

D'ailleurs



Où est l'intérêt national des États-Unis ?

Approche réaliste et conflits périphériques

par Denis Lacorne

Dans ma fonction de ministre des Affaires étrangères, je ne me suis jamais trouvé devant un choix qui aurait opposé, d'un côté, une solution « réaliste », au sens péjoratif du terme, et, de l'autre, une solution « éthique ». C'est une opposition théorique.

Hubert Védrine, *Le Monde*, 25 mars 2000

Les dirigeants américains, en période de guerre froide, n'avaient pas grande difficulté à définir l'intérêt national en lui donnant, d'abord, une signification négative. L'intérêt de la nation consistait à résister sur tous les plans, culturel, politique, économique et militaire, à l'intérêt contraire d'un adversaire clairement identifié : le communisme soviétique. Cette clarté supposée des objectifs dictait les modalités de la politique de l'endiguement ; elle conduisit les États-Unis à intervenir militairement sur certains lieux périphériques pour résister aux pressions de l'adversaire principal et de ses alliés. L'intérêt national était bien défini en fonction de critères spécifiquement politiques : il reposait, pour reprendre une expression de Carl Schmitt, sur la « discrimination de l'ami et de l'ennemi », et cette dichotomie réductrice recouvrait une autre opposition, d'ordre moral, entre le bien et

le mal¹. L'ennemi, d'après l'avant-dernier président américain de la période de guerre froide, Ronald Reagan, était bel et bien « l'Empire du mal ». Notons, pour la petite histoire, que le Département d'État n'accepta jamais cette caractérisation de l'Union soviétique, trop hostile et tranchée pour un esprit diplomatique, et que l'utilisation de cette formule résulta d'une véritable partie de cache-cache entre l'un des *speechwriters* du Président, Tony Dolan, et ses conseillers aux affaires étrangères. D'abord introduit par Dolan dans un discours de Reagan devant le Parlement britannique, puis retiré sous la pression du Département d'État, le syntagme « Empire du mal » réapparut un an plus tard dans une allocution mineure destinée à une assemblée de baptistes et de méthodistes de Floride². Tony Dolan avait, de son propre aveu, réussi à imposer à un président influençable « une infiltration sémantique »³ qui symbolisa toute sa politique de guerre froide.

L'affaiblissement de l'ennemi principal, la solitude américaine qui en est résultée (il n'y a plus qu'une seule et unique superpuissance) rendaient particulièrement problématique la définition d'un intérêt national clair. George Bush-père, lors de sa campagne présidentielle de 1988, l'avait bien compris, lorsqu'il admettait face à des journalistes étonnés qu'il avait un problème avec « *the vision thing* », ce « truc de vision » en politique étrangère, si difficile à définir à la fin des années quatre-vingt⁴. Lui-même et ses conseillers réussirent pourtant à lui donner un contenu au moment de la guerre du Golfe, mais cette réflexion stratégique d'un nouveau style n'eut jamais la clarté conceptuelle des vieilles politiques de l'endiguement. C'est bien faute de « vision » que le président Bush et ses conseillers se refusèrent à intervenir militairement en Bosnie, après avoir pourtant nommé l'agresseur serbe, dénoncé ses atrocités et proclamé qu'il s'agissait là d'un véritable « cancer au cœur de l'Europe », comparable au nazisme dans ses effets⁵.

Les élections présidentielles sont propices aux redéfinitions de l'intérêt national, même si la politique étrangère constitue rarement un enjeu électoral important. C'est le moment où les candidats et leurs conseillers dressent un bilan et proposent de nouvelles approches. Celle de 2000 ne fait pas exception.

Côté démocrate, le vice-président Al Gore se perçoit comme l'héritier légitime du président Clinton. On peut donc supposer que sa politique étrangère ne sera pas fondamentalement différente de celle de son mentor, même s'il cultive parfois l'art des petites différences, en exprimant, par exemple, un intérêt particulier pour les questions écologiques⁶.

Côté républicain, le candidat George W. Bush a été dans l'ensemble peu prolix sur son programme de politique étrangère. Il a émis quelques critiques à l'égard de Bill Clinton ; il lui a surtout reproché ses interventions humanitaires « sans objectif défini », et un certain manque de fermeté à l'égard de la Chine et de la Russie. « Nous ne devons pas envoyer nos troupes pour empêcher des actes de génocide ou de nettoyage ethnique qui ne relèvent pas de nos intérêts nationaux

stratégiques », expliquait Bush en novembre 1999, pour préciser qu'il excluait toute intervention humanitaire dans un pays comme le Rwanda⁷. Mais la pauvreté du contenu de son discours ne doit pas conduire à des conclusions hâtives. George W. Bush dispose, en effet, d'une équipe de conseillers de grande valeur qui ont tenté de faire avancer le débat en précisant ce qu'était selon eux une politique étrangère cohérente et déterminée. Le meilleur exemple nous est fourni par un article important de Condoleezza Rice, la principale conseillère du candidat en la matière. Cet article, intitulé « Promouvoir l'intérêt national », est beaucoup plus qu'une critique de la politique suivie par Bill Clinton ; il se veut l'annonce, le manifeste d'une nouvelle politique étrangère proprement républicaine.

L'intérêt national selon l'équipe du candidat républicain

Le point de départ est direct : Clinton et ses conseillers n'ont pas su saisir ce qu'était la nature de l'intérêt national. Ils se sont épuisés dans des aventures marginales, au jour le jour, parce qu'ils n'avaient pas su dresser une liste exhaustive de priorités. Autrement dit, ils ont été incapables de définir « une politique étrangère cohérente et disciplinée, qui distingue l'essentiel de ce qui ne l'est pas »⁸.

1. Carl Schmitt, *La notion du politique*, Paris, Flammarion, 1992, p. 64.

2. Le discours de Reagan commençait avec ces mots : « Le péché et le mal sont dans le monde ; l'Écriture et notre Seigneur Jésus exigent de nous que nous fassions tout notre possible pour nous y opposer ». Discours à la Convention de l'Association nationale des Évangéliques (Orlando, Floride, 8 mars 1983), cité et analysé par William K. Muir, Jr., « Ronald Reagan : The primacy of rhetoric », dans Fred I. Greenstein (ed.), *Leadership in the Modern Presidency*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1988, p. 273.

3. Cité *ibid.*, p. 277. Dolan est un journaliste dont les travaux sur les crimes mafieux en Nouvelle-Angleterre ont été couronnés par le prix Pulitzer.

4. Lorsque George Bush n'arrivait pas à définir une idée complexe, il avait recours à la notion commode, mais dénuée de sens, de « chose », d'où ses propos nébuleux sur ce « truc de vision » (*the vision thing*) en politique étrangère, ou encore sur « cette chose de l'après-Vietnam » (*the post-Vietnam thing*). Voir Sidney Blumenthal, *Pledging Allegiance. The Last Campaign of the Cold War*, New York, Harper Collins, 1988, p. 52.

5. « Le monde civilisé, précisait le secrétaire d'État en exercice, Lawrence Eagleburger, en août 1992, ne peut se permettre de tolérer qu'un tel cancer s'épanouisse au cœur de l'Europe » ; un rapprochement avec le nazisme était explicitement exprimé à la même époque par John Bolton, le ministre délégué aux Organisations internationales (*Assistant Secretary for International Organizations Affairs*). Cités dans Wayne Bert, *The Reluctant Superpower. United States' Policy in Bosnia, 1991-95*, New York, St Martin's Press, 1997, pp. 160-161.

6. Dans son premier long discours de politique étrangère (30 avril 2000), Gore attaquait vigoureusement son adversaire républicain George W. Bush, sans se démarquer du programme de politique étrangère du président Clinton. Pour plus de détails sur cet épisode de la campagne présidentielle, voir Katharine Q. Seelye, « Gore contends Bush clings to outdated foreign policy », *New York Times*, 30 avril 2000 et Ceci Connolly, « Gore vows "forward" foreign policy », *Washington Post*, 1^{er} mai 2000.

7. George W. Bush, discours du 19 novembre 1999, cité par Doyle McManus, « U.S. casts about for anchor in waters of post-Cold War world », *Los Angeles Times*, 27 mars 2000. Sur la préparation de ce discours, voir Frank Bruni et Eric Schmitt, « Crash course : Bush crams for foreign policy tests », *International Herald Tribune*, 20 novembre 1999. Sur l'accueil fait à ce discours, voir l'éditorial non signé du *Washington Post*, « Bush as internationalist », *IHT*, 22 novembre 1999 et William Safire, « Bush passes a foreign policy test », *IHT*, 23 novembre 1999.

8. Condoleezza Rice, « Promoting the national interest », *Foreign Affairs*, février 2000, p. 46.

L'intérêt national bien entendu devrait, selon Condoleezza Rice, inclure cinq priorités :

1. Préserver la suprématie militaire des États-Unis, en s'assurant que tout est mis en œuvre pour éviter la guerre, et, si la prévention échoue, engager le combat pour la défense des intérêts américains.

2. Promouvoir le libre échange et tout ce qui contribue à la croissance économique des États-Unis et de leurs alliés.

3. Renforcer les liens avec les alliés des États-Unis, qui « partagent les valeurs américaines et peuvent ainsi partager le fardeau de la promotion de la paix ».

4. Développer les relations avec les grandes puissances, en particulier la Russie et la Chine.

5. Agir avec détermination contre les pays ou les régimes hostiles qui ont recours aux actes de terrorisme ou déploient des armes de destruction massive⁹.

Le schéma proposé correspond, de façon presque caricaturale, à la tradition réaliste américaine. Les droits de l'homme, la défense ou la promotion de grandes organisations internationales, le respect du droit international, le devoir d'ingérence humanitaire, aucun de ces objectifs n'est véritablement prioritaire. Ils ne sont pas ignorés, mais ils sont relégués au rang du marginal et de l'accessoire :

« L'idée que le pouvoir exercé par les États-Unis n'est légitime que s'il est mobilisé au nom de quelqu'un ou de quelque chose d'autre est fortement ancrée dans la tradition wilsonienne, et l'on en trouve des échos puissants au sein du gouvernement Clinton. À l'évidence, il n'y a rien de mal à faire quelque chose qui serve l'humanité tout entière, mais cela, d'une certaine façon, ne relève que d'un effet de second ordre »¹⁰.

Qu'est-ce à dire ? Ou plutôt qu'est-ce qui compte, en dernière instance ? La réponse, pour Condoleezza Rice, ne fait pas l'ombre d'un doute : les questions humanitaires ne sont jamais, seulement, des questions éthiques. Elles sont, d'abord et avant tout, des questions politiques, et si les États-Unis ne sont pas prêts à affronter, directement, les intérêts stratégiques sous-jacents aux grandes crises humanitaires, « s'ils ne savent pas de quel côté ils sont », ils risqueront de rester indéfiniment sur le terrain de leurs interventions extérieures pour séparer des adversaires qui leur seront également hostiles. Ils provoqueront ainsi la confusion et le désordre – le *mission creep* – si typiques, par exemple, de l'intervention en Somalie¹¹. En d'autres termes, le politique et le stratégique priment sur l'humanitaire.

Mais, comme tous les réalistes modernes, Condoleezza Rice a conscience du fait qu'on ne saurait, dans le monde de l'après-guerre froide, ignorer le champ des valeurs, la référence aux droits de l'homme et les principes de la démocratie libérale. Sa réponse, comme celle d'Hubert Védrine citée en exergue, est qu'on ne saurait séparer artificiellement deux conceptions distinctes de la politique étrangère : l'une, réaliste, fondée sur la notion de force et de rapports de force, l'autre, idéaliste,

construite à partir de principes politiques et moraux. La séparation arbitraire de ces deux visions, écrit-elle, « est peut-être adaptée au débat universitaire, mais elle est désastreuse pour la politique étrangère américaine », car les valeurs démocratiques, que nous voudrions universelles, ne le sont pas, tant s'en faut. « Or il n'est simplement pas possible d'ignorer et d'isoler [...] des États puissants qui ne partagent pas ces valeurs »¹². C'est faire preuve de bon sens que d'admettre que la sphère de la démocratie n'est pas universelle.

Cette position, qui se veut nuancée et équilibrée, penche en fait du côté du bon vieux réalisme. Il est clair, dans cette perspective, que la référence aux valeurs ne fait pas le poids face aux capacités d'influence et de nuisance des grandes puissances. On ne doit pas ignorer les questions éthiques, mais il faut être sans illusion : elles n'ont et ne peuvent avoir qu'un « effet secondaire ». Ce qui compte, d'abord et avant tout, c'est une juste appréciation de la puissance et des rapports de force entre les grands. C'est pourquoi les interventions militaires justifiées au nom de seules considérations humanitaires ne peuvent être, « au mieux, qu'exceptionnelles »¹³. On l'a compris, le programme de politique étrangère prôné par la principale conseillère du candidat Bush est éminemment partisan. Il se veut anti-clintonien : la répudiation, par excellence, d'une désastreuse politique des droits de l'homme, ponctuée par des incursions malheureuses en Somalie et en Haïti, et des interventions aussi mal conçues que mal préparées en Bosnie et au Kosovo.

La « doctrine » Clinton

La dénonciation républicaine de la politique étrangère des démocrates est-elle bien fondée ? On peut le croire, si l'on se situe à un moment fondateur : le moment où Bill Clinton énonce, pour la première fois, ses objectifs de politique étrangère. Inexpérimenté en la matière, l'ancien gouverneur de l'Arkansas souhaitait réhabiliter ce qu'il y avait de meilleur dans la politique extérieure de son prédécesseur démocrate, Jimmy Carter. Ce dernier avait privilégié les droits de l'homme pour contrer l'image des « hyper-réalistes » des gouvernements Nixon et Ford, à commencer par Henry Kissinger¹⁴. Clinton affirme vouloir faire mieux, en mettant l'accent sur

9. *Ibid.*, pp. 46-47.

10. *Ibid.*, p. 47. La même idée est exprimée plus brutalement encore par Richard Haass, lorsqu'il estime que la « vision néo-wilsonienne » des démocrates n'a qu'un effet « négligeable » sur les affaires internationales. « Dans le monde réel, écrit Haass, la promotion active de la démocratie doit être normalement reléguée derrière les intérêts principaux [des États-Unis] ». Richard N. Haass, « Fatal distraction : Bill Clinton's foreign policy », *Foreign Policy*, automne 1997, p. 113.

11. C. Rice, *art. cité*, p. 53.

12. *Ibid.*, p. 49.

13. *Ibid.*, p. 53.

14. On pourrait évidemment s'interroger sur la sincérité des choix cartériens. Voir Robert W. Tucker, *The Purposes of American Power. An Essay on National Security*, New York, Praeger Publishers, 1981, p. 22.

des considérations économiques et en postulant une nouvelle corrélation entre priorités économiques et considérations démocratiques et humanitaires.

Cette nouvelle approche fut esquissée peu de temps après la Convention nationale du Parti démocrate, devant le Los Angeles World Affairs Council, en août 1992. Clinton déclara ainsi qu'il ne se contenterait pas, comme Bush, de « courtiser » la vieille garde communiste en Chine, ou d'« apaiser » des tyrans tels que Saddam Hussein, comme on l'avait fait à la veille de la guerre du Golfe. Marquant son rejet de la « vieille école diplomatique », il annonça qu'il placerait les considérations économiques et commerciales au centre de sa politique étrangère – sans que pour autant, ajoutait-il, celles-ci l'emportent sur les questions éthiques. Il fit ainsi la promesse que les négociations commerciales avec la Chine seraient directement liées aux progrès accomplis dans le domaine des droits de l'homme¹⁵. Clinton prétendait redonner toute sa place à la question de la démocratie en politique étrangère ; il ne serait pas, comme Bush, « ambivalent » quant à la défense des régimes démocratiques, et il ne tenterait pas « d'établir des relations amicales avec des tyrans et des dictateurs »¹⁶.

Un an plus tard, alors que les leaders républicains du Congrès accusaient Clinton de ne pas avoir de vraie politique étrangère, celui-ci chargea Anthony Lake, son premier conseiller en matière de sécurité, de formuler une stratégie qui donnerait une vraie cohérence aux choix présidentiels. Les adjoints de Lake, Jeremy Rosner, Leon Fuerth et Donald Steinberg, proposèrent des expressions nouvelles, comme « engagement démocratique » ou encore « expansionnisme démocratique »... Mais c'est la formule proposée par Rosner, l'« élargissement démocratique » (*democratic enlargement*), qui fut finalement retenue : élevée au rang de principe digne de succéder à ceux énoncés par un George Kennan ou un Truman, la nouvelle « doctrine » fut présentée par Tony Lake, le 21 septembre 1993, dans un exposé adressé aux étudiants de l'École supérieure d'études internationales (SAIS) de l'université Johns Hopkins, avant d'être reprise quelques jours plus tard par le président Clinton, devant l'Assemblée générale de l'ONU (27 septembre 1993)¹⁷. Elle reposait sur une liste de bonnes intentions : encourager la naissance de « nouvelles démocraties » ; favoriser le développement du marché et les habitudes du libre échange au sein de sociétés traditionnellement réfractaires aux idées démocratiques ; constituer une véritable communauté internationale d'États et de régions démocratiques...

Le concept d'élargissement démocratique, comme l'a bien montré l'historien Douglas Brinkley, était « économique-centrique » ou encore « géo-économique ». Il renversait littéralement la théorie des dominos qui avait connu de si beaux jours à l'époque de l'intervention au Vietnam, et s'appuyait sur une hypothèse simple : désormais, chaque fois qu'un ancien pays communiste « passerait » à l'économie de marché, son régime politique se démocratiserait, et ses voisins, par contagion,

adopteraient bientôt les mêmes façons de faire. D'autres régimes « autoritaires », comme le Mexique et l'Indonésie, devaient aussi, peu à peu, basculer dans le camp démocratique, grâce à l'introduction ou au renforcement des mécanismes de marché. La doctrine donnait une place centrale au rôle des nouvelles classes moyennes. Elle postulait, selon Brinkley, que « seuls les pays disposant d'une classe moyenne prête à consommer [les produits du marché mondial] deviendraient démocratiques et adopteraient les valeurs occidentales concernant la défense du droit des citoyens, le respect de la diversité ethnique et la lutte contre le terrorisme »¹⁸. Limitée, dans un premier temps, aux questions commerciales (plus d'échanges) et politiques (plus de démocratie), la doctrine de l'élargissement est étendue au domaine militaire, à partir de janvier 1994, lorsque le président Clinton annonce une nouvelle priorité : élargir l'OTAN pour y inclure les nouvelles « démocraties de marché » (*free market democracies*) de l'Europe centrale.

Il s'agissait donc bien d'une tentative de concilier l'idéalisme wilsonien avec le réalisme pragmatique, comme l'affirma l'un des adjoints de Madeleine Albright, Strobe Talbott¹⁹. La synthèse fut-elle réussie ? Clinton donna-t-il autant d'importance à la question démocratique qu'à la question économique ? On peut en douter, lorsque l'on dresse le bilan de sa politique étrangère. Le nombre des accords économiques bilatéraux et multilatéraux, l'importance accordée aux grands accords commerciaux du GATT et de l'ALENA, la création de l'OMC, les moyens financiers mis à la disposition des entreprises américaines qui investissent en Russie et en Europe centrale (prêts garantis de l'Overseas Private Investment Corporation par exemple), tout indique que le commerce primait sur toute autre considération²⁰. Et pourtant la question de l'extension de la sphère des pays démocratiques ne fut pas complètement négligée, même si les préoccupations idéalistes n'empêchaient pas la prise en compte d'intérêts militaro-stratégiques.

15. Clinton, discours au Los Angeles World Affairs Council, août 1992, cité et analysé par Thomas H. Henriksen, « Clinton's foreign policy in Somalia, Bosnia, Haiti, and North Korea », *Essays in Public Policy*, Hoover Institution, Stanford University, 1996, pp. 4-5.

16. Clinton, intervention du 2 octobre 1992 à Milwaukee (Wisconsin), cité *ibid.*, p. 5.

17. Douglas Brinkley, « Democratic enlargement : The Clinton doctrine », *Foreign Policy*, n° 106, printemps 1997, pp. 114-119. 18. *Ibid.*, p. 118-119.

19. Strobe Talbott, « Democracy and the national interest », *Foreign Affairs*, novembre 1996, p. 49. Talbott précise que « plus est vaste et intégrée la communauté des nations qui choisissent des formes de gouvernement démocratique, plus les Américains vivront en sécurité et dans la prospérité, car les démocraties sont manifestement plus à même de respecter leurs engagements internationaux et moins prêtes à s'adonner au terrorisme, à endommager l'environnement, ou à se faire la guerre entre elles [que les États non démocratiques] » (pp. 48-49).

20. Voir Tony Smith, « After the Cold War : Wilsonianism resurgent ? », dans *America's Mission*, Princeton, Princeton University Press, 1994, pp. 311-345 ; Frank Ninkovich, « The return of normal internationalism and the end of the Wilsonian century », dans *The Wilsonian Century. U.S. Foreign Policy since 1900*, Chicago, Chicago University Press, 1999, pp. 281-292, et, sur les aspects économiques, Joan E. Spero et Jeffrey A. Hart, *The Politics of International Economic Relations*, St Martin's Press, 1997, 5^e éd.

L'échec des premières interventions humanitaires

L'idéalisme clintonien dans sa forme pure ne sera que de courte durée, à cause de la difficulté du terrain choisi, du manque de réceptivité de l'opinion publique (mal préparée à comprendre le sens des interventions humanitaires) et de l'impréparation des acteurs militaires. L'échec de l'intervention en Somalie est, à cet égard, exemplaire. Cette intervention, due, il est vrai, à l'initiative de George Bush (qui venait de perdre l'élection présidentielle de 1992), fut reprise et prolongée par Clinton, qui accepta de placer les troupes américaines sous le commandement de l'ONU. L'intérêt national des États-Unis n'était pas décrit en termes stratégiques ou militaires. Le seul objectif poursuivi, selon Madeleine Albright, était la « reconstruction de la société somalienne et la promotion de la démocratie dans cette nation profondément divisée »²¹. La débâcle d'octobre 1993 (18 morts, plus de 100 blessés graves chez les soldats américains), lors d'un assaut mal conduit contre les milices de Mohamed Farrah Aidid, incita les États-Unis à retirer leurs troupes quelques mois plus tard, en mars 1994, sans que l'objectif initial ait été réellement explicité.

L'intervention militaire en Haïti correspondait mieux, en apparence, aux objectifs wilsoniens de Clinton : un président, Jean-Bertrand Aristide, triomphalement élu avec 67 % des voix en décembre 1990, avait été renversé neuf mois plus tard par un coup d'État militaire. Il avait trouvé refuge aux États-Unis, alors qu'une politique répressive et l'effondrement économique de Haïti incitaient des dizaines de milliers de réfugiés à gagner le continent par tous les moyens. L'intervention américaine d'octobre 1994 – l'envoi de plus de 20 000 *Marines* – était justifiée au nom de la démocratie (restaurer un président légalement élu) et de certaines considérations de politique intérieure (protéger les frontières américaines contre un afflux « incontrôlable » d'immigrés clandestins).

Les trois ans de tergiversations américaines à l'égard de la Bosnie, avant les frappes aériennes d'août 1995 et la signature des accords de Dayton (décembre 1995), montrent bien la difficulté qu'il y a à définir clairement l'intérêt national, particulièrement si celui-ci touche à des questions humanitaires. En 1992, la position républicaine, aussi discutable soit-elle, avait l'avantage de la clarté : il n'y aurait pas d'intervention militaire américaine, faute d'intérêt national. James Baker, le Secrétaire d'État, n'eut pas la moindre hésitation à exprimer le sentiment de son gouvernement en déclarant : « *We don't have a dog in that fight* »²². Clinton, au contraire, alors qu'il était candidat à l'élection présidentielle, n'avait de cesse de dénoncer le manque de principes du parti républicain, si contraire, à son avis, aux « valeurs » américaines. Il recommandait, si nécessaire, une intervention aérienne pour faciliter la livraison de l'aide humanitaire. Mais la position de Clinton devenu président perdit toute sa clarté de principe. Inexpérimenté en politique étrangère, il

semblait s'attendre à ce que ses conseillers trouvent un point de vue consensuel. Le résultat, comme l'a bien montré Elizabeth Drew, fut tout autre : il donnait à voir la confusion la plus complète. Ainsi, certains conseillers, comme Anthony Lake, étaient favorables à des frappes aériennes et invoquaient, pour les justifier, deux considérations distinctes : les droits de l'homme (mettre fin aux atrocités) et la sécurité des États-Unis (la guerre menace le flanc Sud de l'OTAN). D'autres, comme Les Aspin, le ministre de la Défense, et Colin Powell, le Commandant en chef des armées, s'opposèrent à toute intervention. D'autres, enfin, comme Warren Christopher, restaient hésitants²³. L'un des participants au Comité des principaux décideurs²⁴ affirma que les séances de travail du comité s'apparentaient plus « à de la thérapie de groupe qu'à des réunions de prise de décision »²⁵. Colin Powell était plus critique encore : ces réunions lui rappelaient ces « discussions passionnées de thésards, ou encore ces séminaires de *think-tank* où la plupart de mes nouveaux collègues ont passé douze années de leur vie, alors que leur parti n'était plus au pouvoir »²⁶. Les éléments institutionnels de la décision, et en particulier le décret présidentiel n° 25 (*Presidential Directive 25*) concernant les interventions humanitaires, contribuaient à la confusion et à l'indécision présidentielles. Ce décret, en effet, offrait d'utiles précisions sur le rôle du commandement militaire en cas d'intervention, sur la nécessité de définir les objectifs et de prévoir une stratégie de sortie et sur les modes de financement nécessaires à ce type d'opération. Mais il restait étonnamment vague quant à la nature de l'intérêt national des États-Unis : l'intervention se justifiait si « la sécurité internationale était menacée », ou encore en cas de « désastre humanitaire de grande ampleur »²⁷. Aucun de ces termes n'était explicité dans la directive présidentielle.

L'indécision dura trois ans et la volonté originellement proclamée par Clinton d'utiliser tous les moyens, y compris la force, pour établir une « démocratie multi-ethnique » en Bosnie, ne fut réactivée qu'au mois d'août 1995, après la chute des

21. Madeleine Albright, audition devant la sous-commission « Sécurité internationale, organisations internationales et droits de l'homme » de la Commission des Affaires étrangères de la Chambre, 24 juin 1993, citée par Th. Henriksen dans « Clinton's foreign policy », art. cité, p. 11.

22. Cité dans Elizabeth Drew, *On the Edge : The Clinton Presidency*, New York, Simon and Schuster, 1994, p. 139.

23. *Ibid.*, ch. 10.

24. Le *Principals Committee* réunissait, outre les personnes déjà mentionnées, le directeur de la CIA, le représentant des États-Unis à l'ONU, Madeleine Albright, l'adjoint d'Anthony Lake, Sandy Berger, et le représentant de Gore au Conseil national de sécurité, Leon Fuerth.

25. Cité dans E. Drew, *op. cit.*, p. 146.

26. Colin Powell, *My American Journey*, New York, Ballantine, 1995, cité dans Wayne Bert, *The Reluctant Superpower*, *op. cit.*, pp. 276-277.

27. David Callahan, *Unwinnable Wars. American Power and Ethnic Conflict*, 1997, New York, Twentieth Century Fund, Hill and Wang, 1997, p. 42. Pour plus de détails sur PD-25, voir le témoignage de Madeleine Albright dans les auditions de la Commission budgétaire de la Chambre : House Appropriations Committee, *Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations for 1995*, Washington, USGPO, 1995, pp. 584-588.

zones dites « protégées » de Srebrenica et de Zepa. Trois éléments contextuels incitèrent Clinton et ses conseillers à lancer l'opération *Deliberate Force* (frappes aériennes de l'OTAN contre les infrastructures serbes en Bosnie) : la pression des alliés européens, favorables à une intervention aérienne, celle du Congrès des États-Unis, prêt à lever unilatéralement l'embargo américain contre les ventes d'armes destinées à la Bosnie, et surtout le succès de l'offensive croate²⁸ contre les Serbes de Bosnie et de Croatie. C'est ce dernier événement qui, selon Wayne Bert, démontra que les Serbes ne constituaient pas un adversaire invincible, et effaça, chez les décideurs, la peur malade de se retrouver, en cas d'intervention, dans la situation d'enlèvement et d'échec que les Américains avaient connue au Vietnam, au Liban (sous Reagan) et en Somalie (sous Clinton). Le succès de l'opération *Deliberate Force* allait guérir une fois pour toutes les États-Unis de cette maladie qualifiée par les historiens de « syndrome du Vietnam ». L'accord de Dayton (14 décembre 1995) fut respecté, parce qu'il fut mis en œuvre sur le terrain par 60 000 soldats de l'OTAN. L'accord ne répondait pas aux premières exigences exprimées par Clinton lors de sa campagne présidentielle de 1992 : il ne créait pas les prémisses d'une démocratie multiethnique, à l'image des États-Unis, il consolidait plutôt un système pacifié, mais peu démocratique, de juxtaposition ethnique, un *modus vivendi* fondé sur la coexistence d'une République serbe et d'une Fédération croato-musulmane²⁹.

Le Kosovo et l'intérêt national des États-Unis

Fallait-il, trois ans plus tard, après l'échec de la Conférence de Rambouillet, intervenir militairement au Kosovo, dans le cadre de l'OTAN ? Cette question soulevait à nouveau celle de l'intérêt national des États-Unis³⁰. Pour les adversaires de l'interventionnisme clintonien, comme Michael Mandelbaum, il n'y avait là aucun intérêt national clairement identifiable. Il s'agissait d'une « petite et ancienne possession ottomane, dénuée d'intérêt stratégique ou de valeur économique, avec laquelle les États-Unis n'avaient jamais établi de liens historiques, géographiques ou sentimentaux »³¹. Pour les conseillers du Président, l'intervention se justifiait pour trois raisons : humanitaires (il fallait mettre fin au nettoyage ethnique entrepris par Milosevic), de sécurité (l'arrivée massive de réfugiés kosovars dans les pays voisins risquait de « déstabiliser » le sud-est de l'Europe et des pays nouvellement acquis aux valeurs démocratiques), et de crédibilité³² (l'OTAN était déjà intervenue en Bosnie ; ne pas intervenir au Kosovo, après l'échec de la Conférence de Rambouillet, ne pouvait qu'encourager la perpétuation des politiques de génocide et de nettoyage ethnique³³).

L'intérêt de ces explications, pour notre propos, tient à leur complexité même. Il ne s'agissait pas pour l'OTAN, contrairement à ce qu'affirmait Michael Mandelbaum, de créer une nouvelle doctrine d'intervention militaire fondée sur

le seul devoir d'ingérence humanitaire. L'intérêt national des États-Unis n'était pas un objet simple mais un « mélange » de principes éthiques, d'intérêts géostratégiques et de considérations d'image et de crédibilité. Il n'y avait pas de dilemme pour les décideurs américains et leurs alliés – ou bien intervenir au nom de la morale, ou bien oublier la morale et agir au nom de la seule *Realpolitik* – mais bien plutôt de la complication. L'affirmation d'une éthique était indissociable d'une réflexion sur les moyens et ceux-ci étaient, à leur tour, déterminés par une évaluation réaliste des « coûts et bénéfices », qui pouvait, *in fine*, entrer en conflit avec les principes initialement défendus. La seule intervention aérienne, sans présence de troupes au sol, n'allait-elle pas accélérer le processus de nettoyage ethnique ? Fallait-il cibler, en Serbie, des sites industriels (et donc d'innocentes populations civiles), plutôt que de risquer, sur le terrain, des vies de militaires alliés ? Ces questions étaient légitimes : elles exprimaient bien la difficulté de maintenir une position éthique intransigeante en situation de guerre. De grandes atrocités furent évitées grâce à de petites atrocités – imprévues, il est vrai, le plus souvent (comme le bombardement de l'ambassade de Chine à Belgrade), mais qui ne permettaient pas de conclure à « l'échec parfait » décrit par Michael Mandelbaum. Après coup, il semble bien que certains motifs d'intervention ont pesé plus que d'autres et je crois, avec Pierre Hassner, que « le plus puissant et en tout cas le plus immédiat a été celui de sauver la crédibilité des gouvernements occidentaux après des mois et des mois de menaces jamais exécutées »³⁴.

28. Cette offensive fut facilitée par d'évidentes violations de l'embargo (Zagreb importait des armes lourdes de Russie, d'Ukraine, de Slovaquie, d'Israël, de Singapour, pour plus d'un milliard de dollars) et par le rôle, encore mal documenté, d'une entreprise dirigée par d'anciens officiers américains et chargée par le Département d'État de former les cadres de l'armée croate. Sur le rôle de cette entreprise « privée », la MPRI (Military Professional Resources Incorporated), voir Thomas H. Henriksen, « Covert operations, now more than ever », *Orbis*, hiver 2000, p. 152.

29. W. Bert, *The Reluctant Superpower*, *op. cit.*, pp. 220-233. Pour plus de détails sur la négociation de cet accord, voir Richard Holbrooke, *To End a War*, New York, Random House, 1998, pp. 231-312.

30. Le Congrès n'avait pas ignoré la question du Kosovo, puisqu'il lui consacrait des auditions dès 1987. Rappelons, par ailleurs, que le président Bush, informé par les services de renseignement américains du déclenchement possible de violences serbes au Kosovo, avait pris soin d'envoyer un message à Milosevic, précisant que, « en cas de conflit provoqué par une action serbe au Kosovo, les États-Unis étaient prêts à utiliser la force contre les [troupes] Serbes du Kosovo et la Serbie proprement dite ». Message de décembre 1992, cité dans D. Callahan, *Unwinnable Wars*, *op. cit.*, p. 117. Clinton, nouvellement élu, avait été informé du contenu de ce message et l'avait approuvé.

31. Michael Mandelbaum, « A perfect failure. Nato's war against Yugoslavia », *Foreign Affairs*, septembre 1999, p. 8. Dans un article plus ancien et outrancier, Mandelbaum avait ridiculisé la politique des droits de l'homme de Bill Clinton comme une politique de « travailleur social », ou encore comme une « politique étrangère à la Mère Teresa » (M. Mandelbaum, « Foreign policy as social work », *Foreign Affairs*, janvier 1996, pp. 16-32).

32. La crédibilité américaine fut fortement entamée lorsque, au moment des premières exactions serbes en Bosnie (avril 1992), ou lors du bombardement de Dubrovnik, Bush refusa non pas l'emploi de la force contre la Serbie mais la simple « menace de l'emploi de la force ». Il était clair, à partir de l'été 1992, que les États-Unis n'agiraient plus en « policier du monde » et que leur crédibilité vis-à-vis du pouvoir serbe en serait fortement affectée. Voir Wayne Bert, *The Reluctant Superpower*, *op. cit.*, pp. 116-119.

33. Voir James B. Steinberg, « A perfect polemic. Blind to reality on Kosovo », *Foreign Affairs*, novembre 1999, pp. 128-133.

34. Pierre Hassner, « De la demi-guerre à la demi-paix », *Le Monde*, 4 avril 2000.

Le Congrès, le Président et l'intérêt national

La définition présidentielle de l'intérêt national, dans un système de séparation et de partage des pouvoirs de politique étrangère, est nécessairement infléchie par les débats parlementaires. Par « débats », j'entends l'élaboration des projets de loi, les auditions du Congrès, les discussions au sein des puissantes commissions spécialisées, les consultations fréquentes entre les agents de l'exécutif et les leaders du Congrès. Ces débats sont particulièrement vifs lorsque le Président envisage de mobiliser l'armée américaine pour une intervention extérieure. Ils sont inévitables parce que la Constitution américaine, pur produit du siècle des Lumières, a été conçue selon une logique anti-monarchique.

La Constitution instaure, certes, un pouvoir présidentiel, mais ce pouvoir est faible parce qu'il est d'emblée partagé avec le Congrès. Le Président est le commandant en chef des armées, il négocie les traités, il nomme les ambassadeurs... Mais le Congrès seul dispose du droit de déclarer la guerre, de voter le budget des armées, de réglementer le commerce, de ratifier les traités et de confirmer les nominations des ambassadeurs. Le principe de séparation des pouvoirs légitime donc la complication, c'est-à-dire le partage et l'enchevêtrement des pouvoirs et, par implication, la possibilité du conflit ou de malentendus entre le Président et le Congrès. Dans la logique des fondateurs de la République américaine, le partage des pouvoirs offrait une garantie essentielle : la certitude que la définition de l'intérêt national ne serait pas le fait du prince, mais le résultat d'une négociation raisonnable entre un chef de l'exécutif et deux assemblées élues. En réalité, le système de poids et de contrepoids inauguré en 1787 ne fut pas toujours aussi équilibré que l'avaient souhaité ses inventeurs, et la tradition voulut que les présidents *fassent* la guerre, sans attendre que les Congrès la *déclarent*. L'urgence, le fait que le Congrès n'était pas en session, la nécessité de riposter à une attaque soudaine pouvaient justifier un certain activisme présidentiel. Mais cet activisme d'exception devint la règle, contre les intentions expresses des Pères fondateurs : les armées américaines sont ainsi intervenues plus de deux cents fois à l'étranger, mais cinq guerres seulement furent formellement « déclarées » par le Congrès et moins de quatre-vingt-dix guerres non déclarées reçurent son soutien explicite.

Pour rétablir l'équilibre des pouvoirs et éviter la répétition de la plus désastreuse des guerres non déclarées, celle du Vietnam, le Congrès adopta, en 1973, la Résolution sur les pouvoirs de guerre (*War Powers Resolution*). Cette loi, toujours en vigueur, exige du Président qu'il consulte le Congrès « dans tous les cas possibles », avant d'engager ses forces dans un « conflit armé » (*hostilities*), ou encore une « situation imminente de conflit armé ». La loi précise qu'à la fin d'une période non négociable de quatre-vingt-dix jours (soixante jours, éventuellement prolongés de trente jours en cas de nécessité absolue), le Président devra interrompre toute

activité militaire à l'étranger s'il ne reçoit pas du Congrès l'autorisation expresse de continuer son intervention. Les imprécisions du texte de la loi (Qu'est-ce qu'une « situation de conflit » ? Quand la consultation est-elle « possible » ? Qui, au Congrès, doit être informé ?) n'ont pas facilité sa mise en application, et tous les présidents américains, depuis Nixon, ont soigneusement évité d'inscrire « leurs » guerres dans le cadre législatif contraignant de ce texte³⁵. Reagan optait ainsi pour des interventions rapides (moins de quatre-vingt-dix jours en situation de conflit au Liban, à Panama et en Libye) ; Bush envoyait 400 000 hommes en Arabie saoudite en situation de conflit « non imminent », avant de solliciter et d'obtenir le soutien du Congrès pour la phase active de la guerre du Golfe ; Clinton n'envoyait des troupes en Haïti qu'en situation de paix, après l'envoi d'une mission de bons offices réunissant le sénateur Nunn, l'ancien président Carter et le général Colin Powell.

Peu importe, au fond, que la Résolution sur les pouvoirs de guerre ne soit pas vraiment appliquée. La loi existe comme une menace et un rappel au chef de l'exécutif : « Vous ne pouvez pas définir seul l'intérêt national, et si vous oubliez de consulter le Congrès, celui-ci pourra vous forcer à mettre fin à votre intervention militaire ». Tout président est donc tenu d'informer le Parlement, de consulter les présidents des grandes commissions spécialisées, de négocier avec les responsables des commissions budgétaires. Et il dispose d'un avantage certain sur ces interlocuteurs : il est maître du calendrier des « actions » de politique extérieure, il peut créer la surprise ou la crise, il peut aussi invoquer l'urgence d'une intervention et mettre le Congrès devant le fait accompli. Mais il ne peut faire l'économie d'une discussion sérieuse avec le législatif. En fait, il ne peut mener à bien aucune action extérieure sans le soutien explicite ou implicite de ce dernier. Au surplus, ce soutien reste toujours décisif pour convaincre, le moment venu, l'opinion publique du bien-fondé d'une intervention. Quant aux parlementaires, Robert Zoellick a bien résumé le dilemme auquel ils sont confrontés en face d'une présidence déterminée :

« Si le Congrès vote contre l'utilisation de la force, cela risque de restreindre la marge de manœuvre dont dispose l'exécutif pour résoudre une crise par des moyens diplomatiques associés à une menace militaire, au point de rendre un conflit [violent] plus probable encore, et ce sera alors le Congrès qui en portera le blâme. À l'inverse, si le Congrès autorise d'emblée l'utilisation de la force, cela veut dire qu'il a cédé au pouvoir présidentiel. Aussi le Parlement a-t-il tendance à repousser son vote aussi longtemps que possible pour perpétuer ainsi, par d'autres moyens, son influence sur l'exécutif »³⁶.

35. Pour plus de détails sur ces débats fondateurs et l'évolution des pouvoirs de guerre du Congrès, voir Denis Lacorne, « Une présidence hamiltonienne : la politique étrangère de Ronald Reagan », *Revue française de science politique*, août 1989, pp. 539-562, et l'ouvrage à paraître de Pierre Hassner (dir.) sur la politique étrangère américaine, Bruxelles, Complexe.

36. Robert Zoellick, « Congress and the making of U.S. foreign policy », *Survival*, hiver 1999-2000, p. 33.

En fait, le dialogue entre l'exécutif et le Congrès sera d'autant plus fructueux que le Président et ses conseillers auront su défendre leur conception de l'intérêt national. Deux interventions militaires très différentes, celle de Somalie et celle de Bosnie, permettent d'illustrer la nature de ce dialogue conflictuel.

Dans le premier cas, l'intervention était conçue comme une opération humanitaire, sans lien aucun avec l'intérêt national des États-Unis³⁷. Lorsque les choses tournent mal, en octobre 1993, le Président et ses conseillers se tournent vers le Congrès pour obtenir son appui. C'est un double échec, d'une part parce que la commission budgétaire du Sénat (Senate Appropriations Committee) est déjà en train de réduire la participation financière des États-Unis aux opérations de maintien de la paix de l'ONU, d'autre part parce que le Secrétaire d'État en exercice, Warren Christopher, commet l'erreur de ne pas présenter de stratégie claire au Congrès : il s'en remet complètement à l'opinion des élus, dont il attend les conseils. Le résultat, d'après les témoins de l'époque, est un véritable chahut... Privé d'appui au Congrès, incapable de concevoir une nouvelle stratégie politico-militaire, l'exécutif en tire la conséquence logique et met fin, de façon humiliante, à l'intervention³⁸.

Dans le deuxième cas, le Président devait faire face à une opinion publique et à un Congrès hostiles à toute intervention militaire. L'opposition républicaine, majoritaire aux deux Chambres depuis les élections législatives de 1994, s'était notablement durcie contre un président à qui l'on reprochait son impréparation et sa tendance à agir au coup par coup. Les obstacles semblaient donc insurmontables et, d'ailleurs, en octobre 1995, quelques jours avant la Conférence de Dayton, la Chambre des représentants votait une résolution indicative (*non-binding resolution*) exprimant son opposition à tout envoi de troupes américaines en Bosnie, par 315 voix contre 103. Et pourtant, le Président et ses conseillers réussirent à imposer leur vision de l'intérêt national, après avoir mené une « intense campagne de relations publiques »³⁹ auprès des parlementaires les plus susceptibles de se rallier à leur point de vue. Cette campagne a consisté en de multiples auditions des ministres et des conseillers présidentiels devant les commissions du Congrès dont la décision pèse le plus lourd, comme la commission sénatoriale des armées (Senate Armed Services Committee) ; en de nombreuses discussions avec la minorité de dirigeants républicains favorables à l'intervention ; en un engagement formel quant à une future « stratégie de sortie » (la promesse que le contingent américain ne resterait qu'un an en Bosnie) ; et surtout, comme l'a récemment révélé David Hollbrooke, le principal négociateur des accords de Dayton, en une organisation systématique de missions d'information dans les Balkans pour les parlementaires les plus indécis : près de soixante-dix élus de la Chambre des représentants, soit 15 % du total, eurent l'occasion de visiter un ou plusieurs pays des Balkans, lors du seul mois de décembre 1995⁴⁰.

Après le succès des accords de Dayton et leur signature à Paris, le Congrès refusa de se prononcer directement sur l'envoi d'un large contingent américain (20 000 hommes) au sein de la force d'intervention de l'OTAN (Implementation Force ou IFOR). La Chambre des représentants se contenta de voter une résolution ambiguë exprimant son soutien aux troupes de l'IFOR, tout en « désavouant » la décision du déploiement. Mais les partisans d'un blocage des fonds nécessaires aux opérations de pacification prévues par les accords de Dayton ne réussirent pas à l'imposer (210 voix en faveur du blocage contre 218)⁴¹.

Les attermoissements du Congrès et le soutien public de quelques leaders républicains tels que Bob Dole rendaient possible le déploiement du contingent américain. Il reste que l'opinion publique maintenait son désaccord, au lendemain même des accords de Dayton : 58 % d'un échantillon national d'Américains interrogés par CBS exprimaient leur opposition à tout envoi de troupes en Bosnie (33 % étaient favorables à l'intervention). Paradoxalement, Clinton améliorait son score dans le domaine général de la politique étrangère : en juin 1995, d'après un sondage de l'Institut Gallup, seulement 37 % des Américains approuvaient sa politique étrangère ; ils étaient 46 % à le faire après l'annonce d'une intervention militaire en Bosnie. Comme l'a noté l'un des meilleurs spécialistes de l'opinion publique américaine, William Schneider, « tout se passait comme si le Président gagnait des points dans l'opinion publique parce qu'il avait su la défier »⁴².

37. Les conflits dans ce pays, disait l'ambassadeur des États-Unis en Somalie, ne représentent « aucun enjeu de valeur pour qui que ce soit dans le monde de l'après-guerre froide », cité par Bruce W. Jentleson, « Who, why, what and how : Debates over post-Cold War military intervention », dans Robert J. Lieber (ed.), *Eagle Adrift, American Foreign Policy at the End of the Century*, New York, Longman, 1997, p. 52.

38. E. Drew, *On the Edge*, op. cit., pp. 327-328.

39. R. Holbrooke, *To End a War*, op. cit., pp. 174 et 317.

40. *Ibid.*, pp. 173-174, 210, 277, 310-317. Holbrooke précise que, pour « renforcer la position du gouvernement vis-à-vis du Congrès », il rédigea et adressa une lettre à Bill Clinton, indiquant que chacun des cosignataires de l'accord de Dayton (les présidents Milosevic, Tudjman et Izetbegovic) s'engageait personnellement à garantir la « sécurité » des troupes de l'OTAN. La lettre était signée par les trois présidents (p. 310). Concernant la signature finale des accords de Dayton à Paris, Holbrooke observe que, « de façon touchante et révélatrice d'une certaine fierté blessée, le ministre des Affaires étrangères français choisit de [substituer] au nom des Accords de Paix de Dayton, celui de "Traité de l'Élysée" et insista pour que les orateurs omettent dans leur message toute référence à Dayton. De plus, il fit asseoir Tony Lake, Sandy Berger, le général Clark et moi-même près du fond de la salle, derrière de nombreux officiels et invités qui n'avaient pas pris la moindre part aux négociations [...] En imposant de façon aussi cavalière les pouvoirs éphémères du protocole, quelques bureaucrates du Quai d'Orsay diminuaient d'autant l'importance de la contribution de leur pays à la réalisation de la paix en Bosnie » (p. 322).

41. B. Jentleson, « Who, why, ... », texte cité, p. 47.

42. William Schneider, « The new isolationism », dans R. Lieber (ed.), *Eagle Adrift*, op. cit., p. 36. Il convient de noter, par ailleurs, que l'opinion publique américaine n'est pas opposée, par principe, à une intervention militaire américaine à l'étranger. Andrew Kohut et Robert Toth ont montré qu'environ 30 % des Américains pouvaient être considérés comme « interventionnistes », 21 % comme « non interventionnistes », 48 % restant sur une position indécise ou ambivalente. Voir Kohut et Toth, « Arms and the people », *Foreign Affairs*, novembre 1994, cité dans B. Jentleson, op. cit., p. 50. Pour plus de détails sur l'opinion américaine et la crise bosniaque, voir W. Bert, *The Reluctant Superpower*, op. cit., pp. 85-91.

La « doctrine » Clinton en fin de parcours

Comment le président Clinton définit-il, en fin de mandat, sa politique des droits de l'homme ? Quelle substance donne-t-il à sa « doctrine » ? Comment explique-t-il les succès, mais aussi les échecs de la stratégie américaine de prévention des conflits ? L'échec le plus sérieux fut sans doute celui du Rwanda. Les spécialistes américains de la région des Grands Lacs n'ignoraient pas les risques de guerre civile, avec leurs conséquences génocidaires. Les rapports annuels sur les droits de l'homme du Département d'État dénonçaient bien, dans les années quatre-vingt-dix, les violences commises sur les Tutsi par le gouvernement du président Habyarimana, et les africanistes du Département d'État et du Conseil national de sécurité donnèrent effectivement l'alerte au début de l'année 1994⁴³. Les États-Unis auraient-ils pu intervenir ? Ils n'étaient sans doute pas prêts pour une intervention militaire directe, mais, comme l'a bien montré David Callahan, ils avaient assez d'influence à l'ONU pour renforcer le rôle et les capacités d'intervention des forces de l'UNAMIR. Mais l'échec de l'intervention somalienne sous l'égide des Nations unies créait, à Washington, un climat délétère. Il fallait savoir « dire non » à l'ONU, avait déclaré Clinton en septembre 1993, quelques mois avant que Bob Dole, le leader de l'opposition républicaine au Sénat, ne défende une proposition de loi destinée à limiter la participation américaine aux opérations de maintien de la paix de l'Organisation (janvier 1994). À l'approche du génocide rwandais, c'était interdire à l'ONU les moyens d'une intervention musclée. « On n'aurait pas pu faire pire », selon Callahan⁴⁴.

Lors de son dernier voyage en Europe, en juin et juillet 1999, Clinton a fait son *mea culpa*, en reconnaissant, au cours d'une conférence de presse à Cologne, que les États-Unis étaient intervenus trop tardivement en Bosnie et en regrettant que rien n'eût été fait au Rwanda : « Nous ne devons pas laisser faire un génocide, ou du nettoyage ethnique, en quelque point du globe que ce soit, si nous avons le pouvoir de l'empêcher ». Clinton réaffirma cette position lors d'une revue des troupes américaines en Macédoine, en juin 1999 : « Si quelqu'un poursuit des civils innocents et tente de les exterminer à cause de leur race, de leur origine ethnique ou de leur religion, nous l'empêcherons, si nous en avons le pouvoir »⁴⁵. Quelle est la nature de ce pouvoir d'empêcher ? Dans quelles circonstances peut-il s'exercer ? Sandy Berger, le conseiller du Président pour les questions de sécurité nationale, a donné des éléments de réponse dans un récent entretien au *Wall Street Journal*. Pour lui, un tel pouvoir n'est ni automatique, ni tous azimuts. Il n'est envisageable qu'à trois conditions :

1. Qu'il y ait, au départ, un « intérêt national » pour les États-Unis, c'est-à-dire un intérêt stratégique (par exemple un risque de guerre régionale).

2. Que le soutien des principaux alliés des États-Unis soit acquis (sans lequel l'OTAN, par exemple, ne pourrait être mobilisée).

3. Que le Président et ses conseillers aient la certitude que l'intervention militaire fera, sur le terrain, une différence.

Faute du soutien consensuel de leurs alliés, les États-Unis, concluait Berger, « n'ont ni la capacité, ni la responsabilité de venir en aide à tous les peuples en difficulté. » Pour ces raisons, il est exclu qu'ils interviennent dans un pays comme la Sierra Leone. Les États-Unis seraient-ils intervenus au Kosovo, s'ils n'avaient pas obtenu le soutien direct de leurs alliés occidentaux ? Non, répond Berger. Quant au Rwanda, si c'était à refaire, les États-Unis auraient pu, effectivement, intervenir, mais ils se seraient contentés d'un objectif modeste : créer des zones de sécurité pour les Tutsi⁴⁶.

En d'autres termes, mieux on cerne la « doctrine Clinton », plus on se rapproche de la position « réaliste » prônée par Condoleezza Rice⁴⁷. Ceci est plus vrai encore si l'on considère la politique suivie à l'égard de la Chine. Il était bien question, lors du premier mandat de Clinton, d'imposer à celle-ci le respect de certaines normes démocratiques : les droits de l'homme ne seraient pas sacrifiés sur l'autel du commerce et les démocrates ne répéteraient pas les erreurs commises par Bush-père au lendemain du massacre de la place Tiananmen. On sait aujourd'hui que ces bonnes intentions ne furent guère respectées et que les dernières négociations commerciales américano-chinoises de 1999 étaient placées sous le signe du « découplage » (*de-linking*) entre commerce et droits de l'homme, c'est-à-dire que la question du respect de ces derniers avait cessé de constituer un préalable aux négociations commerciales entre la Chine et les États-Unis⁴⁸. La nouvelle démarche du gouvernement américain violait-elle les postulats wilsoniens de la « doctrine Clinton » ? Pas vraiment, si l'on accepte la nouvelle casuistique des conseillers du Président qui fondèrent leur défense et illustration du clintonisme sur l'utilisation métonymique du mot « démocratisation », désormais substitué aux expressions plus

43. D. Callahan, *Unwinable Wars*, *op. cit.*, pp. 111-113. Rappelons que le génocide proprement dit, planifié depuis des mois, commença le 6 avril 1994, après l'attaque et la destruction de l'avion qui transportait les présidents du Rwanda et du Burundi.

44. *Ibid.*, p. 114. Le commandant des forces de maintien de la paix de l'ONU, le général Romeo Dallaire, aurait pu, selon Callahan, mettre fin au massacre des Tutsi s'il avait disposé au milieu du mois d'avril d'un contingent de 5 000 à 8 000 hommes. Au lieu de satisfaire la demande du général, le Conseil de sécurité de l'ONU préféra réduire le contingent de l'UNAMIR à 270 hommes...

45. Bob Davis, « Cop of the world ? Clinton pledges U.S. power against ethnic cleansing, but his aides hedge », *Wall Street Journal* (édition des États-Unis), 6 août 1999.

46. Entretien de Sandy Berger avec le *Wall Street Journal*, même date.

47. Sur les convergences inattendues des politiques étrangères démocrate et républicaine, voir Norman Podhoretz, « Strange bedfellows : A guide to the new foreign policy debates », *Commentary*, décembre 1999.

48. La mise en sourdine de la question des droits de l'homme fut confirmée par Madeleine Albright lors d'une visite officielle en Chine, en mars 1999. Elle déclarait : « Nous avons décidé, depuis quelque temps, que ce n'était pas une bonne idée de lier (*link*) les droits de l'homme et le commerce, et que nous ferions, en vérité, mieux progresser les choses dans ces deux directions si elles n'étaient pas liées entre elles ». Jane Perlez, « In Beijing, Albright talks tough on rights », *International Herald Tribune*, 2 mars 1999.

classiques de « démocratie » et de « droits de l'homme ». Seule compte, d'après Strobe Talbott, « la conviction que la continuation des engagements culturels et économiques [entre la Chine et les États-Unis] est le meilleur moyen de faire avancer la *démocratisation*. Une telle conception ne signifie pas qu'on donne carte blanche aux autorités chinoises en matière de droits de l'homme, mais qu'on reconnaît que la Chine a changé considérablement depuis un passé récent, et qu'on raisonne sur le long terme. Les autorités en place ont peur d'assouplir leurs moyens de contrôle politique, mais le Chinois moyen est bien plus libre aujourd'hui qu'il ne l'était lorsque la Chine commença à ouvrir ses frontières dans les années soixante-dix »⁴⁹.

Al Gore, l'héritier de Clinton

On peut attendre du vice-président Gore qu'il reprenne à son compte, une fois désigné comme candidat par la Convention démocrate, tout ou partie de la « doctrine Clinton » en politique étrangère. Mais cette doctrine, on l'a désormais compris, n'a pas un contenu fixe. Elle oscille entre les meilleures intentions wilsoniennes du premier mandat et le néoréalisme des dernières années du second. Elle repose sur un équilibre instable entre le souci de « l'humanitaire », périodiquement réaffirmé, et le désir de pérenniser la prééminence économique, culturelle et militaire des États-Unis. Tantôt ceux-ci interviennent à l'étranger pour défendre et restaurer le verdict du suffrage universel (en Haïti, par exemple), tantôt ils privilégient l'amélioration des relations commerciales dans l'espoir de faciliter, à très long terme, une relative « démocratisation » de la société civile du partenaire privilégié (la Chine par exemple) ; tantôt, enfin, ils interviennent pour empêcher des actes de génocide et de nettoyage ethnique (au nord de l'Irak, en Bosnie et au Kosovo), mais ces interventions multinationales ne sont jamais purement idéalistes : les enjeux sont mixtes et, dans le cas de l'intervention au Kosovo, la crédibilité de l'OTAN pesait plus, sans doute, que toute autre considération. Les objectifs de « l'élargissement démocratique » ont évolué avec le temps – de la démocratie représentative à la démocratisation, de la démocratie multiethnique au regroupement pacifié de territoires divisés par des lignes de partage ethnique.

Quel est alors le legs dont disposerait l'héritier présumé de Clinton ? Ce legs, que je qualifierai de « dernière version » de la doctrine Clinton, est clairement exposé dans le dernier rapport annuel du Conseil national de sécurité, *A National Security Strategy for a New Century*. L'intérêt national y est divisé en trois catégories :

1. les « intérêts vitaux », concernant la défense du territoire américain et de ses ressources essentielles ;
2. les « intérêts nationaux importants », concernant (malgré leur intitulé) l'environnement international au sein duquel évolue la puissance américaine, la défense

des engagements américains auprès de ses alliés et la prévention de crises déstabilisatrices pour cet environnement (comme en Haïti et au Kosovo) ;

3. les « intérêts humanitaires », concernant la défense des droits de l'homme en général, la lutte contre leurs violations les plus choquantes, le respect de la règle du droit et la « démocratisation » des gouvernements autoritaires – l'objectif ultime étant la constitution d'une « communauté mondiale qui soit plus accueillante aux valeurs et aux intérêts des États-Unis »⁵⁰.

La « diffusion de la démocratie » (*the spread of democracy*), ou encore sa « promotion » (*promoting democracy*) restent bien des objectifs importants, justifiés au nom des « idéaux américains ». Elle vise aussi bien l'espace asiatique, l'Amérique latine que l'Europe en général et les Balkans en particulier. Cette activité est considérée sous tous ses aspects : économique (puisque, dans la perspective américaine, le marché est indissociable de la démocratie), religieux, juridique, syndical, humanitaire... et l'accent est mis sur une démarche multilatérale, fondée sur la mobilisation des institutions de la « communauté internationale » (OSCE, Conseil de l'Europe, ONU, OIT, Commission des droits de l'homme de l'ONU, ONG...). Les États-Unis et les membres de la communauté internationale s'efforceront, « chaque fois que cela est possible », d'empêcher les tentatives de génocide, les entreprises de nettoyage ethnique et les déplacements massifs de population⁵¹.

On pourra reprocher à ce texte ses bonnes intentions, trop abstraites pour être suivies d'effet, ou encore son imprécision quant aux modalités des interventions démocratiques et humanitaires. Mais il est d'un grand intérêt lorsqu'on se livre à un exercice comparatif entre les définitions républicaine et démocrate de l'intérêt national. Dans le premier cas, une logique de guerre froide est toujours à l'œuvre : elle permet de distinguer l'« essentiel » du « non-essentiel », le « vital » du « périphérique »⁵² ; dans le second cas, les distinctions sont moins tranchées : rien n'est véritablement « accessoire », même si la référence aux droits de l'homme n'est pas nécessairement prioritaire⁵³. Pour ces raisons, et paradoxalement, la démarche républicaine me paraît, en fin de compte, moins réaliste que la démarche démocrate, parce que moins bien adaptée aux conflits probables de l'après-guerre froide.

49. S. Talbott, « Democracy and the national interest », art. cité, p. 57, souligné par moi.

50. National Security Council, *A National Security Strategy for a New Century*, Washington, The White House, 1999, pp. 1-2.

51. *Ibid.*, pp. 4, 25-28, 38-39, 44-45, 49.

52. Cette distinction, on l'a montré, est au cœur du raisonnement de Condoleezza Rice. On retrouve le même type d'argumentation dans Richard N. Haass, *The Reluctant Sheriff. The United States after the Cold War*, New York, Council on Foreign Relations, 1997, p. 50.

53. Tel est, en fait, le dilemme de l'« intérêt vital » : on aimerait savoir ce qu'est un « intérêt vital », mais il n'y a pas, dans la période de l'après-guerre froide, de règles sûres qui permettent d'affirmer : ceci est vraiment un intérêt essentiel... Sur ce dilemme, voir B. Jentleson, « Who, why, what and how... », chapitre cité, pp. 50-54. Sur le danger des schémas d'analyse simplificateurs et manichéens, on lira avec profit Pierre Hassner, « Les impuissances de la communauté internationale », dans Véronique Nahoum-Grappe (dir.), *Vukovar, Sarajevo, la guerre en ex-Yougoslavie*, Paris, Éd. Esprit, 1993, pp. 83-118.

Je m'explique : il y a bien sûr des dangers latents qui menacent les intérêts essentiels des États-Unis et de leurs alliés. Ils sont bien connus : le risque de guerre entre la Corée du Nord et la Corée du Sud ; le risque de guerre entre la Chine et Taiwan ; le risque de guerre entre l'Inde et le Pakistan ; le risque qu'un « État violent » menace d'utiliser des armes de destruction massive ; le risque d'une crise énergétique majeure, etc. Mais les décideurs américains ont déjà réfléchi à ces scénarios catastrophes et prévu des ripostes⁵⁴.

La grande difficulté de la période de l'après-guerre froide, c'est d'anticiper les crises « périphériques » qui, parce qu'elles sont secondaires, risquent d'être mal analysées et peuvent, faute de prévention, déboucher sur des crises majeures⁵⁵. J'affirme donc que la meilleure défense de l'intérêt national est celle qui se préoccupe d'abord et avant tout du secondaire, du périphérique, de l'accessoire. Or le périphérique ou le non-essentiel, c'est le domaine, par excellence, des conflits ethniques et religieux au sein de petits États ou de petits territoires enclavés comme Chypre, le Cachemire, la Tchétchénie, le Kosovo, le Rwanda, Timor. C'est là que se joue l'avenir des relations internationales de l'après-guerre froide et c'est là qu'on jugera les meilleurs dirigeants politiques : ceux qui savent prévoir la catastrophe, mobiliser à temps leur opinion publique, et intervenir sur le terrain lorsqu'il n'est pas trop tard ; en bref, ceux qui ont su rendre essentiels leurs intérêts « secondaires » et qui n'ont pas craint d'agir là où le succès n'était pas garanti d'avance.

54. Pour un premier aperçu de ces questions, voir Donald Daniel et Andrew Ross, « U.S. strategic planning and the pivotal states », dans Robert E. Chase, Emily B. Hill, Paul M. Kennedy (eds.), *The Pivotal States*, New York, Norton, 1998.

55. Voir David Callahan, *Unwinnable Wars*, *op. cit.*, pp. 19-21 ; 200-239.