

Charles-Philippe David  
Louis Balthazar  
Justin Vaïsse

# La politique étrangère des États-Unis

*Fondements, acteurs, formulation*

PRESSES DE SCIENCES PO

*À la mémoire  
de Marie-France Toinet*

## Table des matières

|                           |   |
|---------------------------|---|
| <i>Introduction</i> ..... | 9 |
|---------------------------|---|

### *Première partie*

#### Le contexte de la formulation de la politique étrangère

|   |    |
|---|----|
| <i>Chapitre 1. LE CADRE CONSTITUTIONNEL</i> .....                 | 15 |
| L'héritage des Pères fondateurs .....                             | 16 |
| Les fondements de l'Union.....                                    | 17 |
| Les compromis de la Convention de Philadelphie.....               | 20 |
| Les institutions constitutionnelles de la politique étrangère ... | 23 |
| Les débats constitutionnels .....                                 | 27 |
| Les débats des Pères fondateurs .....                             | 27 |
| La thèse de l'autorité constitutionnelle du Congrès .....         | 29 |
| La thèse de la suprématie du président .....                      | 34 |
| <i>Chapitre 2. LE CADRE CULTUREL : LE STYLE NATIONAL</i> .....    | 41 |
| Les éléments fondateurs du style national .....                   | 43 |
| Des éléments historiques .....                                    | 43 |
| Des éléments politiques .....                                     | 50 |
| Les tendances profondes du style national .....                   | 56 |
| La destinée manifeste .....                                       | 56 |
| La pensée experte .....   | 61 |
| L'évolution du style national.....                                | 66 |

|   |    |
|---|----|
| <i>Chapitre 3. LE CADRE CONCEPTUEL : LES GRANDS COURANTS DE PENSÉE POLITIQUES</i> ..... | 71 |
| L'histoire des grands courants de pensée politiques .....                               | 73 |
| Le débat originel entre Hamilton et Jefferson.....                                      | 73 |
| L'évolution des courants de pensée politiques de Washington à Truman .....              | 76 |
| La typologie historique de W. Russell Mead .....  | 78 |
| Les grands courants de pensée contemporains .....                                       | 80 |
| L'isolationnisme .....  | 81 |
| L'idéalisme.....  | 84 |
| Le réalisme .....   | 90 |
| L'internationalisme libéral .....   | 94 |

|   |     |
|---|-----|
| <i>Chapitre 4. LE CADRE THÉORIQUE : LES APPROCHES ACADÉMIQUES</i> ..... | 101 |
| L'unilatéralisme par le contrôle du système international .....         | 102 |
| Le multilatéralisme par la direction du système international.....      | 109 |
| L'école institutionnaliste .....  | 110 |
| L'école équilibriste .....  | 114 |
| L'école idéaliste .....   | 123 |
| Le minimalisme par l'abstention au niveau international .....           | 128 |
| L'école souverainiste.....  | 128 |
| L'école mondialiste.....  | 131 |
| L'école isolationniste antimondialiste .....                            | 136 |

*Deuxième partie*

Le pouvoir exécutif  
au cœur de l'action internationale

|  |     |
|--|-----|
| <i>Chapitre 5. UNE PRÉSIDENTE TOUJOURS IMPÉRIALE</i> .....         | 143 |
| L'autorité du président en politique étrangère.....                | 146 |
| Les pouvoirs formels du président .....                            | 147 |
| La Loi sur les pouvoirs de guerre .....                            | 152 |
| Les pouvoirs informels du président .....                          | 157 |
| L'approche décisionnelle du président en politique étrangère ..... | 163 |
| Le style présidentiel .....  | 164 |
| Les systèmes de gestion.....                                       | 171 |
| <i>Chapitre 6. LES ACTEURS DU JEU BUREAUCRATIQUE</i> .....         | 177 |
| Le rôle classique de la diplomatie et de la défense .....          | 178 |
| Le Département d'État.....   | 178 |

|   |     |
|---|-----|
| Le département de la Défense.....   | 185 |
| Le rôle repensé des services de renseignement et de la sécurité<br>intérieure ..... | 193 |
| La communauté du renseignement.....   | 193 |
| Le département de la Sécurité intérieure .....                                      | 201 |
| Le rôle accru des ministères traditionnels.....                                     | 203 |
| L'impact du jeu bureaucratique sur la prise de décision .....                       | 206 |
| <br>  |     |
| <i>Chapitre 7. L'INFLUENCE DU CONSEIL DE SÉCURITÉ NATIONALE</i> .....               | 211 |
| La mise en place du NSC.....  | 212 |
| Le contexte de la création du NSC .....   | 212 |
| La structure du NSC.....  | 215 |
| Le processus décisionnel au sein du NSC .....                                       | 219 |
| Le déclin de la procédure formelle du Forum décisionnel....                         | 219 |
| Les étapes du processus décisionnel .....   | 222 |
| Le rôle central du conseiller pour la Sécurité nationale .....                      | 224 |
| L'influence de l'administration du NSC.....   | 229 |
| L'évolution du NSC dans le jeu de la politique étrangère .....                      | 232 |
| L'institutionnalisation du NSC .....  | 233 |
| La présidentialisation du NSC .....   | 235 |
| L'expansion du NSC .....  | 237 |
| Le repositionnement du NSC.....   | 242 |
| <br>  |     |
| <i>Troisième partie</i>   |     |
| Le pouvoir législatif<br>et le poids de la société civile                           |     |
| <br>  |     |
| <i>Chapitre 8. LE CONGRÈS</i> .....   | 249 |
| Les pouvoirs du Congrès.....  | 249 |
| Les variations historiques des pouvoirs du Congrès.....                             | 250 |
| Les pouvoirs invisibles du Congrès.....   | 253 |
| Les pouvoirs de politique extérieure du Congrès.....                                | 255 |
| Le pouvoir législatif du Congrès.....   | 263 |
| L'organisation du Congrès .....   | 270 |
| L'influence du processus de désignation des parlementaires..                        | 270 |
| L'incidence de l'organisation du travail au Congrès.....                            | 274 |
| L'incidence de la structure partisane sur la politique étrangère                    | 279 |
| <br>  |     |
| <i>Chapitre 9. LE RÔLE DE L'OPINION PUBLIQUE</i> .....                              | 285 |
| La perception du monde par l'opinion publique américaine ...                        | 286 |
| L'apparent isolationnisme de l'opinion publique .....                               | 287 |

|   |     |
|---|-----|
| Les clivages de l'opinion publique américaine .....   | 295 |
| Un triangle d'influence réciproque : le président, l'opinion<br>publique et les médias .....    | 303 |
| La couverture médiatique contrastée des affaires interna-<br>tionales .....                     | 304 |
| Le rôle des médias dans la gestion présidentielle de la poli-<br>tique étrangère .....          | 306 |
| La mobilisation médiatique de l'opinion publique par le<br>président en période de guerre ..... | 312 |
| <i>Chapitre 10. LA SOCIÉTÉ CIVILE ORGANISÉE</i> .....   | 317 |
| Une société civile dynamique en politique étrangère .....                                       | 318 |
| La vitalité du débat d'idées en politique étrangère.....  | 319 |
| L'expression des intérêts particuliers.....   | 322 |
| Les moyens d'influence sur la politique étrangère.....  | 328 |
| L'influence par le vote .....   | 329 |
| L'influence par l'argent.....   | 332 |
| L'influence par le lobbying contractualisé.....   | 335 |
| La nécessaire cohérence organisationnelle .....   | 336 |
| <i>Conclusion</i> .....   | 345 |
| <i>Bibliographie</i> .....  | 353 |
| <i>Index des noms cités</i> .....   | 365 |
| <i>Index thématique</i> .....   | 371 |

## Introduction

La politique étrangère des États-Unis est le produit d'une pluralité de mécanismes, d'acteurs et de facteurs. Le principe selon lequel les Américains ne parlent que d'une seule voix – celle du Président – ne saurait occulter le fait, qu'aux États-Unis, le processus d'élaboration de la politique étrangère implique une grande diversité d'acteurs, génère d'intenses débats contradictoires et suppose de longs arbitrages. Il faut en ce sens se défier de certaines critiques qui laisseraient parfois penser que la collusion entre le pouvoir politique et la société civile aux États-Unis est telle qu'il n'y a pas de débat interne voire que la politique étrangère résulte de sombres complots. Les États-Unis ne forment pas un bloc monolithique. Simplement, les mécanismes de prise de décision sont tels que l'ensemble des termes du débat finit par converger vers la présidence, point focal du processus.

La formulation de la politique extérieure américaine est d'une telle complexité, qu'elle est devenue, en tant que telle, un champ d'études très développé des sciences sociales anglo-saxonnes, particulièrement de la science politique.

Tout d'abord, des manuels classiques en systématisent les mécanismes pour dresser un panorama complet des fondements, des acteurs de l'élaboration de la politique étrangère des États-Unis : on ne peut ainsi manquer, dans les années récentes, les écrits de Howard Wiarda, Bruce Jentleson, Jerel Rosati, de John Rourke, Ralph Carter et Mark Boyer et de Charles Kegley et

Eugene Wittkopf<sup>1</sup>. Dans cette perspective, la recherche francophone n'offre pas d'équivalent.

Ensuite, des ouvrages vont aborder des aspects particuliers de la formulation de la politique extérieure. Ici encore, il existe des manuels qu'on ne peut éviter, en droit constitutionnel (Louis Henkin et Louis Fischer), sur l'histoire et la culture (Michael Hunt, Gabriel Kolko et Robert Dallek), sur les courants de pensée politique (Louis Hartz et Walter Russell Mead), sur la présidence (Richard Neustadt, Alexander George et Fred Greenstein), sur les acteurs bureaucratiques (Hedrick Smith et Irving Destler), sur le Conseil de sécurité nationale (John Prados et Amy Zegart), sur le Congrès (Thomas Mann et Thomas Franck), sur l'opinion publique (Bernard Cohen et Eugene Wittkopf) et sur la société civile (Norman Ornstein)<sup>2</sup>.

---

1. Voir en particulier les manuels de Howard Wiarda, *American Foreign Policy : Actors and Processes*, New York, Harper Collins, 1996 ; Bruce Jentleson, *American Foreign Policy. The Dynamics of Choice in the 21st Century*, New York, Norton, 2000 ; Jerel Rosati, *The Politics of United States Foreign Policy*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1993 ; John Rourke et al., *Making American Foreign Policy*, Guilford, Brown and Benchmark, 2<sup>e</sup> éd., 1996 ; Charles Kegley et Eugene Wittkopf, *American Foreign Policy : Pattern and Process*, New York, St. Martin's Press, 5<sup>e</sup> éd., 1996.

2. Louis Fischer, *The Politics of Shared Power – Congress and the Executive*, College, Station, Texas A & M, 1998 et *Congressional Abdication on War and Spending*, College Station, Texas A & M University Press, 2000 ; Louis Henkin, *Foreign Affairs and the US Constitution*, Oxford, Clarendon Press, 2<sup>e</sup> éd., 1996 ; Michael Hunt, *Ideology and US Foreign Policy*, New Haven, Yale University Press, 1987 ; Gabriel Kolko, *The Roots of American Foreign Policy*, Boston, Beacon Press, 1969 ; Robert Dallek, *The American Style of Foreign Affairs : Cultural Politics and Foreign Affairs*, New York, Alfred A. Knopf, 1983 ; Louis Hartz, *The Liberal Tradition in America*, New York, Harcourt, Brace, 1955 ; Walter Russell Mead, *Special Providence : American Foreign Policy and How it Changed the World*, New York, Alfred A. Knopf, 2001 ; Richard Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents : The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, New York, Free Press, 2<sup>e</sup> éd., 1991 ; Alexander George, *Presidential Decision-Making in Foreign Policy : the Effective Use of Information and Advice*, Boulder, Westview Press, 1980 ; Fred Greenstein, *The Presidential Difference. Leadership Style from FDR to Clinton*, Princeton, Princeton University Press, 2001 ; Hedrick Smith, *The Power Game. How Washington Works*, New York, Ballantine Books, 2<sup>e</sup> éd., 1996 ; Irving Destler, *Presidents, Bureaucrats and Foreign Policy : The Politics of Organizational Reform*, Princeton, Princeton University Press, 1972, 329 p. ; John Prados, *Keepers of the Key : A History of the National Security Council from Truman to Bush*, New York, Morrow, 1991 ; Amy Zegart, *Flaw by Design : the Evolution of the CIA, JCS, and NSC*, Stanford, Stanford University Press, 1999 ; Thomas Mann, *A Question of Balance : the President, the Congress and Foreign Policy*, Washington, Brookings

Cela dit, il faut rendre ses mérites à la recherche francophone. Il existe des ouvrages sectoriels sur la politique extérieure américaine. L'actualité a relancé l'intérêt pour l'étude de la politique étrangère américaine. De nombreuses publications apparaissent d'ailleurs aujourd'hui pour traiter – parfois à chaud – des différentes politiques des États-Unis : le thème du retour de l'empire américain est devenu populaire <sup>1</sup>. Au-delà de cet aspect purement circonstanciel, le monde scientifique francophone s'est penché sur les caractéristiques de la politique extérieure américaine, en les étudiant toutefois de façon spécifique. Ainsi, s'agissant de l'histoire de la politique étrangère américaine, on doit signaler en particulier les belles contributions de Pierre Melandri, André Kaspi, Denise Artaud, Murielle Delaporte et Yves-Henri Nouailhat <sup>2</sup>. S'agissant de thèmes précis abordés sous l'angle spécifique de la politique extérieure, il faut relever, entre autres, les ouvrages sur l'influence de l'idéologie (Élise Marienstras <sup>3</sup>), le rôle de la présidence (Marie-France Toinet <sup>4</sup>), le rôle du Conseil de sécurité nationale (Charles-Philippe David <sup>5</sup>), l'influence du style national (Stanley Hoffmann <sup>6</sup>) ou encore les

---

Institution, 1990 ; Thomas Franck, *Foreign Policy by Congress*, New York, Oxford University Press, 1979 ; Bernard Cohen, *The Public's Impact on Foreign Policy*, Boston, Little, Brown, 1973 ; Eugene Wittkopf, *Faces of Internationalism : Public Opinion and American Foreign Policy*, Durham, Duke University Press, 1990 ; Norman Ornstein et Shirley Elder, *Interest Groups, Lobbying, and Policymaking*, Washington, Congressional Quarterly Press, 1978.

1. Gérard Chaliand et Arnaud Blin, *America is Back. Les nouveaux césars du Pentagone*, Paris, Bayard, 2003.

2. Yves-Henri Nouailhat, *Les États-Unis et le monde au XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Armand Colin, 2000. Pierre Melandri, *La politique extérieure des États-Unis de 1945 à nos jours*, Paris, PUF, 1995 ; André Kaspi, *Les États-Unis de 1945 à nos jours*, Paris, Seuil, 1986 ; Denise Artaud, *La fin de l'innocence*, Paris, Armand Colin, 1985 ; Murielle Delaporte, *La politique étrangère américaine depuis 1945*, Bruxelles, Complexe, 1996. Enfin, la communauté scientifique dispose, dans ce domaine précis de l'étude de la politique étrangère américaine, d'un certain nombre de revues spécialisées : *Foreign Affairs*, *Foreign Policy*, *The National Interest*, *The Washington Quarterly*, *SAIS Review*, ou encore le *World Policy Journal*.

3. Élise Marienstras, *Les mythes fondateurs de la nation américaine*, Paris, François Maspero, 1976.

4. Marie-France Toinet et H. Kempf, *La présidence américaine*, Paris, Montchrestien, 2<sup>e</sup> éd., 1997.

5. Charles-Philippe David, *Au sein de la Maison-Blanche. La formulation de la politique étrangère des États-Unis de Truman à Clinton*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1994 (2<sup>e</sup> édition à paraître en 2004).

6. Le classique de Stanley Hoffmann, *Gulliver empêtré. Essai sur la politique étrangère des États-Unis*, Paris, Seuil, 1971.

débats sur l'orientation de la politique extérieure (Pierre Hassner et Justin Vaïsse <sup>1</sup>).

Le présent ouvrage veut offrir une vue d'ensemble et un panorama du processus de formulation de la politique extérieure américaine. Les auteurs ont ici souhaité agréger les différentes approches pour réaliser une véritable introduction à la politique extérieure américaine, en étudiant les fondements, les mécanismes et les acteurs. Ce livre constitue donc un point de départ. L'ambition est de stimuler l'intérêt pour le sujet, et la bibliographie devrait permettre de poursuivre la réflexion. Ce livre est publié sous l'égide de l'Observatoire sur les États-Unis de la Chaire Raoul-Dandurand de l'Université du Québec à Montréal, observatoire auquel sont rattachés les auteurs. Ceux-ci ont signé individuellement les trois parties de ce livre. Ainsi, Louis Balthazar expose les fondements de la politique étrangère : la Constitution, le cadre culturel et les grands courants de pensée. Charles-Philippe David explique le rôle crucial que remplit le pouvoir exécutif dans la formulation des décisions, notamment le président, les acteurs bureaucratiques et le Conseil de sécurité nationale. Enfin, Justin Vaïsse étudie l'importance du pouvoir législatif ainsi que le poids de la société civile dans l'élaboration de la politique extérieure. Le chapitre 4, portant sur l'influence des approches académiques, a été écrit par David Grondin, chercheur à l'Observatoire sur les États-Unis de la Chaire Raoul-Dandurand. Charles-Philippe David a mené et supervisé la production et la coordination éditoriales de cet ouvrage.

Les auteurs tiennent à remercier celles et ceux qui ont permis la réalisation de cet ouvrage. Tout d'abord, Élisabeth Vallet, chercheuse post-doctorale à l'Université de Duke et associée à la Chaire Raoul-Dandurand, pour sa collaboration éditoriale : elle a assuré la cohérence d'ensemble du manuscrit en l'adaptant aux besoins d'un manuel et elle a contribué à la présentation du cadre constitutionnel. Ils tiennent également à remercier, de la Chaire Raoul-Dandurand, Sébastien Barthe pour la confection de la bibliographie et son travail de recherche, Marie-Hélène Cremer, Céline Huyghebaert et Pierre-Louis Malfatto pour la relecture du manuscrit. Enfin, ils souhaitent témoigner leur reconnaissance à Mireille Perche des Presses de Sciences Po.

---

1. Pierre Hassner et Justin Vaïsse, *Washington et le monde. Dilemmes d'une superpuissance*, Paris, Autrement, 2003.