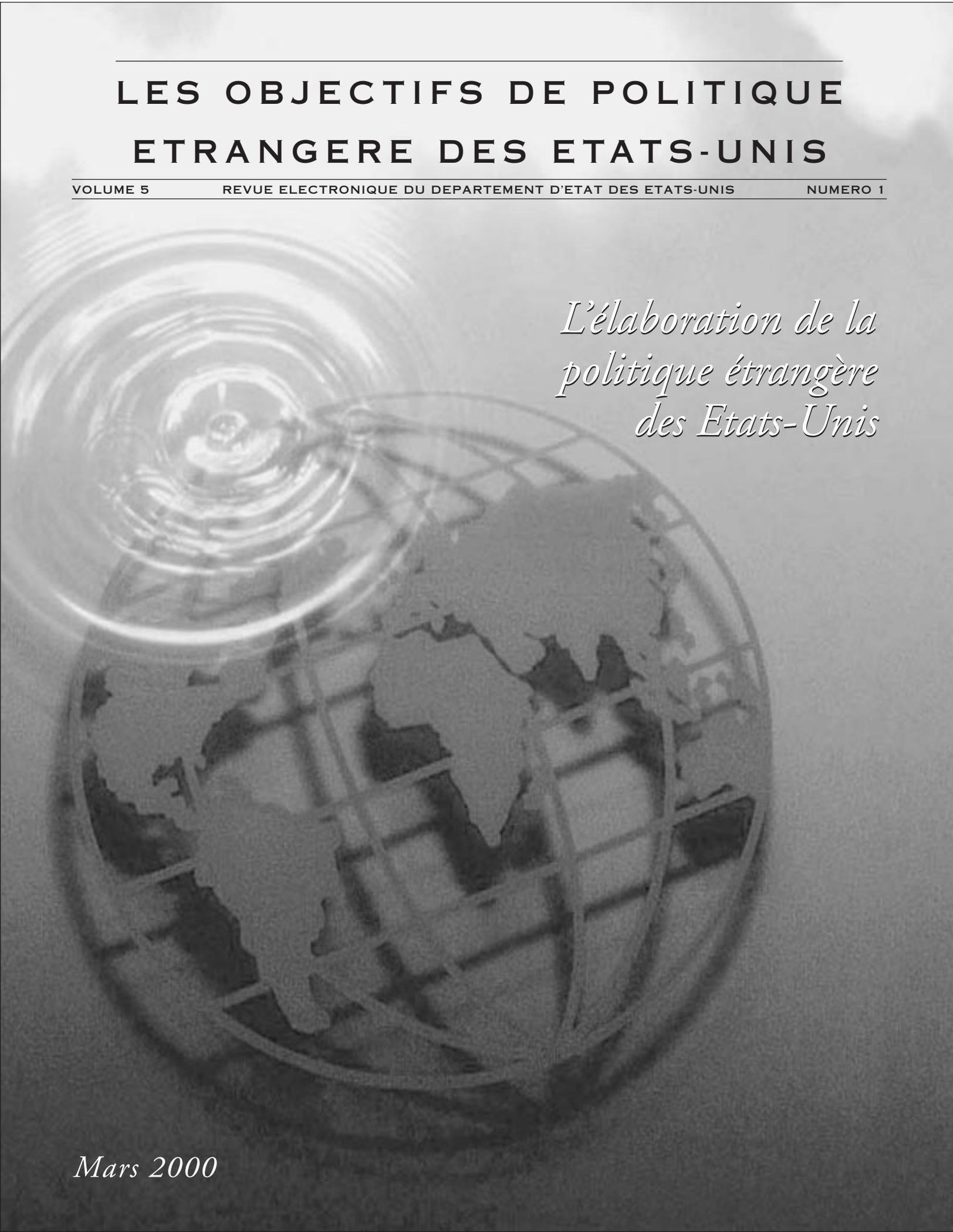

LES OBJECTIFS DE POLITIQUE ETRANGERE DES ETATS-UNIS

VOLUME 5

REVUE ELECTRONIQUE DU DEPARTEMENT D'ETAT DES ETATS-UNIS

NUMERO 1



*L'élaboration de la
politique étrangère
des Etats-Unis*

Mars 2000

LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE ETRANGERE DES ETATS-UNIS

L'élaboration de la politique étrangère des Etats-Unis

REVUE ELECTRONIQUE DU DEPARTEMENT D'ETAT DES ETATS-UNIS

VOLUME 5 • NUMERO 1 • MARS 2000



Les articles présentés ici analysent la transformation qu'a subie la politique étrangère des Etats-Unis ces dernières années. Cette évolution est accélérée par les mêmes progrès techniques qui font que cette « revue électronique » peut être maintenant considérée comme une innovation plutôt que comme un oxymoron.

Certes, depuis plus de deux siècles, l'objectif fondamental de la politique étrangère des Etats-Unis est demeuré inchangé: il s'agit de protéger leurs citoyens, leur territoire, leurs sources de revenus et leurs amis.

Pendant, l'élaboration de la politique étrangère a évolué, parce que le monde a changé. Maintenant que la guerre froide est derrière nous et que nous sommes engagés dans le courant de l'économie mondiale, il n'y a plus de division nette entre les affaires nationales et étrangères. Dans de nombreux cas, les limites des responsabilités des diverses agences du gouvernement sont de plus en plus floues.

Par exemple, la lutte contre le terrorisme est un impératif tant national qu'international, qui nécessite une diplomatie musclée, des renseignements précis et une préparation aux situations d'urgence, et implique la possibilité d'une intervention militaire. Le combat contre le VIH et le sida est un défi médical, une priorité en matière d'éducation et de développement, et une nécessité du point de vue de la politique étrangère. La protection de l'environnement mondial exige des connaissances scientifiques et économiques très poussées, et des négociations internationales ardues.

Dans la plupart des cas, les diplomates doivent savoir collaborer non seulement avec leurs homologues étrangers, mais aussi avec des parlementaires, des organisations non gouvernementales, des experts indépendants, et des représentants du secteur privé et des milieux syndicaux. L'ancien échiquier géopolitique n'est plus bipolaire.

Aujourd'hui, les nations ne sont plus les seuls protagonistes. Les dossiers sont souvent inséparables les uns des autres. Chaque découverte scientifique modifie les règles du jeu. Si l'Amérique a encore des ennemis, il ne s'agit plus d'un jeu de sommes nulles: à long terme, nous prospérerons tous ensemble ou pas du tout.

Les articles rassemblés dans cette revue sont rédigés par de hauts responsables du gouvernement, des membres du Congrès et autres personnalités, et suscitent la réflexion. Je vous les recommande, parce qu'ils décrivent comment une puissance mondiale s'attaque aux problèmes les plus épineux du monde. En outre, plus ce processus sera compris, plus il sera efficace et plus il recevra d'appuis.

Madeleine Albright, Secrétaire d'Etat

LES OBJECTIFS DE POLITIQUE ETRANGERE DES ETATS-UNIS

Revue électronique du Département d'Etat
des Etats-Unis

L'ELABORATION DE LA POLITIQUE ETRANGERE DES ETATS-UNIS

SOMMAIRE

● DOSSIER

L'EVOLUTION ET L'ELABORATION DE LA POLITIQUE ETRANGERE DES ETATS-UNIS	5
<i>Entretien avec M. Thomas Pickering, sous-secrétaire d'Etat aux Affaires politiques</i>	
CONJUGUER FORCE ET DIPLOMATIE POUR RENFORCER LA SECURITE	10
<i>Eric Newsom, secrétaire d'Etat adjoint aux Affaires politico-militaires</i>	
LES NATIONS UNIES : LE FORUM D'EXPRESSION DE LA VOLONTE DE LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE	15
<i>David Welch, secrétaire d'Etat adjoint aux Affaires des organisations internationales</i>	

● OPINION

LE CONGRES ET LA POLITIQUE ETRANGERE : LE POINT DE VUE DEMOCRATE	19
<i>Joseph Biden, sénateur</i>	
LE CONGRES ET LA POLITIQUE ETRANGERE : LE POINT DE VUE REPUBLICAIN	22
<i>Gordon Smith, sénateur</i>	
LES QUESTIONS ECONOMIQUES INTERNATIONALES ET LA POLITIQUE ETRANGERE DES ETATS-UNIS	25
<i>Lee Hamilton, directeur du Woodrow Wilson International Center for Scholars</i>	
DE MULTIPLES INFLUENCES S'EXERCENT SUR LA POLITIQUE ETRANGERE DES ETATS-UNIS	29
<i>Stephen Wayne, professeur de sciences politiques à l'université de Georgetown</i>	

● SOURCES D'INFLUENCE

LES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES : LA VOIX DU PEUPLE	33
<i>Entretien avec Mme Julia Taft, secrétaire d'Etat adjointe à la Population, aux Réfugiés et aux Migrations</i>	
LES GROUPES DE REFLEXION CONTRIBUENT A L'ELABORATION DE LA POLITIQUE ETRANGERE ET DES MESURES DE SECURITE	38
<i>Robert Hunter, conseiller principal de la société RAND</i>	
L'INFLUENCE DES MEDIAS SUR LA POLITIQUE ETRANGERE A L'AGE DE L'INFORMATION	42
<i>Warren Strobel, rédacteur en chef de l'U.S. News & World Report</i>	
L'IMPACT D'INTERNET SUR LES DECISIONS DE POLITIQUE ETRANGERE	46
<i>Entretien avec M. Richard Solomon, président de l'U.S. Institute of Peace</i>	

LES GROUPES DE PRESSION AU CONGRES : UN OUTIL ESSENTIEL A LA PORTEE DES AMERICAINS DESIREUX D'INFLUER SUR LA POLITIQUE ETRANGERE DES ETATS-UNIS	51
--	-----------

Audrae Erickson, directrice des relations avec le gouvernement, American Farm Bureau Federation

LE DIALOGUE ENTRE LES SECTEURS PUBLIC ET PRIVE AUX ETATS-UNIS : DES MECANISMES OUVERTS D'ELABORATION DE LA POLITIQUE ETRANGERE	54
---	-----------

Robert Schulzinger, professeur d'histoire de l'université du Colorado à Boulder

● **AUTRES SOURCES D'INFORMATION**

L'ELABORATION DE LA POLITIQUE ETRANGERE DES ETATS-UNIS :

ARTICLES RECENTS (EN ANGLAIS)	57
--------------------------------------	-----------

Résumés d'articles récemment publiés sur la question

BIBLIOGRAPHIE (EN ANGLAIS)	58
-----------------------------------	-----------

Publications permettant d'explorer d'autres points de vue

SITES INTERNET (EN ANGLAIS)	59
------------------------------------	-----------

Principaux sites se rapportant à la politique étrangère des Etats-Unis

LES OBJECTIFS DE POLITIQUE ETRANGERE DES ETATS-UNIS

REVUE ELECTRONIQUE DU DEPARTEMENT D'ETAT DES ETATS-UNIS

VOLUME 5 • NUMERO 1 • MARS 2000

Le Bureau des programmes d'information internationale du département d'Etat des Etats-Unis offre des produits et des services qui visent à expliquer la politique des Etats-Unis à des auditoires étrangers. Le Bureau publie cinq revues électroniques qui examinent les principales questions intéressant les Etats-Unis et la communauté internationale. Dans cinq numéros distincts – « Perspectives économiques », « Dossiers mondiaux », « Démocratie et droits de l'homme », « Les Objectifs de politique étrangère des Etats-Unis » et « La Société américaine » – ces revues présentent des articles de fond, des analyses, des commentaires et des renseignements de base sur un thème donné. Toutes les revues sont publiées en anglais, en français et en portugais; certaines d'entre elles sont également traduites en arabe, en russe et en espagnol.

Une nouvelle revue en anglais est publiée toutes les trois à six semaines. La parution des versions traduites suit normalement de deux à quatre semaines celle de la version en anglais. Certaines éditions des revues électroniques sont plus nombreuses que d'autres, et leur ordre de parution ne suit pas un roulement régulier.

Les opinions exprimées dans les revues ne représentent pas nécessairement le point de vue ou la politique du gouvernement des Etats-Unis. Le département d'Etat des Etats-Unis n'est nullement responsable du contenu ou de l'accessibilité des sites Internet indiqués en hyperlien; seuls les éditeurs de ces sites ont cette responsabilité. Les articles publiés dans ces revues peuvent être librement reproduits en dehors des Etats-Unis, sauf indication contraire ou sauf mention de droit d'auteur.

Les numéros les plus récents, ainsi que les archives, sont disponibles sur Internet à la page d'accueil du Bureau des programmes d'information internationale, à l'adresse suivante : <http://usinfo.state.gov/journals/journals.htm> Veuillez adresser toute correspondance au siège de l'ambassade des Etats-Unis de votre pays, à l'attention de la section Diplomatie publique, ou bien à la rédaction :

*Editor, U.S. Foreign Policy Agenda
Political Security – IIP/T/PS
U.S. Department of State
301 4th Street, SW
Washington, DC 20547
Etats-Unis d'Amérique
Adresse courrier électronique : ejeforpol@usia.gov*

Veillez noter qu'il est possible de consulter le présent numéro des Objectifs de politique étrangère des Etats-Unis sur Internet à l'adresse suivante : <http://usinfo.state.gov/journals/itps/0300/ijppfijppf0300.htm>

DIRECTRICE DE LA PUBLICATION . . .	Judith Siegel
RÉDACTRICE EN CHEF	Margaret McKay
VERSION INTERNET	Wayne Hall
RÉDACTEURS	Ralph Dannheisser
.	Susan Ellis
.	Kristina Goodwin
.	Dian McDonald
.	Jody Rose Platt
.	Jacqui Porth
.	Mary Scholl
.	Terence Scott
.	Scott Whitney
DOCUMENTATION	Sam Anderson
.	Rebecca Ford Mitchell
.	Vivian Stahl
CONCEPTION GRAPHIQUE	Barbara Long
ASSISTANTE GRAPHIQUE	Sylvia Scott
ASSISTANTE ADMINISTRATIVE	Yvonne Shanks
TRADUCTION	Service linguistique
.	IIP/G/AF
CONSEIL DE RÉDACTION	Howard Cincotta
.	Judith Siegel
.	Leonardo Williams
MAQUETTE DE LA VERSION FRANÇAISE	ARS, Paris

L'ÉVOLUTION DE L'ÉLABORATION DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DES ÉTATS-UNIS

Entretien avec M. Thomas Pickering, sous-secrétaire d'Etat aux Affaires politiques



Les relations internationales deviennent de plus en plus complexes et « mettent en jeu toute une série de questions qui, au XIX^e siècle, n'auraient jamais été considérées comme relevant de la politique étrangère », déclare M. Thomas Pickering, sous-secrétaire d'Etat aux Affaires politiques. Les pays sont de plus en plus proches les uns des autres, dit-il, et la révolution des communications et de l'informatique « a manifestement des répercussions sur la diplomatie internationale ». On trouvera ci-dessous les réponses de M. Pickering aux questions de notre rédactrice Dian McDonald.

QUESTION : Qui sont les protagonistes les plus influents dans l'élaboration de la politique étrangère des Etats-Unis ?

M. PICKERING : Il y a le président et le secrétaire d'Etat, le conseiller de la Maison-Blanche pour la sécurité nationale, le ministre de la Défense, le chef de l'Etat-major interarmées et, cela va de soi, le directeur de l'Agence centrale du renseignement (CIA), qui fournit à tous les autres responsables de la politique étrangère les derniers renseignements sur les événements mondiaux.

Ces personnes sont les principaux membres du Conseil national de sécurité, qui est au dernier échelon de l'élaboration de la politique étrangère américaine. En outre, la secrétaire d'Etat prend très au sérieux son rôle primordial, celui de principal conseiller du président en matière de politique étrangère.

Q : Comment leurs rôles se chevauchent-ils et se complètent-ils pour permettre d'atteindre les objectifs de politique étrangère des Etats-Unis ?

M. PICKERING : Le président et le secrétaire d'Etat doivent accorder la plus grande considération aux relations extérieures en raison des responsabilités sans précédent qui leur incombent au sommet du dispositif d'élaboration de la politique étrangère américaine. Le ministre de la Défense donne une autre dimension à l'examen des questions de sécurité nationale et le conseiller de la Maison-Blanche en matière de sécurité nationale coordonne et intègre les activités et fonctions

de tous les membres de l'équipe chargée de la politique étrangère. Il saisit évidemment parfaitement les priorités du président dans ce domaine, et prend souvent l'initiative de discussions approfondies à ce sujet au cours des réunions des responsables de la politique étrangère auxquelles le président n'assiste pas.

Me fondant sur mon expérience personnelle, je dirais que les membres du Conseil de sécurité forment une équipe affable et animée d'un esprit de coopération. Mais cela ne diminue en rien l'acuité des questions débattues ou le sérieux de leurs discussions. Ils ne permettent pas aux sentiments personnels de s'insinuer dans les questions d'intérêt national comme cela arrivait parfois dans le passé. Et ils s'emploient assidûment à maintenir un élément de confidentialité lorsque l'examen de certaines questions se prolonge.

Q : Comment collaborez-vous avec le Congrès dans le domaine de la politique étrangère ?

M. PICKERING : Toutes les personnes qui participent à l'élaboration de la politique étrangère prennent très au sérieux le rôle du Congrès sur toute question qui fait l'objet d'un examen. Nous étudions toujours la façon dont nous devons procéder pour mettre le Congrès au courant des affaires, obtenir l'opinion des parlementaires et analyser la position du Congrès.

Sur la plupart des grandes questions de politique étrangère, il existe deux séries de considérations. La première se rapporte à la politique, à savoir la façon dont le Congrès, qui est un élément essentiel du

gouvernement américain et qui fait publiquement connaître ses vues, réagira à une question donnée. Nous examinons les points de vue des membres individuels du Congrès et ceux des dirigeants et des présidents des commissions.

Deuxièmement, le Congrès a une importante fonction qui consiste à financer les programmes gouvernementaux dans le cadre du processus budgétaire annuel, et souvent à l'aide de crédits supplémentaires en cas d'urgence. Si bien que, du point de vue du financement, la prise en considération des vues du Congrès est très importante.

De plus, le Congrès a fréquemment légiféré, au cours de ces dernières années, sur des questions de politique étrangère. L'une des questions que nous devons donc toujours nous poser à propos de toute initiative concernant la politique étrangère, est la suivante :
Pouvons-nous compter sur la coopération du Congrès ou devons-nous nous attendre à une opposition de sa part ? Et dans les deux cas, cela prendra-t-il la forme d'une loi ? Si oui, comment réagissons-nous aux efforts de législation des parlementaires, et devrions nous faire notre propre proposition de loi ? Dans ce dernier cas, les consultations avec le Congrès seront évidemment très importantes.

Le président joue le rôle principal dans les consultations avec le Congrès, mais la secrétaire d'Etat consacre également beaucoup de temps à ses entretiens avec les parlementaires sur des questions particulières. Ses proches collaborateurs assument eux aussi, de temps à autre, une part de cette responsabilité, à propos de questions budgétaires ou lors de crises internationales.

Ainsi, j'ai récemment passé un après-midi au Capitole, où j'ai mis l'une des commissions parlementaires au courant d'une situation de crise particulière. Puis, dans la soirée, je me suis entretenu de la Colombie avec des membres du Congrès. Les hauts fonctionnaires ont souvent des conversations téléphoniques sur la politique étrangère avec les chefs de file du Congrès. Ces activités constituent une part très importante de nos responsabilités au sein de l'exécutif, parce que c'est cette coordination nécessaire entre les deux pouvoirs qui assure l'efficacité de notre politique étrangère.

Q : Quelles sont, d'après vous, les nouvelles influences les plus importantes qui s'exercent sur l'élaboration de la politique étrangère ?

M. PICKERING : Il y en a plusieurs. Les relations internationales deviennent de plus en plus complexes et mettent en jeu toute une série de questions qui, au XIX^e siècle, n'auraient jamais été considérées comme relevant de la politique étrangère. Elles comprennent la criminalité, le terrorisme, l'environnement et la santé à l'échelle internationale. La lutte contre le sida préoccupe particulièrement le gouvernement en raison des ravages que cause cette maladie dans de nombreuses économies et de nombreux pays.

Toutes ces questions sont, à l'heure actuelle, au cœur de notre politique étrangère. Elles s'ajoutent aux dossiers économiques traditionnels : commerce, réformes macroéconomiques et développement, ainsi qu'à une grande partie des problèmes politiques classiques comme le règlement des crises et des différends internationaux, l'arrêt des conflits et l'utilisation de la diplomatie pour prévenir de nouveaux conflits.

Tout cela s'accompagne d'un recours croissant à la diplomatie multilatérale, en ce sens qu'un grand nombre de ces questions aboutissent dans les organisations multilatérales, qu'elles soient régionales ou internationales.

Les problèmes s'intensifient donc en portée et en complexité technique du fait que les pays sont de plus en plus proches les uns des autres. Nous sommes tous profondément affectés par la révolution des communications et de l'informatique qui a des effets très nets sur la diplomatie internationale.

Q : Pourriez-vous nous expliquer la façon dont vous collaborez avec les organisations internationales pour atteindre les objectifs de politique étrangère des États-Unis ?

M. PICKERING : Les membres de la communauté des affaires étrangères sont tous de plus en plus conscients du rôle extrêmement important que jouent les organisations multilatérales, tant régionales qu'internationales. Il s'agit, dans certains cas, d'un rôle législatif ou quasi législatif ; ce sont elles qui établissent les règles. Dans d'autres cas, elles recherchent un

consensus international sur les mesures qui doivent être prises aux niveaux les plus élevés.

En ce qui concerne les problèmes traditionnels de guerre et de paix, le Conseil de sécurité de l'ONU, dont nous sommes l'un des membres permanents, joue un rôle très important. Au cours des cinquante dernières années et même antérieurement, les organisations régionales et internationales ont mis au point des directives pour aider à définir et réglementer les activités dans de nombreux domaines : comment se conduire en affaires, comment empêcher les collisions d'avions, comment réglementer l'industrie des télécommunications.

Pour toutes ces raisons, la collaboration avec nos homologues au sein des organisations internationales est l'un des principaux objectifs du département d'Etat et des autres départements ministériels qui assurent avec nous l'application de la politique étrangère américaine. Certaines de nos agences ont des liaisons directes avec les organisations internationales qui s'intéressent à leur domaine. Le département d'Etat a la responsabilité de veiller à ce que ces agences respectent l'orientation générale de la politique étrangère américaine et qu'elles continuent à faire preuve d'efficacité dans la poursuite de nos intérêts nationaux.

Q : Quelle influence les vues des dirigeants et gouvernements étrangers ont-elles sur l'élaboration de la politique étrangère des Etats-Unis ?

M. PICKERING : Elles sont extrêmement importantes, particulièrement lorsque nous devons traiter de questions bilatérales. J'ai récemment effectué trois grands voyages qui m'ont fourni l'occasion de connaître la position de dirigeants des Balkans, d'Amérique latine et d'Extrême-Orient sur d'importantes questions de politique étrangère. Ce genre de consultation avec les dirigeants étrangers est indispensable car, bien que les Etats-Unis jouent un rôle de premier plan en politique étrangère, ils ne peuvent agir unilatéralement. Nous devons amener nos amis, nos alliés, et même nos ennemis, à coopérer avec nous de façon à obtenir des résultats. Nul pays ne peut faire fonctionner le monde à lui seul.

La considération des vues des dirigeants étrangers est également importante dans un contexte multilatéral car beaucoup d'autres pays jouent un rôle de premier plan dans les forums multilatéraux comme les Nations unies. La façon dont ils votent sur des questions particulières est capitale pour les Etats-Unis. Nous exerçons des pressions, nous livrant à ce qu'en langage diplomatique nous appelons des « démarches », ce qui revient, en fait, à tenter de convaincre les autres pays, en recourant à la logique et aux discussions, de la valeur et de la justesse des positions américaines. Nous nous efforçons aussi de comprendre les points de vue des autres pays et souvent de les incorporer aux nôtres afin de parvenir au consensus nécessaire pour pouvoir prendre des mesures internationales sur un sujet donné.

Q : Pensez-vous que les médias entravent l'élaboration de la politique étrangère ?

M. PICKERING : Dans certains cas, quand la diplomatie est menée confidentiellement et que son succès dépend de cette confidentialité, la transparence qui intervient trop tôt dans le processus est manifestement néfaste aux yeux de ceux qui entreprennent ces démarches. Cependant, je pense que tous les responsables de la diplomatie reconnaissent que nous vivons à une époque de plus en plus ouverte, où la circulation de l'information est de plus en plus libre. Ils sont dans l'ensemble d'avis que cela mènera, en général, à une amélioration du processus et que ce sera dans l'intérêt de l'humanité.

Nous nous habituons donc à agir dans une maison de verre. Lorsque le caractère confidentiel de renseignements échangés avec un gouvernement étranger n'est pas respecté, nous considérons parfois cela comme un abus de confiance et cela tend à affecter nos relations de façon négative, inutilement parfois. Mais la faute en incombe moins à la presse elle-même qu'à ceux qui lui ont communiqué l'information.

Les commentaires de la presse sur la politique étrangère nous semblent parfois injustes. C'est notamment le cas lorsqu'un journaliste ne nous a pas donné l'occasion de lui exposer notre position avant la publication de son article. Et, du point de vue des médias, il est également très important de savoir si les journalistes ont eu la possibilité de connaître et d'évaluer tous les points de vue avant de rédiger leurs articles.

La presse a le devoir de prendre en considération et d'analyser tous les points de vue sur une question. Les articles partiels, qui n'ont pas donné lieu à une vérification ou à des recherches approfondies, nuisent à la conduite des affaires étrangères car, à long terme, la politique étrangère donne les résultats attendus si elle reçoit l'appui du public. Or, ce dernier est fortement influencé par les médias. Nul ne demande aux médias de se transformer en porte-parole du gouvernement, mais nous nous attendons du moins à ce qu'ils connaissent et comprennent les vues du gouvernement et qu'ils les présentent impartialement.

Q : Comment les médias peuvent-ils faciliter l'élaboration de la politique étrangère ?

M. PICKERING : Je pense qu'ils le font de diverses façons. Mais pour publier des articles justes et équilibrés, il est important qu'ils écoutent ce que nous avons à dire. Nous ne nous attendons pas à ce qu'ils s'abstiennent de toute critique, car, dans ce cas, ils ne feraient probablement pas leur travail. En revanche, nous souhaitons que leurs critiques soient fondées sur des faits raisonnables et qu'elles ne feignent pas d'ignorer des éléments qui ont été pris en considération dans l'élaboration de la politique étrangère.

En ce qui concerne notre gouvernement, la chance veut que le président et la secrétaire d'Etat, qui sont les principaux interprètes de la politique étrangère des Etats-Unis, aient de fréquentes occasions de faire connaître leurs vues aux médias. Il existe également un processus régulier de conférences de presse auquel participent les porte-parole du département d'Etat, de la Maison-Blanche et du ministère de la Défense, et qui nous permet de faire connaître nos idées aux médias sur des sujets donnés, si bien que nous n'avons nullement l'impression d'avoir les mains liées. Les médias sont à bien des titres un instrument extrêmement important. Ce n'est pas que le gouvernement cherche à les manipuler, mais ils jouent un rôle essentiel en traitant comme des nouvelles ce que déclare le gouvernement sur une question particulière de politique étrangère.

Q : Pourquoi pensez-vous que le soutien des deux partis à notre politique étrangère est indispensable ?

M. PICKERING : Je suis convaincu que lorsqu'un intérêt national vital est en jeu, s'il s'agit d'une question, par exemple une guerre, qui pourrait affecter des vies américaines, la controverse devrait s'arrêter à nos frontières. Cela veut dire que tout président doit être prêt, dans la formulation de sa politique étrangère, à prendre en considération les points de vues de tous ses concitoyens, qu'elle que soit leur appartenance politique. Mais une fois qu'il l'a fait et qu'il a décidé ce qui, selon lui, est dans l'intérêt national à propos d'une question qui revêt une importance primordiale pour notre pays, le débat peut se poursuivre aux Etats-Unis, mais non à l'étranger. Je pense que les gens qui profitent d'un voyage à l'étranger pour tenter d'obtenir la modification de décisions prises aux Etats-Unis dépassent les bornes.

Notre pays devrait présenter à l'étranger un front uni sur les objectifs principaux de notre politique étrangère et la façon dont ils sont poursuivis. Il doit y avoir une perspective nationale dans ce domaine, même si certaines divergences internes subsistent.

Q : Quel est le rôle joué par les missions diplomatiques américaines à l'étranger dans l'élaboration de la politique étrangère ?

M. PICKERING : Nos missions diplomatiques à l'étranger jouent un rôle important dans l'élaboration de la politique étrangère, et ce de diverses façons. L'une d'elles est la possibilité qu'elles ont de poser toutes les questions qui revêtent une importance capitale et de fournir non seulement les meilleures informations factuelles mais aussi, et c'est peut-être plus important encore, une analyse pertinente des facteurs qui, selon elles, expliquent la motivation des pays étrangers et affectent leurs décisions.

Les missions et les ambassadeurs des Etats-Unis à l'étranger ont pour principale responsabilité de conseiller la secrétaire d'Etat et le président sur la politique du pays hôte, sur les initiatives qui devraient être prises et les changements de politique qui devraient avoir lieu et, selon eux, sur toute mesure de politique étrangère concernant le pays ou la région de leur compétence. A Washington, les secrétaires d'Etat

adjoints sont toujours prêts à prendre en considération les vues de ces missions et c'est à ce niveau que doit avoir lieu l'intégration des mesures élaborées à Washington et des informations qui parviennent de l'étranger.

Q : Quelles sont les expériences qui vous ont préparé au rôle vital que vous jouez dans l'élaboration de la politique étrangère des Etats-Unis?

M. PICKERING : Une carrière dans le service diplomatique est essentiellement un apprentissage permanent et c'est ce que je considère comme l'aspect le plus important de ce métier. Si un diplomate n'apprend pas chaque jour un grand nombre de choses, je ne pense pas qu'il fasse le meilleur usage de son temps.

Les affectations qui se sont avérées être pour moi les plus instructives ont été les nombreux postes que j'ai occupés à l'étranger ainsi que ma participation à l'élaboration de la politique étrangère à Washington. Chaque responsabilité qui m'a été confiée tout au long de ma carrière m'a permis d'exercer plus efficacement mes fonctions à mon poste suivant. Je pense donc que c'est le fait d'apprendre constamment et d'avoir constamment conscience de la responsabilité qui m'incombe, en tant que décideur, de dominer le plus possible les questions et de donner les meilleurs avis possibles, qui m'a le mieux préparé à mon rôle actuel.

Pour tous les décideurs, la faculté de penser « hors des murs », comme le déclare souvent la secrétaire d'Etat, est extrêmement importante. Tenter de voir sous un angle nouveau la solution d'un problème est souvent cité comme l'une des gageures les plus intéressantes et les plus importantes que nous ayons à soutenir. Nous apprenons tous, dans notre expérience des affaires étrangères, à peser les divers facteurs et à choisir ceux que nous devons prendre en considération.

Lorsqu'on travaille à Washington, l'une des choses que l'on apprend est la nécessité de prendre conscience des facteurs intérieurs qui affectent l'élaboration de la politique étrangère. C'est à la secrétaire d'Etat qu'incombe la principale responsabilité dans ce domaine, mais elle attend de ses conseillers qu'ils comprennent ces facteurs intérieurs, qui sont moins faciles à discerner de l'étranger, et qu'ils apprennent à en tenir compte.

Tels sont les facteurs et influences qui se sont avérés les plus importants pour moi dans mes efforts pour conseiller le plus judicieusement possible la secrétaire d'Etat. ●

CONJUGUER FORCE ET DIPLOMATIE POUR RENFORCER LA SECURITE

Eric Newsom



« La capacité de collaboration du département d'Etat et du département américain de la Défense aura une profonde influence sur le rôle des Etats-Unis dans le monde et sur la protection de leurs intérêts et de ceux de leurs alliés et amis », affirme Eric Newsom, secrétaire d'Etat adjoint aux Affaires politico-militaires. « Nous devons comprendre la nature de cet instrument mixte et ce qu'il exige des divers organes ministériels appelés à appliquer la stratégie des Etats-Unis en matière de sécurité nationale », dit-il. Cet article est une adaptation d'un récent discours de M. Newsom.

La capacité qu'auront les Etats-Unis d'influencer les événements internationaux pour servir leurs intérêts dépendra dans une large mesure de la façon dont le département d'Etat, conjointement avec le ministère de la Défense et d'autres départements ministériels, saura faire preuve d'imagination et d'esprit de coopération face aux problèmes communs auxquels nous aurons à faire face dans un monde en évolution. Le monde dans lequel nous vivons est actuellement le théâtre d'une révolution dans les domaines de la technologie, des communications et de l'information; dans la pratique des affaires et dans les structures des organisations; dans la façon dont les pays entretiennent leurs relations et répondent aux attentes de leur public; dans la capacité des sociétés multinationales et des organisations non gouvernementales à influencer les événements internationaux; et dans la manière dont les organisations régionales et internationales réagissent aux conflits, aux crises humanitaires et aux catastrophes naturelles.

Les cadres de nos armées reconnaissent que ces facteurs contribuent à une « révolution des affaires militaires » qui pourrait fort bien modifier la nature même ainsi que la conduite de la guerre. Ils cherchent à s'adapter à ces nouvelles circonstances, à la fois dans chacune des armes (armée de terre, marine nationale, armée de l'air et Marines) et dans le monde interarmées au sein duquel les moyens de chaque corps d'armée doivent être utilisés conjointement pour atteindre les objectifs des Etats-Unis en matière de sécurité. L'environnement mondial actuel nécessite un nouveau comportement du soldat, du marin, de l'aviateur et du marine. La

compréhension de la politique internationale, des rivalités entre ethnies, de la politique des pays étrangers et du déroulement d'une élection libre, est tout aussi importante que le commandement d'une unité, la prise d'une colline ou celle d'un terrain.

Parallèlement, le département d'Etat fait actuellement l'expérience d'une révolution des affaires étrangères dans laquelle le rôle du diplomate au XXI^e siècle et la façon dont nous communiquons, prenons nos décisions, négocions et menons les relations publiques (ce que nous appelons la diplomatie publique) et la nature même de notre travail, ont changé du tout au tout. A l'heure actuelle, les diplomates sont sur le terrain, ils collaborent avec l'Office fédéral de répression du trafic des stupéfiants dans les campagnes qu'il mène en Amérique latine, survolent à bord d'hélicoptères militaires le Nord de l'Irak, aident les réfugiés et organisent des évacuations de non combattants en Afrique, appliquent des programmes régionaux de coopération à la sécurité en Europe centrale et planifient la prochaine phase des opérations civiles en Bosnie, au Kosovo et au Timor oriental.

La révolution des affaires militaires et politiques fait que le travail du soldat et celui du diplomate se chevauchent presque quotidiennement, dans le monde entier. L'environnement national et les difficultés auxquelles nous devons faire face sont telles que nos responsables doivent souvent utiliser conjointement plutôt que séparément les instruments militaires et diplomatiques pour nous permettre d'atteindre nos objectifs.

Dans la guerre du Golfe, nos militaires ont planifié et mené l'opération Tempête du désert en coopération avec une coalition de partenaires dont la formation et le maintien dépendaient des diplomates. En Bosnie et au Kosovo, ainsi que dans les opérations semblables de maintien de la paix et de pacification, la diplomatie doit être utilisée pour coordonner notre action avec nos alliés et partenaires dans de nombreux domaines allant de l'organisation d'élections au traitement des criminels de guerre. Après l'ouragan Mitch, lorsque l'armée américaine a répondu aux urgents appels à l'aide de gouvernements dépassés par les événements, les diplomates ont négocié les conditions d'entrée et de départ des militaires et facilité leurs opérations de secours. Dans d'autres régions du monde, diplomates et soldats assistent ensemble aux réunions de l'OTAN et au Forum régional de l'ANSEA (Association des nations du Sud-Est asiatique).

Chaque jour, nous évoluons de façon pratique vers une nouvelle forme de coopération informelle dans laquelle le département d'Etat et le ministère de la Défense coopèrent pour atteindre les objectifs fixés par le président et par nos dirigeants politiques. La secrétaire d'Etat, Mme Madeleine Albright, et le ministre de la Défense, M. Cohen, donnent l'exemple de cette tendance. Dans un récent article publié dans le « Washington Post », ils écrivaient : « En tant que secrétaire d'Etat et ministre de la Défense, nous nous employons quotidiennement à combiner les instruments de la force et ceux de la diplomatie afin de protéger la sécurité et de servir les intérêts du peuple américain. » Ils poursuivaient en ces termes : « Nos forces armées doivent rester les mieux encadrées, les mieux entraînées et les mieux équipées du monde (...) Mais nous avons également besoin d'une diplomatie hors pair car, dans bien des cas, nous compterons sur la diplomatie en tant que première ligne de défense pour cimenter nos alliances, forger des coalitions et trouver des moyens de protéger nos intérêts sans mettre en danger les hommes et les femmes de nos forces armées. »

Le rapport présidentiel sur la stratégie des Etats-Unis en matière de sécurité nationale confie aux forces armées américaines la tâche de se préparer à assumer toute une gamme d'opérations militaires, qu'il s'agisse d'opérations sur le terrain en cas de guerre déclarée, du maintien de la paix, de l'évacuation de populations non

combattantes hostiles ou alliées, de secours aux victimes de crises humanitaires ou de catastrophes naturelles dans des milieux hostiles ou non, ou du simple établissement de relations de coopération avec des armées étrangères qui peuvent nous soutenir dans nos activités militaires. Il est clair que, dans chacune de ces circonstances, la diplomatie peut contribuer au succès des opérations, en réduisant ou en éliminant la nécessité d'un recours à la force, pour maintenir les coalitions ou pour négocier la paix.

Ainsi donc, dans tout scénario futur, notre capacité de coopération aura une profonde influence sur le rôle des Etats-Unis dans le monde et sur l'efficacité avec laquelle nous protégerons nos intérêts et ceux de nos alliés et amis. Cela exigera que nous coopérions, non seulement aux plus hauts niveaux et sur une base ponctuelle, mais aussi régulièrement dans les couloirs des ministères où nous planifions et menons les affaires de notre pays.

Le succès exigera des habitudes de coopération qui soutiendront nos efforts quand nos dirigeants utiliseront conjointement les instruments militaires et diplomatiques. Nous devons comprendre la nature de ces instruments mixtes ou communs et ce que leur utilisation exige de nos deux ministères et des autres départements appelés à appliquer notre stratégie en matière de sécurité nationale.

Depuis mon retour au département d'Etat, en 1994, j'ai constaté, tant au département d'Etat qu'au ministère de la Défense, certains changements dans la façon dont nous concevons et abordons conjointement le recours à la force et à la diplomatie dans la poursuite de nos objectifs nationaux. Ensemble, nous avons permis à notre pays d'atteindre d'importants objectifs stratégiques dans la période de l'après-guerre froide. Il nous reste cependant beaucoup à faire dans ce domaine. Les divergences historiques, les traditions des institutions et les stéréotypes donnent lieu à un sentiment de domaine réservé et à une certaine méfiance dans les relations entre ces divers départements, ou tout au moins à des conceptions très différentes de nos rôles et missions respectifs.

Pour que nos dirigeants puissent intégrer la force et la diplomatie dans un nouvel instrument politique, le ministère de la Défense et le département d'Etat devront rompre avec de vieilles traditions, abattre des

obstacles institutionnels dans une mesure sans précédent et trouver de nouvelles méthodes imaginatives de planification et de collaboration.

C'est précisément l'un des principaux objectifs que le Bureau des affaires politico-militaires s'emploie énergiquement à atteindre. Certains font preuve de scepticisme à l'égard de cette approche et nous incitent vivement à procéder à pas comptés.

Franchement, je ne pense pas que les Etats-Unis puissent se permettre d'avancer à petits pas sur cette voie. Nous pouvons analyser les tendances et faire des prédictions, mais nous ne savons avec certitude ni où ni quand éclatera le prochain conflit qui exigera une utilisation conjointe de la force et de la diplomatie. Certes nous avons réussi en Bosnie et au Kosovo, mais la coopération ponctuelle devrait donner lieu à de meilleures relations et arrangements interministériels qui nous permettront de nous connaître mutuellement et de réagir rapidement quand il sera nécessaire de combiner force et diplomatie dans un climat international imprévisible.

C'est la raison pour laquelle nous mettons au point des méthodes visant à promouvoir la coopération, la coordination, la cohésion et le consensus sur les meilleurs moyens d'utiliser notre diplomatie et nos forces armées pour influencer l'environnement international.

Fondamentalement, cela signifie planifier ensemble du sommet à la base et collaborer ensuite à l'application de nos plans. Cela implique une interaction réelle entre le ministère de la Défense et le département d'Etat dans l'élaboration des objectifs de politique étrangère et des programmes de ce dernier. Cela devrait également donner lieu à une interaction réelle dans la formulation des objectifs de notre politique de défense et dans des programmes majeurs de planification tels que le Rapport quadriennal sur la défense et les plans militaires régionaux d'engagement local.

Cela ne veut pas dire que chaque département ministériel devrait prendre à sa charge le travail de l'autre, s'imposer ou s'immiscer dans ses affaires. A un certain stade, les soldats doivent être des soldats et les diplomates des diplomates. L'objectif est au contraire de mettre au point et d'appliquer des plans et politiques

fondés sur des consultations mutuelles et synchronisés en fonction de la stratégie présidentielle de sécurité nationale. C'est ce que nous nous efforçons de faire actuellement dans le Bureau des affaires politico-militaires, en collaboration étroite avec le ministère de la Défense, l'État-major interarmées et d'autres éléments de l'appareil militaire américain.

Deuxièmement, tandis que nous tentons de façonner l'environnement international et de réagir aux événements actuels, nous devons mieux coordonner le travail de tous les protagonistes interministériels, sans nous limiter au ministère de la Défense et au département d'Etat. Nous faisons des progrès dans ce domaine. L'un des moments forts de mes fonctions de secrétaire d'Etat adjoint aux affaires politico-militaires a été le travail que nous avons accompli pour améliorer la coordination politique et militaire d'opérations complexes (comme au Kosovo et au Timor oriental). Un important outil est la Directive présidentielle 56, qui prévoit des mécanismes de coopération interministérielle dans de telles circonstances. Tandis que la campagne de bombardements se poursuivait au Kosovo, 30 militaires et civils de 18 ministères, bureaux et services ont collaboré pendant plusieurs semaines d'efforts intensifs à la préparation d'une analyse de mission de 46 pages. C'est ce document qui a défini la mission de l'ONU au Kosovo et les opérations de la KFOR (Force de maintien de la paix au Kosovo) et aidé à synchroniser les programmes internationaux après la fin des bombardements. En dépit du scepticisme initial de certains, ce processus a été utilisé et les résultats obtenus ont même dépassé les espérances des plus optimistes.

Nous recherchons maintenant des mécanismes plus précis et plus efficaces afin que le processus enclenché par la Directive 56 donne de meilleurs résultats. Le nouveau Groupe interministériel de travail chargé de la planification d'un dispositif d'intervention fera beaucoup pour améliorer ces efforts.

Ce nouveau type de coopération est un défi pour les soldats comme pour les civils. Tous les militaires ont étudié le grand théoricien militaire prussien Karl von Clausewitz et comprennent que les opérations et objectifs militaires sont souvent subordonnés à des considérations politiques et diplomatiques. Mais cette prise de conscience n'a pas nécessairement mené à la

conclusion que les civils devraient participer à l'établissement de plans militaires. L'environnement international actuel continue à exiger une utilisation limitée, précise et peu orthodoxe de la puissance militaire dans la poursuite d'objectifs politiques précis qui évoluent souvent rapidement. Cela exige une approche plus souple de la planification d'objectifs militaires et politiques interdépendants.

Le département d'Etat devra également modifier ses conceptions traditionnelles. Nous commençons tout juste à comprendre ce que cela signifie quand nous déclarons que notre travail ne s'achève pas avec la négociation d'un accord. Les abstractions d'un règlement doivent devenir opérationnelles. Nous devons régler des détails que nous négligions normalement. Nous devons être prêts à traiter des questions qui, précédemment, ne relevaient pas de la diplomatie : comment mettre sur pied des forces de police, comment rebâtir des appareils judiciaires défunts, comment rétablir une monnaie, comment obtenir que l'armée réticente d'un pays hôte accepte l'autorité civile et cesse de massacrer ses opposants, et comment nous acquitter d'une série d'autres tâches particulièrement ingrates.

La planification conjointe ne sera jamais aisée, même dans le meilleur des mondes. Durant la planification relative à la période postérieure aux bombardements au Kosovo, d'importantes divergences sont apparues entre le ministère de la Défense et le département d'Etat. Par moments, certains des responsables du ministère de la Défense se muraient dans le silence chaque fois que des responsables du département d'Etat apparaissaient. Il nous a fallu frapper à la porte à coups redoublés pour obtenir des éclaircissements sur la planification et la façon de penser des militaires. Les débats ont été houleux sur des questions telles que le maintien de l'ordre et le soutien des militaires à l'administration civile. Le fait que ni les uns ni les autres n'aient caché leurs différends est tout à leur honneur. Mais les discussions ont été animées.

Cependant, après les bombardements, avant que quiconque ne soit déployé pour soutenir nos efforts, nous sommes parvenus à un accord sur une stratégie et sur un plan d'action. Des questions importantes et litigieuses ont été débattues et réglées avant, et non pas après, le début de la mission, et des objectifs précis ont

été fixés à ceux qui étaient chargés d'appliquer ce plan. Je soutiens que l'ensemble de ce processus a été d'une grande valeur et qu'il a établi un précédent pour l'avenir, même si, ultérieurement, la situation n'a pas évolué comme prévu au Kosovo. Comme le déclara un jour le général et président Dwight Eisenhower, « Un plan ne vaut rien ; tout est dans la planification. »

En plus de la planification conjointe du département d'Etat et du ministère de la Défense, notre environnement international exige une coordination avec l'Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID), qui est souvent appelée à organiser la réponse aux crises humanitaires à travers le monde en faisant appel aux ressources des forces armées américaines. Ces secours humanitaires ont parfois lieu au milieu d'opérations de maintien de la paix ou de pacification, ce qui rend absolument indispensable la coopération entre les divers participants.

Les questions qui exigent une étroite coopération ne se rapportent pas toutes à une opération militaire complexe ou à une intervention humanitaire majeure. Les initiatives des Etats-Unis pour modeler l'environnement international exigent des objectifs synchronisés et des mesures bien coordonnées. Pour faciliter cette coordination quotidienne au niveau opérationnel, nous ferions bien de mettre au point une approche reposant sur la formation à Washington d'équipes semblables à celles qui donnent de si bons résultats dans nos ambassades à l'étranger. C'est ce que nous faisons, dans une certaine mesure, dans le groupe de travail interministériel. Mais ce processus est souvent ponctuel au lieu d'être permanent ; nous devons avoir de nouvelles occasions d'échanger librement des idées et des renseignements.

Pour surmonter les obstacles et stéréotypes institutionnels, je recommande les diverses mesures suivantes : nous devrions élargir le programme actuel d'échanges de personnel entre le ministère de la Défense et le département d'Etat, à Washington comme sur le terrain. Nous devrions donner au personnel diplomatique de nouvelles occasions de servir aux échelons militaires supérieurs et, parallèlement, offrir aux officiers supérieurs de nos forces armées l'occasion d'occuper des postes au département d'Etat, au niveau de l'élaboration de la politique. J'aimerais que des militaires soient affectés au département d'Etat au

niveau de l'assistant du secrétaire d'Etat adjoint, et que des fonctionnaires du département d'Etat soient nommés à des postes correspondants au ministère de la défense, comme cela se faisait dans le passé.

Nous devrions aussi rechercher des possibilités de formation conjointe. Nous devrions accroître le nombre de fonctionnaires du département d'Etat qui suivent des cours dans les écoles d'enseignement militaire supérieur, et j'aimerais voir notre Centre national de préparation aux affaires étrangères ouvrir ses portes à nos collègues militaires pour l'étude des politiques régionales, de la négociation et autres spécialités du service diplomatique ainsi que des questions politico-militaires.

Enfin, il existe pour le personnel du département d'Etat et du ministère de la Défense une raison impérieuse de coopérer à tous les niveaux : notre responsabilité envers les hommes et les femmes des forces armées et du personnel diplomatique qui assurent en première ligne la défense des Etats-Unis dans certains des endroits les plus dangereux du monde. Lorsque nous menons nos affaires à Washington dans l'atmosphère feutrée de la planification et des discussions interministérielles, il est facile d'oublier que le succès comme l'échec de nos efforts communs peuvent avoir de graves conséquences pour les gens qui sont appelés à appliquer nos décisions et nos directives. Je suis attristé chaque fois que j'entends nos militaires sur le terrain se plaindre de ne pas comprendre notre politique et d'ignorer la façon dont ils sont censés l'appliquer efficacement. Nous devons veiller à ce qu'ils aient les objectifs les plus précis, les plans les plus soigneusement élaborés et le meilleur équipement que nous puissions leur fournir. Dans le monde actuel, cela exige l'action conjointe des militaires et des civils. C'est pour nous un devoir.

C'est pourquoi mon objectif, au Bureau des affaires politico-militaires du département d'Etat, est d'améliorer la compréhension par le département d'Etat et le ministère de la Défense de nos missions respectives et de renforcer nos efforts mutuels de planification et de coopération. J'ai récemment adressé à la secrétaire d'Etat, Mme Albright, une note de service dans laquelle je déclare qu'il s'agit là du principal objectif de ce bureau pour l'an 2000. Je sais qu'elle l'approuve et qu'elle est fermement décidée à l'atteindre. ●

LES NATIONS UNIES : LE FORUM D'EXPRESSION DE LA VOLONTE DE LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE

David Welch



L'Organisation des Nations unies est une institution indispensable « au sein de laquelle les Etats-Unis vont continuer de jouer un rôle vital et actif », affirme M. David Welch, secrétaire d'Etat adjoint aux Affaires des organisations internationales. « En tant que pays fondateur, hôte et principal support financier de l'ONU, nous allons continuer à renforcer l'Organisation et à obtenir que la communauté internationale soutienne les réformes nécessaires », dit-il.

Les Etats-Unis étaient à la tête des efforts qui ont mené à la création de l'Organisation des Nations unies et y ont joué un rôle de premier plan depuis. La Charte des Nations unies a été rédigée à San Francisco en 1945. L'ONU a son siège à New York depuis plus de cinquante ans, sur un terrain dont la famille Rockefeller lui a fait don. C'est au président Franklin Delano Roosevelt que l'on attribue l'invention du terme « Nations unies ».

La secrétaire d'Etat, Mme Madeleine Albright, a récemment déclaré : « Le rêve à l'origine de la création des Nations unies est plus actuel que jamais. » Les principaux objectifs pour lesquels l'ONU a été créée, à savoir préserver la paix et la sécurité internationales ; encourager la coopération en matière de règlement des problèmes économiques, sociaux, culturels et humanitaires internationaux ; promouvoir le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; développer des relations amicales entre les pays et être un centre d'harmonisation des mesures prises par les pays Etats pour atteindre leurs objectifs communs, sont tout aussi importants aujourd'hui qu'ils l'étaient à la fin de la Seconde Guerre mondiale.

L'interdépendance des nations est maintenant un fait établi. Les obstacles entre les pays et les peuples sont abattus ; le commerce, la technologie, les personnes et les idées circulent librement dans toutes les régions du monde. Pourtant, au fur et à mesure que ces contacts augmentent, nous sommes tous plus vulnérables aux problèmes des autres. La paix et la sécurité sont chaque jour menacées par les conflits armés, le terrorisme, le trafic des stupéfiants, les crises économiques, les maladies, les armes de destruction massive, la faim, les

catastrophes humanitaires, les violations des droits de l'homme et la contamination de l'environnement naturel. Aucun pays, qu'il soit puissant ou non, ne peut résoudre à lui seul ces problèmes ou se permettre de les ignorer.

L'ONU est un moyen efficace, quoique parfois imparfait, de forger un consensus et d'encourager la collaboration internationale. Si l'ONU n'existait pas, il nous serait infiniment plus difficile de trouver des solutions pacifiques aux conflits et d'obtenir le soutien de la communauté internationale aux objectifs de la politique étrangère des Etats-Unis. L'ONU fournit une structure institutionnelle qui permet aux pays d'échanger des idées, de coopérer à la réalisation de tâches complexes et d'établir des normes reflétant des valeurs communes.

Voici quelques exemples des raisons pour lesquelles les travaux des Nations unies et des autres organisations internationales sont importants pour la politique étrangère des Etats-Unis :

– **Paix et stabilité.** Les Etats-Unis, qui fournissent la majeure partie des fonds destinés au maintien de la paix et la plus importante force de police civile, qui soutiennent les opérations effectuées par l'OTAN pour le compte de l'ONU, et qui sont l'un des membres permanents du Conseil de sécurité, jouent un rôle majeur dans les efforts déployés par les Nations unies pour maintenir la paix, encourager la démocratie et promouvoir les droits de l'homme dans le monde.

– **Sécurité internationale.** Les Etats-Unis collaborent avec les autres pays, dans le cadre de l'ONU, pour

déjouer des menaces telles que le terrorisme, la prolifération nucléaire, le trafic des stupéfiants et la criminalité.

– **Santé et environnement.** L'Organisation mondiale de la santé, le Programme commun de l'ONU pour la lutte contre le sida, le Programme des Nations unies pour l'environnement et les autres institutions aident à mettre les populations à l'abri de la maladie, de la pollution, des changements climatiques et autres dangers.

– **Secours humanitaire.** Le Bureau du haut commissaire des Nations unies aux réfugiés, l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, le Programme alimentaire mondial et le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) figurent parmi les institutions spécialisées des Nations unies qui aident les populations menacées par les conflits, les catastrophes naturelles, la faim et d'autres dangers dans le monde. Les Etats-Unis sont le pays membre qui apporte la plus forte contribution, et de loin, au financement de tous ces programmes humanitaires.

– **Sécurité des transports.** Le respect des normes de sécurité des transports aériens et maritimes est assuré par l'Organisation de l'aviation civile internationale et l'Organisation maritime internationale.

L'Assemblée générale (qui compte actuellement 189 Etats membres) et le Conseil de sécurité des Nations unies sont les organismes internationaux les plus importants du monde. Il n'existe aucun autre forum dans lequel un tel nombre et une telle diversité de pays se réunissent pour exposer leurs positions respectives et coordonner leurs efforts.

Les Etats-Unis ont à l'ONU un haut fonctionnaire qui a rang de ministre et d'importantes responsabilités en matière de politique étrangère américaine. De nombreux représentants permanents d'Etats membres ont occupé un poste de ministre des affaires étrangères ou de hautes fonctions gouvernementales dans leur pays. Si bien qu'à l'ONU, nous sommes en mesure de traiter d'importantes affaires internationales à un niveau élevé.

Les Etats-Unis accordent depuis longtemps une grande importance à leur participation aux activités de l'ONU.

Il serait difficile de trouver un groupe d'Américains plus éminents que ceux qui se sont succédé au poste de représentant permanent des Etats-Unis auprès des Nations unies. Parmi eux, je citerais Edward Stettinius, Henry Cabot Lodge, Adlai Stevenson, Arthur Goldberg, George Bush, Daniel Patrick Moynihan, Andrew Young, Jane Kirkpatrick, Madeleine Albright, Bill Richardson et notre représentant actuel, Richard Holbrooke.

A Washington, D.C., le Bureau des affaires des organisations internationales, que je dirige au département d'Etat, est le point focal de l'élaboration et de l'application de la politique des Etats-Unis aux Nations unies et au sein de leurs institutions spécialisées, et dans les autres organisations internationales. La mission des Etats-Unis auprès des Nations unies, dont les bureaux sont situés en face du siège de l'ONU, à New York, tient le département d'Etat au courant des activités des Nations unies et fait des recommandations sur les mesures que devrait prendre le gouvernement américain. Des renseignements relatifs aux questions étudiées à l'ONU sont fréquemment communiqués aux ambassades des Etats-Unis à travers le monde.

En vertu de la Constitution des Etats-Unis, la responsabilité de la conduite des affaires étrangères est répartie entre les divers corps du gouvernement fédéral. Ce concept de «séparation des pouvoirs» est l'une des caractéristiques fondamentales de notre système démocratique. Le département d'Etat fait partie de l'exécutif, et nous collaborons constamment avec le pouvoir législatif, c'est-à-dire le Congrès des Etats-Unis, afin de déterminer les meilleures façons d'appliquer la politique étrangère des Etats-Unis au sein des organisations internationales.

Les avantages procurés par une participation active des Etats-Unis à l'ONU ont été mis en évidence durant la crise du golfe Persique. En 1991, le Conseil de sécurité a en effet joué un rôle crucial en forgeant une vaste coalition de pays, petits et grands, qui ont agi de concert pour mettre fin à l'agression sans provocation lancée par Saddam Hussein contre le Koweït.

En janvier 2000, quand les Etats-Unis ont assumé par roulement la présidence du Conseil de sécurité, M. Holbrooke a proclamé «le Mois de l'Afrique». Il a

proposé des initiatives de grande portée dans lesquelles la communauté internationale était invitée à s'attaquer aux problèmes de longue date qui assaillent le continent africain, y compris la propagation du sida, les violents conflits ethniques et politiques, les réfugiés, la faim, la pauvreté, les violations des droits de l'homme, le manque d'éducation et la marginalisation économique. Plusieurs hauts fonctionnaires, dont le vice-président et la secrétaire d'Etat, ainsi que le président et des membres de la commission sénatoriale des relations extérieures, ont participé aux délibérations du Conseil de sécurité durant ce mois. L'intérêt porté à l'Afrique aux plus hauts échelons du gouvernement a trouvé un écho dans le secteur privé et dans les médias américains.

Des Américains occupent aussi de nombreux postes importants à l'ONU même et dans ses institutions spécialisées, notamment le poste de sous-secrétaire général pour la gestion et celui de directeur exécutif de deux agences humanitaires importantes, le Programme alimentaire mondial et l'UNICEF. Nous estimons que nous avons tout intérêt à ce que des Américains compétents soient affectés à l'ONU à tous les niveaux. Il vaut mieux également que nous soyons représentés dans les comités qui traitent des questions d'importance internationale.

Il est donc clair que le gouvernement américain considère les Nations unies comme une institution indispensable. D'ailleurs, des Américains reflétant un vaste éventail d'opinions politiques soutiennent le rôle de premier plan que nous jouons à l'ONU. Ils reconnaissent que les Nations unies peuvent apporter une contribution capitale à la solution des grandes crises internationales et à l'édification d'un monde plus stable. Certains Américains expriment parfois la crainte de voir l'ONU devenir « un gouvernement supranational » qui menacerait la souveraineté des Etats-Unis. De telles craintes sont injustifiées. L'ONU est une assemblée d'Etats souverains fondée sur la coopération. Elle n'exerce sa souveraineté sur aucun Etat membre et serait d'ailleurs dans l'impossibilité de le faire.

L'influence d'un Etat au sein d'une institution se mesure en partie par l'importance des ressources financières qu'il lui verse. Or les Etats-Unis sont le pays qui apporte la plus grosse contribution financière à l'ONU. Leur contribution annuelle, à l'heure actuelle,

dépasse largement deux milliards de dollars. Ce montant comprend les quote-parts versées au budget régulier de l'ONU et aux opérations de maintien de la paix ainsi qu'aux nombreuses institutions spécialisées et à leurs filiales, notamment l'Organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture, l'Organisation mondiale de la santé, l'Organisation internationale du travail et l'Agence internationale de l'énergie atomique. Les Etats-Unis fournissent en outre plus d'un milliard de dollars par an, sous forme de contributions volontaires, aux programmes de l'ONU en faveur des secours d'urgence, de la démocratie et des droits de l'homme, et de la protection de l'environnement.

Tout membre influent d'une organisation a en outre le devoir de veiller à ce qu'elle fonctionne de manière efficace, transparente et responsable. Sous le gouvernement Clinton, les Etats-Unis ont pris la tête des efforts visant à mieux gérer et à stabiliser les finances de l'ONU et de ses institutions. Ils soutiennent les initiatives du secrétaire général visant à instaurer une gestion de l'ONU plus transparente, plus réceptive et reposant davantage sur la consultation. Parmi les changements opérés récemment dans le cadre des réformes de l'ONU, on peut citer :

- Des procédures budgétaires plus disciplinées remplaçant l'accroissement automatique du budget de l'ONU.
- La création d'un bureau interne indépendant d'inspecteur général chargé d'identifier les lacunes de la gestion des programmes de l'ONU et d'y remédier.
- L'amélioration de la planification et de la gestion des opérations de maintien de la paix.
- Des réductions importantes de personnel grâce à la suppression des postes inutiles et à une diminution du nombre de conférences et réunions.

Fort d'un personnel efficace et d'une bonne gestion, l'ONU pourra faire face plus efficacement aux problèmes mondiaux. Ces améliorations de la gestion et les autres réformes en cours méritent de recevoir le soutien de tous les Etats membres.

A la fin de 1999, le Congrès américain a voté une loi que le président Clinton a signée et qui autorise le

gouvernement à payer ses arriérés à l'ONU et aux autres organisations internationales. Le montant total de ces arriérés est de 926 millions de dollars qui viennent s'ajouter à nos contributions statutaires et volontaires. Le Congrès a assorti de certaines conditions le paiement intégral de ces 926 millions de dollars. Ceci a soulevé des questions et des inquiétudes, mais le fait est que le Congrès des Etats-Unis, qui est composé des représentants élus du peuple américain, a la haute main sur le budget fédéral. Il peut fixer les conditions dans lesquelles l'argent du contribuable américain est dépensé pour les programmes intérieurs et pour toutes sortes d'activités internationales, y compris celles de l'ONU.

L'une des principales mesures qui s'imposent, selon nous, est la révision de l'échelle des contributions statutaires, c'est-à-dire des quote-parts que versent les Etats membres au budget de l'ONU. Ces contributions sont fixées en fonction du produit national brut d'un pays (PNB) en tant que partie du PNB mondial. L'échelle des contributions n'a pas été modifiée depuis 1972, et il y a longtemps que sa révision aurait dû avoir lieu. Depuis le dernier ajustement, 55 nouveaux Etats membres ont été admis à l'ONU. D'importants changements sont intervenus dans la capacité de paiement des Etats membres; de nombreux pays connaissent une croissance économique rapide et sont maintenant en mesure d'accroître leur contribution. Nous devons avoir une nouvelle échelle qui reflète les réalités économiques et politiques actuelles, une échelle dans laquelle le financement de l'ONU sera plus équitablement distribué entre les membres de la communauté internationale.

Les Etats-Unis vont continuer à jouer un rôle vital aux Nations unies. En tant que pays fondateur, hôte et principal support financier de l'ONU, nous allons poursuivre nos efforts pour renforcer l'Organisation et obtenir que la communauté internationale soutienne les réformes nécessaires. Notre participation aux activités de l'ONU reflète la fermeté de notre engagement envers une institution qui, selon la secrétaire d'Etat, Mme Albright, « rassemble les nations autour des principes fondamentaux de démocratie, de liberté et de droit qui amélioreront l'existence de tous les peuples ».

LE CONGRÈS ET LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE : LE POINT DE VUE DÉMOCRATE

Joseph Biden, sénateur



Selon M. Joseph Biden, sénateur démocrate du Delaware, les présidents américains sont conscients de l'importance de la coopération avec le Congrès dans la conduite de la politique étrangère. « Ils savent qu'avec l'appui du Congrès, ils peuvent être plus sûrs d'eux-mêmes et plus efficaces, et qu'alors le peuple américain les soutient. »

Le Congrès joue un rôle crucial dans l'élaboration de la politique étrangère des États-Unis. Si c'est le président qui, par nécessité, prend la direction des choses, le président et le Congrès ont, d'après notre Constitution, des pouvoirs égaux, et l'aval du Congrès est souvent essentiel au succès de notre politique. Si, par contre, le Congrès est opposé à une initiative du président ou s'il ne la soutient qu'à contrecœur, le succès est limité.

La répartition des pouvoirs en matière de politique étrangère n'est que vaguement esquissée par notre Constitution. Le Sénat a le pouvoir de ratifier tous les traités négociés par le président, et doit confirmer la nomination des ambassadeurs et autres fonctionnaires de haut rang. C'est également le Congrès qui contrôle le financement de la politique étrangère et, bien entendu, qui détient le pouvoir de déclarer la guerre et de lever et équiper une armée.

Cependant, ces prérogatives officielles ne sont que le point de départ de la participation du Congrès. Du fait de l'importance des décisions de politique étrangère, qui impliquent souvent un éventuel déploiement de troupes en situation de combat, le Congrès s'est attribué, au fil des ans, un rôle plus informel de supervision dans le cadre du concept de l'équilibre des pouvoirs entre les trois branches du gouvernement, qui est la pierre angulaire de notre régime constitutionnel.

Outre le fait d'être largement informel, le pouvoir parlementaire en matière de politique étrangère n'est pas toujours exercé avec la même intensité. Lorsque la scène internationale est relativement calme, comme en ce moment, la participation du Congrès est souvent modeste. A d'autres moments, comme durant la guerre

du Golfe ou les conflits qui ont déchiré l'Amérique centrale dans les années 80, le Congrès est plus actif, particulièrement s'il est en désaccord avec la politique menée par le président.

Lorsqu'il s'agit de considérer le pouvoir du Congrès en matière de politique étrangère, c'est sa capacité d'approuver ou de rejeter la participation des États-Unis à un conflit armé à l'étranger qui est la question dominante. Et c'est bien ainsi. La décision d'envoyer des troupes américaines au combat ne devrait jamais être prise par le seul président ; les vues du peuple américain doivent être exprimées par le truchement de leurs représentants élus au Congrès.

D'ailleurs je suis persuadé que la Constitution l'exige. Selon moi, les auteurs de notre Constitution avaient l'intention de donner au Congrès le pouvoir d'autoriser tout recours à la force par les États-Unis, en prévoyant certaines exceptions limitées.

Cependant, le Congrès ne souhaite pas toujours porter la responsabilité de décisions aussi importantes, et les présidents de l'ère moderne ont fait valoir que leurs prérogatives de « commandant en chef des armées » leur donnaient le pouvoir absolu de faire la guerre. C'est ainsi que le président Truman a entraîné le pays dans la guerre de Corée en 1950. (Certes, dans le cas du Viêt Nam, le Congrès n'avait pas déclaré la guerre, mais on peut dire qu'il l'avait autorisée par la résolution du Golfe de Tonkin.)

La récente controverse sur l'étendue du pouvoir de guerre a débouché sur un désaccord permanent entre

l'exécutif et le législatif. En 1973, le Congrès a essayé de clarifier son rôle en adoptant, malgré le veto du président Nixon, la résolution sur les pouvoirs en cas de guerre, qui précisait plusieurs modalités d'autorisation du recours à la force, exigeant notamment que tout recours à la force non autorisé par le Congrès cesse au bout de 60 jours. Mais aucun président n'a jamais reconnu la validité de cette résolution, faisant valoir qu'elle représentait une limitation inconstitutionnelle des prérogatives du président en tant que commandant en chef des forces armées. Les diverses tentatives de modifier la résolution afin de répondre à ces arguments n'ont jamais abouti.

Ces dernières années, du fait de la « timidité » du Congrès et de l'assurance du président, les Etats-Unis sont intervenus à l'étranger sans autorisation explicite du Congrès. La guerre de 1991 dans le golfe Persique est un rare exemple d'autorisation préalable du Congrès relative à une opération militaire. Et encore, cela a eu lieu essentiellement parce que moi-même et d'autres parlementaires avons fortement poussé le président Bush à soumettre la question à un vote. (La réticence de ce dernier s'est trouvée justifiée lorsque l'autorisation l'a emporté par une marge très faible de 52 voix contre 47 au Sénat.)

Les délibérations parlementaires qu'a suscitées l'envoi de troupes américaines en Haïti, en Bosnie et au Kosovo sont plus caractéristiques. Dans chacun de ces cas, l'une ou l'autre des chambres du Congrès, parfois les deux, ont adopté des résolutions approuvant le principe de l'engagement de troupes et leur mission, sans autoriser, au sens légal du terme, leur déploiement.

Le pouvoir budgétaire du Congrès est un moyen beaucoup plus sûr d'influencer la politique étrangère. Chaque dollar dépensé par l'exécutif doit en effet être autorisé par le Congrès, et il est de bonne guerre d'utiliser cette prérogative pour façonner la politique. Parfois, la procédure est officielle et directe : le Congrès stipule alors carrément qu'aucun fonds ne pourra servir à financer une activité qu'il désapprouve. Par contre, il peut réserver certaines sommes à un programme particulier afin de s'assurer que l'exécutif exécutera ses desiderata. Mais le plus souvent, le Congrès exprime ses vues de façon plus indirecte. Ainsi, il peut examiner un projet de loi visant à couper le financement d'une activité particulière, la Bosnie par exemple, en sachant

pertinemment que cette loi ne sera jamais promulguée. Il s'agit essentiellement de montrer au président que le Congrès est en désaccord avec la politique menée et, éventuellement, de l'amener à modifier la ligne d'action suivie.

Les sanctions sont un autre moyen dont dispose le Congrès pour exprimer son mécontentement en matière de politique étrangère. Il peut ainsi adopter des lois limitant les échanges commerciaux et autres relations économiques avec tout pays dont il désapprouve la politique. C'est ainsi que le Congrès a pris des sanctions contre l'Inde et le Pakistan lorsqu'ils ont procédé à des essais nucléaires, et contre de nombreux pays impliqués dans le trafic des stupéfiants. Ces textes de loi sont cependant généralement accompagnés d'une disposition autorisant le président à lever les sanctions au nom de l'intérêt national des Etats-Unis, ce qui se produit souvent.

Comme tout visiteur du Congrès l'a constaté, un autre moyen que les parlementaires utilisent afin d'exercer leur influence sont les séances des commissions auxquelles sont convoqués divers responsables de l'exécutif afin d'expliquer leur politique. Cela s'avère être un outil particulièrement utile lorsque le Congrès n'a pas d'autre possibilité d'influencer la politique étrangère. En exposant une politique à l'examen public, ces séances peuvent en montrer la faiblesse et révéler l'absence de soutien populaire.

Les séances organisées il y a trente ans par la commission sénatoriale des relations extérieures au sujet du Viêt Nam sont un exemple célèbre. Présidées par le sénateur de l'Arkansas William Fulbright, elles étaient diffusées par toutes les chaînes nationales de télévision. Parce qu'elles ont révélé au public les contradictions et les difficultés inhérentes aux opérations des Etats-Unis au Viêt Nam, on pense que ces séances ont largement aidé le public à se forger une opinion négative de la guerre.

De même, des séances tenues en 1987 au sujet de l'affaire Iran-Contra ont montré au public américain que la politique du gouvernement Reagan consistant à vendre secrètement des armes à l'Iran – un gouvernement on ne peut moins favorable aux Etats-Unis – afin de financer la lutte des rebelles contre le gouvernement communiste au Nicaragua, était indéfendable.

Au cours des 28 années que j'ai passées au Sénat, je me suis beaucoup occupé de politique étrangère et je conclus que le moyen le plus efficace d'influencer la politique est le plus informel, à savoir des discussions directes et privées avec le secrétaire d'Etat, le conseiller en matière de sécurité nationale et même le président. Ce dernier est conscient de la nécessité de l'aval du Congrès à toutes les grandes initiatives de politique étrangère, surtout si elles sont controversées. Dans ces cas, le président et ses principaux conseillers s'efforcent d'expliquer leur démarche aux membres les plus influents de la Chambre et du Sénat et essaient d'obtenir leur soutien. C'est sans doute dans le cadre de ces discussions informelles que le Congrès, par le truchement de certains membres clés, exerce le plus d'influence. Par exemple, l'année dernière, lors de l'intervention de l'OTAN au Kosovo, j'ai eu des entretiens quasi quotidiens avec les principaux membres du gouvernement. Cela m'a permis non seulement de suivre de près l'évolution de la situation, mais aussi d'évaluer la politique engagée et de proposer d'autres solutions.

Contrairement aux régimes parlementaires qui accordent à l'exécutif une autorité quasi exclusive en matière de politique étrangère, le régime constitutionnel américain prévoit un rôle considérable du Congrès dans ce domaine. Ce pouvoir ne s'exerce pas par un moyen précis, et le niveau d'implication du Congrès varie selon le degré de controverse qui entoure un sujet donné. Malgré les ambiguïtés et les incertitudes qui caractérisent le rôle du Congrès, les présidents ont fini par prendre conscience de l'importance de la coopération avec ce dernier au niveau de la conduite de la politique étrangère. Le président sait qu'avec l'appui du Congrès, agira avec plus d'assurance et d'efficacité, et qu'alors le peuple américain le soutiendra. ©

LE CONGRES ET LA POLITIQUE ETRANGERE : LE POINT DE VUE REPUBLICAIN

Gordon Smith, sénateur



« Une politique étrangère efficace nécessite un dialogue apolitique sincère et continu entre le président et le Congrès », affirme le sénateur Gordon Smith, républicain de l'Oregon. « En l'absence de ce dialogue, les décisions de politique étrangère des Etats-Unis seront marquées par une ambiguïté et une incohérence croissantes. »

D'aucuns affirment que la Constitution des Etats-Unis est une porte ouverte au conflit entre les trois pouvoirs du gouvernement, à savoir l'exécutif, le législatif et le judiciaire. Cela a certainement été le cas au niveau de la politique nationale de sécurité, où le président et le Congrès ont des rôles qui se chevauchent.

La Constitution déclare que le président est le commandant en chef des armées et le premier diplomate de la nation. A ce titre, il est responsable de la défense militaire de nos intérêts nationaux, comprenant notamment le déploiement de l'armée américaine, et de la diplomatie, particulièrement la négociation des traités.

Mais la Constitution donne également au Congrès certains pouvoirs considérables en matière de sécurité. Le Sénat est responsable de la ratification des traités et de la confirmation des personnes que le président nomme aux postes clés du gouvernement. C'est également le Congrès qui tient les cordons de la bourse. Ainsi, en usant de son autorité budgétaire, le Congrès peut restreindre et modérer les initiatives présidentielles, et il ne s'en prive pas.

Du fait de ces pouvoirs chevauchants, il est important que le président respecte les vues du Congrès et réagisse fermement aux arguments, parfois très variés, émanant du Sénat et de la Chambre des représentants. Bien entendu, cette tâche est beaucoup plus ardue lorsque le président et la majorité de l'une ou des deux chambres du Congrès appartiennent à des partis différents. Mais c'est précisément ce genre de situation qui rend le dialogue encore plus impératif. Le succès, comme l'échec, de nos politiques internationales dépend de la

clairvoyance du président et de sa capacité de dépasser le jeu politique pour se consacrer à sa tâche.

La récente entrée de la Pologne, de la République tchèque et de la Hongrie dans l'Organisation du traité de l'Atlantique-Nord (OTAN) est sans doute le meilleur exemple de la façon dont le président communique avec le Congrès concernant les grands traités internationaux.

L'idée de l'élargissement de l'OTAN a d'abord été soutenue par un Congrès à majorité républicaine qui a facilité ce que certains experts ont qualifié de dialogue et d'échange d'informations sans précédent entre l'exécutif et le législatif. Ce dialogue a eu lieu non seulement par le truchement de séances officielles des commissions des relations étrangères, des services armés, des attributions et du budget, mais aussi par d'innombrables contacts informels entre les parlementaires et de hauts responsables de l'exécutif durant les deux années qui ont abouti au vote d'avril 1999.

De plus, tant le Sénat que le président ont pris des mesures institutionnelles afin d'approfondir leur discussion sur l'élargissement de l'OTAN. En avril 1997, les chefs de file du Sénat ont établi le Groupe sénatorial d'observation de l'OTAN. Son objectif était de s'assurer que le Sénat serait parfaitement au courant des décisions que devait prendre l'Alliance atlantique, et qu'il pourrait y participer. L'élargissement de l'OTAN était l'élément principal de l'ordre du jour de ce groupe. Il s'est réuni 17 fois à ce sujet, non seulement avec des responsables du gouvernement, mais aussi avec le secrétaire général de l'OTAN et de nombreux responsables européens.

L'exécutif a créé son propre bureau, l'Office sur la ratification de l'élargissement de l'OTAN, dirigé par un conseiller spécial du président. Sa mission était de promouvoir la cause de l'élargissement tant auprès des parlementaires que du public américain. C'est sur la recommandation de cet Office que le président a inclus des membres du Groupe sénatorial d'observation de l'OTAN aux délégations présidentielles qui ont participé aux sommets de l'OTAN de 1997 et 1999.

La ratification historique, le 30 avril 1999, par 80 voix contre 19, de la première phase de l'élargissement de l'OTAN, est un modèle de la façon dont le président et le Congrès doivent coopérer en matière de politique étrangère. On a à cette occasion mis les luttes partisanes en sourdine, et cela a abouti au succès.

Par contre, le rejet par le Sénat du TICE (Traité d'interdiction complète des essais nucléaires), a souligné les risques que prend le président lorsqu'il perd de vue la responsabilité et l'autorité que la Constitution confère au Congrès, et gère de grands dossiers de politique étrangère avec des œillères politiques.

Le gouvernement Clinton n'a pas mené la lutte pour la ratification du TICE de la même manière qu'il avait abordé le débat sur l'élargissement de l'OTAN. Il n'a pas saisi diverses occasions qui se présentaient à lui d'engager le dialogue avec le Congrès, il n'a pas fait preuve de la même énergie et du même engagement que lors de la question de l'élargissement de l'OTAN, laissant le Congrès combler le vide résultant de la faiblesse de l'influence de l'exécutif en la matière. Certains responsables du Congrès avaient critiqué les clauses d'application et de vérification du TICE, et notamment leur impact potentiel sur notre arsenal nucléaire. Conscient de ces préoccupations, le président aurait dû réagir et chercher à apaiser ces inquiétudes ou, du moins, à empêcher les sénateurs démocrates de provoquer les chefs de file républicains.

Ainsi, un traité important est devenu la victime du sectarisme politique, d'animosités personnelles et d'idéologies inébranlables, tant au Sénat qu'à la Maison-Blanche. A l'échelle internationale, l'échec du TICE au Sénat a semé une doute regrettable sur les Etats-Unis, leur gouvernement, et notamment leur Congrès, montrant que l'élaboration de la politique étrangère était l'une des plus importantes

responsabilités du Congrès et qu'elle pouvait avoir une portée énorme.

La gestion par le gouvernement Clinton de la campagne en faveur de la ratification du TICE, ainsi que la réaction du Congrès, ont été décevants à deux égards. Premièrement, le Traité aurait aidé à limiter les risques que posent les armes nucléaires et aurait préservé l'ascendant moral des Etats-Unis en matière de lutte contre la prolifération de ces armements. Deuxièmement, la façon dont le gouvernement a traité les réserves du Sénat concernant la vérification et l'application allait à l'encontre de l'absence de sectarisme politique qui, jusque-là, avait marqué la façon dont la plupart des parlementaires et des présidents avaient abordé les grandes questions de politique étrangère.

La défaite du TICE nous rappelle la puissante autorité constitutionnelle du Congrès en politique étrangère d'une part, et met en lumière une importante évolution dans l'élaboration de la politique étrangère des Etats-Unis, à savoir le rôle croissant du Congrès, d'autre part. Aujourd'hui, le Congrès exerce plus fermement son autorité et met en avant ses propres points de vue sur certaines questions de sécurité nationale, n'hésitant pas à défier ouvertement le président. En effet, c'est le Congrès qui s'est opposé à l'hésitation initiale du président sur les questions de l'élargissement de l'OTAN et de la création d'une défense nationale contre les missiles. C'est lui qui a forcé le président à modifier son attitude vis-à-vis de la Convention sur les armes chimiques. C'est lui qui a vertement critiqué plusieurs initiatives présidentielles, dont les missions de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo.

Le sectarisme qui a dominé le débat sur le TICE ne doit pas devenir la norme en matière d'élaboration de la politique étrangère des Etats-Unis. Une telle évolution rendrait la coopération avec nos alliés et la lutte contre nos ennemis plus difficiles. Il nous serait également plus difficile de faire jouer nos atouts nationaux afin de promouvoir et de protéger nos valeurs et nos intérêts. La capacité des Etats-Unis de prendre des initiatives sur la scène internationale serait remise en question par des animosités politiques nationales. Le président et le Congrès éprouveraient plus de difficultés à assumer leurs responsabilités partagées en matière de promotion et de protection de notre intérêt national et de nos valeurs.

Pour ces raisons, les joutes partisanes qui ont marqué le débat sur le TICE devraient nous rappeler les responsabilités et les pouvoirs que la Constitution confère au président et au Congrès. Ces pouvoirs visent à instituer une relation aboutissant à des politiques pleinement débattues et analysées, et à des procédures reflétant ce qu'il y a de bon dans notre gouvernement.

Une politique étrangère efficace nécessite un dialogue apolitique sincère et continu entre le président et le Congrès. En l'absence de ce dialogue, les décisions de politique étrangère des Etats-Unis seront marquées par une ambiguïté et une incohérence croissantes.

L'instauration d'une bonne entente entre le Congrès et le président en matière de politique étrangère est essentiellement, pour des raisons principalement constitutionnelles, la responsabilité du président. En qualité de commandant en chef des armées et de chef de notre diplomatie, le président est le principal responsable de notre politique étrangère.

Cependant, les sénateurs et les députés ont également leur part de responsabilité. Le Congrès peut et doit prendre des initiatives à même de susciter le dialogue, l'échange d'informations et la communication avec le président et les membres de son cabinet sur les grandes questions d'intérêt national, comme on l'a vu dans le cas de l'élargissement de l'OTAN. L'échec du TICE a prouvé que ce dialogue ne doit pas être considéré comme un acquis. Comme ces divers événements l'ont montré, le succès de la politique étrangère des Etats-Unis dépend de la façon dont le président et le Congrès s'acquittent de leurs devoirs constitutionnels. ●

LES QUESTIONS ECONOMIQUES INTERNATIONALES ET LA POLITIQUE ETRANGERE DES ETATS-UNIS

Lee Hamilton



« Les Etats-Unis ont besoin d'un dispositif homogène d'élaboration de leur politique afin de promouvoir la politique économique internationale à multiples volets qu'exige la complexité de l'environnement international actuel », déclare M. Lee Hamilton, directeur du Woodrow Wilson International Center for Scholars et ancien membre de la Chambre des représentants. « Nous devons faire en sorte que tous nos intérêts nationaux généraux soient pris en considération en priorité dans l'élaboration de notre politique », affirme-t-il.

Le principal défi des Etats-Unis en matière de politique économique consiste à exploiter leur grande influence pour maintenir l'ouverture et la prospérité de l'économie mondiale, et approfondir et répandre les avantages de la mondialisation. Ce défi est pour les Etats-Unis une occasion de développer fortement leur capacité d'atteindre les objectifs politiques, stratégiques et humanitaires de leur politique étrangère. L'évolution de l'économie mondiale affectera notre sécurité nationale, les progrès de la démocratie et des droits de l'homme, l'environnement, le terrorisme, le trafic illicite de la drogue, le crime organisé, la santé et les maladies, les pressions démographiques et la plupart des autres grands dossiers internationaux.

Les intérêts stratégiques des Etats-Unis sont désormais étroitement liés à leurs intérêts économiques. Les questions économiques affectent considérablement nos relations avec les autres grandes puissances : Europe, Japon, Chine et Russie. Elles occupent une place croissante dans le programme de politique étrangère des Etats-Unis, allant de l'ALENA (Accord de libre-échange nord-américain) et à la législation « fast track » (procédure accélérée de négociation des accords commerciaux), en passant par la crise financière asiatique et l'admission de la Chine à l'OMC (Organisation mondiale du commerce). Les sanctions économiques américaines contre Cuba, l'Iran et la Libye ont été une source majeure de désaccord avec certains de nos alliés les plus proches. En politique étrangère, il existe peu de menaces aussi graves qu'une crise financière internationale.

La mondialisation est le principal phénomène économique international de notre époque. La prospérité des Etats-Unis est inextricablement liée à la prospérité mondiale. Le volume et le rythme des échanges et des investissements internationaux augmentent énormément. Les communications et l'informatique transforment la façon dont fonctionne le monde des affaires et créent entre les particuliers et les entreprises des liens sans précédent. L'intégration de la production et de la commercialisation des biens et services au-delà des frontières modifie la structure du secteur privé. On assiste chaque jour à de nouvelles fusions d'entreprises, à la formation de nouveaux réseaux et de nouvelles alliances.

La mondialisation s'accompagne à la fois d'avantages et d'inconvénients, de possibilités et de difficultés. Elle a des effets positifs sur le plan de la productivité, de l'efficacité et de la croissance. Elle a joué un rôle majeur dans la remarquable expansion économique que connaît notre pays depuis neuf ans et a contribué à une croissance économique rapide dans certaines régions d'Asie, d'Europe et d'Amérique latine. Elle promet d'apporter d'importants avantages à l'ensemble de la population mondiale.

Mais la mondialisation engendre aussi de nombreux problèmes. La concurrence accrue qui en découle signifie que certaines personnes et certains pays prennent du retard. Elle peut mener à une diminution de la protection des travailleurs et de l'environnement quand les entreprises transfèrent leurs activités dans des juridictions qui appliquent des normes moins strictes à l'égard de la main-d'œuvre et du milieu ambiant. Les

marchés mondiaux des capitaux risquent d'être dangereusement instables. Les autorités politiques et les institutions internationales font souvent de gros efforts pour s'adapter à l'évolution rapide des tendances économiques. Les pays en voie de développement sont déçus de ne pas participer plus pleinement à la prise des décisions économiques internationales et à la prospérité dont jouissent d'autres parties du monde.

En dépit de ces problèmes nés de la mondialisation, nous ne pouvons pas, nous ne devons pas tenter de faire marche arrière. La tendance à l'intégration croissante des économies mondiales va vraisemblablement se poursuivre.

Une occasion historique s'offre aux Etats-Unis de prendre la tête des efforts déployés pour résoudre les problèmes liés à la mondialisation et d'aider à créer un monde plus prospère, plus pacifique et plus démocratique. Comment devrions-nous utiliser notre puissance politique et économique pour propager les avantages de la mondialisation et promouvoir la plupart des autres objectifs de notre politique étrangère?

Premièrement, nous devrions continuer à donner l'exemple de la prospérité en conservant une économie intérieure forte. Notre succès économique encourage les autres pays à appliquer la libéralisation, le libre-échange et les autres mesures qui contribuent à la croissance. Les secteurs public et privé américains peuvent encourager l'innovation technologique, promouvoir les exportations et nous aider à conserver notre position de chef de file dans les domaines scientifique et informatique en investissant fortement dans la recherche et le développement. Notre rôle de premier plan dans ces industries de l'avenir est l'un de nos plus gros atouts en politique étrangère.

Deuxièmement, nous devrions vigoureusement promouvoir l'économie de marché et la liberté du commerce, tout en créant des institutions économiques internationales plus efficaces. La réduction des obstacles au commerce encourage la croissance et favorise l'intégration des économies nationales et la coopération politique internationale. Mais le libre-échange entraîne aussi des problèmes que des institutions internationales efficaces peuvent aider à résoudre.

Nous devrions renforcer l'Organisation mondiale du commerce en la rendant plus responsable, plus transparente, et en lui ajoutant toute une gamme de responsabilités économiques. Nous devrions également mettre en place une structure financière internationale plus forte, capable de prévenir les crises et d'y réagir.

Troisièmement, nous devrions investir dans un développement durable, dans l'éducation et dans la promotion de l'Etat de droit dans les pays pauvres et dans ceux qui opèrent leur transition à l'économie de marché et à la démocratie. Il importe que la mondialisation ne soit pas considérée par un grand nombre de gens comme un phénomène imposé par les élites économiques au reste de la population mondiale sans offrir à cette dernière protection et assistance. Pour aider à propager les avantages de la mondialisation, nous devrions fournir une assistance économique et un allègement de la dette aux pays qui s'engagent à suivre une politique économique judicieuse, soutenir les programmes d'échange dans le cadre desquels des étudiants et de futurs dirigeants étrangers viennent aux Etats-Unis et des Américains vont dans d'autres pays, et aider à former des juges, des avocats et des fonctionnaires de façon à renforcer l'Etat de droit et la responsabilisation des gouvernements. Toutes ces activités servent les objectifs de notre politique étrangère qui consistent à promouvoir la prospérité, la démocratie et la coopération économique et politique internationale. Il est une région du monde où la politique économique internationale des Etats-Unis peut avoir des répercussions plus vastes sur la scène internationale. Cette région est l'Afrique. La pauvreté et le sous-développement ne sont certes pas les seuls problèmes qui assaillent le continent. Mais sa croissance économique est indispensable pour améliorer le niveau de vie des Africains et remédier à long terme aux problèmes politiques, de sécurité et sanitaires de l'Afrique.

La majeure partie de l'Afrique manque actuellement d'une infrastructure moderne et des ressources nécessaires pour profiter de la mondialisation. Les Etats-Unis peuvent l'aider à remédier à ces faiblesses en lui fournissant une assistance bien ciblée dans le cadre de l'aide à l'étranger, un allègement de la dette, une assistance technique et des prêts, et en ouvrant davantage leur marché aux produits africains. Les entreprises américaines pourraient tirer d'importants

avantages du développement de réseaux modernes de communication et de transport en Afrique si un climat politique favorable et un soutien adéquat étaient en place. Le partenariat entre les secteurs public et privé offre le meilleur espoir d'améliorer le niveau de vie des Africains et de servir les intérêts politiques, stratégiques et économiques des Etats-Unis en Afrique.

Le climat politique et économique international a changé au cours des dernières décennies, et l'évolution du processus d'élaboration de la politique étrangère américaine a été influencée par cette transition.

A mon entrée au Congrès, il y a trente-cinq ans, la politique étrangère américaine était dominée par un objectif unique : déjouer la menace communiste. Notre politique était alors élaborée par un petit cercle de responsables comprenant le président, le secrétaire d'Etat, le ministre de la Défense, le conseiller pour la sécurité nationale et quelques autres personnes. Les questions économiques internationales étaient alors considérées comme secondaires, comme un élément mineur de préoccupations géopolitiques plus vastes.

A l'heure actuelle, la politique étrangère couvre toute une série de problèmes allant du terrorisme au trafic des stupéfiants, en passant par l'environnement et le développement durable. Le Congrès participe beaucoup plus que dans le passé à son élaboration. Et l'économie occupe une place plus importante que jamais dans notre politique étrangère.

L'élaboration de la politique étrangère est aujourd'hui plus complexe. Le nombre de participants s'est considérablement accru et comprend notamment de nombreuses agences de l'exécutif et de nombreuses commissions parlementaires, ainsi que des associations d'hommes d'affaires, des organisations sans but lucratif, des organisations internationales et des universités. Au sein de l'exécutif, le point de convergence des activités gouvernementales liées à la politique économique étrangère peut évoluer entre le département d'Etat, les ministères des Finances, du Commerce, de l'Energie et de l'Agriculture, et le Bureau du représentant des Etats-Unis aux négociations commerciales internationales, pour ne citer que quelques-uns des organismes appelés à y participer. En ce qui concerne le financement du FMI (Fonds monétaire international) et de la crise asiatique,

par exemple, le ministère des Finances a joué un rôle de premier plan.

Au Congrès, des dizaines de comités et de caucus influencent actuellement l'élaboration de la politique économique étrangère. Le président ne peut plus se borner à consulter uniquement les dirigeants du Congrès pour obtenir le soutien de l'ensemble des parlementaires à ses initiatives. Ainsi, sur la question des sanctions économiques contre l'Inde et le Pakistan, le « Caucus indien » et les membres du Congrès représentant des Etats ayant d'importants intérêts agricoles en jeu ont exercé une grande influence.

De nombreux groupes d'intérêts spéciaux, représentant notamment les milieux d'affaires et les syndicats, exercent une profonde influence sur la politique américaine. En ce qui concerne le « fast track », l'établissement de relations commerciales permanentes avec la Chine et bien d'autres questions, les groupes d'intérêt occupent le devant de la scène. Ils ont plus de poids aujourd'hui du fait que davantage d'Américains se savent affectés par la politique économique étrangère de leur gouvernement. Les exportations, de l'aviation à l'informatique en passant par l'industrie du spectacle, sont un secteur croissant de l'économie. Les sources de revenus des entreprises américaines et le gagne-pain des travailleurs sont considérablement influencés par les accords commerciaux et l'évolution de la situation économique mondiale.

Les Etats-Unis ont besoin d'un dispositif homogène d'élaboration de leur politique afin de promouvoir la politique économique internationale multiple qu'exige la complexité de l'environnement international actuel. Il est juste que de nombreuses agences gouvernementales et de nombreuses commissions parlementaires participent à l'élaboration de la politique économique étrangère sur les questions qui affectent nettement leurs intérêts. Mais nous devons faire en sorte que nos intérêts nationaux généraux soient pris en considération en priorité lors de l'élaboration de cette politique. Le département d'Etat et les principales commissions parlementaires chargées des affaires étrangères devraient continuer à jouer un rôle capital dans ces domaines.

L'importance croissante des questions économiques dans la politique étrangère fournit de nouvelles

possibilités au département d'Etat. Tout en continuant à compter sur les compétences traditionnelles du département d'Etat en matière d'information politique et économique et de négociations diplomatiques, les Etats-Unis profiteront aussi du lien qui existe entre les intérêts politiques et stratégiques des Etats-Unis et les tendances et problèmes de la mondialisation. Comme bien des gens l'ont déjà reconnu, au sein et en dehors du gouvernement américain, les intérêts nationaux des Etats-Unis, qu'il s'agisse de politique étrangère, d'économie ou de sécurité, ne peuvent absolument pas être compris ou traités en vase clos.

J'ai la conviction que le public américain et les responsables de la politique des Etats-Unis continueront à soutenir une politique étrangère qui favorise l'économie de marché et la croissance ainsi que l'intégration économique internationale et encourage le progrès de la démocratie et de l'Etat de droit. Une telle politique renforce notre propre santé économique et contribue à l'avènement d'un monde plus pacifique et plus prospère. ●

DE MULTIPLES INFLUENCES S'EXERCENT SUR LA POLITIQUE ETRANGERE DES ETATS-UNIS

Stephen Wayne



La décentralisation de l'élaboration de la politique étrangère des Etats-Unis « reflète la croissance du gouvernement américain et le fait qu'il est de plus en plus accessible aux intérêts extérieurs, explique Stephen Wayne, professeur de sciences politiques à l'université de Georgetown et spécialiste de la présidence américaine. La politique étrangère est maintenant examinée et menée par plus d'experts issus des secteurs public et privé et ayant acquis une formation et une expérience considérables dans ce domaine. »

Lorsqu'on évoque l'élaboration de la politique étrangère des Etats-Unis, c'est souvent au président que l'on pense. Depuis les débuts de la république, ce sont en effet les présidents qui ont été les principaux architectes de la politique étrangère américaine et qui en ont également assuré la mise en œuvre. Les auteurs de la Constitution américaine n'étaient pas sans ignorer les avantages de la présidence : une institution hiérarchique avec à sa tête un seul homme, et la seule institution qui siègerait en permanence et pourrait agir avec une « énergie, [une] promptitude et [une] responsabilité » optimales, d'après James Wilson, l'un des délégués à la Convention constitutionnelle.

Mais les auteurs de la Constitution redoutaient également les décisions arbitraires et irresponsables que pourrait prendre le chef de l'exécutif, comme par exemple celles qu'ils attribuaient au roi George III et qui avaient à leur avis été l'une des causes de la révolution américaine. Pour réduire le risque qu'un président agisse contrairement à l'intérêt national, la Constitution assortit donc de contre-pouvoirs les diverses attributions du président, et notamment celles ayant trait à la guerre et à la paix. Les traités devaient être ratifiés par le Sénat à la majorité des deux tiers, tandis que les nominations, y compris celles des ambassadeurs, devaient obtenir la majorité au Sénat. Le Congrès fut également investi de la responsabilité de réglementer le commerce extérieur, de déclarer la guerre, de lever et d'entretenir une armée de terre et une armée de mer de métier et d'en établir les règlements ; de pourvoir à la mobilisation de la milice et de débloquer des crédits pour la bonne marche du gouvernement et la conduite de la politique étrangère.

Etant donné cette répartition des pouvoirs, l'élaboration de politiques requiert la coopération entre institutions. C'est la raison pour laquelle les auteurs de la Constitution cherchèrent à faire du Sénat, la plus petite des deux assemblées législatives, un organe consultatif qui aiderait le président à formuler une politique étrangère. Pour l'adoption de traités comme pour les nominations, « l'avis et le consentement » du Sénat sont nécessaires. Mais lorsque le premier président des Etats-Unis, George Washington, essaya d'obtenir l'avis du Sénat à propos d'un traité que son gouvernement souhaitait négocier avec les Amérindiens de l'Ouest de la Géorgie, il se rendit compte que le Sénat était lent à répondre et que les avis des sénateurs étaient au mieux insipides. Par la suite, au lieu de demander aux sénateurs de formuler des recommandations en matière de politique étrangère, Washington fit appel aux principaux dirigeants de ses « départements ministériels », groupe que James Madison appela le « cabinet du président ». Ce nom est resté, ainsi que le rôle d'organe consultatif du cabinet pour les affaires étrangères et intérieures.

Dès la présidence de Washington, le président des Etats-Unis devint le principal artisan de la politique étrangère et le secrétaire d'Etat son premier conseiller et administrateur. Le Sénat continua à ratifier les traités, mais peu de présidents cherchèrent à obtenir l'avis des sénateurs. Environ 70 % des traités présentés au Sénat furent ratifiés en étant fort peu ou pas du tout amendés.

Tout au long du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, la politique étrangère fut principalement dominée par les

présidents. C'était eux qui recevaient les ambassadeurs, reconnaissaient officiellement d'autres pays et, sans aller jusqu'à signer des traités officiels, concluaient néanmoins des accords avec leurs homologues d'autres pays. En qualité de commandants en chef, les présidents disposaient également des forces armées, de façon à défendre les citoyens et les intérêts américains. Ainsi, le président Thomas Jefferson ordonna aux forces navales et aux marines de riposter contre les pirates de Barbarie qui menaçaient les navires américains. Le président James Polk envoya l'armée sur les territoires que se disputaient les Etats-Unis et le Mexique, pour imposer ce que les Texans estimaient être leur juste frontière. Le président Abraham Lincoln mobilisa la milice et établit un blocus contre le Sud. Le Congrès aurait pu s'opposer à ces décisions présidentielles, mais choisit de s'abstenir. Cependant, lorsqu'une politique se soldait par un échec, les membres du Congrès n'hésitaient pas à la condamner, ce qu'ils firent à de nombreuses reprises. Le Congrès ne contribuait activement à la formulation de politiques que dans les domaines du commerce et des droits de douane.

Les Etats-Unis commencèrent à s'impliquer davantage sur la scène internationale au début du XXe siècle, sous la présidence de Theodore Roosevelt et ensuite de Woodrow Wilson. Les deux présidents engagèrent les Etats-Unis dans de nouvelles initiatives internationales, et tous deux se servirent du prestige et de la notoriété de leurs fonctions pour essayer d'obtenir le soutien de la population. Roosevelt réussit à obtenir l'autorisation de faire construire le Canal de Panama, mais Wilson n'arriva ni à faire ratifier le Traité de Versailles, qui mettait fin à la Première

Guerre mondiale, ni à faire participer les Etats-Unis à la Société des nations.

Cependant, les prérogatives importantes du président en matière de politique étrangère n'en étaient pas moins solidement établies. En 1936, la Cour suprême confirma ces prérogatives lors du procès « Les Etats-Unis contre Curtiss-Wright Corporation », en statuant que le président avait le pouvoir constitutionnel « implicite et inhérent » de conduire les affaires étrangères, tandis que les affaires intérieures relevaient à l'évidence des attributions du Congrès.

Cette distinction entre politique étrangère et politique intérieure devait encore durer trente ans. Avec l'entrée

des Etats-Unis dans la Deuxième Guerre mondiale, et ensuite la guerre froide, un climat de crise s'instaura, qui encouragea le Congrès à se plier aux décisions du président. A cette époque, on disait que « les rivalités politiques s'arrêtaient aux frontières ». Jusqu'à la fin des années 60, la politique étrangère des Etats-Unis se caractérisa en effet par la coopération des deux partis.

La guerre du Viêt Nam mit fin à cette coopération entre institutions et entre partis. Irrité par les fausses déclarations et les vaines promesses des présidents Lyndon Johnson et Richard Nixon, désillusionné par les pertes en vies humaines et l'engagement militaire de plus en plus important des Etats-Unis, et sensible à l'opposition publique grandissante à la guerre, le Congrès s'opposa à la décision présidentielle de prolonger et d'intensifier la guerre. En 1971, une loi fut adoptée afin de restreindre l'allocation des fonds publics à l'extension de la guerre aux pays voisins d'Asie du Sud-Est; deux ans plus tard, le Congrès adopta la Résolution sur les pouvoirs en cas de guerre, passant outre le veto du président Nixon, qui refusait d'accorder dans ce domaine un plus grand pouvoir décisionnel à la Chambre des représentants et au Sénat. Pendant les années 80, le Congrès limita également les dépenses publiques autorisées par le président, cette fois-ci en Amérique centrale. Lorsque des responsables du gouvernement Reagan enfreignirent cette règle, le scandale de l'Iran-Contra éclata. Il impliquait la vente d'armes à l'Iran et le reversement illégal des profits de cette transaction aux Contras du Nicaragua. Deux responsables de la sécurité nationale qui n'avaient pas respecté la loi furent inculpés.

Mais le rôle plus actif du Congrès en matière de politique étrangère n'était pas seulement une réaction à l'impopularité de la guerre du Viêt Nam. L'évolution du contexte institutionnel, politique et médiatique explique également l'intérêt accru accordé aux questions de politique étrangère, ainsi que le nombre croissant de personnes participant à l'élaboration des décisions et la multiplication des sources d'information et des connaissances permettant d'évaluer la politique étrangère.

L'évolution du contexte institutionnel a eu pour effet de décentraliser le pouvoir. Au Congrès, le système des commissions, dominé par les membres les plus hauts placés du parti dominant le pouvoir législatif, fut jugé

trop autocrate et trop fermé par les jeunes parlementaires nouvellement élus, qui souhaitaient jouer un rôle plus actif. En 1974, ils organisèrent une mini-révolution afin de réduire le pouvoir des présidents des commissions et de le répartir entre les membres de base. Un système de sous-commissions permanentes fut établi, chaque sous-commission étant dirigée par un représentant différent du parti majoritaire. Non seulement les membres du Congrès étaient donc plus nombreux à participer à l'élaboration de la politique étrangère, mais les effectifs des aides et conseillers furent également considérablement renforcés pour accompagner cette expansion des commissions. Ces aides fournissaient au Congrès les informations et les connaissances spécialisées dont il avait besoin pour légiférer, et qu'il obtenait auparavant auprès de l'exécutif. Le législatif voyait donc ainsi son indépendance accrue.

Les activités de l'exécutif se développèrent également. Avec l'entrée des Etats-Unis dans la Deuxième Guerre mondiale et, ensuite, durant la guerre froide, le département d'Etat et le ministère de la Défense furent investis de responsabilités plus importantes. En outre, l'Agence des Etats-Unis pour le développement international et l'Agence d'information des Etats-Unis furent créées (cette dernière a récemment été fusionnée au sein du département d'Etat), de nouvelles agences de renseignement virent le jour, et le ministère de l'Energie fut institué, en partie pour superviser le nombre croissant de sites et de programmes nucléaires et atomiques. A l'heure actuelle, tous les départements ministériels ont des divisions qui traitent des aspects internationaux de leur mission. Pour assurer la coordination et le suivi de ces efforts, le Bureau exécutif du président s'est agrandi. Il existe maintenant un Bureau du commerce, qui négocie des accords, ainsi que des conseils de politique économique et de sécurité nationale chargés de dispenser et de coordonner des avis consultatifs, et un Bureau de la gestion et du budget qui supervise l'élaboration et la mise en œuvre des politiques.

En plus de ces réformes institutionnelles, la répartition des pouvoirs entre les deux partis a amené le Congrès à surveiller de plus près les décisions présidentielles en matière de politique étrangère, ainsi que les questions liées à la mise en œuvre de celle-ci. Le parti qui domine soit une seule soit les deux chambres du Congrès, mais

pas la Maison-Blanche, a intérêt, sur le plan politique, à enquêter sur les irrégularités, la mauvaise gestion et les échecs de la politique étrangère menée par le pouvoir exécutif. Des enquêtes ont été ouvertes, entre autres, sur la tentative manquée de sauvetage des diplomates américains pris en otage en Iran sous la présidence de Carter, la vente d'armes à l'Iran et le reversement illégal des profits de cette vente aux Contras du Nicaragua (sous la présidence de Reagan), l'inaction des Etats-Unis lors de la tentative avortée de coup d'Etat au Panama (sous la présidence de Bush), les pertes américaines lors de la mission humanitaire en Somalie et le transfert à la Chine de techniques de missiles pour l'aider à lancer des satellites (sous la présidence de Clinton). Naturellement, les médias se sont fait l'écho de ces enquêtes, donnant ainsi aux membres du Congrès, particulièrement à ceux de l'opposition, la publicité qu'ils souhaitaient.

La presse, plus curieuse et plus négative, a également accordé plus d'attention et d'importance aux problèmes de mise en œuvre des politiques, aux désaccords au sein du gouvernement et entre ce dernier et le Congrès, et aux questions étant à l'origine de conflits internationaux et de discorde intérieure. De surcroît, à la suite de l'évolution technique des moyens de communication, de plus en plus de décisions ont dû être prises publiquement et sous les projecteurs des médias, dans des délais plus rapides et sans qu'un compromis discret puisse être facilement obtenu.

D'autres faits politiques ont eu des répercussions tout aussi profondes sur la transparence et l'accessibilité accrues de l'élaboration de la politique étrangère. Les groupes d'intérêt au service d'une cause se sont multipliés et professionnalisés et défendent maintenant souvent dans les sphères législative et exécutive les politiques qu'ils souhaitent voir adopter. La croissance exponentielle de ces groupes a été particulièrement manifeste dans le domaine de la politique étrangère, qui avait auparavant relativement peu subi de fortes pressions de grands groupes. A ces organisations nombreuses et de plus en plus puissantes est venu s'ajouter un nombre encore plus élevé d'universitaires et d'experts en politique étrangère et en affaires militaires, qui entrent et sortent souvent du gouvernement et qui représentent également de nombreux intérêts internationaux. L'on voit alors à quel point le domaine de la politique étrangère est devenu aux Etats-Unis plus

ouvert, plus accessible et plus important. Aujourd'hui, la plupart des multinationales, ainsi que certaines grandes entreprises étrangères et même certains gouvernements étrangers, engagent des Américains ayant une expérience des sphères législative et exécutive, et des « relations », et les chargent de représenter leurs intérêts lorsque sont prises des décisions les concernant.

La participation de personnes et de groupes aussi nombreux a contribué à estomper la distinction qui existait entre politique intérieure et politique étrangère. D'ailleurs, un nouveau terme « internarieur » (« intermestic » en anglais) sert maintenant à décrire les politiques qui ont des répercussions à la fois sur des questions intérieures et sur des questions internationales.

Bien que le président reste le principal instigateur de la politique étrangère américaine, il existe actuellement de nombreux autres protagonistes, de nombreux enjeux et de nombreuses pressions. La politique étrangère dépend maintenant d'un plus grand nombre de personnes ; elle est dans l'ensemble examinée et menée par plus d'experts issus des secteurs public et privé et ayant acquis une formation et une expérience considérables dans ce domaine. Contrairement au passé, les rivalités politiques ne s'arrêtent plus aux frontières. A l'heure actuelle, le jeu politique des institutions et des partis influence pratiquement toutes les décisions prises dans le domaine des affaires étrangères.

Cette décentralisation de l'élaboration de la politique étrangère des Etats-Unis reflète la croissance du gouvernement américain et le fait qu'il est de plus en plus accessible aux intérêts extérieurs. Elle témoigne également de l'intérêt croissant qu'accordent les Etats-Unis aux questions internationales, de l'interdépendance des économies mondiales, de la progression de l'internationalisme politique et culturel et de l'imbrication des intérêts sociaux, qu'il s'agisse des droits de l'homme et de l'environnement, de la nutrition, de la santé, du travail des enfants, de l'Internet, du génie génétique et de la recherche sur les hormones. Le monde est devenu à la fois plus petit et plus complexe. La distinction entre affaires étrangères et affaires intérieures, ainsi qu'entre questions nationales et questions internationales s'estompe. En conséquence, les pressions et les protagonistes se sont multipliés, ainsi que les rivalités politiques. ●

LES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES : LA VOIX DU PEUPLE

Entretien avec Mme Julia Taft, secrétaire d'Etat adjointe



Les responsables du gouvernement américain s'appuient sur les conseils des organisations non gouvernementales (ONG) pour s'assurer que la politique étrangère des Etats-Unis reflète les points de vue et les idées du public américain, déclare Mme Julia Taft, secrétaire d'Etat adjointe à la Population, aux Réfugiés et aux Migrations. « Si une question intéresse les membres de certaines ONG, (...), et si elles consultent leurs filiales et leurs contacts à l'étranger, leur influence sera ressentie non seulement aux Etats-Unis, mais aussi en Europe et dans les autres régions du monde », affirme-t-elle. Mme Taft a répondu aux questions de notre rédactrice Susan Ellis.

QUESTION : Quelle est, d'après vous, l'influence des organisations non gouvernementales (ONG) sur l'élaboration de la politique étrangère des Etats-Unis?

MME TAFT : Il existe aux Etats-Unis plus d'un million d'ONG représentant de multiples confessions, groupes culturels, organisations écologiques, groupements de service social et associations professionnelles. Une organisation non gouvernementale est un groupement sans but lucratif composé de bénévoles, organisé sur une base locale, nationale ou internationale dans un but précis, et administré par des gens ayant des intérêts communs. Nous sommes en mesure de contacter ces groupes pour obtenir des conseils et j'estime qu'ils ont une grande influence sur notre politique étrangère. Du fait que nous sommes une démocratie, les responsables de notre politique étrangère sollicitent les points de vue et les idées des représentants des ONG afin de s'assurer que cette politique reflète une vaste gamme de causes chères au public américain.

Q : Quels sont les principaux facteurs ayant contribué au nombre et à l'influence croissants des ONG à travers le monde?

MME TAFT : Nous constatons dans certains pays une véritable explosion du nombre d'organisations non gouvernementales. Je me souviens avoir lu récemment qu'un pays africain en comptait à lui seul 20.000. Beaucoup d'entre elles sont des groupements d'assistance mutuelle, comme la plupart de celles des Etats-Unis à leur origine.

Ainsi donc, le nombre d'ONG augmente parce que les gens ont besoin de prendre en main une partie de leur existence. Nous voyons, dans le monde en voie de développement, des organisations non gouvernementales tenter de prendre des décisions sur les problèmes communs qui affectent leurs membres, afin d'aider ces derniers à améliorer leur vie.

En outre, dans les pays où il n'existe pas de véritable infrastructure gouvernementale, les ONG elles-mêmes jouent souvent un rôle gouvernemental autonome. On assiste donc à une prolifération des ONG, même dans les sociétés qui ne sont pas habituées à ce genre de mouvement, comme les Etats de l'ancienne Union soviétique.

Q : Comment les ONG travaillent-elles avec le département d'Etat et les autres agences gouvernementales dans le domaine de la politique étrangère?

MME TAFT : L'Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID) a un conseil consultatif expressément chargé de l'aide bénévole à l'étranger. Il existe depuis les années 1950 et donne aux organisations privées et aux particuliers le moyen de se renseigner sur les programmes publics d'assistance et de conseiller les responsables dans ce domaine.

De même, un conseil consultatif composé de représentants d'ONG a des entretiens réguliers avec le département d'Etat sur notre politique économique.

Au sein du Bureau de la population, des réfugiés et des migrations, que je dirige, nous consacrons environ le tiers de notre temps à des réunions avec les organisations non gouvernementales. Celles-ci sont pour nous de véritables partenaires dans la fourniture de secours internationaux aux réfugiés ainsi que dans l'aide à ceux d'entre eux qui se réinstallent aux Etats-Unis.

Il existe en outre un groupe très actif d'organisations spécialisées dans les questions de population et de planification familiale qui sont extrêmement utiles, tant au gouvernement américain qu'aux Nations unies, dans l'élaboration des plans d'action et documents relatifs aux mesures susceptibles de faciliter l'accès à la planification de la famille à l'échelle mondiale.

Il y a également des groupes qui s'intéressent à l'environnement, et nous avons maintenant des organisations féminines qui s'intéressent à Beijing + 5, le suivi de la Conférence sur les femmes tenue à Beijing en 1995, qui figurera à l'ordre du jour de l'Assemblée générale des Nations unies en juin.

Q : A votre avis, le département d'Etat réussit-il à établir un partenariat mondial avec les ONG ? Pouvez-vous nous donner quelques exemples de succès dans ce domaine ?

MME TAFT : Je pense que le meilleur exemple est le travail que nous faisons ensemble sur le terrain dans le cadre du programme de secours aux réfugiés. Nous avons du personnel qui a pour mission de collaborer avec les réfugiés et les ONG ainsi qu'avec les agences des Nations unies, et nous sommes devenus véritablement inséparables dans nos efforts communs pour sauver la vie des réfugiés. Nous remportons également beaucoup de succès dans le domaine de l'écologie, où les ONG participent régulièrement, avec le département d'Etat, à l'élaboration de notre politique sur l'environnement, le réchauffement de la planète et autres questions similaires.

Un autre succès extraordinaire est le rapport de 1999 intitulé Cairo + 5, document qui souligne les progrès et difficultés de l'application du programme d'action issu de la Conférence internationale sur la population et le développement tenue au Caire en 1994. Nous avons collaboré avec des dizaines d'ONG tout au long de 1999 pour la rédaction de ce rapport, et celles-ci se sont

révélées extrêmement utiles lors de la négociation de ce document.

Q : Quels sont les domaines dans lesquels les ONG ont eu le plus d'influence ?

MME TAFT : Deux exemples sont souvent cités pour illustrer l'importance du rôle joué par les ONG. L'un d'eux est le moratoire sur la pêche commerciale à la baleine imposé par la Commission baleinière internationale. Ce moratoire a fait suite aux campagnes internationales de divers gouvernements qui, en collaboration avec les ONG américaines et leurs homologues du monde entier, visaient à enrayer la destruction des baleines afin de préserver et de protéger leur population.

La même technique a été utilisée à propos de l'interdiction des mines terrestres antipersonnel, au sujet de laquelle d'importantes organisations et ONG internationales ont collaboré, principalement par le truchement d'un site sur la Toile. Elles ont établi un réseau international de messagerie électronique pour obtenir la signature de pétitions, mettre au point un message efficace et concevoir une stratégie. Cette initiative sur l'interdiction des mines terrestres a révolutionné la façon de penser d'une grande partie de la population mondiale sur ce sujet, notamment en ce qui concerne la nécessité de s'occuper des victimes et d'interdire l'utilisation de ces engins.

Ces deux exemples montrent que si une question intéresse un grand nombre d'organisations non gouvernementales, qui sont des institutions qui reflètent véritablement la conscience d'une collectivité, et si les ONG utilisent leurs filiales et contacts à l'étranger, leur influence se fera sentir non seulement sur la politique des Etats-Unis, mais aussi sur celle de l'Europe et d'autres régions du monde. Les gouvernements les écoutent, car elles sont la voix du peuple.

Dans le domaine humanitaire, comme je l'ai dit précédemment, les ONG exercent une très grande influence sur le choix et le nombre de réfugiés qui sont admis chaque année aux Etats-Unis.

Les Etats-Unis sont de loin le pays le plus généreux du monde en ce qui concerne l'accueil des réfugiés. Nous

admettons environ 50 % des réfugiés qui sont signalés par le Haut commissaire des Nations unies aux réfugiés comme pouvant prétendre à la réinstallation permanente dans tous les pays du monde. Et si nous agissons ainsi, c'est évidemment parce que notre pays a été fondé par des réfugiés, cela fait partie de la vocation même des Etats-Unis.

Chaque année, environ 8 % du quota d'immigration des Etats-Unis sont réservés aux réfugiés. Le gouvernement américain leur accorde une aide financière, mais ce sont les organisations bénévoles qui, en collaboration avec le Congrès, le Bureau de la population, des réfugiés et des migrations, le ministère américain de la Santé et des Affaires sociales et les collectivités locales de l'ensemble des Etats-Unis, sont responsables de la réinstallation de ces réfugiés.

Cette année, par exemple, nous en admettrons 85.000. Des organisations bénévoles s'occuperont de ces réfugiés avant leur acheminement vers diverses collectivités sur l'ensemble du territoire des Etats-Unis. Ceci nous conduit à prêter une grande attention aux recommandations de ces ONG et à voir si nous pouvons accepter le niveau d'admission qu'elles demandent. Sans leur soutien, leur action et leur compréhension, je ne pense pas que nous aurions un programme aussi important de réinstallation des réfugiés dans ce pays.

Ceci dit, nous avons encore beaucoup à faire dans d'autres domaines de notre politique étrangère. Une grande partie de cette politique se rapporte à la sécurité nationale et l'on est moins disposé à dialoguer à ce sujet avec des gens qui n'ont pas fait l'objet d'une enquête de sécurité et qui ne sont pas affiliés avec le gouvernement.

Nous nous occupons, au département d'Etat, d'un grand nombre de questions qui, malheureusement, ne bénéficient pas du vaste débat, de l'exploration et des échanges d'idées que nous avons avec les ONG sur d'autres dossiers.

En ce qui me concerne, toutefois, mes activités se rapportent à des questions mondiales moins confidentielles. Mais je pense qu'en tant que département ministériel, nous devons faire preuve d'une plus grande ouverture d'esprit et procéder à davantage d'échanges d'idées. Nous devons consulter

des gens qui, bien que ne faisant pas partie du gouvernement, ont souvent une bonne idée de ce qui marche et des problèmes qui se posent.

Q : Quels sont les principaux instruments utilisés par les ONG pour influencer la politique étrangère des Etats-Unis?

MME TAFT : Les ONG recourent à des manifestations ; elles ont des sites sur la Toile. Un grand nombre d'entre elles organisent des campagnes en faveur de certaines causes. Toutes publient des bulletins. Toutes ont des conseils d'administration composés de personnalités locales influentes. Et certaines sont des regroupements d'associations d'ONG qui forment des coalitions pour la défense d'intérêts communs.

La plus vaste des organisations de ce genre sur la scène internationale est InterAction. C'est le groupement que je dirigeais avant d'assumer mon poste au département d'Etat. Pour faire passer notre message, nous travaillions très étroitement avec les organisations membres à la rédaction de deux ou trois messages que nous voulions faire passer au Congrès pendant l'année en cours. Et il fallait que nous fassions tous passer le même message.

Lorsque j'étais présidente d'InterAction, l'un des messages que nous cherchions à transmettre était le fait que les Etats-Unis devaient accroître leur aide à l'étranger, et que le public américain en soutenait le principe.

Nous avons lancé ce que l'on appelait la « One Percent Campaign » dans laquelle nous expliquions que moins d'un pour cent de chaque dollar versé dans les caisses de l'Etat servait à financer la politique étrangère. Et ce message a commencé à être entendu. Il y a quatre ans que nous avons lancé cette campagne. Nous pourrions malheureusement utiliser aujourd'hui tous les badges et toutes les brochures conçues par InterAction pour cette campagne, parce que les affaires étrangères continuent d'absorber moins d'un pour cent du budget des Etats-Unis.

Q : Sollicitez-vous systématiquement la participation des ONG à l'élaboration de la politique sur la population, les réfugiés et les migrations? Et dans l'affirmative, quels moyens utilisez-vous à cette fin?

MME TAFT : Nous contactons souvent par télécopieur les

gens intéressés en leur déclarant : « Voilà ce que nous envisageons de faire. Si vous avez des idées sur la question, veuillez nous contacter. » Et nous organisons régulièrement des réunions au département d'Etat. Si les gens ou représentants d'organisations ne peuvent venir y assister, nous nous entretenons avec eux au téléphone.

Q : Existe-t-il des raisons de décourager l'influence des ONG sur les prises de décisions du gouvernement ?

MME TAFT : Ces organisations sont composées de citoyens et elles ont le droit de se faire entendre. Et c'est ce que nous tentons de leur permettre de faire. Cependant, le gouvernement doit conserver le droit de procéder à des évaluations et de prendre ses décisions sur la base des conseils qu'il reçoit. Si les ONG n'aiment pas ce que leur disent les décideurs, elles peuvent manifester leur opposition ou s'adresser au Congrès ou à la presse. J'estime toutefois que nous avons tiré de gros avantages de notre dialogue permanent avec elles. Nous ne sommes pas toujours d'accord sur tous les points, mais nous sommes certainement parvenus, tout au moins en ce qui concerne le Bureau de la population, des réfugiés et des migrations, à nous assurer un très solide groupe de partenaires qui soutiennent ce que nous tentons de réaliser, en partie parce que nous sommes au courant des expériences et des idées des ONG.

Q : Comment le gouvernement des Etats-Unis concilie-t-il les vues des ONG et des autres groupes de pression sans privilégier un groupe particulier dans l'élaboration de sa politique étrangère ?

MME TAFT : Nous essayons d'étendre le débat à des groupes ayant des idées différentes les unes des autres. Il est rare que les gens se sentent à l'aise en présence de groupes d'opposition s'il n'y a pas de contrepoids. Si bien qu'à la plupart de nos réunions assistent des gens qui représentent tout un échantillon d'opinions. De cette façon, nous n'avons pas uniquement comme interlocuteurs les défenseurs d'un point de vue favorable, ou au contraire totalement opposé, au nôtre.

Q : Comment les ONG peuvent-elles accroître leur influence sur la politique étrangère ?

MME TAFT : Il me semble que le principal problème, pour les ONG, est de travailler davantage avec les

associations étrangères, de veiller à maintenir le dialogue et de se renseigner sur les principales questions qui intéressent les autres pays. De cette façon, quand nos ONG nous contactent, elles sont au courant des préoccupations de leurs homologues, les comprennent et peuvent nous conseiller à bon escient.

Je constate l'apparition d'un plus grand nombre de réseaux de ce genre entre les ONG américaines et étrangères. L'USAID a consacré une grande somme de temps et d'argent à la création d'ONG dans le monde en voie de développement et dans les Etats de l'ancienne Union soviétique. Je pense que les ONG américaines doivent avoir des contacts très étroits avec celles des autres pays afin de comprendre les besoins des populations qui reçoivent l'aide des Etats-Unis.

Q : Que peut-on faire, selon vous, pour intensifier le dialogue entre les ONG qui s'intéressent aux affaires étrangères et le département d'Etat ?

MME TAFT : Tous les bureaux régionaux, techniques ou politiques du département d'Etat élaborent leur propre plan stratégique, un document soigneusement conçu qui énumère les principales questions qui nous intéressent, les classe en fonction de leur priorité et détaille la façon dont certains objectifs seront atteints. J'aimerais que nous mettions en place un mécanisme, et ce dès le début de l'élaboration du programme de planification stratégique, pour déterminer si les objectifs que nous jugeons importants le sont également pour un ensemble d'organisations non gouvernementales.

Nous devons obtenir la participation des groupes de réflexion, ainsi que celle des associations professionnelles et des syndicats. Nous devons solliciter les contributions de tout groupe qui a un enjeu dans les affaires internationales. Je pense que nous pourrions y parvenir en recourant aux « town meetings » (assemblées des habitants d'une localité). Nous pourrions probablement utiliser des sites sur le Web où nous créerions un processus interactif et dirions à ceux qui les consultent : « Au cas où vous vous intéresseriez réellement à cette question, voici certaines des mesures que nous envisageons de prendre. Si vous avez des idées à ce sujet, faites-nous en part. »

Nous pourrions découvrir que certaines questions

suscitent un grand intérêt. Mais le processus doit être efficace car nous n'avons ni le temps ni le personnel qui nous permettraient de procéder à des consultations approfondies. Grâce aux nouvelles techniques et avec l'ouverture d'esprit nécessaire, il me semble cependant que nous devrions pouvoir obtenir des résultats.

Q : Dans quels domaines voudriez vous voir s'accroître le rôle des ONG ?

MME TAFT : Nous ne devons pas faire preuve de timidité dans nos efforts de communication avec ces organisations, et les contacts avec le public doivent avoir lieu dans les deux sens. Nous voulons leur faire savoir ce que nous faisons, mais nous avons aussi besoin de connaître leurs priorités.

Les sondages d'opinion sont souvent très importants pour nous renseigner sur les priorités des pays avec lesquels nous traitons. Nous devons constamment nous souvenir que la politique évolue, qu'elle n'est pas coulée dans le béton. Nous pensons que le monde est très dynamique et que nous devons être ouverts aux idées qui sont proposées sur les façons de l'améliorer, que nous devons mieux présenter ce que nous faisons.

Q : Dans quelle mesure les ONG affectent-elles le rôle et la participation des Etats-Unis dans les organisations internationales telles que l'ONU et l'OTAN ?

MME TAFT : Les ONG sont des partenaires importants dans un grand nombre d'institutions spécialisées des Nations unies, en particulier dans les agences humanitaires. L'Association des Nations unies pour la planification familiale travaille dans le monde entier avec les ONG et par leur intermédiaire pour fournir des secours et de l'aide aux réfugiés. Il existe donc des relations solides sur le plan opérationnel.

Aux réunions mondiales importantes des Nations unies, comme à la Conférence du Caire sur la population et le développement, la Conférence mondiale de Beijing sur les femmes et le Sommet de Rio sur l'environnement, le rôle des organisations non gouvernementales a été absolument essentiel pour aider à dresser les plans d'action, tenter d'attirer l'attention du monde sur ces questions et fournir des conseils et des appuis sur la

meilleure façon de placer ces questions en tête de l'ordre du jour international.

Les milliers de gens qui représentent les ONG du monde entier sont ceux qui poursuivront la campagne, qui feront prendre conscience des problèmes et qui assureront le suivi de ces conférences à travers le monde. Et, à mon avis, c'est une chose excellente.

Q : Les ONG ont-elles un rôle à jouer dans les relations entre gouvernements ?

MME TAFT : Je pense que leur rôle consiste davantage à sensibiliser leurs gouvernements respectifs aux politiques que les autres pays proposeront et à obtenir qu'ils les soutiennent.

Permettez-moi de vous donner un exemple :

Nous allons présenter une résolution sur la Chine à la Commission des droits de l'homme de l'ONU. Nous nous sommes entretenus avec les représentants de tous les gouvernements membres de cette commission au sujet de cette résolution et, dans le même temps, les organisations qui soutiennent le Tibet ont contacté leurs gouvernements respectifs en leur disant : « Nous voulons que vous souteniez cette résolution. » Nous pensons qu'il est bon que les gouvernements entendent ce que nous avons à dire sur ces questions, mais aussi ce que leur propre population pense.

Ainsi, les groupes de défense des droits de l'homme posent les bases de la plupart des résolutions élaborées à la Commission des droits de l'homme en influençant leurs gouvernements respectifs pour qu'ils agissent dans le sens souhaité, lorsqu'ils se réunissent à Genève. La responsabilité principale des ONG dans ce domaine est de créer le climat, d'établir les priorités et de faire connaître à leurs gouvernements respectifs ce que veut leur population sur une question donnée. ●

LES GROUPES DE REFLEXION CONTRIBUENT A L'ELABORATION DE LA POLITIQUE ETRANGERE ET DES MESURES DE SECURITE

Robert Hunter



«Le rôle accru des groupes de réflexion dans la politique étrangère et de sécurité des Etats-Unis répond naturellement à l'approfondissement de leur engagement international au cours des cinquante dernières années», affirme Robert Hunter, haut conseiller de la RAND Corporation sise à Washington et ancien représentant des Etats-Unis auprès de l'OTAN. Les groupes de réflexion ont contribué à «former des dirigeants aux Etats-Unis, à façonner les politiques futures (...) à pousser le Congrès à intervenir, à solliciter le concours de chefs de file de diverses professions s'intéressant à la politique et, enfin, à sensibiliser l'opinion publique américaine», affirme-t-il.

En ce tout début de XXI^e siècle, les Etats-Unis sont très présents dans le monde, beaucoup plus que par le passé et, en termes de portée, leur engagement est bien supérieur à celui des autres pays. Les Etats-Unis entretiennent des relations diplomatiques avec 180 pays souverains. Que ce soit par petits ou grands contingents, l'armée américaine est déployée partout dans le monde. Le rôle des Etats-Unis dans l'économie mondiale est inégal et se manifeste à un degré ou à un autre dans presque tous les pays. Enfin, les Etats-Unis sont membres d'un grand nombre d'organisations internationales. D'autres pays attendent des Etats-Unis qu'ils exercent leur influence, qu'ils les aident à assurer leur sécurité et leur prospérité, qu'ils interviennent sur la scène diplomatique pour éviter les guerres et promouvoir la paix et qu'ils contribuent par leur sagesse aux travaux des organisations internationales qui couvrent une vaste gamme d'activités humaines.

L'adoption et la mise en oeuvre de la politique étrangère ou, pour être plus précis, des politiques étrangères des Etats-Unis, se font par l'intermédiaire d'un certain nombre d'organes gouvernementaux qui les envisagent sous des angles variés et souvent divergents. Ils comprennent par exemple l'équipe des conseillers du président à la Maison-Blanche, le département d'Etat, les ministères de la Défense et des Finances, les services du renseignement et quelques dizaines d'autres ministères et services qui ont un impact direct à la fois sur les décisions qui concernent les interventions des Etats-Unis à l'étranger et sur la mise en oeuvre des initiatives de l'exécutif.

De plus, le Congrès des Etats-Unis a ses propres responsabilités en matière de politique étrangère, certaines lui étant conférées par la Constitution américaine, d'autres par la législation et d'autres enfin par la coutume. De même, le Congrès ne se contente pas d'être le miroir de la volonté du président des Etats-Unis même si, pour la plupart des questions de politique étrangère et de sécurité nationale, c'est généralement le pouvoir présidentiel qui prédomine. Toutes les activités de la fonction publique doivent être financées par le Congrès. Par l'entremise de nombreuses commissions, ce dernier passe en revue les propositions et les programmes de politique étrangère et évalue leur efficacité. Il examine de très près les activités à l'étranger de tous les ministères et organes du gouvernement. Il n'existe peut-être aucun autre pays dans lequel le pouvoir législatif joue un rôle aussi important, souvent contraire à la volonté présidentielle, dans l'élaboration de la politique étrangère.

Le rôle du Congrès démontre bien que, sur le plan de la politique étrangère et de la sécurité nationale, tous les présidents ont besoin de gagner le soutien de la population et plus particulièrement celui de ceux qui influencent l'opinion publique s'ils veulent que les activités américaines à l'étranger bénéficient d'un appui populaire suffisant. Si l'on accorde souvent le bénéfice du doute au président en matière de politique étrangère, ce n'est ni automatique ni garanti. Qui plus est, le rôle des Etats-Unis dans le monde n'a jamais été constamment déterminé par un nombre limité de facteurs, contrairement à de nombreux autres pays

impliqués dans les affaires de leurs voisins immédiats ou de leur région. De ce fait, la population américaine dans son ensemble n'a pas acquis une idée claire de la ligne de conduite que les Etats-Unis doivent adopter.

Qui plus est, aux Etats-Unis comme ailleurs, les responsables politiques changent et les tendances épousées en politique étrangère peuvent être profondément affectées par les élections, qu'il s'agisse du scrutin présidentiel ou des législatives. Mais c'est peut-être la seule démocratie dans laquelle l'élection d'un nouveau président et de son gouvernement se traduit par un remaniement total des hauts responsables des affaires étrangères, de la sécurité nationale et de la politique intérieure. Et surtout lorsque la présidence est transférée d'un parti à l'autre, presque tous les hauts responsables sont remplacés, ce qui affecte l'administration à un degré tel que la politique étrangère du pays se trouve soudain aux mains de responsables n'ayant pas l'expérience des problèmes et des enjeux qui se posent au pays. Il faut souvent quelques mois à la nouvelle équipe pour vraiment prendre la situation en main, même lorsque le nouveau président nomme ses lieutenants rapidement.

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

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

affaires étrangères et inquiets de l'ignorance générale et de la faiblesse des projets de politique étrangère ». Ces initiatives, conçues pour rassembler, sensibiliser et mobiliser l'élite américaine, ont vu le jour précisément à l'aube d'une période d'isolationnisme.

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

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

Ce qui a aussi compté dans l'élaboration et l'évolution de la politique étrangère américaine fut la création

d'une multitude d'instituts de recherches répartis sur tout le territoire américain, certains étant rattachés à des entreprises privées ou à des syndicats, d'autres étant indépendants et d'autres enfin étant liés à de grandes universités, comme par exemple l'Université de Californie à Los Angeles et Stanford sur la côte Ouest, ou Harvard et l'Institut de technologie du Massachusetts sur la côte Est. On a dit, de façon assez ironique, qu'il existe aux Etats-Unis un groupe de réflexion portant le nom de chaque permutation et combinaison possible des termes «étrangères», «international», «stratégique», «mondial», «recherche», «politique», «centre», «institut» et «conseil».

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

Depuis de nombreuses années, les groupes de réflexion les plus influents en politique étrangère sont ceux de Washington. Ils s'intéressent tous beaucoup à la recherche et la plupart d'entre eux sont connus du public. Plusieurs se distinguent actuellement,

notamment la Fondation Carnegie, RAND et le Conseil sur les relations étrangères à New York (RAND et ce dernier ont des bureaux à Washington), l'institution Brookings, le Centre d'études stratégiques et internationales, l'American Enterprise Institute (très lié au monde des affaires), l'Institut des études politiques (connu pour ses positions progressistes) et la Fondation Heritage, (connue pour son conservatisme).

Tous ces instituts ont leur terrain de prédilection ou leur créneau particulier. Certains sont associés à un parti ou l'autre de l'échiquier politique, d'autres mettent un point d'honneur à ignorer les lignes partisans ou sont tout simplement apolitiques. Certains se concentrent sur les publications et font en sorte que leurs chercheurs s'expriment dans les médias, d'autres se spécialisent dans les conseils auprès des membres du Congrès, certains essaient d'influencer le gouvernement en place et d'autres encore englobent toutes ces activités. Tous s'intéressent aux idées et, étant donné la nature de la politique étrangère, veulent avoir un impact direct ou indirect sur le pouvoir. Tous jouent un rôle de sensibilisation auprès soit du public soit de l'élite, c'est-à-dire des chefs de file de diverses professions, dans les secteurs privé et public.

Deux éléments particulièrement importants caractérisent les groupes de réflexion sur la politique étrangère américaine. Tout d'abord, beaucoup sont soucieux de réunir des représentants de diverses professions (l'université, le monde des affaires et la fonction publique et, dans la fonction publique, l'exécutif et le législatif) au sein de groupes de discussion sur des thèmes et des choix politiques divers. Mais ces activités n'ont pas pour unique fonction d'échanger des informations ou de formuler les idées les plus brillantes. Elles servent aussi à rallier des partisans à ces politiques et, de façon encore plus large, à dégager, dans la mesure du possible, un consensus sur les points suivants : quels sont les problèmes les plus importants, en quoi des points de vue divergent-ils et quelle devrait être l'approche des Etats-Unis ? C'est en cela que les groupes de pression fonctionnent comme des «armes secrètes». Ils réunissent des représentants des secteurs public et privé, du Congrès et de l'exécutif, qui participent tous à l'élaboration de la politique des Etats-Unis et dont les points de vue et les fonctions varient. Lorsque ce mélange de personnalités et d'opinions prend bien, il contribue à forger un élément essentiel à l'élaboration de

la politique étrangère américaine, l'alliance bipartite. Comme l'ont constaté tous les gouvernements et toutes les sessions parlementaires, c'est lorsqu'une approche bipartite peut être trouvée qu'une politique a les meilleures chances d'aboutir, tant sur le plan national (elle trouvera des partisans) qu'extérieur (elle incarne l'autorité et l'engagement du pays).

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

En vérité, peu nombreux sont les hauts responsables de la politique étrangère et de la sécurité nationale qui ne sont pas d'abord passés par un groupe de réflexion, qu'ils y aient travaillé comme assistants, écrit dans leurs publications ou encore participé à des groupes d'études et à des réunions. La secrétaire d'Etat actuelle, Mme Madeleine Albright, a dirigé l'un de ces instituts, le Center for National Policy (Centre de politique nationale). Par ailleurs, de façon plus générale, la valeur des instituts de recherche se mesure par le fait qu'ils sont quasiment tous exemptés d'impôts, que ce soit sur les revenus tirés de leurs activités ou sur les contributions de particuliers ou d'organismes philanthropiques. En bref, l'Etat américain subventionne les groupes de réflexion.

Pour résumer, le rôle accru des groupes de réflexion dans la politique étrangère américaine et dans la sécurité nationale répond naturellement à l'approfondissement de l'engagement des Etats-Unis sur la scène internationale au cours des cinquante dernières années. Il contribue à former les dirigeants des Etats-Unis, façonne les politiques futures (au-delà de celles du gouvernement en place dans lequel les éléments extérieurs ne peuvent jouer qu'un rôle limité), pousse le Congrès à intervenir, sollicite le concours de professionnels d'horizons divers intéressés par la politique étrangère et sensibilise l'opinion publique. Les groupes de réflexion sont devenus indispensables à la politique étrangère et au rôle des Etats-Unis à l'étranger. ©

L'INFLUENCE DES MEDIAS SUR LA POLITIQUE ETRANGERE A L'AGE DE L'INFORMATION

Warren Strobel



« La télévision mondiale en temps réel, Internet et d'autres progrès technologiques récents affectent nettement la façon dont les principaux artisans de la politique étrangère font leur travail », déclare Warren Strobel, rédacteur en chef de l'U.S. News & World Report et auteur de « Late-Breaking Foreign Policy: The News Media's Influence on Peace Operations. » La politique étrangère « n'est pas déterminée par les médias, dit-il, mais à l'âge de l'information, elle ne pourrait être élaborée sans eux ».

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

Comment la révolution mondiale des techniques de l'information a-t-elle modifié l'élaboration de la politique étrangère des Etats-Unis ? Tout d'abord quelques paroles de mise en garde s'imposent. L'abondance actuelle des médias dans le monde n'a pas supprimé la nécessité d'une diplomatie éclairée. Je dirais même qu'elle l'a renforcée. Quand les dirigeants américains font preuve d'incertitude, comme cela s'est produit par moments à propos de la Somalie, d'Haïti et de la Bosnie, les médias (et, par leur truchement, les adversaires des Etats-Unis) s'empressent de combler le vide. Saddam Hussein en Irak, Mohammed Farah Aïdeed en Somalie et Slobodan Milosevic en ex-Yougoslavie ont utilisé les médias, en particulier la

télévision, pour tenter d'empêcher les Etats-Unis d'atteindre leurs objectifs de politique étrangère.

Les médias ne remplacent pas non plus la diplomatie confidentielle. Ils la complètent. Il se peut qu'à Washington, les dirigeants apprennent par CNN, plutôt que par des câbles de leurs ambassades, qu'une crise a éclaté quelque part dans le monde, mais les diplomates n'en sont pas moins nécessaires pour leur fournir des renseignements politiques détaillés en provenance de l'étranger. Les artisans de la politique étrangère américaine utilisent couramment les médias pour faire passer leurs messages aux dirigeants étrangers, en particulier durant les crises où les contacts avec un adversaire peuvent être rompus. Mais il y a d'autres messages qui ne peuvent être transmis que par des voies diplomatiques privées. Le retrait des militaires serbes du Kosovo a finalement été obtenu grâce aux face-à-face diplomatiques entre Russes, Européens et Américains, soutenus par la puissance aérienne de l'OTAN.

Il n'en reste pas moins que la télévision mondiale en temps réel, Internet et d'autres progrès technologiques récents affectent nettement la façon dont les principaux responsables de la politique étrangère américaine font leur travail. Ce changement n'est nulle part plus apparent que dans la pression qu'exerce sur les décideurs la nécessité d'agir au plus vite. Les longues journées passées par McNamara à conseiller à huis clos le président Kennedy au sujet de la crise de Cuba représentent pour les homologues actuels de l'ancien ministre un luxe inimaginable. La transmission rapide de l'information et l'omniprésence de médias avides d'obtenir des réponses à leurs questions font que les

responsables doivent prendre leurs décisions et exposer publiquement leur politique plus rapidement qu'il ne le souhaiteraient. Certes, ils ont toujours la possibilité de demander aux médias et au public de patienter, mais s'ils le font, ils donnent l'impression de ne pas être prêts ou d'hésiter à agir. La pression du temps, ajoutée à la guerre de propagande d'un adversaire, peut mener à des erreurs. Le compte rendu incomplet du bombardement accidentel d'un convoi de réfugiés au Kosovo donné par l'OTAN et modifié plusieurs fois par la suite, a nui à la crédibilité de l'Alliance à un moment crucial de l'opération « Forces alliées ».

Mais comme c'est le cas pour la plupart des changements causés par l'âge de l'information, il s'agit d'une arme à double tranchant. Dans l'élaboration et l'application de sa politique étrangère, la capacité qu'a un pays de communiquer rapidement et directement avec ses alliés, avec ses ennemis et, parfois, avec son public, est un grand avantage. De peur que les collaborateurs de Saddam Hussein n'hésitent à lui apporter de mauvaises nouvelles et craignant de voir le dirigeant irakien conclure, en se basant sur les manifestations contre la guerre qui se déroulaient aux Etats-Unis, que Washington manquait de volonté, le président Bush a recouru à la télévision à plusieurs reprises pour s'adresser directement au dirigeant irakien durant la crise du golfe Persique de 1990-91. Récemment, le président Clinton, la secrétaire d'Etat Madeleine Albright et d'autres personnalités officielles américaines ont également utilisé les médias pour atteindre de nombreux auditoires durant la campagne au Kosovo. A une époque où les conflits, la diplomatie et le maintien de la paix acquièrent un caractère multilatéral, la tâche devient plus difficile. Les nuances ou l'accent des messages doivent parfois varier selon les auditoires auxquels ils sont destinés.

Depuis la fin de la guerre froide, la diffusion de la politique étrangère américaine a été affectée non par une, mais par deux révolutions. La première a été l'explosion mondiale des télécommunications. La seconde, la révolution géopolitique: en l'absence d'une menace soviétique, les affaires étrangères peuvent sembler revêtir une importance moins vitale pour de nombreux Américains. Collectivement, ces changements ont amené les principaux responsables américains à adopter des stratégies de communication plus complexes et plus imaginatives, à utiliser toute une

variété de médias nouveaux et anciens. Les conférences de presse de la secrétaire d'Etat et les réunions d'information des services de presse du département d'Etat sont toujours importantes, mais elles ne suffisent pas. Durant son voyage en Argentine, en 1998, le président Clinton a participé à une discussion de groupe télévisée avec de jeunes Latino-Américains d'Amérique du Sud et des Etats-Unis pour souligner le désir des Etats-Unis de favoriser l'intégration de la région. Cette année, le rapport annuel du département d'Etat sur les droits de l'homme a été diffusé sur Internet le jour même de sa publication, et il est sans nul doute parvenu de cette façon aux journalistes, aux organisations non gouvernementales de défense des droits de l'homme ainsi qu'aux gouvernements étrangers cités dans ce document. Les opérations de maintien de la paix et les opérations humanitaires dans des endroits comme le Kosovo, qui allient les déploiements militaires à la diplomatie, fournissent un environnement particulièrement intéressant en matière de communication. Les auditoires recherchés comprennent les médias internationaux, régionaux et locaux; les troupes américaines et celles des autres pays participants; les groupes ethniques qui peuvent avoir des revendications et les pays voisins, qui souhaitent peut-être le succès ou au contraire l'échec de ces efforts.

Les militaires américains, en particulier, ont dû adapter leurs rapports avec les médias à ces changements. En temps de guerre et de crise, les médias et les nouvelles peuvent être contrôlés dans une certaine mesure par des moyens soit officiels (des groupes choisis de journalistes, connus sous le nom de « pools » de presse, sont escortés par des attachés de presse et leurs articles sont vérifiés pour des raisons de sécurité), soit officieux. Les opérations de maintien de la paix et les interventions humanitaires, connues par les militaires comme « des opérations autres que la guerre », ne donnent pas de telles possibilités aux autorités. En effet, dans des endroits comme la Somalie, Haïti et le Kosovo, les journalistes peuvent fort bien se trouver « sur le terrain » avant même l'arrivée des troupes et leurs déplacements être moins limités que ceux des militaires, en raison de la crainte des répercussions politiques qu'auraient d'éventuelles pertes de soldats. Les soldats américains retournent à l'école, littéralement parfois, pour en apprendre beaucoup plus sur les médias. Un grand nombre de conférences et de publications explorent ces nouveaux rapports entre

l'armée et la presse, et les deux côtés essaient de mieux comprendre leurs besoins respectifs dans ce nouvel environnement. Toutefois, compte tenu de leurs profondes différences, tant sur le plan professionnel que culturel, certaines tensions vont certainement subsister.

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

L'un des changements les plus intéressants occasionnés par l'âge de l'information est la démocratisation de l'accès aux outils médiatiques, ce qui signifie que des groupes de plus en plus nombreux peuvent affecter la politique étrangère. Comme je l'ai mentionné au début de cet article, la place des décideurs et des diplomates n'a pas été usurpée. Mais ils doivent maintenant partager la vedette avec des protagonistes non gouvernementaux, y compris des groupes de défense des droits de l'homme et des organisations caritatives, des coalitions de défenses de diverses causes, et même avec des guérilleros et des terroristes. Lorsque le président Bush se décida à envoyer des troupes en Somalie, en 1992, pour assurer la sécurité de la distribution des secours humanitaires, on sait maintenant qu'une coalition officieuse d'organismes caritatifs, dont CARE, de membres du Congrès et de fonctionnaires américains avait attiré son attention sur la famine qui sévissait en Somalie en encourageant et en facilitant le travail des journalistes dans ce pays. De

même, des groupes « progressistes » ont utilisé Internet pour organiser les manifestations contre l'Organisation mondiale du commerce qui ont perturbé sa réunion à Seattle en 1999, et pour obtenir un changement de la politique des Etats-Unis à l'égard de la Birmanie en faveur de la prise de sanctions contre ce pays au niveau de certains Etats fédérés.

Les médias changent-ils réellement la politique étrangère des Etats-Unis? Pas autant que certains le prétendent. Mais ils semblent avoir une influence dans un domaine étroitement défini: les secours humanitaires. Les images télévisées montrant des victimes de la famine, de la maladie ou de catastrophes naturelles peuvent, par leur effet réel (ou présumé, dans l'esprit des responsables américains) sur l'opinion publique mondiale, amener les Etats-Unis et les autres pays industrialisés à agir là où ils ne le feraient pas autrement. Cela s'est produit maintes fois, de la famine qui a sévi en Ethiopie au milieu des années 1980 à l'exode des réfugiés du Rwanda en 1994, en passant par la crise humanitaire causée par les conflits dans l'ex-Yougoslavie et les terribles inondations qui ont ravagé le Mozambique en 2000. Comme je l'ai dit, ce ne sont pas uniquement les médias, mais aussi les organisations non gouvernementales qui, par le truchement de la presse, attirent l'attention sur une région et affectent la politique. On peut dire que la télévision influence la politique étrangère en faisant pencher la balance du côté des préoccupations humanitaires au détriment de la tâche plus ardue et souvent plus dangereuse qui consiste à résoudre des conflits latents. Comme l'a déclaré avec justesse le président de la Géorgie, M. Edouard Shevardnadze: « En remplissant d'horreur des millions de gens avec des images de violence généralisée, la dictature du quatrième pouvoir, la dictature de l'écran de télévision, nous incite à prendre des décisions humanitaires et à éviter les décisions politiques. »

Les diplomates américains ne passent généralement pas leur temps à consulter les sondages d'opinion. Mais ils estiment, et les fonctionnaires de la Maison-Blanche encore plus qu'eux, avoir une bonne idée de la manière de penser du public américain en se basant sur les médias, sur leurs conseillers de presse et sur leur propre expérience. C'est pourquoi les comptes rendus de la presse ne suffisent pas, à eux seuls, pour qu'on décide de risquer la vie de soldats américains quand aucun

intérêt national n'est en jeu. En dépit de l'abondance des reportages sur le génocide au Rwanda, les Etats-Unis ne sont pas intervenus pour arrêter le massacre. De même, le président Bush et le président Clinton ne se sont prononcés en faveur d'une intervention soutenue des Etats-Unis en Bosnie qu'à partir du moment où M. Clinton a senti que le conflit dans ce pays menaçait un intérêt de sécurité majeur des Etats-Unis, à savoir la cohésion de l'OTAN et de l'Alliance atlantique. Dans d'autres situations, comme en Haïti et au Kosovo, ce sont les intérêts nationaux des Etats-Unis qui ont amené les décideurs américains à opter en faveur de l'intervention, en dépit du scepticisme du quatrième pouvoir.

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

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

La politique étrangère n'est donc pas déterminée par les médias. Mais, à l'âge de l'information, elle ne pourrait être élaborée sans eux. ●

L'IMPACT D'INTERNET SUR LES DECISIONS DE POLITIQUE ETRANGERE

Entretien avec Richard Solomon



« L'incidence la plus profonde d'Internet sur la politique étrangère des Etats-Unis est qu'elle en accélère le processus d'élaboration », affirme M. Richard Solomon, président de l'United States Institute of Peace. Décrivant un phénomène qu'il a baptisé « diffusion de la diplomatie », M. Solomon a expliqué en quoi Internet « avait ouvert toutes grandes les portes des pouvoirs publics à de nouveaux groupes que les barrières géographiques traditionnelles et autres obstacles physiques n'empêchent pas de participer activement à l'élaboration de la politique ». Nous donnons ci-dessous les réponses de M. Solomon aux questions de l'« U.S. Foreign Policy Agenda ».

QUESTION : Comment évaluez-vous l'influence d'Internet – en tant que force internationale – sur l'élaboration de la politique étrangère des Etats-Unis?

M. SOLOMON : Quand on discute de l'influence d'Internet sur l'élaboration de la politique étrangère américaine, il faut se souvenir que la révolution de l'information n'en est encore qu'à ses balbutiements. Nous ne disposons pas de données concrètes suffisantes pour comprendre pleinement l'incidence future d'Internet sur la conduite de la diplomatie et, plus précisément, sur l'élaboration de la politique étrangère des Etats-Unis. Cela dit, les résultats des travaux et des recherches entrepris depuis cinq ans par l'Institut dans le cadre de son Initiative de diplomatie virtuelle nous fournissent une ou deux indications sur la façon dont Internet affecte l'élaboration et, par conséquent, la nature, de la politique étrangère des Etats-Unis.

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

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

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

servent d'Internet non seulement pour recueillir des informations, mais aussi pour les diffuser dans le monde entier et appuyer des causes particulières dans des domaines variés allant du commerce aux droits de l'homme. On peut affirmer sans se tromper que la difficulté de gérer ce que l'on pourrait caractériser au mieux comme le « chaos de l'information » découragera vraisemblablement les responsables des Etats-Unis et du monde entier dans les années à venir.

Q : En quoi Internet affecte-t-il le travail des responsables de la politique étrangère des Etats-Unis ?

M. SOLOMON : L'un des grands atouts des techniques modernes de communication, dont Internet, c'est la plus grande souplesse d'utilisation offerte aux usagers, qu'il s'agisse de particuliers, d'organisations ou d'Etats. Une souplesse accrue signifie également que les diverses entités impliquées dans l'élaboration de la politique étrangère sont affectées par Internet et par la révolution de l'information de façons légèrement différentes. L'année dernière, par exemple, au plus fort du conflit au Kosovo, l'Institut a réussi à diffuser à l'intention des responsables mondiaux, en direct sur la Toile, les travaux d'une conférence à laquelle participaient plusieurs éminents hommes politiques des Balkans, notamment les présidents de la Bulgarie et de l'Albanie.

Les responsables de l'exécutif trouvent qu'Internet facilite la communication interne entre les divers organes du gouvernement chargés des différents volets d'une même crise. Le courrier électronique, les réseaux Intranet et autres techniques de ce type permettent la circulation rapide et efficace de données cruciales et, fait encore plus important, l'échange de renseignements non seulement entre des bureaux situés dans le même bâtiment, mais aussi entre le siège et ses services à l'autre bout du monde. La directive présidentielle numéro 56, qui prévoit la coordination de divers organes du gouvernement en cas de crise complexe, ne pourra être mise en œuvre avec succès, en temps réel, que si ces administrations se servent de l'électronique pour communiquer entre elles et avec l'extérieur.

L'emploi et l'intégration efficaces de ces nouvelles techniques par les autorités et les organisations non gouvernementales (ONG) ont contribué à réduire la bureaucratie inhérente à ces structures. La réduction des barrières hiérarchiques présente un défi particulier

aux diplomates américains en poste à l'étranger. La baisse du coût des communications internationales, antérieure même à Internet, a beaucoup marginalisé le rôle traditionnel des diplomates sur place. Il est plus facile pour les diplomates du département d'Etat de décrocher leur téléphone et de résoudre des problèmes avec leurs homologues français ou égyptiens que d'attendre qu'un diplomate américain ne s'en charge sur place.

Parallèlement, les diplomates en poste à l'étranger se voient de plus en plus pressés de prendre des décisions sur-le-champ sous peine de paraître indifférents. Sans aucun doute, la révolution de l'information a estompé les distinctions entre hommes de terrain et responsables de Washington. Cette révolution a dramatiquement accru le volume et renforcé la qualité de l'information mise à la disposition des diplomates sur place. Elle a en outre donné aux hauts responsables l'accès à une information de plus en plus exacte, les rendant ainsi encore plus aptes à concevoir des politiques adaptées à l'évolution rapide du monde de l'après-guerre froide. Toutefois, comme l'ancien secrétaire d'Etat George Schultz l'a fait remarquer en 1997, lors d'une conférence de l'Institut consacrée à la diplomatie virtuelle, nous avons toujours besoin de diplomates sur le terrain et de responsables à Washington. La vraie valeur ajoutée se trouve dans la force du lien qui les relie.

Q : En quoi Internet transforme-t-il les rapports entre les gouvernements ?

M. SOLOMON : Avec la fin de la guerre froide et l'éloignement de la menace de guerre nucléaire mondiale, le monde peut envisager, du moins à court terme, un avenir moins dangereux. Mais la voie de l'avenir pourrait s'avérer encore plus difficile qu'auparavant. Certes, Internet et la révolution de l'information pourraient contribuer à la sécurité en favorisant la transparence sur le plan des activités tant internationales que nationales. Les nouvelles techniques de l'information offrent par exemple aux pouvoirs publics des possibilités extraordinaires, notamment en matière de sensibilisation du public à leurs prises de position, à leur politique et à leurs initiatives. L'Institut est conscient de cette possibilité. Il est à l'avant-garde des études effectuées sur les moyens de réunir « en ligne » (ou encore, comme nous nous plaisons à le dire,

«virtuellement»), des responsables de politique étrangère et de relier électroniquement ceux qui dans le monde s'intéressent au règlement des conflits.

A l'évidence, la transparence totale n'est pas toujours dans l'intérêt de l'Etat. Toutefois, l'explosion actuelle de l'information démontre avec force qu'Internet est un outil de communication efficace entre gouvernements et entités internationales. Sans aucun doute, ce nouvel outil peut servir, ce qu'il fait d'ailleurs, à défendre des intérêts particuliers et à atteindre des objectifs variés (même s'ils vont parfois à l'encontre des intérêts de certains pays). Joseph Nye, doyen de l'école John F. Kennedy d'administration à l'université Harvard, et l'amiral William Owen, co-PDG de Teledesic, une entreprise de haute technologie, ont qualifié de «manière douce» cet usage du pouvoir de l'information, par opposition à la «manière forte», symbolisée par l'armée. Cette «manière douce» peut revêtir plusieurs formes : les pouvoirs publics publient sur Internet des informations particulièrement utiles, ou encore, ils «interprètent» d'une certaine façon une politique ou des initiatives données. La manière douce permet aux pouvoirs publics de divers Etats de faire parvenir aisément et efficacement des renseignements à des particuliers qui ne vont jamais à leurs ambassades ou à leurs consulats, ou qui ne mettent jamais les pieds dans leur pays.

Cependant, même si Internet facilite de plus en plus les échanges et améliore la qualité et le volume des communications entre pouvoirs publics et populations d'une part, et entre pays, d'autre part, il n'égale jamais la qualité irremplaçable des communications directes entre représentants d'Etats ou d'entités internationales. Aussi étonnants que soient les progrès de ces dix dernières années, Internet et l'ensemble des machines et logiciels qui appuient son fonctionnement ne sont en fin de compte que de simples instruments au service de l'homme.

Q : Entrevoyez-vous un moyen quelconque d'éliminer les restrictions imposées par des pays comme la Chine et la Birmanie à l'utilisation d'Internet ?

M. SOLOMON : Personne, ni aux Etats-Unis ni ailleurs, ne doit sous-estimer le pouvoir de la libre circulation de l'information sur Internet. Il est peu probable qu'à long terme, les tentatives de pays comme la Chine ou la

Birmanie de plier Internet à leur volonté aboutissent. Internet est un système dynamique de communication reposant sur une architecture qui, par sa nature même, peut difficilement être soumise à une contrainte. Il existe tant de moyens, directs ou indirects, d'accéder à Internet, que la plupart des obstacles de nature réglementaire ou technique ne parviennent pas à empêcher des individus déterminés de se brancher. De plus, non seulement la nature dynamique d'Internet résiste à tout contrôle, mais encore son infrastructure décentralisée empêche toute réglementation par les institutions d'un territoire donné. Aucun individu ou pays n'est propriétaire d'Internet, aucun individu ou pays ne le gère. Internet existe en vertu de protocoles fixés d'un commun accord qui permettent à toute personne équipée d'un modem et d'un ordinateur personnel de se joindre à la «cybercommunauté» et, une fois admis au sein de celle-ci, il est difficile de s'en éloigner.

De toute façon, même si le gouvernement chinois pouvait limiter l'accès à Internet en Chine, il est peu probable que cela serait dans son intérêt. Comme je l'ai souligné plus haut, dans le monde branché d'aujourd'hui, l'information est désormais une ressource précieuse au sein de la communauté internationale. A l'instar des ressources naturelles (le pétrole par exemple) dont les pays ont tiré parti pendant des siècles pour se donner un avantage comparatif sur la scène internationale, une information pertinente et d'actualité est également reconnue aujourd'hui comme un produit de valeur sur le marché mondial.

Les gouvernements doivent revoir les critères en fonction desquels ils classent l'information comme publique ou secrète. Par exemple, les pouvoirs publics américains se sont rendu compte que la diffusion de données, jusque là secrètes, recueillies par des satellites placés en orbite était une source d'information précieuse pour les organisations non gouvernementales et internationales travaillant dans des régions en crise, mais aussi que ces données étaient monnayables auprès de toutes sortes d'entreprises aux Etats-Unis.

Les pays tels que la Chine et la Birmanie pourraient se trouver nettement désavantagés sur le plan économique et politique s'ils limitaient l'emploi que les industriels et la population peuvent faire des nouvelles techniques de l'information.

Q : Dans quelle mesure Internet a-t-il une incidence sur l'élite de la politique étrangère dans des sociétés fermées, par exemple en Corée du Nord?

M. SOLOMON : Il est difficile de savoir quelle est la nature de l'accès à l'information dont bénéficient les membres de sociétés fermées, par exemple en Corée du Nord. Etant donné qu'Internet permet la diffusion d'opinions diverses, l'accès illimité à ce réseau dans des sociétés fermées peut à l'évidence poser problème aux dirigeants. Cependant, il est hautement improbable que les hauts responsables et les hauts dignitaires de la politique étrangère de pays comme la Corée du Nord ou la Chine soient ignorants du pouvoir d'Internet ou totalement coupés de celui-ci. Cette connaissance doit sûrement influencer leur comportement sur la scène internationale.

Nous savons que certaines informations publiées sur Internet parviennent à la population de sociétés très fermées, notamment en Birmanie, en Chine et en Corée du Nord. Un rapport de l'Institut, que nous venons de publier et d'afficher sur notre site Web, décrivait la famine en Corée du Nord. Nous avons ensuite appris que ce rapport avait été téléchargé et distribué aux ONG travaillant en Corée du Nord. Un autre rapport de l'Institut, consacré à la précarité de la situation en Serbie, a été téléchargé, imprimé et distribué par les médias serbes indépendants à Belgrade. En fait, deux journalistes de deux grands magazines de Belgrade ont appelé l'Institut pour dire combien ils avaient été encouragés par le fait de savoir que les Américains étaient capables de reconnaître que tous les Serbes n'étaient pas forcément d'accord avec la politique du gouvernement Milosevic.

Q : Comment les gouvernements et les associations du monde entier se servent-ils d'Internet pour former des coalitions et mobiliser leurs ressources en vue d'atteindre des objectifs communs de politique étrangère?

M. SOLOMON : L'un des objectifs de l'Initiative de diplomatie virtuelle de l'Institut est de faire mieux comprendre aux responsables gouvernementaux et non gouvernementaux de la politique étrangère comment ils peuvent recourir aux techniques actuelles de communication et d'information pour mieux relever les défis qui caractérisent le monde de l'après-guerre froide.

L'un des projets les plus passionnants que l'Institut a entrepris examine comment les représentants des pouvoirs publics et des ONG peuvent échanger des informations lors de crises humanitaires complexes. Le projet vise à établir comment les représentants des pouvoirs publics et des ONG, qui parfois n'ont jamais collaboré auparavant, interviennent ensemble pour tenter de maîtriser des situations extrêmement épineuses. En examinant un certain nombre d'études de cas, nous essayons de repérer et de lever les obstacles qui empêchent ces différentes entités d'échanger des informations lorsqu'elles mobilisent leurs ressources. Nous formons des partenariats avec des spécialistes de la gestion des crises afin de créer des mécanismes qui faciliteront la circulation d'information et permettront à ces entités d'unir leurs ressources dans des situations de crise internationale complexe tout en respectant les objectifs et les contraintes propres à chacune d'entre elles.

Le défi est particulièrement difficile à relever quand les militaires et les organisations non gouvernementales, mêmes si elles sont internationales, essaient de travailler ensemble dans une zone de conflit. C'est la grande leçon que nous avons tirée de notre conférence de 1994 intitulée « maîtriser le chaos » qui a réuni pour la première fois des membres des ONG, des responsables politiques des Etats-Unis et d'autres pays et des militaires, afin de discuter des difficultés de coopération sur le terrain en situation de crise humanitaire complexe. Nous avons découvert que, paradoxalement, l'obstacle majeur à la circulation de l'information n'était pas du tout de nature technique. Le problème résidait plutôt dans les différences, les protocoles et les contraintes propres à chaque organisation.

Q : A votre avis, combien de temps s'écoulera-t-il avant que les associations internationales de citoyens qui cherchent à influencer la politique étrangère américaine tirent un parti maximum d'Internet?

M. SOLOMON : La capacité de ces « cybercommunautés » de faire pression sur les pouvoirs publics et diverses entités internationales au moyen de messages électroniques et de campagnes sur Internet s'est déjà manifestée. La campagne la plus célèbre est de loin celle qui a été orchestrée sur Internet en faveur de l'interdiction des mines terrestres. Elle a reçu un formidable appui de la communauté internationale et a

obtenu le prix Nobel de la paix. Un autre exemple, qui a fait l'objet d'une étude financée au départ par l'Institut, est celui de la cybercampagne menée par des étudiants et des membres de la diaspora birmane, qui a convaincu le Commonwealth du Massachusetts de sanctionner les entreprises américaines faisant du commerce avec la Birmanie. Leur objectif était (et il n'a pas changé) d'appuyer les partisans de la démocratie en Birmanie. Les sanctions appliquées par le Massachusetts entraient pourtant directement en conflit, à l'époque, avec la politique étrangère des Etats-Unis en Birmanie.

Si les tribunaux fédéraux examinent maintenant la question de savoir si la loi adoptée au Massachusetts est contraire à la Constitution fédérale, il ne fait aucun doute qu'Internet a joué un rôle certain en rehaussant la visibilité de cette affaire aux yeux de nombreux Washingtoniens. Comme on le voit dans un récent article publié dans « Foreign Affairs », l'adoption de la loi au Massachusetts et la focalisation de l'opinion publique internationale, générée par Internet, sur les relations entre les Etats-Unis et la Birmanie, ont poussé les responsables américains à modifier leur position. Cette affaire démontre qu'Internet a changé pour toujours le pouvoir des associations qui peuvent désormais peser sur l'élaboration de la politique étrangère américaine sans mettre un pied dans la capitale américaine.

Q : En quoi l'ordre du jour de l'Institut reflète-t-il les préoccupations liées à Internet et à l'élaboration de la politique étrangère ?

M. SOLOMON : L'institut des Etats-Unis pour la paix met en oeuvre ce qu'il préconise. En d'autres termes, il se sert des nouvelles techniques d'information et de communication pour sensibiliser l'opinion et diffuser dans le monde les travaux de recherche réalisés par ses soins sur les conflits locaux, régionaux et internationaux. Par exemple, notre collection informatisée d'accords de paix, accessible sur notre site Web (à « www.usip.org ») cherche à faciliter les études comparatives sur les moyens de parvenir à la paix, en

mettant particulièrement l'accent sur les réfugiés et les populations déplacées, l'amnistie, et la réforme et la démobilisation des forces armées. Cette collection en ligne permet aux négociateurs et à toutes les personnes intéressées de comparer divers conflits, de réfléchir et de tirer les leçons qui s'imposent dans leurs situations particulières.

Nous avons aussi recours aux nouvelles technologies multimédias afin de faire connaître en dehors de Washington les manifestations de l'Institut et les prestations des orateurs invités. Au mois de février 2000, à l'occasion de la première diffusion en direct sur le Web, réalisée entièrement par l'Institut, un public international a été invité à participer virtuellement à cet événement et a été encouragé à envoyer des questions au groupe de discussion. L'une des questions reçues a été posée par un internaute de Mongolie, illustration parfaite de la façon dont les organisations peuvent se servir d'Internet pour atteindre des publics nouveaux et diffuser des ressources éducatives au-delà des limites physiques de leurs institutions respectives. Cette tendance finira par être d'une grande utilité aux individus qui travaillent dans les secteurs privé, public ou dans des organisations à but non lucratif, quels que soient leur langue maternelle ou leur pays. ●

Si vous voulez vous renseigner sur l'Initiative de diplomatie virtuelle de l'Institut, veuillez contacter les responsables de Virtual Diplomacy, Sheryl Brown ou Margarita Studemeister, à « virtual_diplomacy@usip.org ». Les articles et comptes rendus de conférences de Virtual Diplomacy mentionnés dans la transcription ci-dessus se trouvent sur Internet à l'adresse suivante : « http://www.usip.org/oc/virtual_dipl.html ».

LES GROUPES DE PRESSION DU CONGRES : UN OUTIL ESSENTIEL A LA PORTEE DES AMERICAINS DESIREUX D'INFLUER SUR LA POLITIQUE ETRANGERE DES ETATS-UNIS

Audrae Erickson



« L'action des groupes de pression est un volet indispensable du pouvoir législatif américain », dit Audrae Erickson, directrice des relations avec le gouvernement en matière de politique commerciale internationale au sein de l'American Farm Bureau Federation et présidente du comité agricole des négociations de Seattle. « Les groupes d'intérêt garantissent que les droits et les préoccupations des citoyens américains sont pris en compte lors de l'adoption de nouvelles lois », affirme-t-elle.

La participation des citoyens au processus législatif est l'un des éléments fondamentaux de la démocratie américaine. Qu'il s'agisse d'élire un membre du Congrès favorable à leur cause ou d'écrire une lettre au président des Etats-Unis, les citoyens américains influent directement sur les décisions prises par les responsables de la politique étrangère.

Cette influence est encore plus forte lorsque des particuliers s'associent pour défendre une cause commune et fondent des groupes de pression. Aux Etats-Unis, plusieurs milliers de ces groupes prennent position sur des thèmes extrêmement variés. Actuellement, plus de 3.700 groupes de pression sont enregistrés auprès du Congrès et du gouvernement. Les plus influents d'entre eux peuvent rallier des centaines de milliers d'électeurs à leur cause. Ces groupes se montrent en outre capables d'organiser des campagnes d'opinion dynamiques et bien orchestrées auprès des collectivités, et ont acquis une influence indéniable à Washington.

LE POUVOIR DES ÉLECTEURS

Les membres du Congrès sont conscients du fait qu'ils doivent avant tout satisfaire leurs électeurs. Pour cela, ils doivent voter en faveur de lois qui reflètent en général les préoccupations de leurs électeurs ou être prêts, au moment de la réélection, à justifier des prises de position impopulaires.

Si les chefs de file des partis à la Chambre et au Sénat

recommandent souvent aux élus de voter conformément à la ligne du parti, ces derniers sont néanmoins très soucieux des sondages et de l'opinion des électeurs de leur circonscription ou de leur Etat. Les élus sont très attentifs à l'opinion qu'expriment leurs électeurs dans leurs lettres, leurs appels téléphoniques, leurs messages électroniques ou lors d'entretiens particuliers. Pour chaque lettre ou appel reçu, on estime généralement qu'au moins dix électeurs supplémentaires sont du même avis. L'effet d'une intervention d'un groupe de pression peut donc être multiplié au moins par dix. Lorsqu'un parlementaire enregistre chez ses électeurs un nombre significatif de réactions sur une question donnée et que les responsables de son parti lui demandent de voter à l'encontre de la volonté de l'électorat, il ignore le plus souvent les directives de son parti.

Les électeurs peuvent être encore plus influents en s'affiliant à un groupe d'intérêt ou à une association nationale. En tant que membres d'une association nationale, ils participent aux décisions internes à l'organisation et comptent sur les responsables élus ou le personnel de l'organisation pour faire pression sur le Congrès en leur nom. Ainsi, le représentant d'un groupe de pression qui défend certains points de vue devant le Congrès est le porte-parole d'un grand nombre de personnes.

Une telle approche a encore plus de poids lorsque les associations nationales se regroupent en coalitions qui

s'expriment à l'unisson sur des thèmes donnés et font le nécessaire pour que leurs prises de position ne passent pas inaperçues. Les lettres émanant de coalitions, qui sont monnaie courante à Washington, sont pour des organisations aux orientations similaires le moyen rapide et efficace d'appuyer largement une cause donnée.

EFFICACITÉ DES GROUPES DE PRESSION EN POLITIQUE ÉTRANGÈRE

Les groupes les plus efficaces en matière de politique étrangère sont ceux qui se spécialisent dans des créneaux particuliers. Dans des messages éloquentes, ils énoncent les raisons pour lesquelles les membres du Congrès doivent voter de telle ou telle façon. De plus, ils restent en contact étroit avec les membres du Congrès les plus influents (y compris les présidents des commissions idoines et les chefs de file du Sénat et de la Chambre des représentants) et leurs aides.

Les « experts » de ces groupes de pression sont l'un des rouages essentiels de la vie politique à Washington. Les membres du Congrès et leurs aides, les responsables de l'exécutif, les représentants de pays étrangers et même d'autres groupes les consultent. Par la même occasion, les experts recueillent un supplément d'information qui renforce encore leurs connaissances. Un expert est encore plus influent lorsque l'organisation qu'il représente a la capacité de déclencher des mouvements d'opinion importants sur des thèmes politiques précis.

Les experts doivent avoir accès à l'information la plus récente dans leur domaine de spécialisation. Les données pertinentes peuvent être recueillies dans des communiqués de presse, lors de contacts avec des membres du Congrès ou des responsables du gouvernement, dans des rencontres avec des représentants de pays étrangers ou d'autres membres de groupes de pression spécialisés dans les relations extérieures, dans des revues de politique étrangère et à l'occasion de séminaires et de conférences professionnelles.

Les lobbyistes les plus crédibles sont ceux qui ont des antécédents professionnels dans leur domaine de spécialité. Ceux qui réussissent le mieux sont passés maîtres dans l'art de se faire des relations avec des gens influents et savent tirer parti de chaque contact.

FAIRE PRESSION SUR UNE QUESTION PARTICULIÈRE DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE

Un groupe de pression très influent est l'American Farm Bureau Federation. Fondée en 1919, cette fédération est l'organisation agricole la plus importante des États-Unis. Elle regroupe plus de 4,9 millions de foyers dans les 50 États des États-Unis et à Porto Rico, et ses membres produisent un éventail de tous les biens agricoles du pays. C'est la capacité de la Fédération de mobiliser l'opinion sur des questions de politique intérieure ou étrangère ayant des retombées sur le monde agricole qui lui a valu sa réputation de porte-parole national des agriculteurs et des éleveurs américains.

La Fédération pèse d'un poids important quand elle exerce des pressions en faveur de l'adoption de mesures qui ont un impact direct sur l'agriculture, y compris la prorogation des relations commerciales normales avec la Chine. En effet, le Congrès des États-Unis renouvelle chaque année le statut commercial de la Chine, lui accordant les mêmes avantages commerciaux qu'aux autres pays. La Chine renvoie l'ascenseur en ouvrant ses marchés aux exportations américaines. Elle est d'ailleurs le sixième marché d'exportation pour les produits agricoles américains. Priver la Chine de ce statut déstabiliserait sérieusement les relations commerciales sino-américaines. Considéré essentiellement comme une question économique, le renouvellement annuel du statut commercial de la Chine a des retombées sur la politique étrangère.

Les relations avec la Chine occupent une place privilégiée dans la politique étrangère américaine en Asie depuis que les relations diplomatiques entre les États-Unis et ce pays ont été renouées par le président Nixon il y a maintenant presque trente ans. Depuis, les relations sino-américaines font l'objet d'un débat annuel à Washington pendant les délibérations du Congrès sur le renouvellement des avantages commerciaux dont bénéficie la Chine. Bien que le Sénat, en accord constant avec le président, accepte de reconduire les « relations commerciales normales », une résolution visant à priver la Chine de ces avantages commerciaux est généralement introduite à la Chambre des représentants.

Le débat, qui devrait porter uniquement sur les avantages des échanges commerciaux entre la Chine et les États-

Unis, finit par porter sur des sujets qui ne relèvent pas du commerce, mais sont d'une importance extrême en politique étrangère. Les membres du Congrès qui s'opposent au renouvellement du statut commercial préférentiel de la Chine avancent comme argument les problèmes liés aux droits de l'homme, les allégations d'espionnage portant sur la technologie de l'armement nucléaire, les soupçons de financement illicite des campagnes électorales et, enfin, les querelles qui opposent ce pays depuis longtemps au Tibet et à Taiwan.

Les groupes de pression pèsent d'un poids important sur les délibérations parlementaires annuelles concernant la Chine. Certains groupes sont convaincus que ce pays devrait être pénalisé pour ses actions sur le plan non commercial et recommandent donc de la priver de son statut commercial préférentiel. D'autres pensent que les liens commerciaux représentent un moyen viable de favoriser les réformes démocratiques en Chine et ils appuient donc le renouvellement du statut préférentiel. Les deux points de vue opposés sont omniprésents dans les médias pendant les soixante jours de délibérations à la Chambre. Pourtant, le débat se termine invariablement par une confirmation de la Chambre du maintien des relations commerciales normales avec la Chine. En 1999, par exemple, le renouvellement l'a largement emporté avec 260 voix « favorables » contre 170 « défavorables ».

Espérant faire basculer le vote final dans le sens du maintien des relations normales, les groupes de pression représentant les agriculteurs et les entreprises ont inondé les élus de la Chambre de coups de téléphone, de messages électroniques, de lettres d'électeurs et de coalitions, et ont organisé des brefs spéciaux à l'intention des membres du Congrès et de leurs aides dans l'espoir de leur fournir des arguments supplémentaires sur les avantages du maintien des relations commerciales avec la Chine.

Tous les ans, l'American Farm Bureau Federation mobilise ses adhérents sur la question du maintien des relations commerciales normales avec la Chine. Outre les appels des électeurs, les lettres des coalitions et les réunions avec des membres de la Chambre à Washington et dans leur circonscription, la Fédération facilite la participation de ses adhérents en installant des

services automatiques. Par exemple, un numéro vert automatique est mis en service. Lorsqu'un adhérent de la Fédération fait ce numéro, une lettre personnalisée vantant les mérites du maintien du statut de la Chine est automatiquement envoyée au parlementaire de sa circonscription. De plus, la Fédération prie ses membres les plus influents de contacter directement les élus qui n'ont pas encore confirmé leur soutien.

Cette année, les enjeux de la relation commerciale avec la Chine sont encore plus importants. Les Etats-Unis et la Chine ont en effet conclu des négociations commerciales bilatérales visant à intégrer cette dernière dans l'Organisation mondiale du commerce (OMC), négociations au cours desquelles elle a consenti à ouvrir largement son marché aux importations agricoles. Cet accord augure de relations commerciales fructueuses entre les agriculteurs et les éleveurs américains et la Chine.

Selon les règlements de l'OMC, pour bénéficier de l'accord sur l'intégration de la Chine, les Etats-Unis devront lui accorder la normalisation permanente de ses relations commerciales avec eux. La Fédération, à l'instar d'autres organisations agricoles et commerciales, a poussé ses adhérents à obtenir le soutien du Congrès sur la question. Toutefois, certains groupes de pression s'opposent à l'entrée de la Chine dans l'OMC et sont prêts à faire une campagne d'opposition massive pour qu'elle échoue. Leur stratégie de mobilisation devrait être contrecarrée par une campagne intensive organisée par les groupes favorables à l'intégration.

L'étude par le Congrès d'une normalisation permanente des relations commerciales avec la Chine mettra à l'épreuve les compétences et les stratégies des groupes de pression plaidant pour les deux points de vue opposés. Chaque faction s'efforcera de mettre l'accent sur les enjeux d'une telle décision.

L'action des groupes de pression est un volet nécessaire du pouvoir législatif américain. Elle garantit que les droits et les préoccupations des citoyens américains sont pris en compte lors de l'adoption de nouvelles lois. Elle donne la parole aux électeurs et assure ainsi le maintien de nos principes démocratiques. ●

LE DIALOGUE ENTRE LES SECTEURS PUBLIC ET PRIVE AUX ETATS-UNIS : DES MECANISMES OUVERTS D'ELABORATION DE LA POLITIQUE ETRANGERE

Robert Schulzinger



« La politique étrangère américaine naît du dialogue entre les responsables publics (...) et les citoyens, explique Robert Schulzinger, professeur d'histoire à l'université du Colorado à Boulder et auteur de huit ouvrages sur l'histoire des relations extérieures des Etats-Unis. Les membres du gouvernement ont constamment la possibilité d'évaluer et de renouveler leurs points de vue, avec le concours des citoyens les plus avisés, les plus expérimentés et les plus motivés. »

Le mécanisme d'élaboration de la politique étrangère des Etats-Unis se caractérise par son ouverture sur l'extérieur. Si le président et ses principaux « lieutenants » ont le pouvoir de décider dans ce domaine, ils ne peuvent cependant pas agir seuls. Au sein du gouvernement, ce sont véritablement des centaines d'organes qui influencent les décisions prises. Certains de ces ministères et bureaux viennent tout de suite à l'esprit : le département d'Etat, les ministères de la Défense, des Finances et du Commerce, le Conseil national de sécurité, ainsi que les bureaux du Représentant spécial pour le commerce extérieur et du Coordinateur de la politique nationale de lutte contre la drogue, dépendant tous deux du président. D'autres organes du gouvernement ont en matière de politique étrangère un rôle moins bien connu. C'est par exemple le cas des ministères de l'Energie et de la Justice, et du Service d'immigration et de naturalisation, qui contribuent pourtant pour beaucoup à l'élaboration de la politique étrangère des Etats-Unis.

Mais on ne peut pas comprendre la politique étrangère des Etats-Unis si l'on ne considère que le gouvernement. Tout au long de l'histoire américaine, et particulièrement au cours des 55 ans qui se sont écoulés depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, des hommes et des femmes ne faisant pas partie du gouvernement ont beaucoup contribué à la définition des relations des Etats-Unis avec le reste du monde. Ils ont joué ce rôle en écrivant, en enseignant et en s'adressant directement au Congrès ou au pouvoir exécutif. Ils ont, par le biais du système politique, élu

de nouveaux gouvernements ayant des points de vue différents.

Ces personnes extérieures au gouvernement ont souvent fini par en faire partie. Nombre des hauts dirigeants du gouvernement sont issus du secteur privé, occupent des fonctions publiques pendant quelques années et réintègrent ensuite les milieux académiques, les instituts de recherche, les médias, les entreprises ou les cabinets d'avocats. Après avoir quitté la fonction publique, ils continuent à analyser et à essayer d'influencer les relations des Etats-Unis avec d'autres pays. Grâce à cette redistribution constante des rôles, l'orientation générale et les différents éléments de la politique étrangère américaine font l'objet d'un dialogue incessant. Il est par moment difficile, en raison de l'intensité de ce débat, d'entendre des voix individuelles ou des thèmes particuliers. Mais c'est l'indiscipline même de ce débat qui le rend démocratique. Les personnes extérieures ont régulièrement l'occasion d'influer sur le cours des affaires publiques. Les membres du gouvernement ont constamment la possibilité d'évaluer et de renouveler leurs points de vue, avec le concours des citoyens les plus avisés, les plus expérimentés et les plus motivés.

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

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

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

A partir des années 70, les quotidiens les plus importants des Etats-Unis – « The New York Times », « The Wall Street Journal », « The Washington Post », et « The Los Angeles Times » – ont ouvert leurs colonnes aux lecteurs, sous la rubrique « points de vue » (« op-ed » en anglais, c'est-à-dire « opposé à l'éditorial »). A l'heure actuelle, quasiment tous les journaux américains ont une rubrique de ce type. On peut y lire de nombreux commentaires intéressants, beaucoup plus détaillés que ce que permet la rubrique « courrier des lecteurs ». Ces quinze dernières années, le nombre de supports électroniques mis en place par les médias a connu une croissance exponentielle, et constitue pour le secteur privé un autre moyen d'exprimer son point de vue. CNN, CNBC, MSNBC, Fox News et de nombreuses autres stations moins importantes de radio et de télévision câblée organisent 24 heures sur 24 des débats consacrés aux affaires publiques. De nombreux experts non gouvernementaux font part sur les ondes de leurs opinions et de leurs analyses. Dès qu'éclate une guerre ou une crise internationale ou que se produit un événement digne d'attention, ces médias s'empressent d'assurer une couverture médiatique complète et de présenter différents points de vue sur la situation au fur et à mesure de son évolution.

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

L'aspect le plus important de toutes ces opinions aujourd'hui diffusées en grand nombre est que les membres du gouvernement s'y intéressent. Lorsqu'ils définissent, révisent et mettent en œuvre leur politique, ils prennent en compte les analyses de personnes du privé. Depuis la fin de la guerre froide, la politique suivie par le gouvernement américain – formulée en réaction à des événements internationaux très divers – a très souvent été profondément influencée par les opinions des spécialistes du secteur privé. Citons par exemple : les interventions humanitaires en Somalie, au Rwanda et en Haïti ; la défense des droits de l'homme en Bosnie et au Kosovo ; l'instauration et la ratification de l'Accord de libre-échange nord-américain et de l'Organisation mondiale du commerce ; la restriction de l'utilisation des mines terrestres ; l'expansion de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) ; l'aide économique apportée aux anciens pays communistes ; les relations avec la Chine et Taiwan ; la normalisation des relations avec la République socialiste du Viêt Nam ; le renouvellement des sanctions économiques prises contre Cuba et l'Irak ; les efforts de

paix en Irlande du Nord ; et les tentatives de règlement du conflit entre Israël, les Etats arabes et les Palestiniens.

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

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

D'autres personnes ont suivi ces dernières années son exemple. Les anciens secrétaires d'Etat George Schultz, James Baker et Lawrence Eagleburger, ainsi que la secrétaire d'Etat actuellement en poste, Madeleine Albright, sont passés avec aisance de leurs fonctions au sein du gouvernement aux milieux universitaires et vice-versa. Cela a également été le cas, dans le gouvernement Clinton, du premier conseiller national pour la sécurité, Anthony Lake ; du deuxième ministre de la Défense, William Perry ; et du deuxième directeur de l'Agence centrale du renseignement, John Deutch. Le secrétaire d'Etat adjoint Strobe Talbot, dont l'amitié avec le président Clinton remonte à leur séjour passé à Oxford à la fin des années 60, dans le cadre de la bourse

d'étude Rhodes, a été journaliste au magazine « Time » pendant plusieurs dizaines d'années avant de faire officiellement partie du gouvernement. Dans le cadre de ses fonctions de journaliste, M. Talbot a analysé de façon approfondie les complexités de la maîtrise des armements, du désarmement et du passage à l'économie de marché dans l'ex-Union soviétique. L'ancien ministre des Finances, Robert Rubin, qui a considérablement influencé la politique économique étrangère des Etats-Unis, a rejoint le gouvernement après avoir travaillé dans les milieux financiers de Wall Street à New York. Après son passage au gouvernement, il a été nommé co-président de Citigroup, l'une des plus grandes banques et maisons de courtage du pays. Son successeur au poste de ministre des Finances, Lawrence Summers, a fait une brillante carrière de professeur d'économie à l'université Harvard, avant d'entrer à la Banque mondiale. Il a ensuite fait partie du gouvernement Clinton, siégeant dans un premier temps au Conseil de politique économique du président. Il a ensuite été nommé vice-ministre, puis ministre (en juillet 1999) des Finances.

Dans tous les aspects des relations extérieures des Etats-Unis, la politique naît du dialogue entre les responsables publics – élus ou nommés – et les citoyens. Certains de ceux qui occupent en alternance des fonctions dans le secteur privé et le service public disent avoir souvent formulé leurs idées novatrices et importantes lorsqu'ils travaillaient en dehors du gouvernement. D'autres, encore plus nombreux, ne font jamais partie du gouvernement, mais les opinions qu'ils publient, analysent et présentent aux responsables du pays au cours d'entretiens individuels jouent un rôle essentiel dans l'élaboration de la politique étrangère américaine. ●

L'élaboration de la politique étrangère des Etats-Unis
ARTICLES RECENTS (en anglais)

Denning, Brannon P.; McCall, Jack H. STATES' RIGHTS AND FOREIGN POLICY (*Foreign Affairs*, vol. 79, no. 1, January/February 2000, pp. 9-14)
Discussing the impact of individual U.S. states on the nation's foreign policy, Denning and McCall cite cases in which other nations have been targeted by state and local sanctions, which the authors say are unconstitutional. They review a Massachusetts statute that banned companies that did business with Burma from bidding on contracts to supply goods to that state. "Local sanctions represent an attempt by states to co-opt the power to set foreign policy" — a power that, under the Constitution, "clearly allocates to Washington," the authors contend.

Lindsay, James M. LOOKING FOR LEADERSHIP: DOMESTIC POLITICS AND FOREIGN POLICY (*Brookings Review*, vol. 18, no. 1, Winter 2000, pp. 40-43)
The American public, while not isolationist, remains disengaged from foreign policy concerns, believing that "no major challenge to U.S. security exists—" in the post-Cold War era, Lindsay says. Likewise, Congress, while largely desiring an active role in foreign policy design, is "divided by chamber, party, ideology, region, committee, and generation." The result, he says, is little coherence or agreement on how foreign policy should proceed. He says more presidential leadership is needed to overcome legislative gridlock.

Rabkin, Jeremy. FROM KOSOVO TO KANSAS (*The American Spectator*, vol. 32, issue 11, November 1999, pp. 62-63)

Rabkin says that a decade ago, conservatives routinely criticized what they termed congressional micromanaging of foreign policy, while today, liberals scorn the restrictions placed on American leadership by congressional conservatives. Some Clinton administration foreign policy initiatives, he says, have lacked congressional support because of their impact on domestic affairs. Rabkin disagrees with those who say the only way to break such foreign affairs impasses is for Congress to allow the president more leeway in international negotiations. On the contrary, he advocates firmer congressional involvement in order to prevent the president from negotiating commitments that cannot be honored or enforced.

Rieff, David. A NEW HIERARCHY OF VALUES AND INTERESTS (*World Policy Journal*, vol. 16, no. 3, Fall 1999, pp. 28-34)

Rieff believes that, under the Clinton administration, geoeconomic questions have been dealt with effectively but geopolitical questions have largely been avoided, or dealt with on an ad hoc basis. The result, he contends, has been that neither U.S. allies nor adversaries have had a clear idea of what direction U.S. policy will take next. "Effective policy-making needs to have as clear a sense of what involvement and commitments cannot or should not be made, as about what must be done even when sacrifices are required," he says.

Tucker, Robert. ALONE OR WITH OTHERS (*Foreign Affairs*, vol. 78, no. 6, November/December 1999, pp. 15-20)

Tucker examines the unilateralist and/or multilateralist tendencies of U.S. foreign policy in the post-Cold War era. He notes that the role of the United Nations "in determining the circumstances legitimizing force" has expanded considerably during the Clinton administration. "Pressured by its European allies," he writes, "the administration accepted this expanded role for the Security Council and thereby may have created significant obstacles for future administrations confronted by the need to employ force and, in doing so, to act alone."

Zoellick, Robert B. CONGRESS AND THE MAKING OF U.S. FOREIGN POLICY (*Survival*, vol. 41, no. 1, Winter 1999-2000, pp. 20-41)

Tension between the Executive and Congress over foreign policy is neither new, nor a unique product of the end of the Cold War, the author says. Under the U.S. Constitution, and based on experience, he notes, the two branches of government must develop U.S. policy by sharing powers and resolving their "creative tension." Zoellick says that trade policy and the use of force are two critical areas where the experience and evolution in congressional processes are most evident and where, with vision, consultation, and an openness to debate, the present generation of political leaders can strive to meet national aspirations.

The annotations above are part of a more comprehensive Article Alert offered on the International Home Page of the Office of International Information Programs, U.S. Department of State: "http://www.usinfo.state.gov/admin/001/wwwhapub.html"

L'élaboration de la politique étrangère des Etats-Unis
BIBLIOGRAPHIE (en anglais)

Alterman, Eric. WHO SPEAKS FOR AMERICA?: WHY DEMOCRACY MATTERS IN FOREIGN POLICY. Ithaca, NY: Cornell University, 1998. 244p.

Binnendijk, Hans, editor. STRATEGIC ASSESSMENT, 1999: PRIORITIES FOR A TURBULENT WORLD. Washington: Institute for National Strategic Studies, National Defense University, 1999. 334p.

Boren, David L.; Perkins, Edward J., editors. PREPARING AMERICA'S FOREIGN POLICY FOR THE 21ST CENTURY. Norman: University of Oklahoma, 1999. 432p.

Brands, H. W. WHAT AMERICA OWES THE WORLD: THE STRUGGLE FOR THE SOUL OF FOREIGN POLICY. Cambridge: Cambridge University, 1998. 335p.

Brenner, Carl N. MODELING THE PRESIDENT'S SECURITY AGENDA (*Congress and the Presidency*, vol. 26, no. 2, Fall 1999, pp. 171-191)

Clarke, Duncan L. AMERICAN DEFENSE AND FOREIGN POLICY INSTITUTIONS: TOWARD A SOUND FOUNDATION. New York: University Press of America, 1992. 245p.

Cooper, Mary H. DEFENSE PRIORITIES: IS THE U.S. PREPARED FOR THE POST-COLD WAR ERA? (*CQ Researcher*, vol. 9, no. 28, July 30, 1999, pp.641-659)

Fleisher, Richard; Bond, Jon R. THE DEMISE OF THE TWO PRESIDENCIES (*American Politics Quarterly*, vol. 28, no. 1, January 2000, pp. 3-25)

Grimmett, Richard. FOREIGN POLICY ROLES OF THE PRESIDENT AND CONGRESS. Washington: Congressional Research Service, Library of Congress, June 1999. 24p.

Hamilton, Lee H. PRESERVING THE WAR POWERS ACT (*The American Legion Magazine*, vol. 147, no. 1, July 1999, pp. 32-34)

Holsti, Ole R. PUBLIC OPINION AND AMERICAN FOREIGN POLICY. Ann Arbor: University of Michigan, 1997. 257p.

Hyland, William G. CLINTON'S WORLD: REMAKING AMERICAN FOREIGN POLICY. Westport, CT: Praeger, 1999. 220p.

Kull, Steven; Destler, I. M. U.S. FOREIGN POLICY: WHAT DO AMERICANS WANT? (*The Chronicle of Higher Education*, vol. 46, no. 2, September 3, 1999, pp. B8-B9)

Lake, David A. ENTANGLING RELATIONS: AMERICAN FOREIGN POLICY IN ITS CENTURY. Princeton: Princeton University, 1999. 332p.

Podhoretz, Norman. STRANGE BEDFELLOWS: A GUIDE TO THE NEW FOREIGN-POLICY DEBATES (*Commentary*, vol. 108, no. 5, December 1999, pp. 19-31)

Regan, Patrick M. SUBSTITUTING POLICIES DURING U.S. INTERVENTIONS IN INTERNAL CONFLICTS (*The Journal of Conflict Resolution*, vol. 44, no. 1, February 2000, pp. 90-106)

Rice, Condoleezza. PROMOTING THE NATIONAL INTEREST (*Foreign Affairs*, vol. 79, no. 1, January/February 2000, pp. 45-62)

Scott, James M., editor. AFTER THE END: MAKING U.S. FOREIGN POLICY IN THE POST-COLD WAR WORLD. Durham, NC: Duke University, 1998. 427p.

Trubowitz, Peter. DEFINING THE NATIONAL INTEREST: CONFLICT AND CHANGE IN AMERICAN FOREIGN POLICY. Chicago: University of Chicago, 1998. 353p.

U.S. National Security Council. NATIONAL SECURITY FOR A NEW CENTURY. Washington: The White House, December 1999. 52p.

Whitcomb, Roger S. THE AMERICAN APPROACH TO FOREIGN AFFAIRS: AN UNCERTAIN TRADITION. Westport, CT: Praeger, 1998. 149p. ●

L'élaboration de la politique étrangère des Etats-Unis

PRINCIPAUX SITES INTERNET (*en anglais*)

Les opinions exprimées sur ces sites Internet ne représentent pas nécessairement le point de vue du gouvernement des Etats-Unis

GOVERNMENT

U.S. Congress, House, Armed Services Committee
<http://www.house.gov/hasc/>

U.S. Congress, House, Democratic Hot Topics: Foreign Policy
http://www.house.gov/democrats/ht_foreign_affairs.html

U.S. Congress, House, International Relations Committee
http://www.house.gov/international_relations/

U.S. Congress, Senate, Armed Services Committee
http://www.senate.gov/~armed_services/

U.S. Congress, Senate, Foreign Relations Committee
<http://www.senate.gov/~foreign/>

U.S. Department of Defense: DefenseLINK
<http://www.defenselink.mil/>

U.S. Department of State: International Security
<http://usinfo.state.gov/topical/pol/pol.htm>

U.S. Department of State: Policy
<http://www.state.gov/www/policy.html>

U.S. Mission to the U.N.
<http://www.un.int/usa/>

U.S. National Economic Council
<http://www.whitehouse.gov/WH/EOP/nec/html/>

U.S. National Security Council
<http://www.whitehouse.gov/WH/EOP/NSC/html/nschome.html>

Virtual Diplomacy Fact Sheet
http://www.usip.org/oc/virtual_dipl.html

PRIVATE SECTOR

American Diplomacy: Commentary, Analysis and Research on American Foreign Policy
<http://americandiplomacy.org/>

American Farm Bureau Federation
<http://www.fb.com/>

American Foreign Policy Council
<http://www.afpc.org/>

The Brookings Institution: Foreign Policy Studies
http://www.brook.edu/fp/fp_hp.htm

Center for Strategic and International Studies
<http://www.csis.org/>

Council on Foreign Relations
<http://www.foreignrelations.org/public/>

Foreign Policy Association
<http://www.fpa.org/>

International Affairs.com
<http://www.internationalaffairs.com/>

International Affairs Resources
<http://www.etown.edu/vl/index.html>

RAND: National Security Research Division
<http://www.rand.org/organization/nsrd/>

U.S. Foreign Policy, University of Michigan Documents Center
<http://www.lib.umich.edu/libhome/Documents.center/forpol.html>

Yahoo Index to U.S. Foreign Policy
http://www.yahoo.com/Government/Politics/U_S__Foreign_Policy/



LES OBJECTIFS DE POLITIQUE ETRANGERE DES ETATS-UNIS

VOLUME 5

REVUE ELECTRONIQUE DU DEPARTEMENT D'ETAT DES ETATS-UNIS

NUMERO 1

*L'élaboration de la
politique étrangère
des Etats-Unis*

Mars 2000