changement d'attitude. Selon cette théorie, le plus important est celui qui envoie le message ⁹¹; puis à quel point le message est convaincant ; ensuite quels traits personnels le récepteur possède⁹². Puisque cette approche a beaucoup de facteurs, il n'est pas raisonnable de généraliser ce qui rend cette théorie assez complexe.⁹³ Cependant, tous les experts qui utilisent cette théorie de changement d'attitude citent l'exemple de «long telegram» de Kennan. Lorsque Kennan, qui a travaillé à l'ambassade américaine en l'ex-Union soviétique, a préparé une analyse détaillée sur l'attitude des dirigeants, il a prédit le comportement de la politique étrangère soviétique. A cette époque-là, il y avait beaucoup d'incertitude sur les vraies intentions soviétiques aux Etats-Unis, et l'analyse de Kennan a été considérée comme ayant un effet décisif sur les leaders américains qui ont opté pour la guerre froide.⁹⁴ Une pareille situation se trouve dans le «case study» de J. H. Rosenthal «The Withdrawal from UNESCO : International Organizations and the U.S. Role»⁹⁵. Dans ce cas-là, les Etats-Unis ont initialement des buts nobles et des attentes élevées face à cette organisation. Ils veulent changer le monde par l'éducation, la science et la culture par une approche « multilatérale ». Mais, inévitablement, les buts des Etats-Unis et ceux de l'organisation en question divergent. Ayant appris «la vérité» sur cette organisation par les deux anciens diplomates ayant causé la décision initiale, les décideurs jugent bon de se retirer. De même, il a été étudié comment George Bush (le père) a été influencé par Margaret Theacher pour prendre les décisions relatives à la Guerre du Golfe. Psychologiquement, le conseil de Mme Theacher, donné à M. Bush était d'une puissante persuasion pour prendre une position forte contre Saddam.⁹⁶ Pour donner un exemple plus récent le président Bush a été certainement influencé par son père, auquel il rend systématiquement hommage en public, et ses succès contre l'Irak quand il a pris sa décision après le 11 septembre 2002.

91 Par exemple la compétence et la fiabilité de la source.

92 Intelligence, confiance en soi et autres caractéristiques qui rendent une personne susceptible à l'influence.

93 D.W. Larson Origins of Containment «[t]he greater the discrepancy between the communicator's position and preexisting beliefs of the audience, the greater the amount of attitude change. » (p.27)

94 Il y a d'autres explications qui disent que les décideurs américains avaient déjà choisi l'attitude de la guerre froide avant que ce télégramme ait été préparé, et ils l'ont seulement utilisé pour persuader le public.

95 Institute for the Study of Diplomacy, Pew Case Studies Center, Georgetown University, Washington, D.C. 1990

96 S.A. Renshon, The Political Psychology of the Gulf War

La théorie de dissonance cognitive⁹⁷ : Cette théorie nous aide à comprendre pourquoi une communication persuasive n'est pas suivie parfois par un changement d'attitude. Selon cette théorie, si des décideurs, malgré de nouvelles informations persuasives ne changent pas leur conviction, ils devraient distordre les informations. De même, quand les décideurs sont forcés d'agir contre leurs convictions à cause des circonstances, il y a de grandes chances pour qu'ils changent leurs convictions. Dans ces cas-là d'abord, il y a un changement de comportement, qui est suivi par un changement de conviction et d'attitude qui peut être illustré par Colin Powell après ses échecs répétés à l'ONU fin 2002 début 2003. Ainsi, lorsque des personnes possédant une idéologie cohérente apprennent de nouveaux messages qui ne s'intègrent pas dans ce système et le perturbent, elles essaient de diminuer cette tension en rétablissant la cohérence interne. Il y a une règle générale qui dit que plus grande est la dissonance, plus grand sera la pression pour la diminuer.. Par exemple, des dirigeants des Etats-Unis avaient des convictions fortes sur Saddam Hussein (comme leur ancien allié) et sur le comportement des pays arabes. En 1990, en dépit du fait historique que l'Irak veut toujours annexer le Koweït, et en dépit de la mobilisation iraquienne le long de la frontière Koweïtienne, les décideurs américains auraient pensé que les menaces de Saddam Hussein étaient seulement théoriques. Les Etats-Unis n'avaient même pas de plans de circonstance en cas de conflits de ce genre dans le Moyen-Orient.

La théorie d'attribution représente une approche différente au changement de comportement et d'attitude. Elle dit que les décideurs cherchent des explications causales, et en le faisant, recueillent ainsi activement des informations. L'attitude des décideurs est basée sur leur propre interprétation des informations et non pas sur une communication persuasive ou sur un processus d'apprentissage. L'expérience personnelle des décideurs est décisive. C'est la raison pour laquelle des informations de première main ont plus d'effets sur des décisions de politique étrangère que des informations de seconde main ou des analyses abstraites.

Théorie de «self-perception» : selon cette théorie, le comportement des gens n'est pas guidé par des attitudes durables, mais, vice et versa, les gens élaborent leur attitude par l'observation de leur propre comportement. Dans ce cas-là ils agissent d'abord, et ils utilisent

97 R. Jervis dans son ouvrage, Perception and Misperception in International Politics donne la meilleure et l'explication la plus détaillée de cette théorie (chapitre onze: Cognitive Dissonance and International Relations).

leurs actions comme guide pour trouver leur propre conviction. Nous pouvons utiliser cette théorie pour prédire l'attitude et les décisions ultérieures d'un décideur dans un certain domaine des affaires.⁹⁸ Basé sur l'argument précédent la « foot-in-the-door » phénomène argumente ainsi qu'une fois que des décideurs font le premier pas, (et établissent leur attitude envers une question) ils prennent la décision suivante dans le même sens. Cette théorie aide à expliquer comment les Etats-Unis se sont impliqués plus en plus profondément dans la guerre de Vietnam. Elle aide aussi à expliquer comment les Etats-Unis sont devenus de plus en plus engagés dans la mission de l'ONU pour maintenir la paix en Somalie.

Théorie de schéma⁹⁹ : selon cette théorie, les décideurs sont parfois submergés par les informations ou, au contraire, manquent d'informations. Ils utilisent alors des schémas pour prendre des décisions. Dans le premier cas, ils n'ont pas le temps ni de capacité de s'occuper de toutes les informations et d'élaborer une décision précise. Par conséquent, ils tiennent compte des informations qu'ils considèrent comme importantes. Dans le deuxième cas, ils doivent combler le vide avec une expérience antérieure. Les experts utilisent trois sortes de schémas qui influencent les décisions de politique étrangère : les scripts, événements historiques bien connus comme précédents, les métaphores, expérience la plus proche ajustée à la nouvelle situation, le personnage, les décideurs utilisent les leçons du passé selon leur prisme idéologique. Larson utilise les théories précédentes pour expliquer les décisions de politique étrangère des Etats-Unis prises pendant la guerre froide¹⁰⁰.

Il est difficile de dire à quel point les leaders, leur idéologie et leurs caractéristiques peuvent changer et influencer la grande stratégie des Etats-Unis. Les résultats et les théories des sciences sociales peuvent être utilisées pour expliquer les décisions stratégiques. En même

98 Comme Larson l'explique «Self-perception research has also demonstrated that once people are convinced that they acted on the basis of their beliefs, they are more likely to let their convictions guide their behavior in the future. » D. W. Larson Origins of Containment p. 45

99 La définition de Larson : «[s]chema is a generic concept stored in memory, referring to objects, situations, events, or people. It is a collection of knowledge related to a concept, not a dictionary definition; a schema describes what is usually the case, not necessarily true. Thus, the schema for bird includes variables for color, size, beak shape, and nesting patterns. As stored in memory a schema has default values for all these variables, providing a prototype against which specific examples can be compared»

100 «Once we move to the question of how Cold War attitudes were formed, we enter the disciplinary realm of social psychology....Social psychological theories are useful for explaining how American leaders interpreted, analyzed, and utilized information about Soviet actions. » ibid. p. 58

temps, leur application est compliquée et l'interprétation des résultats difficile. Bien que les théories différentes arrivent généralement à la même conclusion car elles sont complémentaires, il reste des contradictions fondamentales entre elles. Il n'y a donc pas de théorie dominante. De plus, il faut distinguer l'explication (c'est-à-dire des décisions déjà prises) et la prévision (c'est-à-dire le cours exact dans le futur) de la stratégie. La première est une tâche difficile mais réalisable. Mais les experts ne proposent pas de vision englobante car ils ne mesurent pas la réelle marge de manœuvre des dirigeants soumis aux influences politiques, systémiques et sociales. La seconde est quant à elle largement aléatoire et susceptible d'être instrumentalisée.

Il n'en demeure pas moins que la présence d'une équipe resserrée autour du chef de l'exécutif possède une influence fondamentale sur celui-ci. Plus elle est idéologiquement ouverte, comme sous l'ère Clinton, plus la marge de manœuvre du président est grande et plus le chef de l'exécutif influence le cours et la définition d'une grande stratégie, laissant cependant plus de place à son libre arbitre et à son propre mode de pensée. Ce phénomène contribue à rendre la stratégie moins lisible, surtout si le chef de l'exécutif considère la politique intérieure comme plus importante. En revanche, la cohésion idéologique de l'entourage de GW Bush, se renforçant sans cesse après le 11 septembre puis après les échecs de la diplomatie américaine à l'ONU, est largement plus favorable à la conception stratégique car chacun des acteurs contribue, par l'unité des vues, à réduire la part d'appréciation des autres acteurs. Le chef de l'exécutif, en phase avec son équipe sera d'autant plus déterminé à appliquer la stratégie qu'il aura participé à sa conception, qu'il y adhèrera complètement et que son entourage ne lui fournira que des informations validant sans cesse son mode de pensée. De plus, après le 11 septembre, le soutien de l'opinion publique le détournera temporairement de la politique intérieure, n'apportant aucune dissonance susceptible de réveiller son esprit critique et par la même de laisser une place plus grande à son libre arbitre.

Il faut mentionner encore une forme d'idéologie qui influencerait aujourd'hui la politique étrangère de certains pays, et qui est aujourd'hui utilisée pour décrire les prises de décision du président Bush : la religion. Dans l'histoire de l'Europe, il est possible d'en parler librement. En revanche, le rôle contemporain de la religion est un sujet sensible que les experts abordent avec prudence... Il est cependant légitime de s'alarmer lorsque celui-ci s'entoure d'une équipe possédant le même référentiel moral dans un système post 11 septembre laissant pour l'instant la part belle à l'exécutif. Mais, plusieurs facteurs permettent de minimiser l'apport du facteur religieux dans les prises de décision de GW Bush : Le Janus

idéologique américain possède certes des références au religieux, notamment à travers la destinée manifeste, cependant il inspire aussi une grande tolérance religieuse qui fait les Etats-Unis soit un des Etats contemporains dans lequel toutes les confessions s'épanouissent au nom de la liberté. Le chef de l'exécutif est donc obligé de s'auto censurer sur le domaine religieux de manière à être en phase avec son référentiel idéologique. De plus, le président américain à tout intérêt, dans la grande stratégie qu'il souhaite mettre en place, à ce que le système international ne bascule pas dans le modèle décrit par Samuel Huntington¹⁰¹...

On ne peut donc ni réduire, ni prévoir le comportement stratégique américain à l'aune de la seule idéologie religieuse de son président. En revanche, plus son équipe est soudée idéologiquement, plus le cadre de conception et de mise en œuvre de la stratégie est favorable.

2.2.- Think tanks, culture stratégique et élites

Dans un contexte de « check and balance », on peut se demander à juste titre comment les Etats-Unis peuvent élaborer stratégie ou leur politique de défense, mettre en place les moyens de leur mise en œuvre et gagner des appuis politiques. Il existe plusieurs réponses à cette question. Mais l'une des plus importantes est la création d'un certain nombre d'institutions qui, par leur omniprésence et leur portée, n'ont pas d'équivalent à l'étranger et sont connues dans le jargon américain sous le nom de think tanks, c'est-à-dire de groupes de réflexion.

Think tanks

Si ce terme a été inventé il y a quelques décennies seulement, l'idée de créer des institutions qui se consacrent à la fois à l'étude de la politique étrangère, de la stratégie et au ralliement de partisans est une tradition bien ancrée depuis le XXe siècle. Par exemple, la Fondation Carnegie pour la paix mondiale a été créée en 1910 dans le dessein de promouvoir la paix. Ensuite, les Conseils des relations étrangères ont été fondés en 1921 à New York et en 1922 à Chicago, le premier par un groupe d'hommes d'affaires, de banquiers et d'avocats déterminés à maintenir la présence américaine dans les affaires mondiales, le second par un groupe « d'habitants de Chicago également intéressés par les affaires étrangères et inquiets de l'ignorance générale et de la faiblesse des projets de politique étrangère ». Ces initiatives,

101 Le choc des civilisations

conçues pour rassembler, sensibiliser et mobiliser l'élite américaine, ont vu le jour précisément à l'aube d'une période d'isolationnisme.

Mais la floraison d'instituts politiques et de recherche ne s'est faite qu'après la Deuxième Guerre mondiale, quand il est apparu clairement que les Etats-Unis devraient s'engager à l'étranger de façon profonde et permanente et exercer leur influence au plus haut niveau, à la fois en fondant de nouvelles organisations internationales comme les Nations Unies, la Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International et l'Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce et en leur donnant les moyens d'agir, mais aussi en rapprochant les démocraties face au défi grandissant posé par l'Union soviétique et le communisme. Pour la première fois de leur histoire, les Etats-Unis avaient besoin d'une stratégie poussée, globale et intelligible. C'est alors que les groupes de réflexion sont entrés en scène.

La première institution de ce genre créée après la guerre fut l'organisation qui porte désormais le nom de RAND Corporation. Elle est née du désir des cadres de la toute nouvelle armée de l'air américaine de définir des objectifs et de concevoir des projets pour leur nouveau corps d'armée. Pour éviter que le nouvel institut de recherche ne soit le produit d'un mode de pensée bureaucratique, on l'installa aussi loin que possible de Washington, à Santa Monica, en Californie. L'institut s'est d'abord démarqué par la qualité et l'objectivité de ses travaux de recherche sur la sécurité nationale. Au fil des ans, le Pentagone a créé plusieurs autres groupes de réflexion uniquement consacrés à la défense (RAND a ensuite trouvé d'autres parrains, publics et privés, dans des domaines très divers). Ceux-ci comprennent l'Institut d'analyse des questions de défense et le Centre d'analyse de la Marine. Ces instituts de recherche ont des équivalents dans les sciences pures, dont deux instituts rattachés à l'Université de Californie : le laboratoire national de Los Alamos (fondé à l'origine en 1942 en vue de concevoir et de fabriquer la première bombe atomique) et le laboratoire national Lawrence Livermore (créé dix ans plus tard, à l'origine pour fabriquer des armes à base d'hydrogène).

Ce qui a aussi compté dans l'élaboration et l'évolution de la stratégie américaine fut la création d'une multitude d'instituts de recherches répartis sur tout le territoire américain, certains étant rattachés à des entreprises privées ou à des syndicats, d'autres étant indépendants et d'autres enfin étant liés à de grandes universités, comme par exemple l'Université de Californie à Los Angeles et Stanford sur la cote Ouest, ou Harvard et l'Institut

de technologie du Massachusetts sur la cote Est. On a dit, de façon assez ironique, qu'il existe aux Etats-Unis un groupe de réflexion portant le nom de chaque permutation et combinaison possible des termes « étrangères », « international », « stratégique », « mondial », « recherche », « politique », « centre », « institut » et « conseil ».

Les fonctions de ces organismes sont très diverses. Elles vont des travaux de recherche sur des problèmes régionaux et fonctionnels tels que l'économie et les affaires militaires, à des travaux spécialement conçus pour sensibiliser l'opinion et obtenir l'appui des partis à des activités américaines à l'étranger, des idées et des orientations particulières. Par exemple, l'Association des Nations unies est chargée d'expliquer aux populations la mission de l'ONU. On trouve également le Conseil Atlantique, le Conseil du développement à l'étranger, l'Association de maîtrise des armements et nombre de conseils des affaires mondiales, qui sont des organismes répartis sur l'ensemble du territoire américain et composés de particuliers qui s'intéressent à la politique étrangère. Plusieurs autres groupes de réflexion spécialisés ont vu le jour, certains étant financés par des fonds publics, comme par exemple l'Institut de la paix, qui se consacre à la recherche, et la Fondation Nationale pour la Démocratie (NED), qui contribue surtout à promouvoir la démocratie à l'étranger. De la NED sont issues quatre organisations : l'une est liée au parti républicain, l'autre au parti démocrate, la troisième aux syndicats et la quatrième aux entreprises. Et il existe bien d'autres organes chargés de défendre telle ou telle cause de stratégie, qui allient souvent un organe de recherche, des activités de sensibilisation de l'opinion et des initiatives visant à faire pression sur le Congrès.

Depuis de nombreuses années, les groupes de réflexion les plus influents en politique étrangère sont ceux de Washington. Ils s'intéressent tous beaucoup à la recherche et la plupart d'entre eux sont connus du public. Plusieurs se distinguent actuellement, notamment la Fondation Carnegie, RAND et le Conseil sur les relations étrangères à New York (RAND et ce dernier ont des bureaux à Washington), l'institution Brookings, le Centre d'études stratégiques et internationales, l'American Enterprise Institute (très lié au monde des affaires), l'Institut des études politiques (connu pour ses positions progressistes) et la Fondation Heritage, (connue pour son conservatisme).

Tous ces instituts ont leur terrain de prédilection ou leur créneau particulier. Certains sont associés à un parti ou l'autre de l'échiquier politique, d'autres mettent un point d'honneur à ignorer les lignes partisans ou sont tout simplement apolitiques. Certains se concentrent sur les publications et font en sorte que leurs chercheurs s'expriment dans les médias, d'autres se

spécialisent dans les conseils auprès des membres du Congrès, certains essaient d'influencer le gouvernement en place et d'autres encore englobent toutes ces activités. Tous s'intéressent aux idées et, étant donné la nature de la politique étrangère, veulent avoir un impact direct ou indirect sur le pouvoir. Tous jouent un rôle de sensibilisation auprès soit du public soit de l'élite, c'est-à-dire des chefs de file de diverses professions, dans les secteurs privé et public.

Deux éléments particulièrement importants caractérisent les groupes de réflexion sur la stratégie américaine. Tout d'abord, beaucoup sont soucieux de réunir des représentants de diverses professions (l'université, le monde des affaires et la fonction publique et, dans la fonction publique, l'exécutif et le législatif) au sein de groupes de discussion sur des thèmes et des choix politiques divers. Mais ces activités n'ont pas pour unique fonction d'échanger des informations ou de formuler les idées les plus brillantes. Elles servent aussi à rallier des partisans à ces politiques et, de façon encore plus large, à dégager, dans la mesure du possible, un consensus sur les points suivants : quels est l'intérêt national, en quoi des points de vue divergent-ils et quelle devrait être l'approche des Etats-Unis ? C'est en cela que les groupes de réflexion fonctionnent comme des « armes secrètes ». Ils réunissent des représentants des secteurs public et privé, du Congrès et de l'exécutif, qui participent tous à l'élaboration de la stratégie des Etats-Unis et dont les points de vue et les fonctions varient. Lorsque ce mélange de personnalités et d'opinions prend bien, il contribue à forger un élément essentiel à l'élaboration de la stratégie américaine, l'alliance bipartite. Comme l'ont constaté tous les gouvernements et toutes les sessions parlementaires, c'est lorsqu'une approche bipartite peut être trouvée qu'une politique a les meilleures chances d'aboutir, tant sur le plan national (elle trouvera des partisans) qu'extérieur (elle incarne l'autorité et l'engagement du pays).

Deuxièmement, les groupes de réflexion rassemblent un grand nombre de talents dans lesquels l'exécutif ou le Congrès peuvent puiser. Ils offrent en outre un refuge idéal aux responsables des pouvoirs publics qui ont quitté leurs fonctions et veulent rester dans la politique étrangère afin d'acquérir des idées nouvelles tout en mettant à la disposition des projets de recherche entrepris par les instituts de recherche les connaissances acquises au service de l'Etat. Presque uniquement américain, ce mouvement de va-et-vient des responsables qui changent souvent de poste avec des confrères des groupes de réflexion contribue beaucoup à l'innovation dans la fonction publique et au ralliement des responsables des pouvoirs publics aux grandes orientations de la stratégie américaine.

En vérité, peu nombreux sont les hauts responsables de la stratégie et de la sécurité nationale qui ne sont pas d'abord passés par un groupe de réflexion, qu'ils y aient travaillé comme assistants, écrit dans leurs publications ou encore participé à des groupes d'études et à des réunions. La secrétaire d'Etat sous le gouvernement Clinton, Mme Madeleine Albright, a dirigé l'un de ces instituts, le Center for National Policy (Centre de politique nationale). Dick Cheney, l'actuel vice-président, Donald Rumsfeld, secrétaire à la défense, Paul Wolfowitz, adjoint de Rumsfeld, le frère de W Bush et Lewis Libby appartiennent au PNAC¹⁰² qui, en septembre 2000 jette déjà les bases de la politique américaine¹⁰³. Par ailleurs, de façon plus générale, la valeur des instituts de recherche se mesure par le fait qu'ils sont quasiment tous exemptés d'impôts, que ce soit sur les revenus tirés de leurs activités ou sur les contributions de particuliers ou d'organismes philanthropiques. En bref, l'Etat américain subventionne les groupes de réflexion.

Pour résumer, le rôle accru des groupes de réflexion dans la stratégie américaine et dans la sécurité nationale répond naturellement à l'approfondissement de l'engagement des Etats-Unis sur la scène internationale au cours des cinquante dernières années. Il contribue à former les dirigeants des Etats-Unis, façonne les politiques futures (au-delà de celles du gouvernement en place dans lequel les éléments extérieurs ne peuvent jouer qu'un rôle limité), pousse le Congrès à intervenir, sollicite le concours de professionnels d'horizons divers intéressés par la stratégie américaine et sensibilise l'opinion publique. Les groupes de réflexion sont devenus indispensables à la stratégie américaine et au rôle des Etats-Unis à l'étranger. Dans ce contexte favorable à la diffusion de la culture stratégique, les Elites de la nation contribuent elles aussi à la définition de la grande stratégie américaine et disposent d'outils puissants relayant leur opinion.

Culture stratégique

Ainsi, les personnes extérieures qui s'intéressent aux affaires étrangères ont de nombreuses possibilités d'aider les décideurs à définir des orientations diplomatiques et à adopter des mesures spécifiques de mise en œuvre des politiques. Il existe des dizaines de revues d'opinion consacrées exclusivement ou en grande partie aux affaires étrangères. Les revues Foreign Affairs, Foreign Policy, The Public Interest, et The National Interest, pour ne

¹⁰² Project for a New American Century, Think tank néoconservateur fondé par Dick Cheney.

citer que quelques-uns des noms les plus prestigieux, présentent tous des articles portant sur les principaux thèmes d'actualité. Tous sont lus avec attention par les plus hauts responsables du pays. Les auteurs de la plupart de ces articles ne font pas partie du gouvernement. Ce sont des professeurs, des banquiers, des chefs d'entreprise, des juristes, des syndicalistes, des membres du clergé et des responsables d'organisations de défense des droits de l'homme et de secours humanitaire.

Ces revues trimestrielles ne représentent qu'une infime partie des possibilités dont disposent les personnes extérieures qui souhaitent exprimer leurs points de vue. Il existe en outre des revues d'opinion hebdomadaires et mensuelles - comme par exemple *The New Republic*, *The Nation*, *The National Review*, et *The Weekly Standard* - représentant tous les points de vue politiques possibles. Ces articles sont pour la plupart écrits par des personnes extérieures au gouvernement.

En outre, les personnes extérieures au gouvernement ont recours à divers forums de discussion publics ou éducatifs leur permettant d'exercer une influence sur les thèmes actuels de stratégie. Des séminaires publics sur les principales questions d'actualité sont organisés par les plus grands centres universitaires de relations étrangères, dont notamment l'école John F. Kennedy d'administration de l'université Harvard, l'école des affaires internationales et publiques de l'université Columbia, l'école Woodrow Wilson de l'université de Princeton, l'école de hautes études internationales de l'université Johns Hopkins et l'école du service diplomatique de l'université de Georgetown, pour ne citer que quelques exemples. Les instituts de recherche jouent également un rôle important à cet égard. C'est par exemple le cas du Centre d'études stratégiques et internationales, de l'Institution Brookings, de la Fondation Carnegie pour la paix internationale, et du Conseil sur les relations étrangères, qui ont tous leur siège ou du moins des annexes à Washington. Dans ces institutions, les universitaires et les chercheurs - dont beaucoup ont déjà occupé des fonctions au sein du gouvernement et comptent réintégrer à l'avenir le service public - expriment leurs points de vue et s'entretiennent avec les responsables publics sur diverses questions de politique étrangère.

L'aspect le plus important de toutes ces opinions aujourd'hui diffusées en grand nombre est que les membres du gouvernement s'y intéressent. Lorsqu'ils définissent, révisent et mettent en œuvre leur politique, ils prennent en compte les analyses de personnes du privé. Depuis la fin de la guerre froide, la politique suivie par le gouvernement américain - formulée

¹⁰³ *Rebuilding America's Defences : Stratégie, Forces And Ressources For A New Century.*

en réaction à des événements internationaux très divers - a très souvent été profondément influencée par les opinions des spécialistes du secteur privé. Et de citer : les interventions humanitaires en Somalie, au Rwanda et en Haïti ; la défense des droits de l'homme en Bosnie et au Kosovo ; l'instauration et la ratification de l'Accord de libre-échange nord-américain et de l'Organisation mondiale du commerce ; la restriction de l'utilisation des mines terrestres ; l'expansion de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) ; l'aide économique apportée aux anciens pays communistes ; les relations avec la Chine et Taiwan ; la normalisation des relations avec la République socialiste du Viêt Nam ; le renouvellement des sanctions économiques prises contre Cuba et l'Irak ; les efforts de paix en Irlande du Nord ; et les tentatives de règlement du conflit entre Israël, les Etats arabes et les Palestiniens.

Elites

Dans toutes ces situations, le gouvernement américain a défini sa politique générale en tenant compte et en s'inspirant des idées et des opinions de protagonistes ne faisant pas partie du gouvernement et, parfois, en subissant les pressions que ces derniers ont exercées. Qu'il s'agisse de l'Irlande du Nord ou de la Chine et de Taiwan, depuis la fin de la guerre froide, toutes les décisions de politique étrangère des Etats-Unis - aussi diverses soient-elles - ont été influencées par les opinions d'hommes et de femmes extrêmement brillants et avisés n'appartenant pas au gouvernement.

Bon nombre des dirigeants des gouvernements des 40 dernières années se sont inspirés de ce groupe de plus en plus important d'experts du secteur privé. Henry Kissinger a probablement ouvert la voie. Il a acquis sa réputation dans les années 50 et 60 lorsqu'il était professeur de sciences politiques à Harvard et participait régulièrement à des séminaires et à des groupes d'étude du Conseil sur les relations extérieures. De 1969 à 1977, il a occupé les fonctions de conseiller national pour la sécurité et de secrétaire d'Etat sous la présidence de Nixon et ensuite de Ford. Depuis 1977, il s'entretient régulièrement, à titre de simple citoyen, avec le gouvernement américain, les entreprises du secteur privé, les gouvernements étrangers et les candidats politiques.

D'autres personnes ont suivi ces dernières années son exemple. Les anciens secrétaires d'Etat George Schultz, James Baker, Lawrence Eagleburger ainsi que Madeleine Albright, sont passés avec aisance de leurs fonctions au sein du gouvernement aux milieux

universitaires et vice-versa. Cela a également été le cas, dans le gouvernement Clinton, du premier conseiller national pour la sécurité, Anthony Lake ; du deuxième ministre de la Défense, William Perry ; et du deuxième directeur de l'Agence centrale du renseignement, John Deutch. Le secrétaire d'Etat adjoint Strobe Talbot, dont l'amitié avec le président Clinton remonte à leur séjour passé à Oxford à la fin des années 60, dans le cadre de la bourse d'étude Rhodes, a été journaliste au magazine Time pendant plusieurs dizaines d'années avant de faire officiellement partie du gouvernement. Dans le cadre de ses fonctions de journaliste, M. Talbot a analysé de façon approfondie les complexités de la maîtrise des armements, du désarmement et du passage à l'économie de marché dans l'ex-Union soviétique. L'ancien ministre des Finances, Robert Rubin, qui a considérablement influencé la politique économique étrangère des Etats-Unis, a rejoint le gouvernement après avoir travaillé dans les milieux financiers de Wall Street à New York. Après son passage au gouvernement, il a été nommé co-président de Citigroup, l'une des plus grandes banques et maisons de courtage du pays. Son successeur au poste de ministre des Finances, Lawrence Summers, a fait une brillante carrière de professeur d'économie à l'université Harvard, avant d'entrer à la Banque mondiale. Il a ensuite fait partie du gouvernement Clinton, siégeant dans un premier temps au Conseil de politique économique du président. Il a ensuite été nommé vice-ministre, puis ministre (en juillet 1999) des Finances.

Dans tous les aspects de la stratégie des Etats-Unis, la politique naît du dialogue entre les Elites et les responsables publics. Certains de ceux qui occupent en alternance des fonctions dans le secteur privé et le service public disent avoir souvent formulé leurs idées novatrices et importantes lorsqu'ils travaillaient en dehors du gouvernement. D'autres, encore plus nombreux, ne font jamais partie du gouvernement, mais les opinions qu'ils publient, analysent et présentent aux responsables du pays au cours d'entretiens individuels jouent un rôle essentiel dans l'élaboration de la stratégie américaine. Aussi peut-on légitimement s'interroger sur l'apport des élites réalistes et idéalistes dans la formulation de la grande stratégie et leur vision de l'intérêt national.

2.3.- Intérêt national et grande stratégie

La participation de personnes et de groupes aussi nombreux a contribué à estomper la distinction qui existait entre politique intérieure et politique étrangère, et la relation qui existait entre intérêt national et grande stratégie. D'ailleurs, un nouveau terme « internarieur »

(« intermestic » en anglais) sert maintenant à décrire les politiques qui ont des répercussions à la fois sur des questions intérieures et sur des questions internationales.

Bien que le président reste le principal instigateur de la politique étrangère américaine, il existe actuellement de nombreux autres protagonistes, de nombreux enjeux et de nombreuses pressions. La stratégie dépend maintenant d'un plus grand nombre de personnes ; elle est dans l'ensemble examinée et menée par plus d'experts issus des secteurs public et privé et ayant acquis une formation et une expérience considérables dans ce domaine. Contrairement au passé, les rivalités politiques ne s'arrêtent plus aux frontières. À l'heure actuelle, le jeu politique des institutions et des partis influence pratiquement toutes les décisions prises dans le domaine stratégique. De même, il devient tout aussi difficile de définir l'intérêt national dans un monde « internarieur », ce qui rend la conception d'une stratégie impossible, puisqu'elle se doit de mettre en œuvre les moyens de la nation pour agir dans l'intérêt national.

Cette décentralisation de l'élaboration de la stratégie des Etats-Unis reflète la croissance du gouvernement américain et le fait qu'il soit de plus en plus accessible aux intérêts extérieurs. Elle témoigne également de l'intérêt croissant qu'accordent les Etats-Unis aux questions internationales, de l'interdépendance des économies mondiales, de la progression de l'internationalisme politique et culturel et de l'imbrication des intérêts. Le monde est devenu à la fois plus petit et plus complexe. La relation entre questions nationales et questions internationales s'estompent. Cela rend la définition de l'intérêt national d'où dérive la conception stratégique. En même temps, cela rapproche les américains des préoccupations géopolitiques des néo-réalistes qui, progressivement, étendent leur domination sur le débat stratégique américain au cours des quinze dernières années.

2.4.- conclusion

Durant la période charnière Clinton/Bush, comme depuis une cinquantaine d'année, les Think tanks, les élites et la culture stratégique contribuent à créer un environnement favorable à l'élaboration de la grande stratégie. La nation américaine est littéralement « éduquée » sur la stratégie au service de l'intérêt national. Ainsi, le président peut-il rallier l'opinion publique ou obtenir une majorité au congrès sur une politique à long terme. De même, se met en place une permanence des conseillers stratégiques à travers le jeu des

échanges entre pouvoirs et cercles de réflexions et/ou d'influence. Cette permanence est capitale pour la maturation stratégique, celle du temps long qui ne doit pas être soumis aux aléas politiques.

En apprivoisant progressivement le nouveau sentiment de puissance, en profitant de l'interpénétration croissante intérieur/extérieur favorable à la prise en compte par les Américains de l'intérêt national et en limitant les forces de friction, Clinton va permettre une progressive application de la stratégie « Changing our ways » mettant les intérêts intérieurs au service de la puissance. Cependant, si au cours de la période Clinton, les éléments pouvant structurer une grande stratégie sont présents ; l'administration met en même temps en place des contre pouvoirs idéologiques qui vont rendre son application aléatoire par un président disposant d'un grand libre arbitre, naviguant talentueusement entre préoccupations politiciennes et « réalpolitik ». Puis, la conséquence paradoxale de la grande stratégie « changing our ways » est qu'elle empêche la définition de l'intérêt national en raison de l'ouverture des Etats-Unis aux intérêts extérieurs et en raison de l'imbrication des intérêts intérieurs. Ainsi, cette grande stratégie est vouée à l'échec car elle ne supporte pas le temps long, celle de l'itération constante entre intérêt national et option stratégique. Aussi, si le cycle de transition est aussi court, cela n'est pas seulement à cause des nouvelles technologies des communications, c'est aussi parce que la stratégie « changing our ways » contient en son sein une force « stratégicide ».

En revanche, depuis l'ère Bush, les événements du 11 septembre ont mis en place un système international en quelque sorte identique à la guerre froide. Dès lors, tous les acteurs et tout le système américain s'alignent autour de la nouvelle grande stratégie de lutte contre les risques asymétriques qui concurrencent l'intérêt de l'opinion américaine pour les affaires intérieures. La puissance se met au service des intérêts, dès lors facilement identifiables¹⁰⁴ et l'idéologie est étroitement impliquée, comme toujours, dans cette maturation. De plus, la cohésion idéologique et culturelle (au sens stratégique et social) de l'équipe du président permet de conserver l'option stratégique, selon une double logique : celle du « foot in the door » et celle de réduction du champ du libre arbitre du chef de l'exécutif. Mais comme nous l'a montré l'histoire américaine, cette grande stratégie ne se concrétisera peut-être pas dans les faits...ni dans le temps long stratégique. Les institutions américaines permettent d'ores et déjà l'exploitation des premiers revers politiques de GW Bush par un démocrate opportuniste

¹⁰⁴ The National Security Strategy of the United States of America, septembre 2002

et, simultanément, le développement d'une stratégie alternative dans des think tanks qui abritent des stratèges et des stratégestes démocrates. Avec l'échéance des élections présidentielles américaines en 2004, le temps politique risque de remettre en cause les grandes orientations stratégiques.

TROISIEME PARTIE

Mise en œuvre et traduction de la stratégie des Etats-Unis

3.1.- Les faits analysés

En 1993, François Géré a écrit un article au sujet de la nouvelle grande stratégie américaine illustrée par le rapport « changing our ways » et ses prolongements. François Géré y disait que « la volonté affichée du président Clinton de s'occuper d'abord des problèmes intérieurs conduit à penser que la nouvelle grande administration manque d'une politique étrangère. Pourtant, depuis la mi-février 1993, un certain nombre de discours officiels énoncent des principes rigoureux et tracent des lignes directrices très nettes.¹⁰⁵ » C'est l'existence d'un projet politico-militaire qui est exposé confirmant l'hypothèse des valeurs mises au service de la puissance. Les principes directeurs de la grande stratégie sont les suivants : Maison américaine et maison planétaire - tout commence chez soi (démocratie, drogue politique étrangère...) ; nouvelle posture – de la suprématie à la prééminence - soft power et surtout primauté de l'économie. Néanmoins, cette vision devra subir l'épreuve de sa confrontation à la réalité et notamment à l'ensemble des frictions du système décisionnel. Ainsi se terminait la thèse soutenue par François Géré.

Justement, en 1997, monsieur Etienne de Durand, dans « les tribulations de la pensée stratégique américaine¹⁰⁶ » débute sa thèse par « existe-t-il seulement une grande stratégie américaine » et la conclut dans le doute par « à défaut d'un accord général, on observe cependant la formation de consensus locaux et limités, dont les prémisses sont fort divergentes, voire contradictoires, mais qui pourraient, à la faveur d'une crise majeure dûment ressentie comme telle par l'opinion américaine, provoquer un phénomène de coalescence,

¹⁰⁵ François Géré, Aux sources de la nouvelle grande stratégie des Etats-Unis. Le rapport Changing Our Ways et ses prolongements CIRPES, le débat stratégique 1993

¹⁰⁶ de Durand Etienne, les tribulations de la pensée stratégique américaine, politique étrangère, « stratégie et conflits, l'après demain.

fixant les orientations stratégiques à long terme ». Cette analyse confirme les deux tendances lourdes mis en exergue précédemment. D'abord, durant l'ère Clinton, en raison des facteurs internes et externes, poser l'existence d'une grande stratégie revient à simultanément nier sa mise en œuvre. Puis, de part sa conception, la stratégie « *changing our ways* » ne résiste pas au temps long stratégique car l'itération entre un intérêt national incohérent et la réponse plus politique que stratégique devient aléatoire. D'où les « tribulations stratégiques ».

En effet, les trois crises de l'après guerre froide sous l'ère Clinton jalonnent le débat stratégique américain et posent à la fois des similitudes et des divergences :

* La guerre du golfe correspond au nouvel ordre mondial, associé à la fin de l'histoire de Francis Fukuyama, et à la « *bottom up review* » des forces américaines qui envisagent de traiter simultanément deux conflits.

* La somalie a contredit le wilsonisme de Bill Clinton relançant sur le plan politique l'isolationnisme et en lançant sur le plan militaire les OOTW et LIC (Operation Other Than War et Low Intensity Conflict). La directive présidentielle PDD 25 pose alors des conditions très restrictives à l'intervention américaine.

* La crise yougoslave montre quant à elle une continuité avec la PDD 25 et une dérive des Etats-Unis vers plus d'unilatéralisme.

* Enfin, la révolution technicienne, la RMA, se structure tout au long de cette période influençant durablement les acteurs de la conception stratégique par les connexions entre militaires, civils et administration, par le jeu subtil des lobbies, des think-tanks et par l'héritage de la guerre du Viet-Nam.

L'« *enlargement* » qui tente de concilier valeurs et puissance n'est cependant pas un substitut au containment. En effet, durant la guerre froide les questions stratégiques se posaient en terme de « comment et non de pourquoi »¹⁰⁷, ne laissant ainsi aucune chance d'influence aux facteurs internes du processus décisionnel américains, ce qui permettait de développer les forces américaines en conséquence. En revanche, sous les mandats Clinton, en l'absence de combat ou de menaces directes susceptibles de concurrencer les valeurs isolationnistes, se pose la question du pourquoi qui développe durablement les forces de frictions dans l'élaboration et la conception d'une grande stratégie qui doit dès lors mettre les valeurs au service de la puissance et non le contraire.

¹⁰⁷ Ibid

Enfin, en 2001, dans l'héritage ambigu de Bill Clinton¹⁰⁸, Justin Vaïsse défend Bill Clinton de ses détracteurs qui critiquent l'incohérence de l'action diplomatique et l'absence de projet diplomatique global. Cependant Justin Vaïsse en arrive aux mêmes conclusions qu'Etienne de Durand : « Si personne n'a trouvé de substitut valable à la doctrine de l'endiguement, c'est simplement que le contexte international rendait la tâche impossible. Une doctrine très générale, engagement and enlargement inspirait bel et bien l'action de l'exécutif – quant à son application, on peut certes remarquer qu'elle n'a pas été toujours très convaincante ». De plus on se heurte à un autre problème traditionnel de l'évaluation politique de Bill Clinton (déjà mis en exergue) : « La clé de la politique étrangère américaine se trouve dans l'équilibre des luttes de pouvoir qui agitent la capitale fédérale. » Reste cependant que Bill Clinton a aussi incarné le flottement, voire la dérive de la grande stratégie américaine. Certes le président a su s'entourer de bons conseillers (Richard Holbrooke, Dennis Ross) mais son inclination l'a souvent conduit à remettre à plus tard les questions douloureuses provoquant ainsi l'aboulie dont la politique étrangère des Etats-Unis paru frappée : Haïti, Irak et ex-Yougoslavie. Enfin, durant les mandats Clinton les relations entre le congrès et le président se sont tendues avec notamment le rejet du CTBT.

Cependant, la fragilité du président Clinton face aux acteurs déterminants la politique étrangère des Etats-Unis l'a conduit à adopter une position politique de « triangulation » visant à s'approprier une partie du programme républicain. Le prix de cette triangulation a été l'évolution croissante de l'Amérique vers une politique étrangère plus solitaire, plus militarisée et plus républicaine. Ainsi la période Clinton est une période de transition au cours de laquelle les Etats-Unis apprivoisent leur nouvelle domination, domptent progressivement les facteurs de frictions en adoptant une stratégie de transition qui ouvre la voie à la stratégie préparée par les républicains depuis une dizaine d'année dans les Think-tanks.¹⁰⁹

Enfin, la nouvelle grande stratégie américaine qui se dévoile aujourd'hui est le fruit de la stratégie de triangulation clintonienne, du sentiment ambigu de puissance et de l'évolution du contexte international qui orientent et justifient la nouvelle stratégie républicaine de la puissance au service des intérêts. La révision de la doctrine stratégique américaine formalise les nouveaux formats, voies et moyens de projection de la puissance américaine, non pas seulement militairement mais aussi technologiquement et géopolitiquement. Elle codifie la réévaluation de la doctrine nucléaire et de la défense antimissile, la domination

¹⁰⁸ Politique internationale n°90, hiver 2001

informationnelle, la militarisation de l'espace – le space cyberpower – et l'abandon du schéma de défense de l'avant régionale au profit de la projection de force globale (Luttwak, Brzezinski et nombre de penseurs stratégiques américains ont beaucoup étudié l'empire romain et ont semblé influencés par son modèle et par ses stratégies successives. A ce titre, l'abandon de la défense en profondeur basé sur le glacis stratégique et la dissuasion au profit d'une stratégie préventive, tournée au-delà du limes, correspond à un changement d'option qu'a connu l'empire romain, mais dans l'autre sens. Est-ce le signe d'une stratégie tournée vers la conservation de la supériorité et qui tirerait ainsi partie de la leçon historique de la chute de l'empire romain ?).

La stratégie de sécurité nationale du président Bush

« La stratégie de sécurité nationale du président Bush est un ouvrage ambitieux et important qui a retenu une attention considérable et suscité de grands débats », disent les professeurs Keir Lieber¹¹⁰ et Robert Lieber¹¹¹. « Elle s'inscrit essentiellement dans le cadre de la tradition stratégique américaine, tout en formulant une conception ambitieuse et cohérente de la politique américaine face à des menaces nouvelles et graves », notent-ils. Ainsi cette stratégie, qui répond au comment parce que le pourquoi est évident et compris par l'ensemble des acteurs du débat stratégique, est-elle plus facile à mettre en place après le 11 septembre.

Le premier rapport du président George Bush sur la stratégie de sécurité nationale, publié par la Maison-Blanche le 20 septembre 2002, a fait l'objet d'une vive attention aux Etats-Unis comme à l'étranger et a été accueilli comme un éloquent énoncé de la stratégie ambitieuse des Etats-Unis dans le monde de l'après-11 septembre. Le nouveau document, intitulé « La stratégie de sécurité nationale des Etats-Unis d'Amérique », a fait l'objet d'éloges aux Etats-unis, en tant que réponse impressionnante par sa clarté et sa perspicacité aux menaces auxquelles l'Amérique fait face aujourd'hui, et de critiques, pour son orientation et ses visées impérialistes qui se détournent radicalement de la tradition de la politique étrangère américaine. Si la nouvelle stratégie de sécurité nationale est une proclamation franche des

¹⁰⁹ Voir annexe 1

¹¹⁰ Keir Lieber Professeur adjoint de sciences politiques, université de Notre Dame

¹¹¹ Robert Lieber Professeur de gestion publique et de politique étrangère, université de Georgetown

objectifs de l'Amérique, elle énonce en grande partie des principes implicites de la stratégie pratiquée par les Etats-Unis depuis leur accession au rang de grande puissance mondiale, il y a un siècle de cela. En outre, ce qu'elle contient de neuf est compréhensible au regard de la nature et de la magnitude des événements du 11 septembre.

La loi Goldwater-Nichols de 1986 exige du président qu'il présente un rapport annuel au Congrès exposant la stratégie d'ensemble des Etats-Unis. Bien que la loi demande « une description et un examen complets » des intérêts, buts et capacités des Etats-Unis, ces rapports consistent généralement en des déclarations ne prêtant pas à controverse. Certains font exception à cette tradition. Le rapport NSC-68, rapport classé secret de Paul Nitze soumis au président Harry Truman en 1950, brosse un tableau complet d'une menace communiste monolithique de domination mondiale contre laquelle la seule riposte possible est un accroissement massif des forces militaires américaines et l'application d'une doctrine d'endiguement. La première stratégie de sécurité nationale du président Bill Clinton, sans être aussi radicale que le NSC-68, expose les arguments de l'administration en faveur de la doctrine largement citée de « l'engagement et de l'élargissement. La parenté est donc assumée par l'actuel président, comme Bill Clinton l'avait sans doute acceptée. S'il est difficile de dire que la stratégie de Bill Clinton a bel et bien existé, force est de reconnaître que pour l'instant GW Bush s'attache à suivre avec cohérence la route tracée par la stratégie de sécurité nationale.

Quatre thèmes clés de la stratégie de sécurité nationale de M. Bush ont suscité des controverses car ils présentent des ruptures par rapport à la tradition stratégique américaine. Premier thème : le document prévoit des actions militaires préventives contre les Etats hostiles et les groupes terroristes cherchant à se doter d'armes de destruction massive. Deuxième thème : le document annonce que les Etats-Unis ne permettront pas que leur puissance militaire mondiale soit concurrencée par un autre pays. Troisième thème : la nouvelle stratégie, après avoir exprimé la volonté de coopération internationale multilatérale, précise explicitement que les Etats-Unis « n'hésiteront pas à agir seuls, s'il le faut » pour défendre leurs intérêts nationaux et leur sécurité. Quatrième thème : la stratégie de sécurité nationale affirme avoir pour but la propagation de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde entier, en particulier le monde musulman.

Les professeurs Keir Lieber et Robert Lieber résument à la fois la portée et la durée de la nouvelle stratégie : « La stratégie de sécurité nationale du président Bush est un ouvrage

ambitieux et important et il n'est pas surprenant que le document ait fait l'objet d'une attention considérable et suscité de larges débats. Dans ses grandes lignes, elle s'inscrit dans la tradition stratégique américaine tout en formulant un grand dessein cohérent dans le domaine de la politique américaine face à des menaces nouvelles et graves. Par sa portée et son ambition, elle est le digne successeur de la plupart des grandes déclarations qui l'ont précédée. Elle est appelée à constituer pendant un certain temps l'expression qui fait autorité de la stratégie d'ensemble des Etats-Unis dans le monde de l'après-11 septembre. »¹¹²

3.2.- Conclusions

Il n'existe pas une grande stratégie américaine depuis la chute du mur de Berlin, mais deux. Deux périodes principales sont en effet à distinguer, toutes deux marquées par la dialectique du temps court politique et du temps long stratégique.

Au cours de la première, caractérisée par la fin de mandat de Bush père et la double mandature Clinton, l'Amérique entre, à double titre, dans une phase de transition stratégique. D'abord, l'Amérique apprivoise sa nouvelle posture géostratégique en même temps que se diffuse, par les canaux des think tank et grâce à la culture stratégique, l'idée néo-conservatrice selon laquelle les Etats-Unis ne permettront pas que leur puissance militaire mondiale soit concurrencée par un autre pays. Pendant ce temps, la doctrine de l'enlargement, tente de proposer une vision stratégique large et englobante pour une Amérique sans rival. Cependant, la mise en application aléatoire de cette stratégie et la posture de triangulation clintonienne font qu'il est impossible de trancher si oui ou non il existe une grande stratégie durant cette période. Ou plutôt, si. Il a existé une grande stratégie mais qui ne portait pas en elle les germes de son application dans l'espace et dans le temps, ce qui revient, pour finir, à définir l'existence d'une non-stratégie.

En revanche, au cours de la deuxième période, sous la mandature de W Bush, l'Amérique accouche d'un grand projet stratégique dont la maturation a été favorisée par la période de transition clintonienne. Depuis le 11 septembre, le cadre est particulièrement favorable à son application. Aussi dans les faits contemporains trouve-t-on des raisons de penser que l'Amérique exécute sa stratégie. On peut même imaginer que cette stratégie marquera le système international dans sa durée.

¹¹² Source Internet

Cependant, il est trop tôt pour mesurer dans la durée si cette nouvelle grande stratégie passera l'épreuve de la mise en œuvre. A l'aune des effets pervers de cette posture stratégique¹¹³ - « Les hommes font l'histoire mais ne savent pas l'histoire qu'ils font » Raymond Aron - et du Janus idéologique américain, il est légitime de se demander si l'Amérique de GW Bush, avançant sans complexe ses intérêts nationaux, ne sera pas, paradoxalement, celle d'un leadership plus doux et éclairé que celle de son prédécesseur ?

¹¹³ Le système international proposera aux Américains une réponse globale aux stimuli interventionnistes qui engendrera à son tour une réponse globale américaine qui nécessitera peut-être une réévaluation de l'intérêt national et donc de la stratégie.

ANNEXE 1

Une stratégie planifiée de longue date

1992-1994

Defense Policy Guidance (DPG)

La politique américaine actuelle est l'application d'un schéma d'hégémonie mondiale développé pour la première fois en 1992 dans un document confidentiel du pentagone intitulé: Defense Policy Guidance 1992-1994 (DPG). Il s'agissait alors d'accorder la priorité stratégique à la suprématie militaire absolue des Etats-Unis, dans le but de consolider et de prolonger autant que possible le «moment unipolaire» inauguré par l'écroulement de l'URSS. Le scénario de 1992 prévoyait le maintien des forces armées dans un état de préparation apte à conduire simultanément deux guerres régionales majeures, l'affaiblissement de l'URSS éliminant la menace d'une guerre mondiale menée sur tous les théâtres à la fois. Ce scénario fut repris dans la révision de 1993 et confirmé en 1997. Les deux ennemis potentiels désignés officiellement comme cibles des deux guerres étaient l'Irak et la Corée du Nord. A noter que le document en question avait été concocté, au sein de l'administration Bush père, par trois personnages à nouveau aux commandes dans l'administration Bush fils: Dick Cheney, Colin Powell et le secrétaire adjoint à la défense, Paul Wolfowitz.

1997

Confirmation du DPG de 1992.

1999

Strategic assesment

Après les documents datés de 1992 et 2000, dans lesquels l'actuel équipe en place à la Maison-Blanche préconisait déjà les interventions militaires en cours en Irak et en Afghanistan, lesdites guerres figuraient également à l'agenda des stratèges de l'ère Clinton dans un document daté de 1999 et baptisé Strategic Assesment.

2000

Rebuilding America's Defences: Strategies, Forces And Resources For A New Century
Le Sunday Herald affirme qu'un document secret, pour la création d'une «global Pax Americana», prouve que le président Bush et son cabinet planifiaient déjà une attaque de l'Irak avant l'investiture de Bush Jr. Le document a été rédigé, en septembre 2000, par le Project for a New American Century (PNAC), un think-tank néoconservateur fondé par Dick Cheney (vice- president), Donald Rumsfeld (secrétaire à la Défense), Paul Wolfowitz (adjoint

de Rumsfeld), mais aussi le frère du George W. Bush, Jeb, et Lewis Libby (le chef d'équipe de Cheney).

Le document, intitulé *Rebuilding America's Defences: Strategies, Forces And Resources For A New Century* (document pdf 870ko), jette les bases de la politique américaine actuelle: besoin d'une augmentation drastique des dépenses militaires, dénonciation du traité ABM de 1972 sur la non-prolifération des missiles, besoin d'un bouclier antimissile. L'Irak, l'Iran et la Corée du Nord y sont fustigés : «On ne peut pas permettre à la Corée du Nord, à l'Iran, l'Irak (...) de menacer le leadership américain ou le sol américains»...

2002

Nouvelle stratégie officielle:

Le 20/09/2002 W. Bush a annoncé une évolution de la doctrine militaire américaine qui passera de la dissuasion, caractéristique de la Guerre froide, aux actions «préemptives» contre des terroristes cherchant à se procurer des armes de destruction massive. «Les Etats-Unis ne peuvent plus compter seulement sur une posture réactive comme nous l'avons fait dans le passé», écrit Bush Jr. dans un rapport officiel intitulé «National Military Strategy for the United States of America». «Nous devons être prêts à arrêter les Etats voyous et leurs associés terroristes avant qu'ils ne soient capables de menacer ou d'utiliser des armes de destruction massive contre les Etats-Unis, leurs alliés et leurs amis», affirme le rapport. «Nous ne pouvons pas laisser nos ennemis frapper les premiers.» Bush ajoute ensuite que «les Etats-Unis chercheront constamment à s'assurer le soutien de la communauté internationale, mais nous n'hésiterons pas à agir seul, si nécessaire, pour exercer notre droit à l'autodéfense en agissant préventivement contre de tels terroristes.». Il s'agit du premier rapport de ce genre rédigé par l'administration de W. Bush depuis son entrée en fonction, en janvier 2001. «Nos forces seront assez fortes pour dissuader tous les adversaires potentiels de s'engager dans une course aux armements dans l'espoir de surpasser ou égaler la puissance des Etats-Unis», souligne le texte. Celui-ci comprend également des chapitres sur la nécessité de promouvoir une politique économique libérale à l'échelon international et le libre-échange, ainsi que sur le rôle des Etats-Unis pour défendre la liberté d'expression et les droits de l'Homme.

BIBLIOGRAPHIE

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux :

- CAPLOW Theodore et VENNESSON Pascal, Sociologie Militaire, Paris, Armand Colin, 2000
CHAUPRADE, Aymeric, Géopolitique, changements et constantes dans l'histoire, Ellipses
KISSINGER Henry, Diplomacy, Simon and schuster, 1994
MORGENTHAU Hans, politics among Nations The struggle for power and the peace, Knopf
1960
BEAUFRE André, introductioun à la stratégie, 4) édition, Paris IFRI Economica 1985
BRZEZINSKI Zbigniew, Le grand échiquier, Bayard, 1997
Clausewitz and the state, Princetown, Princeton University Press, 1976
CLAUSEWITZ, Carl, De la guerre, editions de minuit, Paris, 1995
COUTAU-BEGARIE, Hervé, traité de stratégie, Economica, Paris, 1996
FUKUYAMA Francis, La fin de l'Histoire.
HUNTINGTON Samuel, Le choc des civilisations.
TOCQUEVILLE, Alexis, de la démocratie en Amérique, Livre de poche.
WEBER Max, The Theory of Social and Economic Organisation, New York ; Free Press, 1997.

Ouvrages spécifiques :

- BUILDER C, The mask of war, RAND Study.
DREW Elizabeth, On the edge : the Clinton Presidency, 1994
FINER Samuel E., The Man on Horseback. Military Intervention into Politics.,
Harmondsworth ; Penguin, 1975
GOLDGEIER James M. NATO Expansion : The anatomy of a Decision, The Washington
Quarterly, Winter 1998
JAROZ WX.N with NYE Joseph, The shadow of the past, learning from history in national
security Decision making process, Oxford University press 1993.
JENSEN Lloyd, Explaining Foreign Policy, Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs, 1982
JERVIS Robert, Perception and Misperception in International Politics, Princeton, New Jersey,
1976
JOXE Alain, Le cycle de la dissuasion, Paris, edition la découverte, Fondation pour les Etudes de
la Défense Nationale.
JUDIS B. John, The paradox of American Democracy, Pantheon, 2000
KASPI andré, Les Américains, tome 2, Seuil poche 2002.
KEGLEY Charles W., Jr. Eugene R. Wittkopf, (ed.), The Domestic Sources of American
Foreign Policy. Insights and Evidence, St. Martin's Press, New York, 1988
LARSON Deborah, Origins of containment, Princetown university press, 1985
MACRIDIS Roy C., (ed.) Foreign Policy in World Politics, Prentice-Hall, Inc. Englewood
Cliffs, 1992
POWELL, Un Enfant du Bronx, Odile jacob 1995
PREVIDI Robert, Civilian Control versus Military Rule, New York ; Hippocrene, 1988.
RENSHON, S.A, The political psychology of the Gulf war, university of Pittsburg press, 1993.
ROSENAU James, (ed), Domestic Sources of Foreign policy, The Free Press, New York, 1969

ROSENTHAL Joel H., The Withdrawal from UNESCO: International Organizations and the U.S. Role, Institute for the Study of Diplomacy, Pew Case Studies Center, Georgetown University, Washington, D.C. 1990

SMITH Michael, SMITH Steve and WHITE Brian, British Foreign Policy Tradition, Change and Transformation, Unwin Hyman Ltd, London, 1988

SNYDER Richard C., International Relations Theory - Continued, World Politics, vol. 13, 1961

WALTZ K, Theories of international politics, New York, Addison Wesley, 1979

The National Security Strategy of the United States of America, septembre 2002

Articles, revues et périodiques :

Articles :

BACEVICH A.J, Tradition Abandoned : Americas' Military in a New Era , The National Interest, Summer 1997

BARRY John et THOMAS Evan, Colin Powell : Behind the Myth , NEWSWEEK, 5 mars 2001

DURAND Etienne de, Quel new deal pour l'OTAN ?, Cahier d'Etude Stratégique, EHESS-CIRPES, 1997.

DURAND Etienne de, Les tribulations de la pensée stratégique américaine, Stratégie et conflits de l'après-demain, 1997

GOLDSTEIN Lyle J., « General John Shalikashvili and the Civil-Military Relations of Peacekeeping », Armed Forces & Society, Spring 2000

HOLSTI Ole R., A Widening Gap between the U.S. Military and Civilian Society

HASSNER, Pierre, L'Amérique et le monde, Etudes, 1998

HEFFNER Jean, Les grandes représentations stratégiques américaines au XIX^e siècle, Cahier d'Etude Stratégique, EHESS-CIRPES, 1998.

KAGAN Robert, Puissance et faiblesse, commentaire N°99 automne 2002

NYE Joseph, Soft power, Foreign Policy, N°80 automne 1990

POSEN Barry, ROOS Andrew, Competing vision for US Grand Strategy, International security, Vol 21, Winter 96/97, MIT press, 1996

VAISSE Justin, Le modèle américain, Paris, Armand Colin, 1998

VAISSE Justin, Les Etats-Unis sans Wilson : L'internationalisme américain après la guerre froide, CRITIQUE INTERNATIONALE, Printemps 1999

VAISSE Justin, L'héritage ambigu de Bill Clinton, politique internationale, hiver 2001.

VAISSE Justin, Qui gouverne à Washington, Revue de la Défense Nationale

WALTZ K, The emerging structure of international politics, in the peril of anarchy, Massachussets, 1995

Revue et périodiques :

Cahiers d'études stratégiques

Commentaire

Courrier International

Défense nationale

Foreign affairs
Foreign Policy
International Journal
International Security
Le point
Newsweek
Politique étrangère
Politique internationale
Ramses 2000, 2001 et 2002
Revue française d'études américaines
Survival
The National Interest
The New Republic
The New York Times
The Washington Quaterly
World Politics

Sources Internet :

Center for Responsive Politics, www.crp.org
Centre d'étude en Sciences sociales de la Défense, www.c2sd.sga.defense.gouv
Courrier international, www.courrierinternational.com
Defense link, www.defenselink.org
Groupwatch , Interhemispheric Resource Center, <http://www.irc-online.org>
IFRI, www.ifri.org
Public Campaign, www.publiccampaign.org
Revue électronique du département d'Etat, <http://usinfo.state.gov>
site de la FRS, www.frstrategie.org
site Internet intelligence on line, www.intelligenceonline.fr

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	3
I.- Les déterminants de la stratégie des Etats-Unis	8
1.1.- Les sources internes	8
1.1.1.- Principes directeurs et notions structurantes.....	8
1.1.2.- Influence du système politique	11
1.1.3.- Rôle de l'opinion, de la presse et des groupes de pression.....	15
1.1.4.- Psychologie de la puissance.....	24
1.1.5.- politiques et militaires	27
1.2.- Les sources externes	35
1.2.1.- Complexité de l'environnement et rapidité des interdépendances..	35
1.2.2.- Politique de ressource.....	37
1.2.3.- Conjoncture et relations internationales.....	39
1.3.- Conclusions partielles.....	43
II.- La conceptualisation de la stratégie des Etats-Unis	45
2.1.- Les hommes qui comptent : Les leaders politiques.....	45
2.2.- Think tanks, culture stratégique et élites	50
2.3.- Intérêt national et grande stratégie	57
2.4.- Conclusions partielles	58
III. Mise en œuvre et traduction de la stratégie des Etats-Unis	60
3.1.- Les faits analysés.....	60
3.2.- Conclusion.....	65
ANNEXE	
Une stratégie planifiée de longue date	67
BIBLIOGRAPHIE.....	69