

NOTE DE LECTURE

DAVID Charles-Philippe, BALTHAZAR Louis, VAÏSSE Justin
La politique étrangère des Etats-Unis. Fondements, acteurs, formulation
Paris, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 2003, 382 p.

par
Roland Adjovi

Dans une ère où l'hégémonie américaine est partout rappelée, cet ouvrage tombe à pic pour éclairer tout un chacun sur les modalités de la politique étrangère américaine. Les auteurs y dénouent les mécanismes et y présentent les acteurs.

Les **mécanismes** sont d'ordre historique, culturel, conceptuel et juridique.

Sur le **plan historique**, il faut mettre en première place la naissance même des Etats-Unis d'Amérique comme une révolution contre la domination de la patrie d'origine, une révolte des descendants. Cette révolution transparaît sur tous les plans avec une volonté de ne pas reproduire les abus du régime de la Couronne.

Sur le **plan culturel**, les auteurs mettent en exergue ce qu'ils appellent le *style national* qui est l'ensemble des caractères d'un Américain. Les auteurs prennent soin, dans un souci d'honnêteté scientifique, de préciser qu'il s'agit d'une « construction de l'esprit projetée sur la réalité » qui, comme tel, « comporte des simplifications et des généralisations commodes » (p. 42). Ces caractères sont le fondamentalisme, l'individualisme, le libéralisme, lesquels se traduisent sur le plan politique par l'isolationnisme et le souverainisme.

Sur le **plan conceptuel**, il faut remarquer d'abord l'existence d'un consensus idéologique fort, qui laisse cependant place à des débats intérieurs intenses. Il y a d'abord les débats d'idées à l'origine de la Constitution de l'Union, avec l'opposition entre la primauté du Congrès et la suprématie du Président de l'Union. Il y a ensuite l'opposition entre une logique politique de suprématie internationale, et une approche coopérative des relations internationales avec une considération plus accrue pour le multilatéralisme et les droits de l'homme. Aujourd'hui les grilles de lecture de cette politique étrangère sont l'isolationnisme, l'idéalisme, le réalisme ou l'internationalisme libéral, lesquels se traduisent dans la sphère académique par l'unilatéralisme, le multilatéralisme et le minimalisme.

Sur le **plan juridique**, c'est le cadre constitutionnel de cette politique étrangère que les auteurs appréhendent. La Constitution américaine est la première des constitutions écrites et la plus ancienne encore en vigueur. Elle a beaucoup évolué dans le temps avec 27 amendements, avec parfois un phénomène d'aller-retour marqué par les tendances de la Cour suprême, législateur non avoué. Le droit constitutionnel américain qui découle de cette Constitution se caractérise par une séparation des pouvoirs relativisée par la *balance des pouvoirs* favorable à l'exécutif ou au législatif / Congrès en fonction des contingences nationale et internationale. Il est caractérisé aussi par un fédéralisme poussé qui fait que les Etats fédérés ont souvent une influence sur la politique extérieure mise en œuvre par les institutions fédérales.

Les **acteurs** constitutionnels sont au nombre de trois : le Président, le Congrès et le Peuple.

Le **Président** est l'organe constitutionnel détenteur du pouvoir exécutif. Formellement, il est le Commandant en chef des armées, le chef de l'Etat et le chef du gouvernement. Informellement, ses pouvoirs sont fonction « des facteurs politiques, [de] ses qualités personnelles de leader et de gestionnaire. Dans l'exercice de son pouvoir, il s'entoure d'organes divers dont certains ne sont pas

inscrits formellement dans la Constitution. Dans le temps, le poids de ces institutions de l'exécutif dans le processus décisionnel a varié. A côté des Départements d'Etat (*State Department*) et de la Défense (*Defence Department* ou *Pentagone*), c'est aujourd'hui le Conseil de sécurité nationale (*National Security Council*) qui apparaît comme l'organe clé où doit s'assurer la cohérence globale du système conceptuel et opérationnel (cf. Chapitre 7, pp. 211-245). Parallèlement à ces organes, il faut prendre en compte le système de renseignement dont la face visible est la police interne ou FBI (*Federal Bureau of Investigations*) et l'Agence centrale de renseignement ou CIA (*Central Intelligence Agency*).

Le pouvoir législatif est confié au **Congrès** qui comprend le Sénat et la Chambre des représentants. La logique des *checks and balances* veut que le Congrès participe du pouvoir exécutif (notamment en matière de budget et de commerce international), et inversement. La conséquence en matière de politique étrangère, c'est la nécessaire coopération entre les deux organes constitutionnels pour l'équilibre du régime, même si, dans le temps, des variations peuvent être constatées en faveur de l'un ou l'autre de ces organes (pp. 250-252). Cette nécessité est manifestée par les pouvoirs invisibles du Congrès : un pouvoir exécutif averti associera le Congrès à son processus décisionnel afin d'éviter son courroux. C'est là l'une des explications de l'échec du Traité de Versailles que la présidence américaine a négocié sans associer le Congrès, lequel a voté contre sa ratification. De plus, par son pouvoir d'auditionner les acteurs de l'exécutif, le Congrès détient un pouvoir de contrôle non négligeable. Parfois, c'est même le Congrès qui, dans l'exercice de son pouvoir législatif, détermine la politique extérieure des Etats-Unis : c'est le cas avec les deux lois extraterritoriales désormais célèbres pour les juristes internationalistes¹.

Le **Peuple** est à la base des Etats fédérés, et de la Fédération. Dans un jargon de sociologie contemporaine, c'est la société civile. Son influence sur la politique étrangère est très relative car cette société civile reste peu au fait des enjeux internationaux. Elle exerce son poids au moment dans les élections en donnant quasiment un blanc-seing à une tendance générale. C'est une influence indirecte. Cependant l'élite politique américaine semble se méprendre souvent sur la tendance idéologique de cette société civile, en raison de l'absence d'une approche scientifique² et l'apathie de cette société civile pour les questions internationales. Cette société civile est affectée par les médias qui offrent souvent une vision lacunaire de la scène internationale, sauf en période de crise où tous se concentrent sur les mêmes faits et les développent extensivement. Ce faisant les médias vont jouer un rôle essentiel dans la politique étrangère américaine en attirant l'attention de la société civile en fonction de leurs intérêts divers. Ce facteur est pris en compte par les acteurs politiques qui disposent pour la plupart d'une couverture médiatique qui sait manipuler à dessein l'opinion publique. A côté de cette société civile plurielle, il est une société civile organisée autour d'associations diverses. Dans cette masse associative, il est deux types de regroupements qui vont influencer la politique étrangères : des structures plus ou moins neutres (centres de recherche et *think tank*) et celles politiques partisans. Les premières sont très spécifiques à la société américaine, en raison du poids qu'elles ont pris dans le débat d'idées, à travers le temps. Toutes ces structures participent à un jeu de lobbying qui marque le processus décisionnel.

Au final, la politique extérieure américaine est un champ complexe aux multiples acteurs et idéologies, même si pour la société internationale les Etats-Unis apparaissent depuis la fin du XIXème siècle comme une puissance permanente. La question alors nous paraît être de savoir si l'hégémonie américaine actuelle qui est l'aboutissement d'une histoire politique internationale, ne constitue pas non plus le début du déclin de la puissance américaine. Car le refus affiché du multilatéralisme risque de coûter cher à une Amérique perçue de plus en plus comme arrogante.

Note rédigée en janvier 2004.
© 2004 Roland Adjovi. Tous droits réservés.

¹ Loi Helms-Burton ou *Cuban Liberty and Democratic Solidarity – Libertad de Mars* 1996, et Loi d'Amato-Kennedy ou *Iran and Libya Sanctions Act* d'Août 1996.

² Ainsi les élus du Congrès fondent leur compréhension de l'opinion publique rarement sur des études de terrain, et plus souvent sur leurs contacts directs avec leurs administrés, notamment à travers leurs immersions et les correspondances reçues.