

Guillaume PARMENTIER

**Politique étrangère
et politique intérieure
aux États-Unis :
la parenthèse
du XX^e siècle ?**

En 1917, les États-Unis intervenaient, pour la première fois de leur histoire, dans un conflit européen, rompant avec plus d'un siècle d'isolement. Pourtant, la doctrine de Monroe n'a pas cessé de hanter la conscience des Américains, qui regrettent ces temps idylliques où ils se sentaient protégés, de par leur Constitution, des troubles affaires des autres nations. Cette attitude connaît un regain de vigueur depuis la fin de la guerre froide, l'opposition frontale entre les deux blocs ne justifiant plus ni l'intervention permanente des États-Unis dans les problèmes du globe, ni la prééminence du président américain dans la conduite de la politique étrangère. Soit autant d'entorses aux principes constitutionnels d'une Amérique où les mécanismes régissant la politique intérieure déterminent, plus que dans tout autre pays, la politique extérieure.

Politique étrangère

Décrire la relation des États-Unis avec le reste du monde au cours du XX^e siècle constitue une gageure qu'il serait risible de tenter en quelques pages. On essaiera donc de comprendre la politique étrangère américaine durant ces cent dernières années, même s'il s'agit d'un exercice quelque peu artificiel, tant les différences ont été importantes et les bouleversements majeurs. Des points de comparaison et de contraste éclairant l'analyse des États-Unis d'aujourd'hui existent cependant. Il convient pour cela d'élargir le champ d'observation en y incluant la politique intérieure et, en particulier, la relation que celle-ci entretient avec la politique étrangère américaine.

Du fait des mécanismes propres à la Constitution des États-Unis, un rapport spécifique, sans équivalent dans aucun autre pays, s'est en

effet instauré entre ces deux dimensions. L'exceptionnelle stabilité constitutionnelle américaine a introduit un élément de continuité remarquable, par-delà les profonds changements connus par le pays dans son fonctionnement interne ou ses relations internationales. Il convient toutefois, pour appréhender pleinement la réalité, d'aller au-delà d'une approche strictement constitutionnelle. Car l'évolution de la pratique politique, sous l'effet de l'augmentation vertigineuse des responsabilités internationales américaines pendant la première moitié du siècle, a produit des changements considérables dans le mode d'exercice du pouvoir des différents acteurs de la politique extérieure.

En raison même de cet accroissement des responsabilités, le XX^e siècle fut le témoin de mouvements contrastés dans les relations entre les différents pouvoirs constitués. Il faut dire que le pays lui-même n'est plus vraiment celui dont rêvent encore tant d'Américains, qui idéalisent aisément l'âge d'or mythique de la « *frontier* ». Tous les peuples ont tendance à juger leur situation présente par rapport à une période du passé supposée idyllique. En ce qui concerne les Américains, cette référence renvoie au tournant du XIX^e siècle, quand les États-Unis acquirent leur aire géographique définitive, alors que la promesse de progrès perpétuels, le sentiment d'infinitude et l'espoir de perspectives sans cesse renouvelées étaient encore présents à l'esprit de tous¹.

Contrairement aux vieux États européens, les États-Unis ont en effet muté profondément dans leur essence, même au cours du XX^e siècle. On peut aller jusqu'à se demander rhétoriquement s'il s'agit du même pays. Alors que les principales nations européennes n'ont subi ces cent dernières années que des évolutions limitées, les États-Unis ont vécu un changement quasi existentiel. La France, sans doute, a recouvré l'Alsace-Lorraine, et a perdu, comme le Royaume-Uni, son Empire, mais ces modifications n'ont pas affecté son être. Même l'Allemagne, dont les frontières ont tellement changé depuis 1900, ressemble davantage à elle-même depuis sa réunification.

Un pays profondément changé

Le cas des États-Unis est tout différent : en termes démographiques, ethniques et religieux, le pays d'aujourd'hui n'a rien de comparable

1. Jacques Andréani, *L'Amérique et nous*, Odile Jacob, Paris, 2000, p. 28-29.

avec celui de 1900. Sa population s'est accrue de plus de 300 % entre 1900 et 1990 (passant de 76 à 252 millions²). La Californie, qui représentait 1,9 % de la population américaine en 1900, est aujourd'hui de loin l'État le plus important de l'Union, avec une représentation au Congrès (donc parmi les délégués à l'élection présidentielle) forte de 54 personnes (contre 7 en 1900)³, contre seulement 33 pour l'État le plus peuplé après elle, New York, très loin devant tous les autres États en 1900. La côte Pacifique, quant à elle, représente plus de 20 % de la population aujourd'hui, contre 3,4 % seulement au début du siècle. Il est vrai que la liaison Est-Ouest en chemin de fer, condition du peuplement de l'Ouest et de l'unité des États-Unis, ne fut ouverte qu'en 1872⁴. L'équilibre géographique du pays, donc dans une certaine mesure l'orientation de son commerce et de son attention internationale, s'est radicalement transformé, la prééminence du Nord-Ouest étant de plus en plus battue en brèche.

Autre avènement notable, et datant des quarante dernières années du siècle : le Sud a cessé d'être une région économiquement retardée. Sous l'effet de l'abolition de la ségrégation et d'une immigration intérieure largement due à l'avènement de l'air conditionné, qui a permis une exploitation efficace de ses importantes ressources naturelles, le Sud a même manifesté un dynamisme économique exceptionnel, dont témoigne le rang de la Floride ou du Texas, mais aussi de la Louisiane, au sein de la Fédération⁵. Cette importance accrue du Sud est frappante sur le plan politique, qui reflète dans une large mesure les données économiques. Pour succéder comme président des États-Unis à Bill Clinton, ancien gouverneur d'un État du Sud, l'Arkansas, ce sont deux hommes politiques de cette région, le gouverneur du Texas et un ancien sénateur du Tennessee, qui se sont offerts aux suffrages du peuple américain.

2. *Congressional Quarterly's Guide to U.S. Elections*, 3^e édition, Congressional Quarterly Inc. Washington, D.C., 1994, p. 1 351.

3. *Congressional Quarterly's Guide to Congress*, 5^e édition, Congressional Quarterly Inc. Washington, D.C., 2000, p. 385 ; *Guide to US Elections*, 3^e édition, *op. cit.*, p. 320-1 085.

4. Robert D. Kaplan, *An Empire Wilderness, Travels Into America's Future*, New York, Vintage Books, 1998, p. 58.

5. Entre 1977 et 1998, d'après le *Census Bureau* du *US Government*, la population de la Floride a augmenté de 55 % et celle du Texas de 40 %, contre une moyenne nationale de 24 %. D'après le *Bureau of Economic Analysis* du gouvernement des États-Unis, le produit brut de la Floride avait augmenté à la même période de 55 %, et celui du Texas de 40 %, pour une moyenne nationale de 24 %. Le poids du « nouveau Sud » s'est accru fortement au sein des États-Unis, sur le plan démographique comme sur le plan économique et, par voie de conséquence, sur le plan politique.

Sur le plan ethnique et religieux, l'évolution est également frappante : les catholiques, qui représentaient une part modeste de la population au début du siècle⁶ (10 millions sur 76 millions), sont de loin, depuis les années 80, la première dénomination religieuse du pays : 22 % de la population s'est ainsi déclarée catholique en 1984, chiffre qui masque l'apport massif de groupes ethniques d'origines diverses dont certains membres ont cessé de pratiquer et ne s'identifient donc plus à cette religion, alors qu'ils proviennent de pays et de cultures qui en sont imprégnés. Ainsi l'image d'un pays dominé par le protestantisme des pères fondateurs ne correspond-elle plus à la réalité de notre fin de siècle.

Par ailleurs, peu d'Hispaniques disposaient de droits civiques en tant que citoyens américains au début du XX^e siècle. Aujourd'hui, la proportion de la population d'origine hispanique atteint quelque 11 %, croît plus rapidement que celle de tout autre groupe et devrait atteindre 24 % en 2050. Au contraire, la population d'origine européenne a décliné régulièrement depuis les années 30, qui connurent un afflux massif de populations d'Europe centrale chassées par la menace hitlérienne. Parmi les Européens, les « Anglo-Saxons » et les Américains d'origine germanique ont vu leur proportion diminuer tout au long du siècle, non seulement parmi les classes les plus modestes, mais aussi au sein de la population dans son ensemble, y compris parmi les milieux les plus fortunés⁷. Incontestablement, l'esprit public américain, y compris dans sa relation au reste du monde, sera marqué par ces changements majeurs. Si les critères de référence de l'Amérique traditionnelle restent dominants chez beaucoup d'Américains du fait de l'éducation et du rôle maintenu du melting-pot, ils sont et seront modifiés et adaptés par les cultures d'origine véhiculées par les traditions familiales des nouveaux arrivants.

Les États-Unis dans le monde

Cette évolution s'est naturellement traduite par un changement de nature de l'attention portée par la nation à l'environnement international. Puissance régionale tournée vers son développement interne

6. *Historical Statistics of the United States, Colonial times to 1970*, volume 1, Bureau of the Census, 1975.

7. Antonio McDaniel, « The Dynamic Racial Composition of the United States », *Daedalus*, hiver 1995, p. 179-198.

et la réalisation de son rêve d'expansion territoriale, les États-Unis du début du XX^e siècle mettaient la politique étrangère au service de cette ambition encore fondatrice. Soucieux d'échapper à l'Europe et à ses déchirements, les Américains souhaitaient essentiellement éviter les incursions étrangères sur leur territoire, empêcher l'établissement à leurs portes d'une puissance rivale et garantir leur capacité à commercer avec le reste du monde. Cela suffisait à leurs ambitions. Le rôle du Président en tant que « commandant en chef » des forces armées s'explique d'ailleurs constitutionnellement par ce souci dominant. Cela explique aussi la prééminence des considérations de défense dans la conduite de la politique étrangère. Dans ce domaine, le rôle de l'exécutif se justifie d'abord par la nécessité de maintenir l'intégrité du pays, valeur essentielle entraînant une relative déviance par rapport aux « *checks and balances* » qui interdisent constitutionnellement le monopole de la décision par l'un des trois pouvoirs. C'est le président Monroe, et non le Congrès, qui a ainsi défini la doctrine établissant la posture internationale des États-Unis au XIX^e siècle. Cette tolérance institutionnelle pour la prééminence présidentielle n'a jamais été aussi forte qu'en cas de crise internationale.

Avant leur entrée en guerre en 1917, les États-Unis sont restés attachés à ce modèle réactif de politique étrangère : ils n'agissaient que pour prévenir les incursions dans leur pré carré, même si celui-ci était défini de façon large, comme ce fut le cas avec l'expédition aux Philippines, en 1898. Il reste de cette période, dans l'inconscient collectif du peuple américain, une nostalgie pour ce temps où les États-Unis étaient peu impliqués dans les affaires de la planète, et donc peu susceptibles d'être « abaissés » par des nations qui étaient aux yeux des Américains d'un rang moral inférieur, ce qui explique dans une large mesure la forme choisie pour le régime constitutionnel par les pères fondateurs. Pour beaucoup, en effet, le peuple américain ne peut que s'abaisser au niveau des autres s'il se mêle de leurs affaires. L'isolationnisme, qui fut une réaction conjoncturelle de l'Amérique profonde à l'implication des États-Unis dans les affaires nauséabondes de l'Europe, s'est bâti sur cette puissance mythique d'une Amérique unique et pure, seule à assumer les valeurs pourtant universelles qui inspiraient sa fondation. On en vit une autre manifestation dans les réactions hostiles à la guerre du Viêtnam, souvent pacifistes en appa-

rence mais motivées bien davantage par le souci de protéger le pays contre les démons extérieurs qui risquaient de lui faire « perdre son âme ». L'injonction de Jefferson, au seuil de l'histoire nationale, contre les « *foreign entanglements* », résonne ainsi toujours fortement dans les consciences américaines. L'attirance pour une invulnérabilité pourtant inaccessible dans un monde où les distances se sont réduites, et dont on a vu l'expression de manière explicite dans le discours du président Reagan annonçant le lancement de l'Initiative de défense stratégique (IDS), le 23 mars 1983, en fournit un exemple. Celui-ci résonne encore dans les projets actuels de défense antimissiles, dont la relative popularité tient à la force de l'argument d'invulnérabilité dans l'opinion publique américaine.

L'apport du XX^e siècle à la réalité américaine est donc celui d'un long apprentissage, par lequel la nation s'est peu à peu convaincue que les États-Unis ne pouvaient pas se désintéresser de la situation du reste du monde. La position des États-Unis à la fin du siècle écoulé est évidemment sans commune mesure avec celle qu'ils connaissaient à son début. Puissance dominante comme il n'en exista peut-être jamais, les États-Unis et les citoyens américains doivent aujourd'hui se réconcilier avec l'idée qu'ils ne peuvent s'abstraire des « *foreign entanglements* ». Établir de manière stable et continue leur relation avec le reste du monde n'en constitue pas moins pour eux un défi aussi complexe et difficile qu'aux moments de leur histoire où leur rôle était moins pertinent pour l'équilibre international, par exemple au début du XX^e siècle.

Il s'agit en effet pour les États-Unis de se mettre en mesure de mener une politique étrangère suivie et cohérente, sans renoncer au partage équilibré des prérogatives et de la décision entre les pouvoirs constitutionnels : ce partage forme la base du contrat social américain et affecte la politique étrangère et de défense – moins que les affaires intérieures sans doute, mais d'une manière néanmoins significative. De ce point de vue, le XX^e siècle a peut-être constitué une exception, en ce que la participation à deux guerres mondiales puis le face-à-face bipolaire et virtuellement mortel avec l'Union soviétique, appuyé sur une dissuasion nucléaire qui ne pouvait reposer que sur la décision solitaire du Président, ont entraîné une concentration des pouvoirs exceptionnelle, et même quelque peu anormale, au vu de l'histoire et de la Constitution américaines.

Ce fut toujours là le défi majeur pour les Américains fermement « internationalistes », c'est-à-dire soucieux que leur pays joue un rôle dans le monde, en coopération avec d'autres. C'est la raison pour laquelle Woodrow Wilson, avant de devenir le président des États-Unis qui brisa la tradition américaine en intervenant dans un conflit européen, avait été, comme président de l'université de Princeton, l'auteur de *Congressional Government*, ouvrage qui critiquait violemment le caractère excessif du pouvoir du Congrès en matière de politique étrangère et prônait, contre la tradition constitutionnelle, l'avènement d'un régime de fusion des pouvoirs à l'anglaise⁸.

La politique étrangère des États-Unis a ainsi toujours été faite d'un mélange d'intentions idéalistes et de manifestations réalistes, voire impériales. Raymond Aron en faisait l'analyse dans *République impériale*⁹. Cela tient à une tendance à n'envisager le monde qu'à travers le prisme des valeurs américaines. Ce n'est pas seulement que les États-Unis souhaitent un monde à leur image. Il s'agit plutôt d'une difficulté à accepter que des valeurs différentes de celles qui sont à la base de l'aventure américaine puissent fournir une quelconque justification à l'action. Typiquement, un des livres qui avaient le plus fortement influencé l'opinion américaine dans le sens de l'intervention pendant la Seconde Guerre mondiale, directement inspiré des visions de Woodrow Wilson, s'intitulait : *One World*¹⁰. L'espoir y était clairement affiché d'une rectification des erreurs avérées d'un monde régi par des valeurs étrangères à celles des États-Unis. D'où leur difficulté à assumer le multilatéralisme, dont ils se réclament par ailleurs théoriquement. D'où également les malentendus avec leurs partenaires, les Américains étant persuadés d'agir non seulement dans l'intérêt général bien compris du reste du monde, mais aussi de manier les instruments de pression dont ils disposent avec une réelle retenue.

Cette distance entre les intentions et la mise en œuvre de la politique étrangère n'est pas spécifiquement américaine, mais elle est fortement accentuée par l'influence prépondérante de la politique intérieure dans

8. Louis Auchincloss, *Woodrow Wilson*, Lipper/Viking, New York, 2000.

9. Raymond Aron, *République impériale, les États-Unis dans le monde 1945-1972*, Calmann-Lévy, Paris, 1973, p. 163-169.

10. Wendell Willkie, *One World*, New York, 1941.

la prise de décision en matière internationale. Ce n'est pas l'oscillation entre le réalisme et l'idéalisme qui suscite la méfiance des non-Américains, encore que ce soit souvent ce qui prédomine dans leur perception des États-Unis. C'est davantage l'effet de l'inconstance des prises de position américaines, qui tient essentiellement à un système de prise de décision sans véritable équivalent chez leurs principaux partenaires. Ce phénomène, perceptible au début du XX^e siècle, s'est considérablement renforcé depuis la fin de la guerre froide, avec la disparition des contraintes massives qui limitaient le champ de ces oscillations en exigeant une définition claire de l'intérêt national. Pour reprendre les termes utilisés par Stanley Hoffmann dans un livre majeur, on est passé d'un *Gulliver enchaîné*¹¹ par les contraintes du système international à un *Gulliver enchaîné* par la complexité et l'imprévisibilité de ses modes de décision.

La conduite de la politique étrangère

Il est notable que les États-Unis ont aujourd'hui largement dépassé la querelle de l'isolationnisme. Pour l'opinion dans son ensemble, mesurée en particulier par les sondages réguliers du Chicago Council on Foreign Relations¹², comme dans les milieux politiques, la question qui se pose aujourd'hui est double : d'une part, les États-Unis peuvent-ils accepter les disciplines de la légalité internationale qu'ils ont largement contribué à imposer à un monde sceptique par l'entremise des présidents Wilson, en 1919, et F.D. Roosevelt, en 1945 ? D'autre part, la société politique et l'opinion publique américaines continueront-elles à consentir au pouvoir exécutif une marge de manœuvre suffisante pour permettre aux États-Unis de mener dans le monde une politique suffisamment cohérente et qui soit à la mesure du rôle international aujourd'hui attendu d'eux¹³ ? C'est principalement sur cette dernière question que l'on se penchera ici, avec la prudence qui est de mise quand on s'interroge, comme c'est le cas dans cet article, sur un mode hypothétique.

11. Stanley Hoffmann, *Gulliver's Troubles or the Setting of American Foreign Policy*, McGraw Hill, New York, 1968.

12. *American Public Opinion and U.S. Foreign Policy 1999*, Edited by John E. Rielly, The Chicago Council on Foreign Relations, 1999, p. 4.

13. Pour plus de détails sur ces points, on se référera en particulier à Hedrick Smith, *The Power Game, How Washington Works*, Ballantine Books, New York, 1988, chapitres 15 et 16, p. 566-646.

Entre l'État tourné sur lui-même du début du XX^e siècle, principalement préoccupé au plan international par sa sécurité d'approvisionnement et par le souci d'éviter que le continent américain fasse l'objet d'influences extérieures, et la puissance mondiale majeure et même unique des années 90, il est certes peu de points communs, sauf une commune réticence de principe à décider et à agir, portée à la fois par les hésitations du peuple américain et, surtout, par des mécanismes constitutionnels de partage du pouvoir qui rendent difficile la mise en œuvre d'une politique étrangère suivie. À l'évidence, les moyens matériels et immatériels de la puissance américaine se sont multipliés. Mais l'interrogation des Américains et de leurs partenaires sur la capacité des États-Unis à agir de façon cohérente sur la scène mondiale est la même en l'an 2000 qu'elle l'était en 1900, à la réserve près qu'elle est devenue beaucoup plus centrale dans la réflexion sur l'ordre international. S'il était concevable d'en concevoir la réalisation, au moins sur le plan politique, sans le concours des États-Unis à l'orée du siècle, il n'est évidemment plus possible de penser à les en abstraire aujourd'hui.

Pourtant, la question, sinon du retrait des États-Unies, du moins de leur inégale et imprévisible implication dans la solution des crises internationales, se pose d'une manière plus cruciale aujourd'hui que durant la plus grande partie de ce siècle. Si, en effet, le pays lui-même a changé dans son essence au cours des cent dernières années, la Constitution quant à elle est demeurée intacte, les quelques amendements constitutionnels adoptés depuis 1900 n'ayant pas remis en cause l'équilibre des pouvoirs choisi par les Constituants, quand ils n'ont pas eu pour unique objet de le rétablir (comme ce fut le cas avec le 22^e Amendement, ratifié en 1951, et qui empêche le Président de se représenter plus d'une fois aux suffrages de ses concitoyens).

Au XX^e siècle, plus que jamais auparavant, les États-Unis ont donc instrumentalisé leur Constitution pour en faire à la fois le document régissant au plus haut niveau leur mode de décision politique et surtout la principale référence commune d'une nation hétérogène et l'instrument essentiel de son unité. Les relations entre les pouvoirs ont ainsi pour la société américaine une importance beaucoup plus cruciale que dans d'autres sociétés où le droit ne fournit pas un ciment social comparable. De ce point de vue, les États-Unis ont

vécu une forte tension constitutionnelle, et cela dans le domaine de la politique étrangère.

Il existe en cette matière une opposition historique notable et significative qui concerne la question du mode de décision politique. Cette opposition porte moins sur les deux extrémités du siècle « chronologique » qu'elle ne joue entre les deux extrémités de celui-ci et ce que l'on pourrait nommer le siècle « historique ». Pour la politique étrangère américaine, le siècle « historique » s'est ouvert en 1917, date de leur entrée dans la Première Guerre mondiale, premier conflit européen dans lequel les États-Unis se soient engagés ; il s'est clos en 1989-1991, quand leur dernier adversaire global s'est écroulé. Si l'on voulait mettre l'accent sur les rapports entre pouvoirs constitués, on pourrait également placer les pôles de cette ère « historique » lorsque deux traités importants ont été rejetés par le Sénat, celui de Versailles, en 1919, et le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (CTBT), en 1999. Pendant cette période, et en particulier après 1941, la politique étrangère américaine a fait l'objet d'un accord tacite entre les pouvoirs, accordant à l'exécutif une marge de manœuvre sensiblement plus large que ce que prévoyait l'interprétation stricte de la Constitution, qui avait jusque-là prévalu.

Certes, il serait exagéré, comme le souligne justement Robert Zoellick, de se représenter la période de guerre froide comme un âge d'or pendant lequel les présidents des États-Unis disposaient d'une marge de manœuvre si exceptionnelle qu'elle s'apparentait à celle dont jouissent traditionnellement les responsables de la politique étrangère dans les vieux États européens. Ce ne fut jamais le cas, et la guerre froide n'a pas conduit à un réarrangement, même implicite, de la Constitution, dont l'essence consiste à empêcher toute décision politique d'être prise par un seul pouvoir sans le consentement exprès d'au moins l'un des deux autres. Zoellick écrit cependant : « *Although the Founding Fathers were committed to a stronger national government, they did not want to make it easy for this new government to act. They preferred deliberation – even the much-maligned 'deadlock' of today – to impulsive action*¹⁴. » Les difficultés des Administrations Ford et Carter en matière de limitation des armements, dont témoigne en

14. Robert B. Zoellick, « Congress and the Making of Foreign Policy », *Survival*, hiver 1999-2000, p. 24.

particulier l'impossibilité de ratifier SALT-2, en fournissent une illustration exemplaire. Encore faut-il noter que le Sénat, pourtant dominé par des éléments sceptiques à l'égard de ce traité, n'a pas contraint les administrations successives à faire voter, et donc à rejeter le texte, alors que les États-Unis étaient tenus à son respect, en l'absence d'une ratification ou d'un rejet formel, par le droit international public positif¹⁵.

Il est vrai que la politique étrangère et de défense des États-Unis n'a jamais été conçue comme une prérogative strictement présidentielle : car les Constituants avaient confié au Congrès une part importante voire prééminente des prérogatives constitutionnelles en la matière. Le Congrès a ainsi la capacité de transmettre des observations aux puissances étrangères (allant jusqu'à l'envoi de menaces de représailles) et de définir les règles s'appliquant aux captures de prisonniers de guerre ainsi qu'à la lutte contre la piraterie ou les violations du droit des gens. Dans cette perspective, le Congrès fut doté du droit de déclarer la guerre et de celui de déterminer les moyens financiers destinés à la défense nationale, comme il est naturel pour le pouvoir législatif dans une démocratie, mais cela de façon plus pointilleuse que dans un régime parlementaire. La stricte séparation des pouvoirs qui caractérise le régime américain assure de la sorte au Congrès une véritable autonomie vis-à-vis du Président et de son équipe. Elle lui permet de décider des grandes orientations politiques de la politique de défense du pays et lui assure un contrôle politique sur celle-ci.

Au cours de ce siècle, les noms de Jackson ou de Nunn ont ainsi laissé leur empreinte sur la politique de défense américaine de façon infiniment plus profonde que ceux des secrétaires à la Défense contemporains. Or, aux États-Unis, la défense forme une base essentielle pour la définition des orientations de la politique étrangère, qui reste, quant à elle, largement justifiée par le désir de tenir l'Amérique à l'abri des turbulences mondiales. Cela permet au Président d'exercer des responsabilités importantes, puisque l'action des armées implique une unité de commandement à la fois militaire et politique. Le Congrès s'abstient donc de concurrencer le Président dans l'exercice de ses

15. Stanley Sloan, Mary Locke, Casimir A. Yost, *The Foreign Policy Struggle, Congress and the President in the 1990's and Beyond*, Washington DC, Institute for the Study of Diplomacy, Edmund A. Walsh School of Foreign Service, Georgetown University, 2000, p. 12.

responsabilités de commandant en chef des forces armées, en tant de guerre comme en temps de paix. En revanche, les commissions spécialisées des deux Chambres exercent un contrôle souvent tatillon sur l'utilisation des budgets consentis par le Congrès. C'est ainsi que le choix des programmes d'armement, donc des capacités des forces, est une prérogative partagée entre les pouvoirs exécutif et législatif, mais dans lequel ce dernier a le dernier mot.

La fin de la guerre froide a encouragé le Congrès à plus d'activisme en ce domaine, ramenant la République à une situation plus proche de celle du début du siècle. Une coalition entre les intérêts politiques locaux des parlementaires et les intérêts pécuniaires des fabricants d'armes s'est ainsi constituée, allant jusqu'à imposer au Pentagone des programmes dont celui-ci ne voulait pas, tel le bombardier B2, ou des séries supérieures à ses requêtes, en particulier dans le domaine de l'armement maritime. De ce point de vue, l'affaiblissement voire la disparition des menaces militaires sur les États-Unis, caractéristique de la période actuelle ou d'avant 1917, engendre une plus grande légèreté de la part du pouvoir législatif et une moindre disposition de sa part à consentir à l'Administration une marge de manœuvre significative dans ce domaine.

En théorie, l'exécutif est tenu à une liste beaucoup plus réduite de prérogatives. Les traités sont négociés par le Président mais doivent avoir le consentement du Sénat, exprimé par une majorité des deux tiers. Le Président dispose également des prérogatives traditionnelles des chefs d'État, qui lui permettent de recevoir les lettres de créance et de nommer les ambassadeurs, encore que ceux-ci doivent être confirmés par le Sénat à la majorité simple. La transformation de ces maigres prérogatives en un véritable contrôle de ce domaine de l'action gouvernementale, qui s'est manifestée entre 1917 et 1919 puis entre 1941 et 1989, est la conséquence du statut présidentiel de « commandant en chef » des forces armées de l'Union.

Cette disposition assure au Président un contrôle direct sur les armées, dont la loyauté à la nation et à la Constitution s'exprime par l'intermédiaire de leur subordination directe à ce dernier. Les Constituants, instruits par l'expérience et l'histoire européennes, étaient fermement convaincus du besoin d'assurer une concentration des pouvoirs au cas où la nation serait agressée. Les pouvoirs militaires

du Président constituait donc une préparation à la mise en œuvre éventuelle de moyens urgents pour permettre la défense du sol national. Ce n'est pas tomber dans l'excès que de comparer ces prérogatives renforcées en situation d'urgence aux pouvoirs du « dictateur » de la République romaine dans des circonstances comparables. En fait, l'inspiration romaine est explicite chez certains Constituants, dont la connaissance de l'histoire ancienne était profonde et dont l'expérience de l'invasion étrangère était concrète.

L'intérêt national

Reste une différence fondamentale entre la situation de la fin du siècle et celle qui avait jusque-là présidé à l'élaboration de la politique étrangère des États-Unis. Les Américains intéressés par les affaires internationales avaient traditionnellement une vision claire de ce qui constituait l'intérêt national. L'une des revues américaines majeures de politique étrangère ne s'intitule-t-elle d'ailleurs pas *The National Interest* ? La pusillanimité des Européens quant à l'affirmation d'un intérêt national n'a pas cours aux États-Unis. Certes, il existait entre Américains des divergences d'interprétation sur ce qui définissait cet intérêt, et parfois des oppositions extrêmement fortes. On en a eu l'illustration au début de la Première Guerre mondiale, quand Wilson se battit contre les politiciens pré-isolationnistes pour entraîner les États-Unis dans le conflit¹⁶. De même, la période de l'entre-deux-guerres, marquée par le repli sur eux-mêmes des Américains, fut-elle l'occasion de débats politiques violents sur la définition de l'intérêt national du pays. Si la période de guerre froide donne aujourd'hui l'impression d'avoir fait l'objet d'un vaste consensus interne, il convient de se rappeler les disputes très vives entre sénateurs à propos de la ratification du traité de Washington créant l'OTAN. Le débat des années 60 sur les amendements Mansfield montre que le consensus sur la présence américaine en Europe n'existait pas non plus alors, et il n'est pas besoin de revenir sur les violentes dissensions sur la guerre du Viêtnam. L'impression a posteriori idyllique d'une absence de débat sur une politique étrangère généralement acceptée est donc fallacieuse.

16. Auchincloss, *op. cit.* [8].

Reste cependant que les protagonistes de ces discussions se battaient au nom d'une conception de l'intérêt national qui pouvait se définir en fonction des capacités du pays, dont on pouvait objectivement penser qu'elles étaient limitées, même si elles n'ont cessé d'être vastes. La spécificité de la période actuelle tient au contraire au fait que les États-Unis n'ont plus de limite dans l'établissement des priorités de leur action internationale. Les moyens, militaires, économiques et culturels dont ils disposent ne forment plus un cadre contraignant donnant à leur politique des frontières infranchissables. Au contraire, les décideurs américains, comme leurs homologues étrangers, ont maintenant le sentiment, sans doute exagéré, mais cependant très fort, qu'il n'y a plus de limite pratique à la capacité d'intervention des États-Unis dans le monde. C'est la raison pour laquelle le rapport entre politiques étrangère et intérieure est devenu ou redevenu si important. Seule la politique intérieure américaine est en mesure aujourd'hui d'empêcher les États-Unis d'agir dans le monde. C'est pourtant l'élément le moins aisément compréhensible, et donc le moins prévisible, pour les étrangers.

Les chances de malentendu sur les priorités américaines dans le monde sont donc plus fortes qu'elles n'étaient par le passé. Au-delà du blocage spécifique à la relation entre le président Clinton et le Congrès¹⁷, la distance entre les intentions affichées par les Administrations et la réalité de la politique étrangère américaine ne pourra que demeurer considérable, du fait de l'influence des considérations internes sur la posture internationale des États-Unis. L'étude et la compréhension intime des mécanismes constitutionnels américains et des méandres de leur politique intérieure fait donc maintenant partie intégrante de l'observation et de l'analyse de leur politique étrangère. Français, encore un effort !

17. James L. Sundquist, *Ed., Back to Gridlock ? Governance in the Clinton Years*, Brookings Institution, Washington DC, 1995.