



Project
MUSE[®]

Today's Research. Tomorrow's Inspiration.

**DE L'INFÉRIORITÉ DES RÉGIMES DÉMOCRATIQUES
DANS LA CONDUITE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES :
UNE RELECTURE CONTEMPORAINE DE
TOCQUEVILLE**

Justin VAISSE

« Quant à moi, je ne ferai pas difficulté de le dire : C'est dans la direction des intérêts extérieurs de la société que les gouvernements démocratiques me paraissent décidément inférieurs aux autres¹. » Lorsqu'il aborde la question de la conduite des affaires étrangères par la jeune République américaine, et qu'il la compare avec d'autres puissances monarchiques ou aristocratiques, Alexis de Tocqueville n'est pas tendre pour la démocratie. « La politique extérieure n'exige l'usage de presque aucune des qualités qui sont propres à la démocratie, estime-t-il, et commande au contraire le développement de presque toutes celles qui lui manquent. » Ce jugement sévère, même si Tocqueville lui-même en pointe aussitôt les limites – l'Amérique de 1835 n'a pas de voisins menaçants, et n'a pas vraiment subi le test de l'histoire, contrairement aux vieux Etats européens – peut servir de point de départ à l'exploration de cette importante question posée aux sociétés contemporaines : jusqu'où une politique étrangère peut-elle être démocratique, et jusqu'où peut-elle l'être tout en restant efficace ?

Nous ne prétendons pas, dans la réflexion qui suit, offrir une interprétation érudite de la position de Tocqueville sur cette question, mais plutôt mettre en lumière les intuitions du penseur pour éclairer quelques-uns des dilemmes démocratiques qui se posent à la « fabrique » de la politique étrangère dans un monde globalisé, en

partant du cas qui était au cœur de la réflexion de Tocqueville, celui des Etats-Unis. Ce que révèle une plongée dans le Washington des années 2000, à la Maison blanche et au Capitole, au Département d'Etat et au Pentagone, mais aussi au cœur des groupes d'intérêt qui cherchent à les influencer, c'est moins l'infériorité structurelle des régimes démocratiques ou la tyrannie de la majorité que le risque de tyrannie des minorités, particulièrement aux Etats-Unis, et celui d'un exercice trop exclusif du pouvoir par l'exécutif.

LECTURE DE TOCQUEVILLE : POURQUOI LES DÉMOCRATIES NE PEUVENT
« DOMINER »

Mais avant d'en venir à ces observations contemporaines, arrêtons-nous plus longtemps sur les opinions de Tocqueville telles que présentées dans *De la démocratie en Amérique*, notamment aux chapitres 5 et 8 du premier livre².

Pour Tocqueville, il se trouve deux raisons principales, non sans rapport l'une avec l'autre, qui expliquent l'infériorité structurelle des régimes démocratiques dans la conduite des affaires extérieures. L'une tient à des considérations que nous appellerions aujourd'hui de « gouvernance », et l'autre à des considérations de tempérament. La première réside dans l'inadéquation entre les prédispositions de la démocratie et l'exercice concret de la diplomatie, nettement distinct, sur ce plan, de la politique intérieure. « La démocratie ne saurait que difficilement coordonner les détails d'une grande entreprise, s'arrêter à un dessein et le suivre ensuite obstinément à travers les obstacles. Elle est peu capable de combiner des mesures en secret et d'attendre patiemment leur résultat. » Or, estime Tocqueville, « ce sont précisément ces qualités qui font qu'à la longue un peuple, comme individu, finit par dominer. » Nous reviendrons plus tard sur ce critère de la « domination », qui embrasse bien des références historiques chères à l'auteur, de Rome aux guerres de la Révolution et de l'Empire, et qui est plus complexe qu'il y paraît. Attardons-nous plutôt sur le problème de « gouvernance » posé par la forme démocratique du régime. « Une négociation, écrit par exemple Tocqueville, ne peut guère être entamée et suivie avec fruit que par un seul homme. » Il va plus loin : la précarité du président élu pose un grave problème dans ce domaine. « Plus un peuple se trouve dans une position précaire et périlleuse, et plus le besoin de suite et de fixité se fait sentir dans la direction des affaires extérieures, plus aussi

l'application du système de l'élection au chef de l'État devient dangereuse. » C'est dans ce manque de continuité, particulièrement en temps de crise, et dans cette incapacité institutionnelle à persévérer, que réside, selon Tocqueville, l'infériorité structurelle des démocraties par rapport aux autres types de régime. « Le gouvernement de la démocratie [...] ne saurait réunir à la fois, sur un point et dans un temps donné, autant de forces qu'un gouvernement aristocratique ou qu'une monarchie absolue », et risque donc de disparaître, absorbé par d'autres puissances mieux configurées pour l'exercice brutal des relations internationales.

La seconde raison de l'infériorité des démocraties tient à la tendance qu'a le peuple d'être saisi par des passions soudaines, et de s'en désintéresser très vite. On retrouve donc l'argument du manque de continuité, mais expliqué ici non par la rotation des dirigeants qu'impose la règle électorale, mais par le tempérament versatile du peuple. Tocqueville en donne un exemple, qui remonte aux années 1790 : « La pente qui entraîne la démocratie à obéir, en politique, à des sentiments plutôt qu'à des raisonnements, et à abandonner un dessein longtemps mûri pour la satisfaction d'une passion momentanée, se fit bien voir en Amérique lorsque la révolution française éclata. » Il fallut, explique Tocqueville, la clairvoyance, la détermination et le caractère inflexible de George Washington pour venir à bout de cette passion populaire, qui retomba par la suite et fut rapidement regardée, de façon rétrospective, comme des errements qui auraient conduit à des développements funestes. Washington faillit d'ailleurs compromettre sa popularité dans cette affaire, d'où la mise en question légitime de la capacité des futurs présidents à résister à de tels mouvements d'humeur de l'opinion – une question cruciale de caractère, « d'énergie », de « leadership » dans les régimes démocratiques, que nous retrouverons dans la suite de notre réflexion.

Si les démocraties sont donc structurellement moins bien armées pour les jeux de la puissance internationale, en revanche les régimes monarchique et aristocratique disposent de l'unité de décision, de l'unité d'intérêt et de la constance. En fait, à lire Tocqueville, ce sont vraiment les aristocraties qui rassemblent le plus grand nombre des qualités propres à dominer sur l'échiquier international. « La masse du peuple peut être séduite par son ignorance ou ses passions ; on peut surprendre l'esprit d'un roi et le faire vaciller dans ses projets ; et

d'ailleurs un roi n'est point immortel. Mais un corps aristocratique est trop nombreux pour être capté, trop peu nombreux pour céder aisément à l'enivrement de passions irréflechies. Un corps aristocratique est un homme ferme et éclairé qui ne meurt point.» Plus patiente, moins sujette aux sautes d'humeur, l'aristocratie disposerait aussi, à en croire Tocqueville, d'un autre atout : elle ne défendrait pas, dans le domaine précis de la politique étrangère, d'intérêt de classe ou de caste, contrairement à ce qu'on observe en politique intérieure. « Dans la politique extérieure, il est très rare que l'aristocratie ait un intérêt distinct de celui du peuple. » C'est là une opinion qui peut surprendre, Tocqueville lui-même insistant dans d'autres passages sur « la puissance et la gloire » recherchée par les hommes qui conduisent alors les affaires de l'Etat, ou l'encouragement donné aux « grandes dépenses » – dont on peut douter qu'elles soient toujours du goût du peuple. Même prise dans un sens très général, on peut s'interroger sur cette adéquation supposée. Elle repose assurément sur une vision de l'intérêt national propre à Tocqueville (un aristocrate, après tout). Et ne se trouve-t-elle pas démentie par la distinction même qu'il opère entre les politiques étrangères des différents régimes, distinction qui ne repose pas uniquement sur des questions de gouvernance ?

TOCQUEVILLE RELATIVISE LUI-MÊME LA PORTÉE DE SON JUGEMENT

Les gouvernements démocratiques sont peut-être « décidément inférieurs » aux autres dans la conduite des affaires extérieures de l'Etat... mais l'Amérique n'en est peut-être pas un très bon exemple. C'est le paradoxe qu'on trouve chez Tocqueville, qui s'emploie à relativiser la portée de ses propres généralisations. S'il a vu dans l'Amérique « plus que l'Amérique », s'il y a « cherché une image de la démocratie elle-même³ », il n'en est pas moins conscient des limites de cette métonymie, et voit au moins quatre bonnes raisons de ne pas pousser son raisonnement trop loin.

D'abord, les Etats-Unis se trouvent placés dans une situation géopolitique très particulière. « Séparés du reste du monde par l'Océan, trop faibles encore pour vouloir dominer la mer, ils n'ont point d'ennemis, et leurs intérêts ne sont que rarement en contact avec ceux des autres nations du globe. » Autrement dit, une fois passées la guerre d'indépendance et celle de 1812, l'Union ne doit faire face à aucune menace particulière. Elle peut se permettre de

suivre les maximes de Thomas Jefferson et surtout de George Washington, qui dans son fameux « testament » politique (1796), que cite abondamment Tocqueville, recommandait l'isolationnisme au sens strict, c'est-à-dire non pas l'isolement du reste du monde, mais le « non-entanglement » dans les jeux de puissances européens. Cette attitude simplifie considérablement le débat : « L'Union ne se mêlant pas des affaires de l'Europe n'a pour ainsi dire point d'intérêts extérieurs à débattre, car elle n'a pas encore de voisins puissants en Amérique. »

Corollaire logique : le banc d'essai historique que présente le cas américain pour juger de la force et de la résolution des démocraties est insuffisant. « Pour juger quels sacrifices savent s'imposer les démocraties, il faut donc attendre le temps où la nation américaine sera obligée de mettre dans les mains de son gouvernement la moitié du revenu des biens, comme l'Angleterre, ou devra jeter à la fois le vingtième de sa population sur les champs de bataille, ainsi que l'a fait la France. » C'est la raison pour laquelle Tocqueville, dans sa prudence, rechigne à se prononcer de façon définitive : « Il est donc bien difficile de savoir, quant à présent, quelle habileté développera la démocratie américaine dans la conduite des affaires extérieures de l'État. »

La troisième raison de tempérer ses remarques tient elle aussi à la jeunesse de ce pays : c'est l'absence du poids du passé, l'absence d'un passif, d'un legs historique qui viendrait contraindre la politique étrangère de l'Union. L'exercice est infiniment plus difficile pour les peuples de la vieille Europe, qui doivent « tirer parti du passé et de l'accommoder au présent », et gérer de leur mieux l'héritage « de gloire et de misère, d'amitiés et de haines nationales » qui provient des chocs du passé.

Même si l'Amérique offre « une image de la démocratie elle-même », un dernier problème se trouve posé. La politique étrangère pourrait bien constituer un secteur à part dans la possibilité de généraliser ses observations : c'est la quatrième et dernière raison qu'offre Tocqueville pour relativiser la portée de son jugement. « La Constitution fédérale [met] la direction permanente des intérêts extérieurs de la nation dans les mains du président et du Sénat, ce qui place jusqu'à un certain point la politique générale de l'Union hors de l'influence directe et journalière du peuple. On ne peut donc pas dire

d'une manière absolue que ce soit la démocratie qui, en Amérique, conduise les affaires extérieures de l'État. » Cette observation contient en germe toute l'argumentation nécessaire pour tempérer le jugement sur « l'infériorité » structurelle des démocraties, et nous conduit de plain-pied vers le cœur de notre interrogation. Si « l'influence directe et journalière du peuple » est la caractéristique de la démocratie, mais que dans ce domaine le pouvoir en est largement protégé, qu'il est concentré dans les mains de l'exécutif et de la branche la plus élitiste du législatif (à cette époque, les sénateurs ne sont pas élus par le peuple, mais par les législatures d'Etat), alors le débat se déplace vers la question de l'équilibre institutionnel optimal entre diplomatie et démocratie. Bref, c'est bien avec cette remarque que Tocqueville ouvre le champ des enjeux : quel degré de démocratie peut-on espérer dans la conduite de la politique étrangère, qui par nature s'accommode mal d'une large ingérence populaire, pour quels objectifs et pour quels résultats ?

CRITÈRES DE LA PUISSANCE CHEZ TOCQUEVILLE

Nous nous intéresserons d'abord à cette seconde question, avant d'en venir aux problèmes institutionnels par la suite. L'ambiguïté, ou la complexité, du critère choisi par Tocqueville pour établir son jugement et conclure à l'infériorité des démocraties, la « domination », a déjà été relevée. Un examen plus approfondi des écrits de Tocqueville permet tout à la fois de préciser les critères de la puissance internationale aux yeux de l'écrivain, et de relativiser encore un peu plus son jugement sur l'infériorité structurelle des démocraties. Car entre 1835 et 2009, nous le savons, « l'Union » est devenue la plus impressionnante puissance internationale de tous les temps. Or, les intuitions de Tocqueville permettent de comprendre deux des ressorts de la puissance américaine : la « vitalité nationale » d'une part, et, de façon plus intéressante pour notre réflexion, l'effet bénéfique de la démocratie sur la prospérité.

Dans un passage célèbre de la *Démocratie*, Tocqueville évoque ce qu'on n'appelle pas encore, à l'époque, la « destinée manifeste » de l'Amérique : la vocation des colons « européens » à occuper tout l'espace médian du continent, jusqu'au Pacifique, aux dépens des peuples autochtones. Même une guerre de Sécession n'enrayerait pas ce mouvement, prophétise Tocqueville. « Il ne faut donc pas croire qu'il soit possible d'arrêter l'essor de la race anglaise du Nouveau

Monde. Le démembrement de l'Union, en amenant la guerre sur le continent, l'abolition de la république, en y introduisant la tyrannie, peuvent retarder ses développements, mais non l'empêcher d'atteindre le complément nécessaire de sa destinée⁴. » C'est donc dans l'énergie particulière de la « race » anglo-saxonne que se trouve l'une des clés de la réussite américaine, indépendamment de considérations sur la nature des régimes politiques. Tocqueville évoque « le goût du bien-être et l'esprit d'entreprise » qui caractérisent les habitants de l'Union, ainsi que « les lumières qui les éclairent ». Il prédit aussi, avec justesse, un avenir brillant à la puissance navale américaine : « Quand je vois de quel esprit les Anglo-américains mènent le commerce, les facilités qu'ils trouvent à le faire, les succès qu'ils y obtiennent, je ne puis m'empêcher de croire qu'ils deviendront un jour la première puissance maritime du globe. »

Mais la prospérité que Tocqueville promet à l'Amérique ne tient pas qu'aux qualités d'entrepreneurs des « Anglo-américains », elle repose aussi, de façon plus intéressante, sur la nature de leur régime politique – la démocratie. Contrairement aux monarchies et aux aristocraties, celle-ci « favorise l'accroissement des ressources intérieures de l'État ; elle répand l'aisance, [ce qui a] une influence indirecte sur la position d'un peuple vis-à-vis d'un autre. » On voit ici le critère de la puissance s'infléchir quelque peu sous la plume de l'essayiste : il ne s'agit plus seulement de « dominer » à court terme, mais aussi de croître à long terme. Il existe en fait une hiérarchie implicite mais claire dans l'esprit de Tocqueville, entre les ressources inertes (la richesse, l'industrie, etc.) et les ressources mobilisables pour les relations extérieures (les forces armées). « Ceci introduit dans le monde un nouvel élément de prospérité nationale, qui est la force. Qu'importe qu'un peuple présente l'image de l'aisance et de la liberté, s'il se voit exposé chaque jour à être ravagé ou conquis ? Qu'importe qu'il soit manufacturier et commerçant, si un autre domine les mers et fait la loi sur tous les marchés ? » Autrement dit, la richesse et la puissance diplomatique et militaire doivent aller de pair, et l'enjeu est d'établir un équilibre entre les vertus enrichissantes de la démocratie et les vertus guerrières – et diplomatiques – des autres régimes. « Si un pays démocratique restait soumis pendant un siècle au gouvernement républicain, on peut croire qu'au bout du siècle il serait plus riche, plus peuplé et plus prospère que les États despotiques qui

l'avoisinent ; mais pendant ce siècle, il aurait plusieurs fois couru le risque d'être conquis par eux. »

Ceci conduit directement à évoquer la question de la faiblesse inhérente des régimes démocratiques qui est ici sous-entendue. Il pourrait bien être impossible à la démocratie de résister aux autres types de régime, en raison des dispositions particulières – de la mollesse en quelque sorte – qu'elle favorise chez ses citoyens. Dans une démocratie, « les mœurs s'adoucissent à mesure que les conditions s'égalisent⁵ », et ceci est vrai également dans le champ de la politique étrangère et des dispositions guerrières. Ainsi, remarque Tocqueville, « Le nombre toujours croissant des propriétaires amis de la paix, le développement de la richesse mobilière, que la guerre dévore si rapidement, cette mansuétude des mœurs, cette mollesse de cœur, cette disposition à la pitié que l'égalité inspire, cette froideur de raison qui rend peu sensible aux poétiques et violentes émotions qui naissent parmi les armes, toutes ces causes s'unissent pour éteindre l'esprit militaire.⁶ » Systématisant cette intuition d'une sorte de débellicisation tendancielle au sein des démocraties, Tocqueville va jusqu'à suggérer ce qu'avant lui Kant avait théorisé, et que nous appellerions en jargon académique contemporain la théorie de la paix démocratique (selon laquelle deux démocratie ne se font pas la guerre entre elles). Il prédit en effet que les conflits armés deviendront plus rares là où le principe de l'égalité se développera dans toute une région: « les hommes qui habitent ces pays divers, malgré la disparité des langues, des usages et des lois, se ressemblent toutefois en ce point qu'ils redoutent également la guerre et conçoivent pour la paix un même amour.⁷ »

FAIBLESSE INHÉRENTE DES DÉMOCRATIES : IMPOTENCE MILITAIRE, INDOLENCE MORALE ?

Mais que se passe-t-il quand une démocratie est menacée par un autre régime – aristocratie ou tyrannie ? Le risque est alors grand de voir jouer une sorte d'asymétrie entre un pays riche mais amolli, jouissant de la prospérité mais manquant de fibre guerrière, et un autre plus pauvre et inégalitaire, mais mobilisé autour de son armée et des vertus martiales qui favorisent victoires et conquêtes. On observe ici, chez Tocqueville, l'un des points de départ d'une littérature sur l'infériorité politique et morale des démocraties, militairement impotentes et politiquement indolentes, et qui portent en elles les

germes de leur propre destruction. Ce thème reviendra en force dans les années 1930 et 1940 sous la plume d'observateurs aussi différents que James Burnham et Arthur Schlesinger⁸, et sera ensuite repris par les néoconservateurs américains et leurs compagnons de route, de Norman Podhoretz à Jean-François Revel⁹. Tous épousent les grandes lignes du raisonnement toquevillien, louant les vertus aristocratiques de la fermeté, de la virilité, du courage et du sens de l'honneur qu'on trouve chez certaines élites (Teddy Roosevelt, Winston Churchill, etc.), tandis qu'est stigmatisée la lâcheté des classes moyennes, soucieuses seulement de leur quiétude, et l'irresponsabilité des ploutocrates de tout poil, toujours prêts à sacrifier l'intérêt collectif à leur intérêt mercantile.

Mais dans quelle mesure ce lien entre l'égalité des conditions, la prospérité, la démocratie et le ramollissement du caractère national est-il vérifié ? Il semble qu'il y ait ici plusieurs angles morts qui offrent autant d'occasions de répondre aux prophètes de la décadence et de l'infériorité structurelles des démocraties, et d'expliquer pourquoi celles-ci n'ont pas toujours perdu la partie.

D'abord, la fibre guerrière n'est pas la fonction exclusive d'un régime politique donné : elle aussi est le fruit de traits culturels particuliers. Pour prendre un exemple que Tocqueville lui-même a évoqué (certes en des termes un peu différents), on trouve dans le Sud américain une culture, en partie aristocratique, de l'honneur, de la violence et des armes, qui a traversé les siècles, tandis qu'on trouve en Nouvelle Angleterre une culture plus volontiers pacifique, qu'elle soit d'inspiration puritaine ou attachée à certaines confessions protestantes (les quakers, les mennonites, certains anabaptistes)¹⁰. Cette coupure régionale subsiste, sans que les douceurs de la démocratie y aient changé grand-chose. Plutôt qu'une coupure géographique, d'autres observateurs mettent en avant une sorte de tradition, de courant, une culture politique particulière qui transcende les frontières régionales américaines, et qu'on peut nommer « jacksonisme », d'après le Président Andrew Jackson, comme le propose Walter Russell Mead¹¹. Cette tradition se caractérise par un goût immodéré pour l'indépendance dérivant d'un fort individualisme, par son sens de l'honneur et sa glorification du courage, par son histoire d'amour avec les armes à feu, son patriotisme virulent, son attachement à l'institution militaire, etc. C'est

cette tradition qui soutient le plus activement des forces armées puissantes et l'usage – souvent féroce – de la force à l'extérieur¹².

Une autre raison à opposer à ceux qui incriminent les pouvoirs sédatifs de la démocratie et se lamentent de la perte de l'esprit martial qu'elle engendre se trouve chez Tocqueville lui-même, lorsqu'il évoque les ressorts de la puissance dans d'autres régimes. « Les populations turques n'ont jamais pris aucune part à la direction des affaires de la société ; elles ont cependant accompli d'immenses entreprises, tant qu'elles ont vu le triomphe de la religion de Mahomet dans les conquêtes des sultans... On ne rencontrera jamais, quoi qu'on fasse, de véritable puissance parmi les hommes, que dans le concours libre de volontés. Or, il n'y a au monde que le patriotisme, ou la religion, qui puisse faire marcher pendant longtemps vers un même but l'universalité des citoyens. » Ce qui est particulièrement intéressant ici, c'est que Tocqueville insiste sur l'importance de l'adhésion populaire comme facteur de succès durable des grandes « entreprises ». On peut être surpris de l'exemple ottoman, et discuter de sa validité, mais on peut surtout relever la place faite au patriotisme comme force de mobilisation des volontés. Tocqueville a évoqué en termes si éloquents le patriotisme américain, parfois difficile à souffrir tant il est étroit, qu'on peut s'étonner qu'il n'établisse pas de lien entre cette force latente et la conduite des affaires extérieures. Il ne s'agit pas, en effet, d'une passion passagère et irréfléchie dont le peuple serait saisi, mais bien d'un thème majeur de mobilisation nationale, et donc d'un facteur de puissance. Tocqueville, il est vrai, écrit au moment où les vents nationalistes se sont levés sur l'Europe et ont réveillé certains des peuples asservis, mais ne soufflent pas encore avec toute leur violence, comme ce sera le cas dans la seconde moitié du XIX^e siècle et au XX^e siècle, dans les démocraties comme dans les autres régimes. Or le nationalisme, on le sait, sera l'un des piliers de la puissance américaine – et un facteur de résistance pour les régimes démocratiques en guerre.

Ces démocraties en guerre, menacées dans leur existence par les dictatures, ont souvent dû leur salut à l'action énergique d'un ou plusieurs leaders charismatiques – on pense à Winston Churchill, Franklin Roosevelt, ou encore à Charles De Gaulle. Étrangement, Tocqueville, qui mentionne pourtant le rôle déterminant de George

Washington dans l'affaire de la Révolution française évoquée plus haut, et qui reconnaît que la conduite des affaires extérieures est en grande partie isolée des vicissitudes quotidiennes de la vie politique américaine, n'insiste pas sur cette question cruciale du « leadership » qui peut corriger les faiblesses structurelles des démocraties dans leurs relations extérieures. L'école de pensée qui se lamente sur le « déclin » et la mollesse tendancielle des démocraties sera pourtant la première à louer les vertus de tels leaders et à vouloir renforcer l'exécutif – peut-être au-delà du raisonnable, comme nous le verrons. Et si Tocqueville n'évoque donc pas « l'énergie » des leaders qui peut compenser la démobilisation tendancielle des démocraties, il passe également sous silence la qualité de leur leadership. Après tout, les aristocraties et les tyrannies, censées posséder un avantage en politique étrangère, n'ont-elles pas montré qu'elles avaient leurs propres travers, et que, de l'invasion de la Russie par Napoléon à celle de l'URSS par Hitler, elles pouvaient se compromettre dans des politiques étrangères désastreuses ? La sagesse diplomatique, autrement dit, n'est la propriété d'aucun régime, et on a plus souvent vu l'*hubris* saisir les dirigeants d'une dictature ou d'une aristocratie que ceux d'une démocratie. Non pas que cette dernière, d'Athènes à Washington, en soit immune, bien au contraire. Mais ce régime possède sans doute de plus efficaces contrepois que Tocqueville ne l'avait perçu en 1835.

QUEL DEGRÉ DE DÉMOCRATIE DANS LA CONDUITE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES ?

Ceci nous conduit au cœur de notre réflexion sur les formes de conciliation entre démocratie et politique étrangère, et sur les freins et périls propres aux régimes démocratiques dans « la conduite des intérêts extérieurs de la société ». Ces dangers ne sont probablement pas ceux que Tocqueville avaient prophétisés, mais dans une certaine mesure l'exacte opposée [Note: je crois bien que ça s'emploie au féminin] de deux problèmes fondamentaux que l'écrivain avait identifiés. Plutôt que la tyrannie de la majorité, c'est la tyrannie des minorités qui pose le plus de problèmes en politique étrangère. Et plutôt que l'absence de résolution et de continuité, bref le vacillement du pouvoir exécutif qui rendrait la démocratie vulnérable, c'est son excessive concentration qui a parfois conduit à des errements dans la conduite des relations extérieures.

Commençons par souligner combien, dans la démocratie américaine, la politique étrangère a longtemps été une affaire d'élites. Ce n'est pas tant l'effet d'une concentration institutionnelle du pouvoir entre les mains du Président et du Sénat que de la mainmise partielle d'une classe particulière d'Américains sur les affaires étrangères, jusqu'aux années 1960 au moins. Le groupe informel le plus célèbre à cet égard, qui a dominé une large part du XX^e siècle, a été surnommé le « *Foreign Policy Establishment* ». Il était composé pour l'essentiel de patriciens WASP, souvent démocrates ou républicains modérés du Nord-Est, proches des milieux de l'industrie et de la banque et issus des mêmes lieux de formation – parmi eux figurent par exemple Henry Stimson, Elihu Root, la famille McBundy, James Forrestal, Robert Lovett, Dean Acheson, Paul Nitze, les frères Dulles, Averell Harriman, Charles Bohlen, etc.¹³ Du coup, on peut se demander dans quelle mesure la « démocratie » américaine n'a pas parfois fonctionné, en politique étrangère, comme une sorte d'aristocratie, ce qui vient compliquer le jugement de Tocqueville.

Reconnaissons cependant que pour nombre des décisions cruciales qui ont engagé le destin de l'Union sur la scène internationale – en particulier les entrées en guerres – le peuple américain a dû être convaincu par ces élites, et qu'il a existé un vigoureux débat sur certaines de ces décisions. Pensons par exemple aux suites des conquêtes de 1898 et des années suivantes et aux controverses sur l'acquisition de colonies par l'Amérique dans les années 1900. Contre cette perspective, une vigoureuse « ligue anti-impérialiste » – de l'ancien président Cleveland à l'écrivain Mark Twain, du syndicaliste Samuel Gompers à l'industriel Andrew Carnegie – s'est formée, mettant en avant le coût et les dangers inhérents à la détention de territoires éloignés et, à l'instar des adversaires de la guerre avec le Mexique en 1846, dénonçant l'incompatibilité de la colonisation avec les principes constitutionnels sur lesquels l'Union a été fondée.

En réalité ce qu'on observe, en fait de démocratie ou d'aristocratie en politique étrangère, c'est une gamme variée de situations au cours de l'histoire où « l'influence directe et journalière du peuple » a rarement joué le premier rôle, mais où l'opinion publique a été impossible à ignorer, du moins dans ses grandes lignes, pour les décisions les plus importantes. Comme l'a noté Daniel Sabbagh, si la démocratie impose théoriquement des limites aux gouvernants, le

président et le Congrès « disposent, à l'intérieur de ces limites, d'une marge de manœuvre d'autant plus grande que la population américaine demeure relativement peu informée des événements internationaux. En somme, l'opinion publique, lors des élections et éventuellement à travers les sondages, définit les contours de l'ensemble des positions soutenables, mais ne détermine pas le contenu spécifique des positions effectivement soutenues [...], pas plus que leur degré d'engagement – facteur qui s'avère souvent décisif¹⁴. » Dans les interstices de ces « positions soutenables », le président et les élites peuvent donc agir largement à leur guise.

Et lorsque l'opinion publique est plus directement concernée, lors des grandes décisions qui engagent l'avenir du pays, elle s'avère, dans une certaine mesure, malléable¹⁵. Qu'il s'agisse de Woodrow Wilson (Première Guerre mondiale), de Franklin Roosevelt (Seconde Guerre mondiale), de Harry Truman (Guerre froide) ou plus récemment de Bush (guerres contre l'Irak de 1991 et 2003), le président a le plus souvent dû convaincre le public américain du bien-fondé de sa politique d'intervention militaire à l'extérieur. Il y a toujours réussi – avec certes des majorités variables – ce qui montre la plasticité de l'opinion américaine et la marge de manœuvre de l'exécutif à cet égard, qui peut, pour reprendre les termes de Tocqueville, séduire « la masse du peuple [...] par son ignorance ou ses passions ». Un exemple archétypal de cette interaction est fourni par les débuts de la Guerre froide : Harry Truman, pour mobiliser les Américains, a joué volontairement sur la peur du communisme, avec l'assentiment du Congrès. « Il va falloir leur fiche une sacrée trouille pour qu'ils nous soutiennent », lui confiait le sénateur Vandenberg. Le secrétaire d'État Dean Acheson, lui, évoquait la nécessité de « matraquer » l'opinion publique et de lui présenter une réalité « plus claire que la vérité » pour l'amener à souscrire aux programmes et aux dépenses nécessaires à la Guerre froide¹⁶. On ne saurait donc se représenter ni un président prisonnier ou entièrement dépendant de l'opinion du peuple, ni un président foncièrement manipulateur de ce peuple : la réalité est dans l'oscillation et l'interaction entre ces phénomènes.

Pour être plus précis, on peut sans doute évoquer l'existence de deux dimensions principales dans la part fluctuante que la démocratie a prise dans la conduite des affaires extérieures : une dimension historique et une dimension thématique. On observe d'une part une corrélation cyclique entre l'évolution de la politique étrangère

américaine et le rôle qu'y jouent le Congrès et la société civile – bref, « le peuple »¹⁷. Ainsi, les phases d'extraversion de l'Amérique ont toujours correspondu à une affirmation de l'exécutif, et celles d'introverson à un regain d'influence du législatif. Après la guerre de Sécession (1860-1865) qui a vu Abraham Lincoln se saisir de tous les leviers de commande de la politique étrangère de l'Union, le Congrès réaffirme ses prérogatives pendant une trentaine d'années, lors d'une phase de faible activité extérieure des États-Unis, et ce jusqu'à la période impérialiste de 1898-1920 durant laquelle, à la suite de Théodore Roosevelt, les présidents reprennent l'initiative. Du moins jusqu'à ce que Woodrow Wilson ne la perde en 1919-1920, avec l'échec de la ratification du traité de Versailles et de l'entrée des États-Unis dans la SDN. La phase isolationniste de l'entre-deux-guerres correspond à nouveau à une reprise en main des affaires étrangères par les deux Chambres (restrictions à l'immigration, tarifs protectionnistes, lois de neutralité, etc.). Très faible au cœur de la Guerre froide (années 1950), l'influence du législatif a considérablement augmenté après la guerre du Vietnam, en réponse à l'ascension de la « présidence impériale ». Stabilisée dans les années 1980, elle a augmenté à nouveau dans les années 1990, pour se réduire brusquement à la suite des attentats du 11 septembre 2001.

Si cette voix au chapitre qu'a « la masse du peuple » dans la politique étrangère de l'Union, à travers le Congrès, varie selon les périodes considérées, elle dépend d'autre part des secteurs diplomatiques concernés. On distingue ici traditionnellement trois niveaux. Dans les manœuvres diplomatiques ou militaires, ou encore en temps de crise nationale, comme dans les années qui ont suivi les attentats du 11 septembre 2001, la puissance du président est à son zénith et l'influence du Congrès et celle de la société civile au plus bas. En revanche, dans la définition des grandes orientations, la stratégie diplomatique de moyen et long terme – infliger des sanctions ou attribuer une aide économique, fixer des droits de douanes, offrir ou refuser un soutien militaire – l'influence du Congrès et, à travers lui, de la société civile, est substantielle. Enfin, le législatif joue un rôle décisif dans la définition des institutions bureaucratiques de la politique étrangère américaine, ce qui contribue indirectement et sur le long terme à façonner « la direction des intérêts extérieurs de la société ».

PREMIER PÉRIL : LA TYRANNIE DES MINORITÉS

En fait, ce qui frappe l'observateur de l'Amérique contemporaine qui se livrerait à un travail comparatif avec d'autres démocraties, c'est bien le fait qu'aucun pays ne réserve un tel rôle au pouvoir législatif et à la société civile, bref « au peuple », dans la définition de sa politique étrangère – par-delà les variations cycliques évoquées ci-dessus. Est-ce à dire que le péril contemporain est bien celui évoqué par Tocqueville, celui de l'inconstance, de l'incapacité à planifier et décider ? Pas tout à fait. La première faiblesse du fonctionnement spécifique de la démocratie américaine réside dans un angle mort des observations de l'écrivain : le pouvoir des groupes d'intérêt – en d'autres termes, la tyrannie des minorités organisées. Cette tyrannie aboutit *grosso modo* au même péril, celui de l'incohérence, d'une diplomatie ballottée entre considérations locales et catégorielles contradictoires, entre intérêts particuliers irréconciliables, aboutissant à des blocages et, parfois, à l'inconstance. Mais cette inconstance se caractérise davantage par une distorsion de la diplomatie américaine que par une incapacité à agir ; elle joue sur le contenu de la politique étrangère, autant que sur ses processus.

La littérature consacrée à l'influence des lobbies sur la politique extérieure des Etats-Unis est abondante, et nombreux sont les auteurs qui l'ont condamnée comme excessive¹⁸. Cette influence s'explique d'abord par la très grande ouverture du système politique américain – renforcée, par rapport à l'époque de Tocqueville, par l'élection des sénateurs au suffrage universel direct – et la légitimité fondamentale de ces intérêts privés dans le cadre pluraliste. Elle s'explique également par un phénomène bien connu d'asymétrie entre l'intensité des intérêts que portent certains groupes minoritaires à certains dossiers de politique étrangère, et l'apathie de la majorité, dont les préférences « molles » sont ignorées – ainsi en a-t-il été de l'embargo contre Cuba, inefficace et même contre-productif, et perçu comme tel, pendant des décennies, jusqu'à, semble-t-il, l'élection de Barack Obama. Elle repose sur des instruments bien connus : le financement électoral, le jeu des cabinets de lobbying, et surtout la mobilisation des *grass-roots*. On retrouve d'ailleurs là une observation familière de Tocqueville : « Les associations politiques qui existent aux États-Unis ne forment qu'un détail au milieu de l'immense tableau que l'ensemble des associations y présente [...] Sitôt que plusieurs des habitants des États-Unis ont conçu un sentiment ou une idée qu'ils

veulent produire dans le monde, ils se cherchent, et, quand ils se sont trouvés, ils s'unissent. Dès lors, ce ne sont plus des hommes isolés, mais une puissance qu'on voit de loin, et dont les actions servent d'exemple ; qui parle, et qu'on écoute [...] Les Américains s'associent pour donner des fêtes, fonder des séminaires, bâtir des auberges, élever des églises, répandre des livres. [...] S'agit-il enfin de mettre en lumière une vérité ou de développer un sentiment [...], ils s'associent¹⁹. »

On pourrait multiplier les exemples majeurs d'influence des groupes particuliers, de Cuba à Israël, de la Turquie à l'Irlande, mais pour le plaisir de l'anecdote, on peut évoquer plutôt les mésaventures de Phil Gordon, un expert de grande qualité nommé à un poste important de la nouvelle administration Obama – Secrétaire d'Etat adjoint à l'Europe et l'Eurasie – mais placé dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions pendant plus de deux mois, par le lobby arménien-américain, incarné par l'Armenian National Committee of America (ANCA) à un moment crucial de définition de la nouvelle politique étrangère américaine vis-à-vis de l'Europe et de la Russie. Le jour de son audition de confirmation par le Sénat (26 mars 2009), il est questionné de façon insistante et quasi exclusive par le sénateur Robert Menendez (démocrate du New Jersey) sur l'occupation de Chypre Nord par la Turquie et surtout sur le génocide arménien. Refusant d'employer le mot, ce qui aurait préempté la prise de position du Président Obama sur ce sujet dix jours plus tard à Ankara, il subit les foudres du sénateur du New Jersey – où réside une importante communauté arménienne-américaine – et doit le rencontrer en privé, pour finalement aboutir à une abstention dudit sénateur lors du vote de confirmation par la commission des relations extérieures.

Phil Gordon travaille alors durement à préparer les sommets européens du président au début du mois d'avril (G-20 à Londres, sommet de l'OTAN à Strasbourg, sommet UE-USA à Prague, visite à Ankara). Ses valises sont prêtes pour accompagner Barak Obama dans sa première tournée internationale, quand un coup de théâtre survient: l'entérinement de sa confirmation par un vote plénier du sénat, généralement une formalité, est placé « en attente » (*on hold*) par un sénateur inconnu. Résultat, Phil Gordon ne peut pas exercer ses fonctions de conseiller auprès du président lors de son voyage. Peu après, on apprend qu'il s'agit du sénateur John Ensign, républicain du

Nevada – un Etat où les Arméniens-Américains ne sont pourtant pas légion. Mais Ensign est proche du milliardaire Kirk Kirkorian, d'origine arménienne, qui a joué un rôle important dans le développement de Las Vegas. Il faut attendre le 14 mai 2009, et la levée d'un second *hold* par le sénateur Harry Reid (chef des démocrates au Sénat), pour que le lobby arménien-américain relâche sa pression et que la confirmation devienne réalité, soit plus de deux mois – deux mois cruciaux – après la nomination initiale. Encore Phil Gordon a-t-il eu la chance de ne pas faire les frais définitifs du mécontentement de l'ANCA, Barack Obama étant le troisième président à revenir sur sa promesse de reconnaître officiellement le génocide arménien...

Bien évidemment, cet exemple est mineur. Le dommage consiste surtout en une moindre capacité de l'administration à « diriger les intérêts extérieurs de la société » pendant plusieurs mois. Mais on trouve des exemples comme celui-là pour des postes encore plus importants : ainsi, les Etats-Unis n'ont pas eu d'ambassadeur à l'ONU pendant près d'un an et demi, en 1998-1999, y compris, donc, pendant des opérations militaires significatives (opération Renard du désert, « Desert Fox », 1998 et Force alliée, « Allied Force », 1999), le candidat de l'administration, Richard Holbrooke, étant bloqué par le Sénat républicain pour des raisons politiques. Et bien sûr, les confirmations par le Sénat ne sont que l'une des armes que les lobbies peuvent employer pour forcer une administration à infléchir sa diplomatie dans le sens souhaité par eux. On peut mentionner la fameuse campagne de lobbying tous azimuts lancée au Congrès par l'AIPAC (American Israel Public Affairs Committee, le lobby pro-israélien) en 1992 contre la décision de George Bush père de demander un gel de toute colonisation israélienne en échange de 10 milliards de dollars de garanties d'emprunt pour l'accueil de centaines de milliers de Juifs d'URSS demandées par Tel-Aviv²⁰.

Bien sûr, il existe des lobbies ailleurs qu'aux Etats-Unis, et dans d'autres types de régime que la démocratie. Mais c'est bien l'ouverture des questions de politique étrangère – dont les dirigeants politiques aimeraient évidemment avoir l'exclusivité – à l'influence du peuple qui crée ces distorsions, et cette ouverture, encore une fois, est plus poussée aux Etats-Unis que dans d'autres démocraties. On devrait peut-être ajouter à cette « tyrannie des minorités » celle des partis, ou plutôt de l'esprit partisan, qui peut introduire un élément de relative

incohérence dans la diplomatie américaine lorsqu'un parti succède à un autre, ou que l'atmosphère au Congrès est tellement empoisonnée qu'elle en perturbe la diplomatie américaine : c'est alors bien le péril prophétisé par Tocqueville, celui du manque de « suite et de fixité », qui se présente.

SECOND PÉRIL : LA PRÉSIDENTE IMPÉRIALE

L'autre péril contemporain qui guette la politique étrangère d'une démocratie comme l'Amérique est doublement paradoxal : il est à la fois l'inverse d'un excès de démocratie, et l'inverse de ce que Tocqueville avait désigné comme le principal motif d'infériorité de ce régime. Il s'agit de la concentration du pouvoir dans les mains du président, ce qu'on a parfois nommé, à la suite d'Arthur Schlesinger, « la présidence impériale » – qui peut conduire, même si ce n'est pas nécessairement le cas, à la fois à ces écarts dommageables de politique étrangère par insuffisance de contrôle démocratique et à une menace sur le régime lui-même²¹.

L'origine de ce péril se trouve dans l'ambiguïté d'un texte constitutionnel fondateur qui n'a pas voulu trancher entre la limitation des pouvoirs du président (il s'agissait, après tout, d'en finir avec la monarchie), et la conscience aiguë qu'en temps de crise, et particulièrement en temps de guerre, seul un exécutif fort pouvait disposer de « l'énergie » nécessaire – selon la formule d'Alexander Hamilton – pour guider, voire sauver le pays. En France, malgré les critiques récurrentes dont il fait l'objet pour son caractère anti-démocratique, l'Article 16 de la Constitution de 1958 permet au président de la République d'exercer en toute légalité les pleins pouvoirs (ce que fit De Gaulle en 1961 lors du putsch d'Alger), mais seulement dans des circonstances graves et exceptionnelles, temporaires et explicitement désignées comme telles. Aux États-Unis, point d'Article 16 : c'est dans le flou qui entoure les limites du pouvoir exécutif et des autres pouvoirs que le Président trouvera la possibilité de bousculer le cours normal des « freins et contrepoids » pour faire face aux situations d'urgence, comme le fit par exemple, de sa propre initiative et sans autorisation du Congrès, Abraham Lincoln au début des années 1860. Confronté à la sécession des États confédérés, il décida de mobiliser les troupes, d'agrandir l'Armée de terre et la Marine au-delà des forces autorisées, de suspendre l'*Habeas Corpus* (garantie judiciaire contre toute arrestation

arbitraire), de placer en détention des personnes présentées comme « déloyales » et d'instituer un blocus naval des Etats sudistes rebelles.

Tocqueville était d'ailleurs bien conscient de cette possibilité : « La guerre ne livre pas toujours les peuples démocratiques au gouvernement militaire; mais elle ne peut manquer d'accroître immensément, chez ces peuples, les attributions du gouvernement civil; elle centralise presque forcément dans les mains de celui-ci la direction de tous les hommes et l'usage de toutes les choses. Si elle ne conduit pas tout à coup au despotisme par la violence, elle y amène doucement par les habitudes.²² » En fait, plutôt qu'une marche régulière vers le despotisme, c'est surtout au mouvement cyclique décrit plus haut qu'on a assisté. A des moments d'affirmation brutale, voire abusive, du pouvoir présidentiel, ont succédé des périodes de « revanche » du Congrès et des contre-pouvoirs en général, bref de la démocratie, en un mouvement de pendule entre les périls du despotisme et ceux de l'entropie et de l'inconstance que Tocqueville regardait comme le plus grand mal.

Tour à tour, les présidents Lincoln, Wilson, F. D. Roosevelt, Truman, Johnson, Nixon, Reagan, et surtout G. W. Bush, se sont emparés de pouvoirs qu'ils n'avaient pas précédemment. Leur « énergie » a parfois servi à sauver l'Union, à l'image du leadership exercé par George Washington et évoqué par Tocqueville – un exécutif sachant résister aux effets de mode et aux passions temporaires de la majorité du peuple, et qui sait, d'une certaine manière, être antidémocratique quand il le faut. Mais cette attitude a pu aussi conduire à des abus et des dérapages à la fois en politique intérieure et en politique étrangère. On pense bien sûr à l'ère Nixon (bombardement du Cambodge, Watergate, etc.), et plus récemment à l'ère Bush, à la suite des attentats du 11 septembre.

Des milliers de suspects ont été arrêtés en dehors de toute procédure judiciaire dans les jours qui ont suivi. Les combattants étrangers capturés en Afghanistan ou ailleurs ont été détenus à la prison de Guantanamo, en dehors de tout encadrement par le droit national ou international. Des tribunaux militaires ont été institués par le pouvoir exécutif pour juger ceux qu'il a désignés comme des « combattants ennemis » puis, lorsque la Cour suprême les a logiquement déclarés inconstitutionnels, c'est le Congrès qui leur a donné force de loi. Un Congrès qui, jusqu'aux élections de novembre

2006, a semblé disparaître de la scène politique, laissant le président conduire seul le destin de la nation et redéfinir le cadre et les limites de sa propre action sans devoir rendre aucun compte, contrairement à la tradition politique américaine. En témoignent les écoutes pratiquées illégalement, la restriction des libertés publiques avec la loi « Patriot Act » et, plus troublant encore, l'usage de la torture dont la simple évocation, avant le 11 septembre, aurait été inimaginable. Et bien évidemment, il y a la décision d'envahir l'Irak en 2003, rendue possible par une vigoureuse campagne de l'administration auprès des médias et de l'opinion publique « séduite par son ignorance ou ses passions » – une campagne qui a utilisé des arguments plus que douteux pour convaincre. Si Saddam Hussein a bien été renversé, le résultat de moyen terme de l'intervention a été d'affaiblir la puissance américaine, dont les troupes sont encore bloquées en Mésopotamie, et qui voit l'affirmation d'un rival régional particulièrement hostile, l'Iran. La guerre d'Iraq peut finalement apparaître comme le symptôme d'un abus de la démocratie – et donc comme un manque de démocratie. Bref, l'inverse de ce que Tocqueville redoutait le plus.

CONCLUSION : UNE DOMINATION PLUS DOUCE ?

Pour nous résumer, ce serait donc bien dans ce phénomène d'oscillation permanente entre un déficit et un excès de démocratie que résiderait « l'infériorité » possible des régimes démocratiques, tantôt incohérents et versatiles, tantôt proches de la tyrannie et tentés par l'*hubris* (Vietnam, Irak par exemple). Bien entendu, cette observation souffre des mêmes limitations que celle de Tocqueville : elle généralise le cas américain. Mais justement, si l'on pousse plus loin le raisonnement, on peut sans doute, pour clore cette réflexion, trouver dans l'exemple américain une « supériorité » particulière aux régimes démocratiques dans la conduite des affaires extérieures, une vertu qui serait le pendant du péril entrevu par Tocqueville. C'est peut-être précisément en raison de leur caractère plus volontiers indolent et pacifique que les démocraties parviennent à une forme de « domination » plus douce, plus acceptable – du moins en-dehors de la phase « impériale » du cycle. Et ce sont peut-être les oscillations, les hésitations, les revirements et correctifs propres aux démocraties qui finissent par produire une diplomatie moins menaçante, et finalement plus efficace car plus acceptable pour le reste du monde.

NOTES

- [1] Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Livre I, 2e partie, chapitre 5, Editions Gallimard, Bibliothèque de La Pléiade, *Œuvres II*, 1992, p. 261.
- [2] Sauf indication contraire, les citations proviennent de *De la démocratie en Amérique*, Livre I, chapitres 5 et 8.
- [3] Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Livre I, Introduction, Editions Gallimard, Bibliothèque de La Pléiade, *Œuvres II*, 1992, p. 15.
- [4] Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Livre I, 2e partie, chapitre 10, Editions Gallimard, Bibliothèque de La Pléiade, *Œuvres II*, 1992, p. 478.
- [5] Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Livre II, 3e partie, chapitre premier, Editions Gallimard, Bibliothèque de La Pléiade, *Œuvres II*, 1992, p. 676.
- [6] Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Livre II, 3e partie, chapitre 22, Editions Gallimard, Bibliothèque de La Pléiade, *Œuvres II*, 1992, p. 782.
- [7] Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Livre II, 3e partie, chapitre 26, Editions Gallimard, Bibliothèque de La Pléiade, *Œuvres II*, 1992, p. 800.
- [8] Cf. par exemple James Burnham, *The Managerial Revolution: What is Happening in the World*, New York, John Day, 1941, et *The Machiavellians: Defenders of Freedom*, New York, John Day, 1943 ; cf. Arthur Schlesinger, *The Vital Center - The Politics of Freedom*, Boston, Houghton Mifflin, 1949 (chapitre 2).
- [9] Cf. par exemple Norman Podhoretz, *Why We Were in Vietnam*, New York, Simon & Schuster, 1982 ; Jean-François Revel, *Comment les démocraties finissent*, Paris, Grasset, 1983.
- [10] Cf. Micheal Lind, « Civil War by Other Means », *Foreign Affairs*, septembre-octobre, 1999.
- [11] Cf. Walter Russell Mead, *Special Providence - American Foreign Policy and How It Changed the World*, New York, Knopf, 2001. Sur cette question de la débellicisation des Etats-Unis contemporains, cf. notre article, « 'Je ne savais pas les Américains un peuple si guerrier' : Les Etats-Unis entre zéro mort, jacksonisme et maintien de l'ordre », in Pierre Hassner, Roland Marchal (dirs.), *Guerres et sociétés : Etats et violence après la Guerre froide*, Paris, Karthala, 2003.
- [12] Cf. par exemple Max Boot, *The Savage Wars Of Peace: Small Wars And The Rise Of American Power*, New York, Basic Books, 2002.
- [13] Cf. par exemple Walter Isaacson, Evan Thomas, *The Wise Men: Six Friends and the World They Made*, New York, Simon & Schuster, 1997.
- [14] Daniel Sabbagh, « Les déterminants internes de la politique étrangère des Etats-Unis : une perspective diachronique », *Revue internationale de politique comparée*, 8 (1), 2001, p. 135-161.
- [15] Cette réflexion reprend certains éléments de notre ouvrage *La politique étrangère des Etats-Unis – fondements, acteurs, formulation*, écrit avec Charles-

- Philippe David et Louis Balthazar, Presses de Sciences Po, 2e édition, 2008.
- [16] Robert Zoellick, « Congress and the Making of US Foreign Policy », *Survival*, 41 (4), hiver 1999-2000, p. 20-41.
- [17] A nouveau, dans les lignes qui suivent, nous reprenons certains éléments de notre ouvrage *La politique étrangère des Etats-Unis*, *op. cit.*
- [18] Voir par exemple, sur le lobbying ethnique, Tony Smith, *Foreign Attachments: The Power of Ethnic Groups in the Making of American Foreign Policy*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 2000, et Y. Shain, *Marketing the American Creed Abroad: Diasporas in the US and Their Homelands*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999. Pour une vision d'ensemble, voir Pierre Melandri, Serge Ricard (dirs.), *La politique extérieure des Etats-Unis au XXe siècle : le poids des déterminants intérieurs*, Paris, L'Harmattan, 2008.
- [19] Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Livre II, 2e partie, chapitre 5, Editions Gallimard, Bibliothèque de La Pléiade, Œuvres II, 1992, p. 621 et s.
- [20] Sur cet épisode, cf. par exemple J. J. Goldberg, *Jewish Power: Inside The American Jewish Establishment*, New York, Reading (MA), Addison-Wesley, 1996.
- [21] Cf. Arthur M. Schlesinger, Jr., *La Présidence impériale*, Paris, PUF, 1976 (traduction de *The Imperial Presidency*, New York, Houghton Mifflin, 1973). Les réflexions qui suivent reprennent certains éléments de l'ouvrage que nous avons co-dirigé avec Denis Lacorne, *La présidence impériale. De Franklin D. Roosevelt à George W. Bush*, Paris, Odile Jacob, 2007.
- [22] Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Livre II, 3e partie, chapitre 22, Editions Gallimard, Bibliothèque de La Pléiade, Œuvres II, 1992, p. 787-788.