

**Julien Turreille**

# Unipolarité et exceptionnalisme :



Comment l'unilatéralisme de la politique  
étrangère américaine s'inscrit dans la durée

Étude Raoul-Dandurand **8** publiée  
par la Chaire Raoul-Dandurand en  
études stratégiques et diplomatiques



Chaire Raoul-Dandurand  
en études stratégiques et diplomatiques  
Raoul-Dandurand Chair  
of Strategic and Diplomatic Studies

**Unipolarité et exceptionnalisme :  
Comment l'unilatéralisme de la politique étrangère américaine  
s'inscrit dans la durée**

Julien Turreille

*Étude Raoul-Dandurand n°8*

La Chaire Raoul-Dandurand est une structure de développement, de formation et de diffusion de la recherche. Elle constitue une interface entre le monde scientifique et le grand public dans le domaine des études stratégiques et diplomatiques.

*Les opinions exprimées dans ces Études n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs. Les articles publiés restent la propriété de l'éditeur. Sauf à des fins de citation, toute reproduction, par quelque procédé que ce soit, est interdite sans l'autorisation écrite de :*

*Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques  
Université du Québec à Montréal  
455, boul. René Levesque Est,  
Pavillon Hubert-Aquin  
4<sup>e</sup> étage, bureau A-4410  
Montréal (Québec)  
H2L 4Y2*

Révision : Catherine Léger  
Mise en page et conception graphique : Olivier Lasser

Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Québec, 2005  
ISBN 2-922844-45-5



**UQÀM**  
Prenez position

[www.dandurand.uqam.ca](http://www.dandurand.uqam.ca)

## UNIPOLARITÉ ET EXCEPTIONNALISME : COMMENT L'UNILATÉRALISME DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE AMÉRICAINNE S'INSCRIT DANS LA DURÉE

par Julien Tourreille

[...T]he United States, like all great imperial power in the past, is frequently accused of being “unilateral”. The charge might be just; basically though it is irrelevant. As Americans frequently point out [...] they are different and the responsibilities of leadership and the reality of power means that the strong have to do what they must [...]¹.

### LA TENTATION UNILATÉRALISTE DE L'EMPIRE

Depuis la fin de la guerre froide, les États-Unis se retrouvent dans une situation historique sans précédent. Ils disposent de l'ensemble des attributs de la puissance : économique, militaire, politique et culturel. Or, comme le remarque Henry Kissinger, les Américains « vivent dans un monde auquel leur expérience historique ne les a guère préparés² ». En effet, ils rejettent traditionnellement toute idée impériale³. John Ikenberry

1. Cox, Michael, « The Empire's Back in Town : Or America's Imperial Temptations – Again », *Millenium : Journal of International Studies*, vol. 32, n° 1, 2003, p. 21.
2. Kissinger, Henry, *La Nouvelle Puissance américaine*, Paris : Fayard, 2001, p. 22.
3. Heiss, Mary Ann, « The Evolution of the Imperial Idea and US National Identity », *Diplomatic History*, vol. 26, n° 4, automne 2002, pp. 511-512. Elle affirme : « As a nation itself born through revolution against imperial control, the United States has purportedly disdained imperialism, both in the policies of other nations and in its own. [...] As the nation's history has played out, however, the reality has been much different. For far from being consistently anticolonial, the US position on the imperial idea was not clear-cut, simple to determine, or even all consistent. »

soutient ainsi que la notion d'empire est trompeuse<sup>4</sup> pour comprendre la situation actuelle du système international développé autour de la puissance américaine. Les principales objections à la validité de la notion d'empire dans sa conception traditionnelle pour définir cette puissance sont<sup>5</sup> : premièrement, les États-Unis n'ont pas acquis le contrôle de territoires étrangers ; deuxièmement, au contraire, ils ont soutenu avec vigueur le droit des peuples à l'autodétermination ; troisièmement, leur influence sur les affaires internationales est toute relative.

### Le débat sur la notion d'empire

Néanmoins, les États-Unis ont mené et mènent encore des politiques d'empire destinées à « maintenir l'ordre face aux menaces barbares<sup>6</sup> ». Les faits historiques soutiennent cette affirmation<sup>7</sup>. Tout d'abord, l'expansion du territoire américain est le résultat de conquêtes, que ce soit sous la forme d'achats (la Louisiane achetée à la France en 1803), d'accords (avec la Russie au sujet de l'Alaska), d'opérations militaires (le Texas, le Nouveau-Mexique et la Californie conquis aux dépens de l'Espagne et du Mexique) ou radicalement l'extermination des Indiens lors de la « conquête de l'Ouest ». Ensuite, malgré la défense vigoureuse du droit des peuples à l'autodétermination, l'Amérique latine est un exemple éloquent du contrôle exercé par les États-Unis sur leur « chasse gardée ». Ce type de contrôle a été défini par la doctrine Monroe, énoncée en 1823, et s'est traduit par l'ingérence des États-Unis dans les affaires politiques des États d'Amérique latine. Le Chili des années 1970 l'illustre parfaitement. Enfin, même si les États-Unis ne disposent pas de la capacité de dicter un ordre international totalement conforme à leurs valeurs et à leurs intérêts, ils n'en demeurent pas moins les garants en dernier recours de la stabilité internationale. Ainsi, leur contrôle des voies de communication et leur présence au Moyen-Orient en font les protecteurs de l'approvisionnement des pays développés en une ressource essentielle : le pétrole.

Il est délicat de comparer les États-Unis aux précédents empires tels que l'Empire romain ou les empires européens du XIX<sup>e</sup> siècle, dans la mesure où les contextes historiques et les pratiques politiques sont profondément différents. Dès lors, des auteurs peuvent préférer des notions comme l'hégémonie<sup>8</sup> ou « l'ordre politique démocratique dirigé par les États-Unis<sup>9</sup> ». Ces notions présentent en effet l'avantage de ne pas avoir une connotation « négative », notamment territoriale, qui est liée au concept d'empire. Chez les universitaires, le débat sur la notion d'empire est donc vif et le terme demeure

- 
4. Ikenberry, John, « Illusions of Empire : Defining the New American Order », *Foreign Affairs*, vol. 83, n° 2, mars-avril 2004, pp. 144-154.
  5. Cox, Michael, *op. cit.*, p. 15.
  6. Ignatieff, Michael, *Empire Lite : Nation-Building in Bosnia, Kosovo, Afghanistan*, Toronto : Penguin, 2003, p. 22.
  7. Les exemples qui suivent ont été développés par Michael Cox, *op. cit.*, pp. 16-21.
  8. Posen, Barry, « Command of the Commons : The Military Foundation of US Hegemony », *International Security*, vol. 28, n° 1, été 2003, pp. 5-46.
  9. Ikenberry, John, *op. cit.*, p. 153. L'auteur affirme : « This is not empire; it is a US-led democratic political order that has no name or historical precedent. »

Comment l'unilatéralisme de la politique étrangère américaine s'inscrit dans la durée

5

rejeté par les décideurs américains. Lors d'une conférence de presse, le 13 avril 2004, George W. Bush déclarait : « We are not an imperial power. » Il n'est pas question cependant de prétendre résoudre ici ce débat. Nous nous référerons par conséquent à la définition élargie d'empire telle qu'établie par John Lewis Gaddis :

Empire is a situation in which a single state shapes the behavior of others, whether directly or indirectly, partially or completely, by means that can range from the outright use of force through intimidation, dependency, inducements, and even inspiration<sup>10</sup>.

Quel que soit le terme utilisé pour désigner le statut des États-Unis, leur domination a des répercussions importantes sur la scène internationale. Un des aspects les plus problématiques est la tendance à l'action unilatérale, dont l'intervention en Irak en 2003 n'est que l'exemple le plus récent. L'unilatéralisme, défini ici de façon stricte, est une action entreprise sur la scène internationale sans le consentement explicite du Conseil de sécurité de l'ONU ou de façon contraire aux règles du droit international public. La tentation unilatéraliste des États-Unis n'est pas l'apanage de l'administration Bush. Sans remonter aux débuts de la république américaine, cette tentation est déjà marquée pendant la guerre froide : l'entrée en guerre contre le Vietnam a été décidée sans consultation des Alliés ; le système de Bretton Woods fut démantelé suite à la décision de Richard Nixon d'abandonner la convertibilité or du dollar le 15 août 1971.

#### *L'apport du réalisme néoclassique<sup>11</sup>*

La configuration du système international et la situation politique interne aux États-Unis permettent d'expliquer conjointement l'inscription dans la durée de l'unilatéralisme de la politique étrangère américaine. Ainsi, ces deux niveaux d'analyse, la scène internationale et la politique intérieure, ne sont pas isolés ; ils se complètent. Charles-Philippe David note en effet :

Les spécialistes ont donc probablement créé un faux dilemme face au choix entre ces deux cadres d'analyse [le système international et les facteurs internes de la politique étrangère]. Au lieu de tenter de les appliquer séparément et de manière exclusive, il est en effet préférable de les réconcilier en les rendant complémentaires<sup>12</sup>.

Le réalisme néoclassique pose le principe de l'articulation entre les facteurs systémiques et intérieurs pour expliquer la politique étrangère. Conformément au réalisme, l'approche néoclassique considère que les États sont les unités de base des relations

10. Gaddis, John Lewis, *We Now Know. Rethinking Cold War History*, New York : Oxford University Press, 1997, p. 27.

11. Rose, Gideon, « Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy », *World Politics*, vol. 51, n° 1, octobre 1998, pp. 144-172.

12. David, Charles-Philippe, *Au sein de la Maison-Blanche. La formulation de la politique étrangère des États-Unis*, 2<sup>e</sup> édition, Québec : les Presses de l'Université Laval, 2004, p. 15.

internationales et que ces relations sont anarchiques. Contrairement aux réalistes, cette anarchie n'est cependant pas le fait de la nature hobbesienne de l'Homme. Elle est plus complexe et relève du comportement des unités de base<sup>13</sup>. Pour autant, dans la lignée réaliste, le réalisme néoclassique stipule que la politique étrangère dépend en premier lieu de la position des États sur la scène internationale, position définie en termes de puissance relative. Pour expliquer leur action extérieure, il faut donc, dans un premier temps, analyser la nature du système international. Alors que les approches structuralistes, en particulier le néoréalisme, postulent que cette nature *contraint* le comportement des États, le réalisme néoclassique considère que le système international *façonne*<sup>14</sup> les possibilités de la politique étrangère. Ces possibilités ne peuvent se concrétiser que par la volonté du décideur. Dans un deuxième temps, il est donc nécessaire d'analyser les variables intervenant dans le processus de décision, par exemple les perceptions des décideurs, la structure étatique, les contraintes exercées par la société civile<sup>15</sup> ou encore l'identité nationale.

**Tableau 1 • Articulation entre système et unité selon le réalisme néoclassique<sup>16</sup>**

<i>Théorie</i>	<i>Vision du système international</i>	<i>Vision des unités</i>	<i>Lien de causalité</i>
Réalisme néoclassique	Importante	Différenciée	Opportunités systémiques (variable indépendante) • Facteurs internes (variables décisives) • politique étrangère

Ces postulats posés, le réalisme néoclassique émet deux hypothèses majeures. Premièrement, l'augmentation de la puissance d'un État devrait conduire à un accroissement des possibilités et des ambitions de sa politique étrangère. Deuxièmement, une puissance accrue ne se traduit pas systématiquement par des ambitions plus grandes. En effet, une telle traduction de la puissance en ambitions est dépendante des actions entreprises par les décideurs politiques.

### Les conditions d'un unilatéralisme durable

Reposant sur le cadre théorique du réalisme néoclassique, la thèse qui sera défendue dans cet article est que, dans le contexte de l'après-guerre froide, l'unilatéralisme de la

13. En ce sens, le courant du réalisme néoclassique se rapproche davantage du constructivisme d'Alexander Wendt. Voir Wendt, Alexander, « Anarchy Is What States Make of It : The Social Construction of Power Politics », *International Organisation*, vol. 46, n° 2, 1992, pp. 391-425.

14. Le terme « façonner » est utilisé comme traduction libre du verbe anglais *to shape*, employé à plusieurs reprises par Gideon Rose, *op. cit.*

15. Voir Guzzini, Stefano et Sten Rynning, « Réalisme et analyse de la politique étrangère », dans Frédéric Charillon (dir.), *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris : Presses de Sciences Po, 2002, pp. 54-55.

16. Ce tableau est adapté de celui de Gideon Rose, *op. cit.*, p. 154.

Comment l'unilatéralisme de la politique étrangère américaine s'inscrit dans la durée

7

politique étrangère des États-Unis s'inscrit dans la durée. Deux arguments soutiennent cette affirmation et tendent à vérifier les hypothèses mentionnées ci-dessus. Le premier, d'ordre systémique, concerne la nature unipolaire du système international. Dans un tel environnement ne présentant pas de contreponds suite à la dissolution de l'URSS en 1991, les États-Unis se retrouvent en mesure d'exercer « librement » leur superpuissance et d'agir unilatéralement. Or, les décideurs politiques américains, notamment Bill Clinton, n'ont penché vers l'unilatéralisme que de façon progressive et chaotique au cours de la décennie 1991-2001. Le second argument sera alors d'ordre politique et a trait à la vigueur de l'exceptionnalisme américain. Le penchant unilatéraliste de la politique étrangère américaine résulte en effet certainement de changements qui se sont produits à la fois dans la structure du pouvoir à Washington (notamment une « pentagonisation » de la politique étrangère et un rôle accru du Congrès américain en la matière) et dans les perceptions de la scène internationale chez les décideurs politiques américains. Plus fondamentalement, il semble s'inscrire dans la durée du fait de l'identité nationale américaine<sup>17</sup>, spécifiquement du sentiment d'exceptionnalisme défini comme la croyance du caractère supérieur et universel des valeurs américaines.

## L'UNIPOLARITÉ, CONDITION SYSTÉMIQUE DE L'UNILATÉRALISME

### La stabilité du système unipolaire : le rôle bienveillant de l'empire

Au lendemain de la disparition de l'URSS, le 25 décembre 1991, les États-Unis deviennent l'unique superpuissance. William Wohlforth définit l'unipolarité comme un système dans lequel le rééquilibrage de la puissance est impossible du fait de son coût prohibitif<sup>18</sup>. L'unipolarité ne faisant guère de doute parmi les chercheurs, le débat se concentre alors sur sa durabilité et ses bienfaits potentiels.

Nombre d'universitaires américains avancent, conformément à la théorie réaliste ou néoréaliste de l'équilibre des puissances, que l'unipolarité devrait être contrebalancée par la montée de nouvelles puissances, voire par l'émergence d'un système multipolaire. Kenneth Waltz<sup>19</sup> soutient ainsi que l'unipolarité est le système international le moins stable et le moins durable. Il propose deux arguments pour justifier cette affirmation. Premièrement, le coût des actions extérieures entreprises par *l'hégémon*

17. Même si le réalisme néoclassique, contrairement au néoréalisme qui considère l'État comme un acteur monolithique et rationnel, ouvre la boîte noire de l'État et permet une analyse détaillée du processus décisionnel, cette analyse ne sera pas mise à l'épreuve ici. En effet, étant donné qu'ouvrir la « boîte de Pandore » de tous les agents intervenant dans le processus de sa définition expose à des difficultés certainement incommensurables, nous nous limiterons à cerner le poids de l'identité nationale dans la mesure où l'identité influence les perceptions et les décisions des acteurs politiques.

18. Wohlforth, William, « The Stability of a Unipolar World », *International Security*, vol. 24, n° 1, 1999, p. 29; William Wohlforth, « US Strategy in a Unipolar World », dans John Ikenberry (dir.), *America Unrivaled. The Future of the Balance of Power*, Ithaca/Londres, Cornell University Press, 2002, pp. 103-104.

19. Waltz, Kenneth, « Structural Realism after the Cold War », dans John Ikenberry (dir.), *America Unrivaled. The Future of the Balance of Power*, op. cit., pp. 29-67.



pour maintenir l'ordre international le fragilise à long terme à l'intérieur. L'écart entre engagement extérieur et ressources internes se traduirait dans la situation actuelle par l'accroissement du déficit américain lié aux coûts des interventions en Afghanistan et en Irak. À long terme, le pays serait incapable de financer des programmes essentiels pour sa cohésion interne (l'éducation et le système de santé en particulier). Il pourrait même se retrouver dans une situation où les financiers habituels de sa dette (majoritairement les pays étrangers tels que le Japon et la Chine) refuseraient de le subventionner et plongeraient le pays dans la banqueroute. Deuxièmement, Kenneth Waltz met en effet de l'avant les tentatives inéluctables venant d'autres pays pour contrebalancer la puissance américaine. Charles Kupchan<sup>20</sup> s'inscrit dans cette perspective en prenant l'exemple de la construction européenne. L'émergence de nouvelles puissances, telles que l'Union européenne, et le déclin probable de l'internationalisme américain du fait de ses coûts engendreraient l'émergence d'un monde multipolaire.

*L'unipolarité militaire, garante de la stabilité hégémonique en dernier ressort*

La durabilité et la stabilité de l'unipolarité peuvent bien être débattues, elles n'en demeurent pas moins un fait. Les États-Unis disposent de l'ensemble des attributs de la puissance, mais leur domination est particulièrement prononcée dans les domaines économique et militaire. Sur le plan économique, cette domination est plus complexe et contestée du fait notamment de l'interdépendance engendrée par la mondialisation. Le marché américain est certes le plus puissant et le plus dynamique de la planète, à tel point que sa santé conditionne celle des économies de la plupart des autres pays. Néanmoins, la vitalité économique des États-Unis dépend aussi largement d'autres marchés puisque des entreprises américaines sont implantées dans de nombreux pays étrangers. De plus, les États-Unis doivent faire face à la concurrence du marché commun européen et de la Chine. Samuel Huntington utilise alors le terme de « uni-multipolarité<sup>21</sup> » pour souligner les limites de la toute puissance américaine en matière économique.

Sur le plan militaire en revanche, la domination des États-Unis est difficilement contestable. Le budget de la Défense américaine est en effet largement supérieur à celui des autres principales puissances.

20. Kupchan, Charles, « Hollow Hegemony or Stable Multipolarity? », dans John Ikenberry (dir.), *America Unrivaled. The Future of the Balance of Power*, op. cit., pp. 68-97.

21. Huntington, Samuel, « The Lonely Superpower », *Foreign Affairs*, vol. 78, n° 2, mars-avril 1999, pp. 35-49.

Comment l'unilatéralisme de la politique étrangère américaine s'inscrit dans la durée

9

**Tableau 2 • Dépenses militaires, 2000-2003, en milliards de dollars constants 2000**

	États-Unis	Grande-Bretagne	France	Allemagne	Russie	Chine	Japon
<b>2000</b>	301,1	35,7	33,8	28,1	9,3	23	45,8
<b>2001</b>	304,1	36,4	33,7	27,6	10,2	26,3	46,3
<b>2002</b>	335,7	36	33,6	27,7	11,4	31,1	46,7
<b>2003</b>	417,4	37,1	35	27,2	13	32,8	47

Source : The SIPRI military expenditure database, <http://first.sipri.org>

Les ressources importantes consacrées à la Défense ont permis aux États-Unis d'acquérir un avantage stratégique majeur. Ils sont les seuls à disposer de la capacité de projeter leurs forces militaires en tout point du globe<sup>22</sup> et leur avantage technologique leur permet de remporter des victoires par la seule voie aérienne. L'intervention américaine en Serbie en 1999 et la guerre en Afghanistan sont des exemples significatifs. Leur capacité de gagner des guerres sans grande difficulté, ainsi que leur contrôle des voies essentielles de communication et d'échanges<sup>23</sup> (les voies aériennes, maritimes et spatiales) et des ressources naturelles majeures (le pétrole du Moyen-Orient), confèrent aux États-Unis un avantage stratégique indéniable. Cette situation n'est pas, pour l'heure, contestée. Elle profite aux principaux acteurs du système international (États et firmes transnationales) qui voient la sécurité des échanges garantie par une force militaire viable, sans avoir à en assurer les coûts.

#### *Des limites de l'unipolarité militaire*

Cependant, selon Paul Kennedy<sup>24</sup>, le déclin des empires est essentiellement dû à la surexploitation de leurs capacités militaires. Les plus pessimistes voient dans l'intervention américaine en Irak et dans les difficultés de la reconstruction du pays les risques — voire les prémices — d'un effritement de l'hégémonie américaine. D'une part, le coût des opérations militaires en cours dans le cadre de la guerre contre le terrorisme, combiné à des recettes fiscales moins élevées, devrait accentuer le déficit budgétaire des États-Unis : il devrait s'élever à environ 500 milliards de dollars en 2005. D'autre part, les forces militaires américaines apparaissent aujourd'hui à la limite de leurs capacités de déploiement<sup>25</sup>. Cette situation pourrait entraîner une remise en cause de l'unipolarité militaire. Or, aucun des États qui s'opposait à l'intervention américaine en Irak

22. Une dimension importante de cette capacité est le réseau de bases militaires qui a été mis en place par les États-Unis à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Sur cette question, voir Melvyn Leffler, « The American Conception of National Security and the Beginnings of the Cold War, 1945-48 », *The American Historical Review*, vol. 89, n° 2, avril 1984, pp. 346-381.

23. Posen, Barry R., *op. cit.*

24. Kennedy, Paul, *The Rise and Fall of Great Powers*, New York : Vintage Edition, 1989.

25. Posen, Barry R., *op. cit.*, p. 32.

au printemps 2003 n'a profité des difficultés américaines pour accroître ses capacités militaires et menacer les États-Unis. De même, malgré les lourdes pertes humaines et les horreurs de la guerre (l'épisode de Falludjah), aucun mouvement de contestation similaire à celui contre la guerre du Vietnam ne se s'est développé aux États-Unis. Il apparaît donc prématuré de prédire un déclin des États-Unis qui serait d'une ampleur comparable à celui ayant suivi la guerre du Vietnam.

Si aucun État n'est actuellement en mesure de faire concurrence à la puissance militaire américaine, celle-ci peut néanmoins être mise à mal par des moyens peu coûteux<sup>26</sup>. Ainsi, dans le cadre des violences en Irak depuis la fin des « opérations majeures » en mai 2003, la notion de « guerre asymétrique » prend tout son sens. La puissance de l'adversaire que rencontrent les forces armées américaines s'explique principalement par trois éléments : la connaissance et la maîtrise du terrain par des combattants qui peuvent ainsi organiser des opérations de guérilla ; la disponibilité en grandes quantités d'armes légères peu coûteuses et efficaces (fusils d'assaut AK-47, lance-roquettes RPG) ; les échanges d'informations entre divers groupes ayant combattu les armées américaines. Malgré leur supériorité technologique et leur puissance de feu, les forces militaires américaines semblent inadaptées aux types de combats inhérents aux conflits asymétriques. Le théâtre de ces conflits, en multipliant les obstacles rencontrés et les pertes subies, nivelle en effet les écarts de puissance. Outre le cas des villes irakiennes, les États-Unis ont rencontré le même phénomène dans les centres urbains de Somalie, dans les montagnes de l'Afghanistan et dans la jungle du Vietnam. Pour combattre sur ce type de terrains, l'utilisation de nombreuses troupes au sol est nécessaire. Élément qui semble manquer aux États-Unis, étant donné qu'ils mettent l'accent sur l'équipement de haute technologie et sur un recrutement fondé sur le volontariat.

Les limites réelles de la puissance militaire américaine mettent en évidence le fait que les forces armées ne peuvent être considérées comme une « baguette magique » offrant une hégémonie à moindre coût. Pour autant, les adversités rencontrées dans les conflits asymétriques ne préfigurent pas la fin de la domination militaire des États-Unis, même si elles appellent à son adaptation aux réalités de l'après-guerre froide. En effet, cette domination assure une stabilité et une prospérité de la scène internationale. Conformément à l'objectif fixé par le *Defense Planning Guidance* rédigé en 1992 sous la direction de Paul Wolfowitz et clairement réaffirmé dans le document sur la *Stratégie pour une sécurité nationale* de septembre 2002, la supériorité militaire décisive des États-Unis interdit ou, du moins, rend extrêmement complexe toute course aux armements pour contrebalancer la puissance américaine. En décembre 2001, le retrait unilatéral du traité ABM de 1972 par l'administration Bush en est un exemple frappant. En effet, ce retrait n'a pas entraîné une course aux armements de la part de la Russie ou de la Chine. Et, au-delà de quelques protestations verbales de pure forme, les autres « puissances » ont semblé résignées et n'ont guère réagi.

26. Posen, Barry R., *op. cit.*, pp. 22-46.

Comment l'unilatéralisme de la politique étrangère américaine s'inscrit dans la durée

11

### **Empire par défaut et affirmation de la puissance : du « multilatéralisme dégradé » à l'« unilatéralisme déterminé »<sup>27</sup>**

Les capacités matérielles, particulièrement dans le domaine militaire, permettent aujourd'hui aux États-Unis de mener des politiques d'empire, le plus souvent de façon unilatérale. Or, ces politiques impériales ne se sont pas concrétisées dès 1991. Elles sont apparues de façon progressive, parfois chaotique, tout au long de la décennie 1991-2001. Durant cette décennie, aucune autre puissance n'est venue contrebalancer l'hégémonie américaine. Les États-Unis sont donc devenus un empire par « inadver-tance<sup>28</sup> ». Deux éléments soutiennent ce point : d'une part, les actions (ou inactions) des autres États sur la scène internationale et, d'autre part, la politique étrangère chaotique menée par les États-Unis depuis la fin de la guerre froide.

#### *L'acceptation de « l'empire bienveillant »<sup>29</sup>*

La nature du système international n'est pas donnée. Elle est déterminée par les interactions entre ses principales unités. Ainsi, la caractéristique d'empire par défaut attribuée aux États-Unis est en grande partie le fruit du comportement des autres États. Le Japon, qui était perçu à la fin des années 1980 et au début des années 1990 comme un rival potentiel des États-Unis du fait d'une meilleure productivité et d'une compétitivité supérieure, doit faire face à une situation économique délicate depuis 1991. Le statut de « puissance » de la Russie vient surtout de son prestige et des risques considérables que fait encourir son arsenal nucléaire, tant en termes d'accidents que de prolifération. Enfin, les divisions survenues lors de la dernière campagne en Irak et les difficultés à adopter une Constitution pour l'Union européenne soulignent les obstacles, peut-être temporaires, à la construction d'une Europe puissante<sup>30</sup>. En effet, les tenants de celle-ci (en particulier la France et l'Allemagne) s'opposent aux partisans d'une simple zone de libre-échange et de prospérité (la Grande-Bretagne, les pays d'Europe du Nord et de l'Europe de l'Est). Par ailleurs, les chefs d'État et de gouvernement des pays membres de l'Union européenne, quand ils ne sont pas aux prises avec des difficultés internes, apparaissent incapables de définir un projet et une vision commune pour la construction européenne<sup>31</sup>. Face à ce manque de vision et de volonté politique, les peuples européens tendent alors à se détourner de l'Union européenne, voire même à la rejeter<sup>32</sup>.

27. Mélandri, Pierre, « Unilatéralisme, stade suprême de l'exceptionnalisme? », *Le Débat*, vol. 126, 2004, pp. 38-39.

28. Gaddis, John Lewis, *op. cit.*, p. 284; Odom, William et Robert Dujarric, *America's Inadvertent Empire*, New Haven : Yale University Press, 2004.

29. Kagan, Robert, « The Benevolent Empire », *Foreign Policy*, n° 111, été 1998, pp. 24-35.

30. À la mi-avril 2005, une dizaine de sondages consécutifs donnaient le « non » gagnant pour le référendum sur la Constitution européenne qui devait se tenir en France le 29 mai 2005.

31. Sur les obstacles que devrait surmonter la France pour avoir les moyens de son ambitieuse rhétorique diplomatique, voir Baverez, Nicolas, *La France qui tombe*, Paris : Perrin, 2003.

32. Le taux très élevé d'abstentions aux élections européennes illustre bien le désintérêt des peuples européens pour l'Union européenne.

De plus, les autres États acceptent la domination américaine parce que la plupart adhèrent à l'ordre international libéral établi sous l'impulsion des États-Unis au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. En effet, la stabilité hégémonique n'est pas simplement le fait de la coercition exercée par l'*hegemon*<sup>33</sup>. Elle est légitimée par l'adhésion des autres puissances aux règles et aux institutions forgées par celui-ci pour gérer l'ordre international. Cet ensemble de règles et d'institutions encadre la puissance militaire américaine. Dès lors, les autres puissances perçoivent les États-Unis comme étant peu menaçants et sont donc moins enclines à contester leur hégémonie. Cette perception « d'un empire bienveillant » réside dans le caractère foncièrement démocratique des États-Unis. Comme le souligne John Lewis Gaddis<sup>34</sup>, c'est la force du modèle et de la tradition démocratiques qui a permis de différencier l'empire américain de l'empire soviétique, fondé sur le totalitarisme marxiste. Avec la fin de la guerre froide, le modèle américain se retrouve même en symbiose avec les aspirations démocratiques et libérales de l'Humanité. « American power has been rendered more acceptable to the rest of the world because the United States "project" is congruent with the deeper forces of modernization<sup>35</sup> » écrit John Ikenberry. Ce dernier identifie, par ailleurs, trois caractéristiques essentielles du modèle américain qui le rend légitime et acceptable aux yeux des autres puissances<sup>36</sup> :

- La séparation et la limitation du pouvoir au sein du système politique américain : c'est le système des *checks and balances* ;
- L'ouverture de la scène politique américaine qui favorise la transparence du processus décisionnel et permet le jeu des influences nationales et internationales dans ce processus ;
- Le réseau d'institutions internationales mis en place par les États-Unis depuis 1945.

L'ordre international bâti après 1945, et fondé sur le libre-échange et la sécurité collective, a survécu à la fin de la guerre froide. Les institutions établies par les États-Unis, en particulier l'ONU, ont même acquis un rôle et une légitimité que la bipolarité avait étouffés. Ainsi, le Conseil de sécurité de l'ONU est devenu un acteur majeur des relations internationales : le nombre de résolutions qu'il a adoptées a augmenté de façon exponentielle depuis 1991 et les interventions de maintien ou de rétablissement de la paix se sont multipliées. Le Conseil de sécurité est même perçu par ses chantres comme l'alpha et l'oméga de la légitimité de toute action entreprise sur la scène internationale.

Or, les institutions internationales fondées par les États-Unis encadrent et légitiment leur puissance ; elles ne la contraignent pas. La défiance que manifeste le Congrès

33. Acception qui est notamment celle adoptée par des institutionnalistes néolibéraux tels que John Ikenberry et Joseph Nye.

34. Gaddis, John Lewis, *op. cit.*, p. 3 et 289.

35. Ikenberry, John, « American Unipolarity : The Sources of Persistence and Decline », dans John Ikenberry (dir.), *op. cit.*, p. 296.

36. Ikenberry, John, *op. cit.*, pp. 287-299.

Comment l'unilatéralisme de la politique étrangère américaine s'inscrit dans la durée

13

américain à l'égard de l'ONU le démontre. En fait, ce sont les actions américaines qui influencent l'évolution du système international. On peut voir ici la conséquence du poids des contributions américaines dans le budget des organisations internationales (par exemple, 25 % du budget des Nations Unies provient des États-Unis), de l'influence américaine dans la réflexion sur les relations internationales ou encore de la capacité des États-Unis à façonner les perceptions par le biais de leurs industries culturelles (spécialement le cinéma hollywoodien). Ainsi, les autres pays ne proposent pas d'alternative à la situation actuelle et ne font que réagir à la vision américaine de l'ordre international. Un exemple flagrant à cet égard est le comportement de l'Union européenne lors de la crise du Kosovo en 1999. Ne disposant pas des capacités militaires nécessaires pour agir contre la Serbie, elle a fait appel à l'armée américaine tout en se lamentant de sa domination.

### *Une domination continue, une politique étrangère oscillante*

Le caractère « fortuit » de la domination des États-Unis résulte également de la politique étrangère menée par les décideurs américains depuis les années 1990. Il n'est pas question ici de sous-estimer ou de nier les efforts déployés par les États-Unis depuis la fin de la guerre froide, et même depuis 1945, pour maintenir leur rôle prépondérant sur la scène internationale. Bien au contraire. Michael Mastanduno affirme ainsi que l'objectif des États-Unis depuis la fin de la guerre froide a été clair et continu : préserver leur suprématie.

[...] contrary to those who see US security policy after the Cold War as incoherent or directionless, I argue that US officials have in fact followed a consistent strategy in pursuit of a clear objective – the preservation of the United States' preeminent global position. This grand strategy of preserving primacy has spanned the Bush and Clinton administrations, notwithstanding differences in their foreign policy rhetoric<sup>37</sup>.

Ce n'est donc pas la domination des États-Unis qui a été inconstante et chaotique depuis la fin de la guerre froide, mais bien la politique étrangère qu'ils ont menée. En effet, la répartition internationale de la puissance au profit des États-Unis ne s'est pas automatiquement traduite par une politique étrangère visant à affirmer unilatéralement cette puissance américaine. La décennie 1991-2001, marquée par la dissolution de l'URSS et par les attentats contre le World Trade Center et le Pentagone, est caractérisée par des hésitations, des incertitudes et des tergiversations sur l'influence que l'unipolarité américaine devait avoir sur la politique étrangère. « The translation of capabilities into national behavior is often rough and capricious over the short and medium term », écrit Gideon Rose<sup>38</sup>. Le bilan de l'administration Clinton est à cet

37. Mastanduno, Michael, « Preserving the Unipolar Moment. Realist Theories and US Grand Strategy after the Cold War », *International Security*, vol. 21, n° 4, printemps 1997, p. 51-52.

38. Rose, Gideon, *op. cit.*, p. 158.

égard significatif, dans la mesure où l'action des États-Unis sur la scène internationale a oscillé entre multilatéralisme et unilatéralisme. Pierre Mélandri et Justin Vaïsse<sup>39</sup> le démontrent. Cette inconstance, illustrée notamment par les tergiversations qui ont précédé l'intervention américaine en Bosnie dans les années 1990<sup>40</sup>, résulte de quatre facteurs principaux :

- L'absence de consensus sur la nature du système international et sur le rôle des États-Unis ;
- La pluralité des acteurs (et donc des intérêts) intervenant dans le processus de formulation de la politique étrangère ;
- Les rivalités entre l'administration démocrate et un Congrès composé majoritairement de Républicains, depuis 1994, qui ne partagent ni la même perception du système international ni les mêmes visions pour les États-Unis<sup>41</sup> ;
- La baisse des ressources allouées à la diplomatie américaine.

Au cours de la décennie 1991-2001, l'unipolarité américaine ne s'est traduite que très progressivement en une politique étrangère unilatéraliste. L'intervention américaine au Koweït en 1990-1991 avait été présentée par l'administration Bush comme le modèle d'un « nouvel ordre international » respectueux des instances internationales (l'ONU) et du droit international (la souveraineté d'un petit État, le Koweït). Or, ce moment multilatéraliste n'a pas perduré. Dans un système international unipolaire, l'absence de contre-poids à l'hégémonie américaine permet au penchant unilatéraliste de s'épanouir<sup>42</sup>. L'unilatéralisme est ainsi un aspect non négligeable de l'administration Clinton. Les interventions en Haïti (1994), en Irak (1998), au Kosovo (1999) ont toutes été entreprises sans l'autorisation explicite de l'ONU. L'unilatéralisme est devenu plus vigoureux et affirmé avec George W. Bush<sup>43</sup>. Son administration a en effet rejeté des traités interna-

39. Mélandri, Pierre et Justin Vaïsse, *L'Empire du milieu. Les États-Unis et le monde depuis la fin de la guerre froide*, Paris : Odile Jacob, 2001.

40. Campbell, David, « Contradictions of a Lone Superpower », dans David Slater et Peter Taylor (dir.), *The American Century : Consensus and Coercition in the Projection of American Power*, Oxford : Blackwell, 2000, pp. 222-240.

41. Suite au 11 septembre 2001, les États-Unis vivent une période de crise majeure. Les disputes entre le Congrès américain et la présidence se sont atténuées, les attentats ayant eu un effet de « ralliement » autour du président. Cependant, il est à prévoir que, au fur et à mesure que l'impact de ces attentats s'estompera, les querelles entre le Congrès américain et la présidence en matière de politique étrangère seront ranimées. D'ailleurs, les heurts entre les deux partis ont déjà commencé à se manifester : la difficile adoption, à la fin 2004, de la loi visant à adopter les recommandations de la Commission d'enquête sur le 11 septembre et à réformer le système de renseignement en est un cas flagrant. Certains Républicains à la Chambre des représentants étaient opposés à l'adoption de cette loi.

42. Outre les seules capacités militaires américaines, il faut souligner que, depuis la fin de la guerre froide, la doctrine d'emploi des forces armées américaines accentue la tendance unilatéraliste. La doctrine militaire de 1992, dont Colin Powell a été un instigateur, présente trois caractéristiques : l'attention portée à des stratégies de sortie, la volonté de limiter au maximum le nombre de soldats américains tués lors de combats et le rejet de toute implication des forces américaines dans des entreprises de longue haleine telles que le *nation building*.

43. Dans son discours sur l'état de l'Union du 20 janvier 2004, George W. Bush a été très clair : « America will never seek a permission slip to defend the security of our people. »

Comment l'unilatéralisme de la politique étrangère américaine s'inscrit dans la durée

15

tionaux auxquels une grande partie de la communauté internationale avait adhéré : le protocole de Kyoto, la Cour pénale internationale, la Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel, le protocole de vérification de la Convention sur les armes biologiques de 1972 et le Traité d'interdiction des essais nucléaires. L'intervention en Irak au printemps 2003 est l'apogée de cet « unilatéralisme déterminé ».

L'unipolarité, à tout le moins dans sa dimension militaire, est une caractéristique majeure du système international issu de la guerre froide. Or, cette distribution matérielle des capacités ne permet pas à elle seule d'expliquer la tendance unilatérale de la politique étrangère américaine. Comme le souligne Michael Cox, « unipolarité » est un terme utile, mais il ne fait référence qu'à la nature, surtout militaire, du système international ; il ne permet pas d'expliquer les comportements américains<sup>44</sup>. Il apparaît donc nécessaire d'analyser les facteurs politiques internes aux États-Unis. Les capacités matérielles façonnent en effet les intentions des décideurs politiques, mais elles ne les déterminent pas : « capabilities shape intentions<sup>45</sup> », affirme Gideon Rose. La structure du système international ne peut donc pas être considérée comme la condition unique des actions entreprises par les États, comme le soutiennent les tenants des courants structuralistes en relations internationales, en particulier les néoréalistes. Le réalisme néoclassique, corrigeant ce tropisme systémique, soutient que les capacités offrent un éventail de possibilités aux décideurs politiques, qui les traduisent ensuite en actes concrets par leurs décisions. Il s'agira donc maintenant d'analyser les facteurs politiques internes aux États-Unis qui influencent ces décisions.

#### EXCEPTIONNALISME ET « DOMESTICATION » DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE : LES FACTEURS INTERNES DE L'UNILATÉRALISME

Alors que l'unipolarité facilite les penchants unilatéralistes, l'approche systémique ne permet pas de justifier à elle seule la durabilité de l'unilatéralisme américain. En se limitant à la configuration du système international, elle est certes parcimonieuse, mais elle n'ouvre pas la « boîte noire » de l'État. Or, dans le contexte unipolaire de l'après-guerre froide, l'évolution de l'identité nationale américaine et les clivages politiques internes ont des répercussions plus directes sur la scène internationale. Ainsi, l'exceptionnalisme et la « domestication » de la politique étrangère américaine renforcent l'inscription de la tendance unilatéraliste dans la durée.

#### La réaffirmation de la souveraineté américaine : le poids de l'exceptionnalisme

##### *Un sentiment présent dès la Création*

Dès la création des États-Unis, l'exceptionnalisme est un sentiment présent chez le peuple et les décideurs américains. Il est symbolisé par l'épopée du *Mayflower* en 1620,

44. Cox, Michael, *op. cit.*, p. 5.

45. Rose, Gideon, *op. cit.*, p. 162.



épisode particulièrement significatif de la *psyché* américaine. Rejetant le Vieux Continent, les colons voient l'Amérique comme un don de la Providence, une « terre promise ». En l'absence de luttes idéologiques aux États-Unis, caractéristique marquante de la révolution de 1776, l'idéologie<sup>46</sup> libérale et messianique est, depuis deux siècles, une dimension majeure et constante de la politique étrangère américaine<sup>47</sup>. L'exceptionnalisme repose dès les débuts de la République sur trois éléments complémentaires : la situation géographique insulaire, le rejet par les colons de l'autoritarisme européen et l'influence de l'idéologie libérale, qui opère une synthèse entre la Réforme (l'individualisme) et les Lumières (la raison) dans l'instauration et l'évolution du système politique américain.

S'il est incontestable que l'exceptionnalisme n'a pas toujours guidé les actions extérieures des États-Unis, sa constance dans la rhétorique américaine n'a pas simplement vocation à masquer ou à parer les véritables intérêts de considérations morales attrayantes. Cette croyance dans le caractère supérieur et universel des valeurs américaines a exercé une contrainte indéniable sur les objectifs de la politique étrangère des États-Unis. Ainsi, la doctrine Monroe, énoncée en 1823, avait pour objectif de préserver les Amériques du cynisme, de l'autoritarisme et des luttes de pouvoir importés d'Europe. Dans leurs conquêtes impériales suite à la guerre contre l'Espagne en 1898, les États-Unis ont eu pour ambition d'instaurer des régimes démocratiques à Cuba et aux Philippines. Les présidents ont engagé leur pays dans les trois guerres mondiales du 20<sup>e</sup> siècle au nom de la préservation des intérêts et des idéaux démocratiques américains.

Cette dimension morale de la politique étrangère américaine a été sévèrement remise en cause par les théoriciens et les praticiens réalistes pendant la guerre froide. Ainsi, Michael Hunt affirme : « Kennan charged that this moralistic and legalistic outlook [...] had repeatedly obstructed a clear definition and effective pursuit of the national interest<sup>48</sup>. » C'est donc au nom du réalisme et de la lutte contre le communisme que les États-Unis ont soutenu, pendant la guerre froide, des régimes autoritaires (notamment en Amérique latine) ayant des pratiques fort éloignées des idéaux démocratiques américains. Outre les exigences de la guerre froide, l'exceptionnalisme a également été mis à mal par la déroute vietnamienne et par l'affaiblissement moral de la fonction présidentielle (l'affaire du Watergate) dans les années 1970.

C'est sous la présidence de Ronald Reagan dans les années 1980 que le discours de l'exceptionnalisme refait surface dans la rhétorique politique. Avec la fin de la guerre froide, son affirmation ne souffre plus de la nuance imposée par la lutte contre l'Union soviétique. Les valeurs démocratiques et libérales ayant vaincu le communisme, elles devraient se propager à l'ensemble de l'humanité<sup>49</sup>. Ainsi, les thèmes de « nation indis-

46. Le terme « idéologie » est employé ici dans le sens de « système cohérent et intégré de symboles, valeurs et croyances » : traduction libre de Hunt, Michael, « Coming to Terms with Ideology », dans *Ideology and US Foreign Policy*, New Haven/Londres : Yale University Press, 1987, p. 12.

47. Dans son étude de l'évolution de l'idée impériale et de l'identité nationale américaine, Mary Ann Heiss argumente qu'il y a eu permanence de l'exceptionnalisme depuis 1776 jusqu'à la guerre froide. Voir Heiss, Mary Ann, *op. cit.*

48. Hunt Michael, *op. cit.*, p. 6.

Comment l'unilatéralisme de la politique étrangère américaine s'inscrit dans la durée

17

pensable» et «d'empire bienveillant» faisant écho à la «destinée manifeste» du XIX<sup>e</sup> siècle, retrouvent un relief particulier dans la rhétorique américaine.

Les attaques terroristes du 11 septembre 2001 sont venues amplifier l'affirmation de l'exceptionnalisme américain. Cette amplification s'est traduite par l'influence que les «néo-conservateurs» ont acquise auprès de l'administration Bush. Même si leur programme ne se concrétise pas totalement, les «néo-conservateurs» ont néanmoins favorisé l'articulation entre les capacités matérielles de l'empire et ses ambitions de domination de l'ordre international. Le 11 septembre 2001 est donc un événement majeur, car il a permis aux décideurs de rompre avec les syndromes du Vietnam et de bénéficier du soutien de la population pour mettre en œuvre une politique étrangère volontariste, qui affirme sans complexe le rôle dominant des États-Unis sur la scène internationale. Les attaques contre Washington et New York n'ont pas terrassé le géant, contrairement à ce que les commanditaires des attaques espéraient certainement. Comme dans le cas de Pearl Harbor, elles ont offert une occasion stratégique de réveiller l'empire. L'exceptionnalisme se fait alors messianisme. Les décideurs américains considèrent que la responsabilité de leur pays consiste à promouvoir les valeurs américaines pour assurer la sécurité et la prospérité internationales. Cette responsabilité «suprême» se traduit alors, si nécessaire, par des actions unilatérales. L'opération en Irak en est l'exemple type. Le 11 septembre 2001 a donc été le révélateur de la puissance impériale des États-Unis : «If we have learned anything over the last couple of years it is that one very special state with an enormous amount of power continues to play a central role in international relations<sup>50</sup>.»

### *L'exceptionnalisme, un consensus, deux politiques étrangères possibles*

L'exceptionnalisme est une constante dans la culture politique américaine, même si la politique étrangère ne s'y est pas toujours conformée. Depuis la fin de la guerre froide, le consensus entre Républicains et Démocrates sur la nécessité d'une politique en adéquation avec les valeurs américaines est solide. Leslie H. Gelb et Justine A. Rosenthal écrivent : «With the end of the Cold War and America's emergence as the sole superpower, moreover, the tradeoffs between security and ethics became less stark, and a moral foreign policy seemed more affordable<sup>51</sup>.» Le débat parmi les élites américaines porte sur les implications de l'exceptionnalisme en matière de politique étrangère. Les isolationnistes militent en faveur d'un retrait des États-Unis des affaires du monde au nom de la protection de la pureté des valeurs américaines. Ce courant isolationniste est cependant largement minoritaire. Le débat tend plutôt à opposer internationalistes et réalistes. Les internationalistes sont favorables à la propagation des valeurs américaines comme gage de bien-être et de sécurité (cette catégorie regroupe aussi bien des

49. Le héraut de cette pensée est Fukuyama, Francis, *La Fin de l'Histoire et le dernier Homme*, Paris : Flammarion, 1994.

50. Cox, Michael, *op. cit.*, p. 4.

51. Gelb, Leslie H. et Justine A. Rosenthal, «The Rise of Ethics in Foreign Policy. Reaching a Values Consensus», *Foreign Affairs*, vol. 82, n° 3, mai-juin 2003, pp. 2-15.

institutionnalistes néolibéraux que les néo-conservateurs). Les réalistes pensent plutôt que l'immixtion des valeurs dans la politique étrangère représente un danger pour les États-Unis. Ces deux groupes se sont vivement opposés au sujet de l'intervention en Irak au printemps 2003. Les premiers y voyaient la possibilité d'initier un mouvement démocratique au Moyen-Orient. Les seconds contestaient la nature imminente du danger irakien et craignaient une instabilité régionale nuisant aux intérêts américains dans la région.

Dans le contexte de l'après-guerre froide, le débat entre unilatéralisme et multilatéralisme semble nettement pencher en faveur du premier. Les États-Unis sont de moins en moins enclins à accepter les contraintes exercées par des organisations internationales perçues comme trahissant leurs idéaux<sup>52</sup>. Dès le début des années 1990, les critiques se sont multipliées contre l'ONU, vilipendée pour ses lourdeurs bureaucratiques et ses coûts excessifs et accusée de tort en 1993 d'être responsable de la mort de 18 soldats américains en Somalie. C'est dans ce contexte que les arriérés de paiement américains vis-à-vis de l'organisation internationale ont commencé à s'accumuler. Les rejets du protocole de Kyoto et de la Cour pénale internationale en 2001 s'inscrivent dans la même dynamique d'affirmation de la souveraineté américaine face aux contraintes internationales. L'intervention en Irak en 2003 apparaît comme l'apogée de la conjonction entre puissance et exceptionnalisme, tel qu'exprimé dans les discours néo-conservateurs. Certainement aveuglés par la puissance militaire américaine, les partisans de l'intervention en Irak ont cru possible de remodeler le Moyen-Orient à moindres frais. C'est pourquoi le nombre de militaires engagés est demeuré modeste (150 000) par rapport aux demandes du commandement militaire (300 000 soldats) ou encore par rapport à la coalition mobilisée en 1991 (600 000 hommes).

### **La « domestication » de la politique étrangère**

Outre le rejet des contraintes internationales, la vigueur d'un sentiment d'exceptionnalisme se traduit par une « domestication » de la politique étrangère. Convaincu de la supériorité des valeurs américaines et rejetant des contraintes internationales perçues comme le trahissant, le Congrès réaffirme son rôle et radicalise ses positions dans la définition de la politique extérieure.

#### *Le poids du Congrès en politique étrangère*

Le Congrès dispose de pouvoirs constitutionnels et politiques lui conférant un rôle majeur en politique étrangère. La compétition entre l'exécutif et le législatif organisée par la Constitution a été atténuée pendant la guerre froide par le caractère consensuel de la perception de la menace soviétique. Le symbole de cette allégeance du législatif au profit de la présidence est la résolution du golfe du Tonkin adoptée en 1964. Or, avec

52. L'élection de la Libye à la présidence de la Commission des droits de l'Homme de l'ONU a sans conteste renforcé cette perception.

Comment l'unilatéralisme de la politique étrangère américaine s'inscrit dans la durée

19

la tragédie de la guerre du Vietnam, le Congrès a cherché à renforcer son rôle en matière de politique étrangère. La loi Case-Zablocki et le *War Powers Act*, adoptées respectivement en 1972 et en 1973, encadrent la marge de manœuvre du président dans son action extérieure. Dans le même temps, le Congrès a développé ses capacités d'expertise et d'information par le biais notamment des auditions et des commissions.

Atténuée pendant la guerre froide, la compétition entre l'exécutif et le législatif en matière de politique étrangère a été relancée avec la dislocation de l'URSS en 1991. Au cours de son second mandat, le président Clinton a dû faire des compromis avec un Congrès particulièrement actif et virulent, qui a su tirer profit de la croissance de ses capacités d'expertise et de contrôle. Les Républicains, majoritaires au Congrès à partir de 1994, ont radicalisé leurs positions en matière d'affaires internationales. Cette radicalisation s'est traduite par l'accroissement de l'opposition avec la présidence, opposition symbolisée par l'affrontement entre Bill Clinton et le sénateur républicain Jesse Helms.

Au-delà des évolutions historiques relatives à son influence, le Congrès dispose d'atouts majeurs en matière de politique étrangère : le vote du budget, le pouvoir de ratification des traités et le pouvoir de légiférer. Par la maîtrise des finances, les représentants et les sénateurs sont en mesure de faire valoir leurs priorités. Ainsi, dominé par des Républicains farouchement hostiles à l'ONU, le Congrès a bloqué les versements américains à l'organisation internationale dans les années 1990 dans le but de lui imposer des réformes. Bien que la présidence prenne le plus souvent en compte les attentes des représentants lors des négociations des traités pour s'assurer de leur ratification, il est fréquent que le Congrès les rejette. L'exemple le plus célèbre est celui du Traité de Versailles, rejeté en 1921. Il arrive aussi que des traités signés par le président des États-Unis ne soient jamais soumis à la ratification : des exemples récents sont ceux de la Cour pénale internationale, mais aussi de la convention sur le droit de la mer de Montego Bay et de quelques 52 autres traités<sup>53</sup>. Enfin, le Congrès a adopté des lois ayant une portée extraterritoriale, c'est-à-dire des lois qui devaient être imposées aux personnalités physiques et morales non américaines. La loi D'Amato-Kennedy et la loi Helms-Burton, prohibant le commerce avec la Libye, l'Iran et Cuba, en sont des exemples.

### *Le biais des questions intérieures*

Les représentants américains perçoivent la population américaine comme largement isolationniste, désintéressée des affaires internationales et préoccupée avant tout par les questions intérieures. Cette perception s'est renforcée à la fin des années 1980 dans un contexte où l'idée du « déclin de l'empire américain » était très répandue dans la population américaine. En effet, l'ouvrage de Paul Kennedy, *The Rise and Fall of Great Powers*, a trouvé un large écho. Capitalisant sur les préoccupations économiques (perte

53. Vaïsse, Justin, « Le Congrès », dans Charles-Philippe David, Louis Balthazar et Justin Vaïsse (dir.), *La Politique étrangère des États-Unis. Fondements, acteurs, formulation*, Paris : Presses de Sciences Po, 2003, p. 263.

de compétitivité par rapport au Japon, pouvoir d'achat) et sociales (taux de chômage) de la population, Bill Clinton mène en 1992 une campagne clairement centrée sur les questions domestiques. Son slogan est ainsi «*It's the economy, stupid*». Avec une campagne axée sur les bouleversements de la scène internationale, George Bush est battu.

L'importance des questions économiques dans la vie politique américaine s'accroît au cours des années 1990 sous les effets de la mondialisation. Certes, les entreprises américaines profitent de l'ouverture grandissante des marchés internationaux, mais la compétition économique mondiale se traduit également aux États-Unis par des destructions d'emplois dans l'industrie et les services. Soucieux de répondre aux attentes de leurs électeurs dans l'espoir d'obtenir un nouveau mandat, les représentants américains tendent alors à militer pour des politiques économiques plus protectionnistes. Les subventions agricoles, le conflit du bois d'œuvre avec le Canada et les droits de douanes sur les importations d'acier en sont des illustrations. Sur le plan économique, la politique étrangère de la première puissance mondiale est donc biaisée par des considérations locales et électoralistes.

Ces considérations très nationales, voire égocentriques de la part des dirigeants de la première puissance du monde, se sont accompagnées d'un désintérêt progressif pour les questions internationales. En effet, l'élection du 104<sup>e</sup> Congrès en 1994 a vu arriver une majorité des jeunes Républicains (âgés de moins de 45 ans), peu marqués par l'expérience de la guerre froide et préoccupés avant tout par la lutte contre les déficits budgétaires et l'accroissement de la bureaucratie de l'État fédéral<sup>54</sup>. Dans ce contexte, les commissions du Congrès chargées traditionnellement des affaires extérieures (la commission des relations extérieures du Sénat et la commission des relations internationales de la Chambre des représentants) ont vu leur prestige quelque peu s'affaiblir, au profit des commissions des appropriations et de leurs sous-commissions spécialisées dans les affaires étrangères et la défense. Ces commissions sont des acteurs incontournables, car ce sont elles qui autorisent les dépenses<sup>55</sup>.

Le manque d'intérêt pour les affaires internationales et l'absence de vision à long terme sur ces questions soulignent les difficultés de mise en œuvre d'une politique étrangère cohérente dans un système politique démocratique de la nature de celui des États-Unis. La satisfaction des attentes des électeurs est légitime. Or, les mesures protectionnistes vont à l'encontre du système capitaliste et ouvert, mis en place et promu par les États-Unis depuis 1945. Ce système, auquel adhère la quasi-totalité des États, renforce l'hégémonie américaine. Sa remise en cause serait préjudiciable à l'économie et à la domination américaines. La politique étrangère des États-Unis, qui doit concilier les impératifs démocratiques et les responsabilités impériales, relève donc de la quadrature du cercle.

54. Vaïsse, Justin, *op. cit.*, pp. 272-273.

55. *Ibid.*, pp. 274-276.

Comment l'unilatéralisme de la politique étrangère américaine s'inscrit dans la durée

21

### CONCLUSION : LES RISQUES DE LA TENTATION UNILATÉRALISTE

Les facteurs inscrivant l'unilatéralisme de la politique étrangère américaine dans la durée ne sont pas apparus récemment et ne relèvent pas d'une seule administration. Ils se sont développés pour l'essentiel pendant la guerre froide, plus précisément suite à l'épisode certainement le plus douloureux pour les Américains : la guerre du Vietnam. Après cette tragédie, le Congrès commence à renforcer son contrôle sur la politique étrangère. Lancées par Ronald Reagan, la réaffirmation de l'exceptionnalisme et la relance des ambitions militaires américaines constituent des réactions au défaitisme de l'après-Vietnam. Pendant la première décennie de l'après-guerre froide, l'unipolarité du système international dans sa dimension militaire et la vigueur de l'exceptionnalisme américain n'ont pas été articulés. Ce n'est qu'avec les attaques du 11 septembre 2001 et les actions de l'administration Bush lancées dans sa « guerre contre la terreur » que ces deux éléments ont acquis une cohérence certaine, ce qui se traduit par une tendance unilatéraliste accrue. À ce titre, l'unilatéralisme peut légitimement être critiqué, mais il résulte de facteurs solidement ancrés : la configuration unipolaire du système international et la vigueur de l'exceptionnalisme américain.

Bien que l'unilatéralisme ne constitue pas à proprement parler une menace pour le système international, il représente un danger pour les États-Unis eux-mêmes. Les événements récents mettent en effet en évidence le fait que l'affirmation unilatérale de la puissance n'est pas nécessairement un gage de sécurité ni même d'influence. Le terrorisme et la course aux armements nucléaires (la Corée du Nord, l'Iran) apparaissent comme des tentatives de contester la puissance militaire américaine. Le refus de certains alliés traditionnels de soutenir la dernière campagne d'Irak est un signe évident de la perte d'influence des États-Unis et semble même être une forme de rééquilibrage de l'hégémonie américaine.

John Ikenberry identifie, en conclusion de l'ouvrage *America Unrivaled. The Future of Balance of Power*<sup>56</sup>, quatre sources possibles de remise en cause de la domination des États-Unis : un rééquilibrage de la puissance ; une crise interne aux États-Unis et leur désengagement de la scène internationale ; un effondrement de l'économie mondiale ; le terrorisme. L'unipolarité du système international dans le domaine militaire ne permet pas d'envisager l'émergence d'une puissance rivale des États-Unis à court ou à moyen terme. Le terrorisme peut se servir des « faiblesses » des démocraties pour les frapper sur leur territoire, mais il ne viendra pas à bout de l'idéal démocratique. Celui-ci a vaincu, avec le communisme, le nazisme et le fascisme, des ennemis bien plus coriaces rassemblant des foules considérables, si ce n'est des peuples entiers. Dans une économie mondialisée, les économies nationales sont de plus en plus imbriquées et dépendent en grande partie de la vitalité du marché américain. L'impact de crises systémiques peut donc altérer la situation économique et sociale des États-Unis. La crise de 1929 en est la parfaite illustration. Dans une telle situation, face aux coûts

56. Ikenberry, John, *op. cit.*, pp. 284-310.

(humains et financiers) de l'entreprise impériale, il est envisageable qu'une dégradation sur le plan interne amenuise le rôle dominant des États-Unis sur la scène internationale. La guerre du Vietnam nous le rappelle.

Mais, au-delà des évolutions de la situation interne, c'est le comportement des États-Unis vis-à-vis du reste du monde qui constitue la source principale d'une éventuelle remise en cause de leur hégémonie. En effet, bien que les forces armées en soient la garante en dernier ressort, l'hégémonie américaine repose avant tout sur l'acceptation par les autres États. « It is evidence of the fact that US leadership depends on the willingness of others to be led<sup>57</sup> », écrit David Campbell. Le modèle démocratique américain rend acceptable l'hégémonie pour trois raisons essentielles : l'équilibre des pouvoirs, l'ouverture et le dialogue. Or, la tentation unilatéraliste, poussée à son extrême, rompt avec ce modèle démocratique en conduisant à la concentration du pouvoir, au repli sur soi et au rejet du dialogue avec l'extérieur. L'affaiblissement de l'influence et du pouvoir d'attraction de ce modèle, le *soft power* de Joseph Nye<sup>58</sup>, n'est pas hypothétique. L'antiaméricanisme, sentiment présent chez les adversaires des États-Unis et grandissant chez leurs alliés traditionnels, apparaît comme une forme radicale de contestation de l'hégémonie américaine. La crise irakienne de 2003 a démontré que les penchants unilatéralistes de l'empire suscitent de vives protestations qui pourraient remettre en question la domination « bienveillante » des États-Unis.

57. David Campbell, *op. cit.*, p. 234.

58. Nye, Joseph, *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*, New York : Basic Books Publishers, 1990.

## BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIONNÉE

*Monographies*

- CHRISTENSEN, Thomas J., *Useful Adversaries. Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958*, Princeton : Princeton University Press, 1996.
- DAVID, Charles-Philippe, *Au sein de la Maison-Blanche. La formulation de la politique étrangère des États-Unis*, 2<sup>e</sup> édition, Québec : les Presses de l'Université Laval, 2004.
- DAVID, Charles-Philippe, Louis BALTHAZAR et Justin VAÏSSE, *La Politique étrangère des États-Unis. Fondements, acteurs, formulation*, Paris : Presses de Sciences Po, 2003.
- FUKUYAMA, Francis, *La Fin de l'Histoire et le dernier Homme*, Paris : Flammarion, 1994.
- GADDIS, John Lewis, *We Now Know. Rethinking Cold War History*, New York : Oxford University Press, 1997.
- HASSNER, Pierre et Justin VAÏSSE, *Washington et le monde. Dilemmes d'une super-puissance*, Paris : CERI Autrement, 2003.
- IGNATIEFF, Michael, *Empire Lite : Nation-Building in Bosnia, Kosovo, Afghanistan*, Toronto : Penguin, 2003.
- IKENBERRY, John (dir.), *America Unrivaled. The Future of Balance of Power*, Ithaca/Londres : Cornell University Press, 2002.
- KENNEDY, Paul, *The Rise and Fall of Great Powers*, New York : Vintage Edition, 1989.
- KISSINGER, Henry, *La Nouvelle Puissance américaine*, Paris : Fayard, 2001.
- KRISTOL, William et Lawrence F. KAPLAN, *Notre route commence à Bagdad*, Paris : Saint-Simon, 2003.
- MÉLANDRI, Pierre et Justin VAÏSSE, *L'Empire du milieu. Les États-Unis et le monde depuis la fin de la guerre froide*, Paris : Odile Jacob, 2001.
- NYE, Joseph, *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*, New York : Basic Books Publishers, 1990.
- ODOM, William et Robert DUJARRIC, *America's Inadvertent Empire*, New Haven : Yale University Press, 2004.
- ZAKARIA, Fareed, *From Wealth to Power. The Unusual Origins of America's World Role*, Princeton : Princeton University Press, 1998.



*Articles et chapitres de livres*

- CAMPBELL, David, « Contradictions of a Lone Superpower », dans David SLATER et Peter TAYLOR (dir.), *The American Century : Consensus and Coercition in the Projection of American Power*, Oxford : Blackwell, 2000, pp. 222-240.
- COX, Michael, « The Empire's Back in Town : Or America's Imperial Temptations – Again », *Millenium : Journal of International Studies*, vol. 32, n° 1, 2003, pp. 1-27.
- GELB, Leslie H. et Justine A. ROSENTHAL, « The Rise of Ethics in Foreign Policy. Reaching a Values Consensus », *Foreign Affairs*, vol. 82, n° 3, mai-juin 2003, pp. 2-15.
- GUZZINI, Stefano et Sten RYNNING, « Réalisme et analyse de la politique étrangère », dans Frédéric CHARILLON (dir.), *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris : Presses de Sciences Po, 2002, pp. 33-64.
- HEISS, Mary Ann, « The Evolution of the Imperial Idea and US National Identity », *Diplomatic History*, vol. 26, n° 4, automne 2002, pp. 511-540.
- HUNT, Michael, « Coming to Terms with Ideology », dans *Ideology and US Foreign Policy*, New Haven/Londres : Yale University Press, 1987, pp. 1-18.
- HUNTINGTON, Samuel, « The Lonely Superpower », *Foreign Affairs*, vol. 78, n° 2, mars-avril 1999, pp. 35-49.
- IKENBERRY, John, « Illusions of Empire : Defining the New American Order », *Foreign Affairs*, vol. 83, n° 2, mars-avril 2004, pp. 144-154.
- KAGAN, Robert, « The Benevolent Empire », *Foreign Policy*, n° 111, été 1998, pp. 24-35.
- LEFFLER, Melvyn, « The American Conception of National Security and the Beginnings of the Cold War, 1945-48 », *The American Historical Review*, vol. 89, n° 2, avril 1984, pp. 346-381.
- MASTANDUNO, Michael, « Preserving the Unipolar Moment. Realist Theories and US Grand Strategy after the Cold War », *International Security*, vol. 21, n° 4, printemps 1997, pp. 49-88.
- MAYNES, Charles W., « The Perils of (and for) an Imperial America », *Foreign Policy*, n° 111, été 1998, pp. 36-48.
- MÉLANDRI, Pierre, « Unilatéralisme, stade suprême de l'exceptionnalisme? », *Le Débat*, vol. 126, 2004, pp. 21-45.
- POSEN, Barry, « Command of the Commons : The Military Foundation of US Hegemony », *International Security*, vol. 28, n° 1, été 2003, pp. 5-46.
- ROSE, Gideon, « Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy », *World Politics*, vol. 51, octobre 1998, pp. 144-172.
- SCHWELLER, Randall, « The Problem of Order Revisited », *International Security*, vol. 26, n° 1, pp. 161-186.
- WENDT, Alexander, « Anarchy Is What States Make of It : The Social Construction of Power Politics », *International Organisation*, vol. 46, n° 2, 1992, pp. 391-425.
- WOHLFORTH, William, « The Stability of a Unipolar World », *International Security*, vol. 24, n° 1, 1999, pp. 5-41.