



Annuaire Français de Relations Internationales
AFRI 2002, volume III
Editions Bruylant, Bruxelles

BOYER Yves, "Administration Bush : un an de politique de défense ", AFRI 2002,
volume III

Disponible sur <http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/boyer2002.pdf>

Tous droits réservés - Centre Thucydide - contact : centre.thucydide@afri-ct.org

ADMINISTRATION BUSH : UN AN DE POLITIQUE DE DÉFENSE

PAR

YVES BOYER (*)

« *Nothing radical ever happens in the Pentagon* » (1).

Quatre grands courants coexistent aux États-Unis dans la façon de concevoir la politique étrangère et de défense. Chacun trouve son inspiration dans l'action d'un ancien Président : le « réalisme commerçant » des Hamiltoniens, le « moralisme » wilsonien, le pacifisme et le « néo-isolationnisme » jeffersoniens, et la tradition populiste et unilatéraliste jacksonienne. Lors de la campagne électorale qui allait le porter à la présidence, George Bush s'est inscrit dans le camp des « Hamiltoniens », alors que son parti restait tiraillé entre les courants internationalistes, néo-isolationnistes et unilatéralistes. Ce clivage se retrouvera tel quel au sein de l'équipe Bush, une fois celle-ci au pouvoir.

Peu familiarisé avec les questions de sécurité nationale le candidat Bush s'était entouré d'anciens collaborateurs de son père ou de Ronald Reagan, à l'expérience confirmée, tels Brent Scowcroft, Colin Powell, Dick Cheney, Paul Wolfowitz, George Shultz, Richard Perle ou Richard Armitage, dont beaucoup se retrouveront aux affaires après le 20 janvier 2001. Dans le domaine militaire, le candidat Bush s'était engagé à rétablir la confiance entre l'Exécutif et la communauté militaire qui avait été mise à mal durant la présidence Clinton (2). Il faisait de la revalorisation du traitement des militaires ainsi que de l'amélioration de leurs conditions de vie sa priorité.

Il préconisait également une série de mesures visant à renforcer la protection du territoire américain : vigilance à l'égard d'États soutenant des mouvements terroristes ; construction d'une défense anti-missiles et augmentation des capacités de renseignement (3). Il s'engageait à procéder, une fois

(*) Directeur adjoint de la Fondation pour la recherche stratégique (FRS), maître de conférences à l'École polytechnique et professeur associé à l'École militaire spéciale de Saint-Cyr. Également président de la Société française d'étude militaire (SFEM).

(1) Arnold Punaro, ancien *staff director* du Comité des forces armées du Sénat, cité par Richard NEWMAN : « Tough Choices », *US News and World Report*, 26 février 2001.

(2) De nombreux épisodes, certains rocambolesques (comme la nomination avortée de l'amiral Inman au poste de secrétaire à la Défense), d'autres plus complexes (comme la détermination de la place des homosexuels dans les forces armées), ont émaillé les débuts de la présidence Clinton et provoqué de sérieux mécontentements dans les forces armées.

(3) George W. Bush a tenu son premier discours de politique étrangère et de défense le 23 septembre 1999, au collège militaire « Citadel » près de Charleston en Caroline du Sud.

au pouvoir, à un audit complet de l'architecture de défense. Au total, le programme du candidat Bush s'inscrivait dans le droit fil de celui du rapport du *National Defence Panel* de 1997, à la rédaction duquel certains de ses conseillers avaient d'ailleurs participé et dont l'essentiel des conclusions avait été pourtant rejeté par le Pentagone.

L'ÉQUIPE BUSH AUX AFFAIRES

George Bush s'est installé à la Maison Blanche après un suspens inhabituel lié à un difficile décompte des voix le séparant de son rival démocrate, Al Gore. Quel Président allait-il être ? A l'image de celle qu'il donnait comme entraîneur des *Texas Rangers*, serait-il l'homme au coup d'œil rapide, à la vue stratégique, à la capacité de motiver ses collaborateurs et le peuple américain, comme il le prouvera d'ailleurs au moment des attentats du 11 septembre ? Serait-il au contraire cet homme dont la confiance en lui-même frise la suffisance et le rend hermétique à des arguments opposés aux siens (4) ?

Dès les premières semaines de sa mandature, George W. Bush n'a pas hésité à faire marche arrière sur un certain nombre de dossiers qui lui tenaient à cœur (contrôle du prix de l'énergie, inflexion de sa position sur l'éducation en faveur des libéraux), et s'est révélé ainsi habile politique. Sa méthode de travail est celle qu'il avait pratiquée en tant que gouverneur du Texas : se concentrer sur un petit nombre de questions clefs et y travailler avec détermination (5). A cela s'ajoute un style particulier, par lequel les remarques en teinte douce vont de pair avec l'affichage de positions extrêmement fermes (6). C'est ainsi qu'après son voyage en Europe au printemps 2001, le Président américain, tout en ayant montré son désir de consultation, n'a fait aucune concession sur son projet de défense anti-missiles.

Pour mener à bien sa politique, Bush s'est entouré d'une « garde rapprochée » formée d'un certain nombre de conseillers avec lesquels les liens sont anciens : Karl Rove (*senior political advisor*) préside le « *Strategy Group* », un groupe de réflexion à long terme ; Karen Hughes est conseiller pour la communication ; Andrew Card, le Secrétaire général de la Maison Blanche (*White House's Chief of staff*), où il avait déjà travaillé du temps de George Bush père. Le vice-Président Dick Cheney est également très proche du Président ; c'est l'une des figures clefs de l'Administration.

(4) Cf. le commentaire qu'en fait un éditorialiste du *Washington Post*, Richard COHEN : « Sizing Up Putin », *Washington Post*, 19 juin 2001.

(5) Doyle MC MANUS, « At 100 days and Counting, Bush's Star on the Rise », *Los Angeles Times*, 28 avril 2001.

(6) Frank BRUNI, « News Analysis : Bush's Easygoing Words and Hard Line Actions », *New York Times*, 18 juin 2001.

Au-delà de ce premier cercle, on trouve la Conseillère du Président pour la sécurité nationale, Condoleeza Rice. Elle se destinait, dans sa jeunesse, à une carrière musicale, lorsqu'à l'Université de Denver elle s'inscrivit à un cours de relations internationales animé par Josef Korbel (7). Ce fut pour elle une révélation. Avec Korbel, elle devint fascinée par l'Union soviétique et décida d'enseigner les relations internationales. *Mentor* de la nouvelle conseillère à la sécurité nationale et père de Madeleine Albright, Korbel a profondément influencé les deux femmes. Bien qu'elles appartiennent à des générations et des partis différents, elles ont une vision très proche de la scène internationale : toutes deux perçoivent l'Amérique comme le « guide moral » du reste du monde, « *the indispensable country* » selon les termes d'Albright ; leur idéologie respective est dans le même temps, tempérée par une forte dose de pragmatisme.

Le système politique américain a toujours été très sensible à l'influence de *lobbies*. L'Administration Bush n'y fait pas exception et deux grandes influences pèsent plus particulièrement : celle émanant du monde des affaires et celle liée à la politique intérieure.

INFLUENCE DES LOBBIES POLITIQUES INTERNES

Au printemps 2001, le Président Bush annonçait, au grand dam du Pentagone, l'abandon, à compter de mai 2003, du polygone de tir de Vieques (Porto Rico) utilisé par l'*US Navy*, alors même qu'un référendum était prévu en novembre 2001 pour consulter les habitants de l'île. En fait, cette décision était largement due à des considérations de politique intérieure : peu de temps avant son annonce, un conseiller de George Bush avait rencontré l'un des soutiens du Président, le gouverneur de New York, George Pataki, lequel avait besoin, pour sa réélection en 2002, de la neutralité d'un important *leader* syndicaliste new-yorkais, Dennis Rivera, originaire de Porto Rico ; dans le même temps, le Président cherchait à s'attirer la sympathie des Portoricains.

De la même façon, lors de son voyage en Europe, George W. Bush signa avec le chef du gouvernement espagnol, José Maria Aznar, une déclaration conjointe « *sur le besoin d'une stratégie de sécurité totale* ». Contrairement à ses homologues français et allemand, M. Aznar semblait prêter une oreille attentive aux propos du Président américain sur un nouveau cadre stratégique. Est-ce cet accord sur une vision commune aux deux pays qui explique

(7) Michael DOBBS, « Josef Korbel's Enduring Foreign Policy Legacy », *Washington Post*, 28 décembre 2000. Ancien diplomate obligé de fuir la Tchécoslovaquie après Munich, J. Korbel a passé les années de guerre à Londres, comme conseiller d'Édouard Benes. Dans l'immédiat après-guerre, il fut ambassadeur en Yougoslavie ; puis il quitta le service de son pays pour émigrer aux États-Unis après le coup d'État communiste à Prague en 1948. Korbel et sa famille s'installèrent à Denver, où Korbel créa une école de relations internationales dont il espérait qu'elle puisse un jour rivaliser avec les institutions de la côte Est comme Columbia, Georgetown et John Hopkins. Il est mort en 1977.

le soutien que semblaient apporter les dirigeants espagnols au projet américain, ou bien la volonté de marquer la communauté de destin qui unit les deux pays à travers l'importance croissante de la langue espagnole aux États-Unis et des 35,3 millions d'Américains d'origine hispanique (12,5 % de la population totale) dont le vote sera décisif lors des présidentielles de 2004 (8) ?

On ne peut expliquer le rapprochement sur les questions militaires entre l'Inde et les États-Unis sans y voir aussi des aspects de politique intérieure. Le 6 avril 2001, lors de la crise sino-américaine ouverte avec l'avion espion américain et son équipage détenus par les Chinois sur l'île de Hainan, le ministre indien des Affaires étrangères et de la Défense, Jaswant Singh, rencontra Condoleezza Rice à la Maison Blanche. D'une façon impromptue et remarquée, il se vit convié par le Président à l'entretenir des problèmes communs aux deux pays. Aux raisons diplomatiques réelles qui ont motivé cette action, s'est en fait ajoutée une considération non dénuée d'arrière-pensées relatives au million d'Indiens américains devenu un puissant *lobby* lié au *boom* de la haute-technologie dans la « Silicon Valley » et qui a investi des sommes importantes dans les campagnes électorales tant de George Bush que d'Al Gore.

INFLUENCE DU MONDE DES AFFAIRES

Le monde des affaires est quant à lui largement représenté dans l'Administration Bush (9). Les principaux responsables civils du Pentagone, à commencer par le secrétaire à la Défense, Donald Rumsfeld, ont eux aussi occupé d'importantes fonctions dans de grandes firmes américaines. Cette proximité entre le monde des affaires et les responsables au sein de l'administration favorise le *lobbying* de certains grands groupes. C'est le cas, par exemple, de Carlyle, un *holding* bancaire dont le siège est à Washington et dont le Président n'est autre qu'un ancien secrétaire à la Défense, Frank Carlucci, qui entretient des liens étroits avec Donald Rumsfeld depuis qu'ensemble ils étaient étudiants à Princeton. Carlyle (10) est un important contractant du Pentagone par l'intermédiaire de United Defence, une de ses filiales, qui produit des matériels terrestres et notamment un nouveau système d'artillerie sol-sol destiné à l'*US Army*, le *Crusader*, au coût très élevé (11).

(8) Patrick J. McDONNELL, « Mexicans Change Face of US Demographics », *Los Angeles Times*, 10 mai 2001.

(9) Condoleezza Rice a, par exemple, siégé au conseil d'administration de Chevron Inc. et de Charles Schwab Corp. Elle était en outre membre du Conseil International de JP Morgan & Co présidé par l'ancien Secrétaire d'État George Shultz.

(10) Le Président Bush a été en son temps un conseiller du groupe Carlyle.

(11) Greg Jaffe/Anne Marie Squeo, « Crusader Artillery Gun is Quarry in Shutdown with the Pentagon », *Wall Street Journal*, 4 mai 2001.

Le monde des affaires est également représenté au Département de la Défense avec les trois secrétaires placés à la tête de chaque armée : celui de l'*Army*, Thomas White, était auparavant chez Enron Corp, firme pétrolière dont le siège est à Houston et dont la faillite à l'automne 2001 sera retentissante; Gordon England, secrétaire à la *Navy*, vient de General Dynamics; James Roche, à l'*Air Force*, de Northrop Grumman. Les liens qui existaient entre ces personnalités et leurs anciennes firmes n'ont pas manqué de susciter des remarques du Congrès, notamment en ce qui concerne Thomas White, lequel avait annoncé son intention de privatiser certains services (énergie, entretien, etc.) des installations de l'*US Army* implantées aux Etats-Unis (12); or, il s'est avéré qu'Enron Energy Services (ENE) était sur les rangs pour répondre aux appels d'offre; cela a valu une remontrance de la part de deux membres du Comité des forces armées du Sénat, John McCain (R-Ariz), et Jean Carnahan (D-Mo), lui enjoignant de céder ses parts dans Enron, estimées alors à 25 millions de Dollars (13).

LES PREMIÈRES MESURES

L'une des premières mesures prises par le Président en matière de réorganisation de l'appareil de sécurité a concerné le renseignement. George Bush a signé en mai 2001 la NSPD 5 (*National Security Presidential Directive 5*), enjoignant au chef de la CIA, George Tenet, de commander pour la fin de l'été, un audit du renseignement américain qui porte une attention toute particulière aux programmes destinés à réduire les rivalités bureaucratiques et rationaliser les dépenses de renseignement, lesquelles représentent, tous organismes confondus, environ 30 milliards de Dollars par an. L'Agence de sécurité nationale (*National Security Agency*), responsable des écoutes électroniques dans le monde, doit en effet faire face à un défi technologique sans précédent, qu'est celui posé par l'avènement de puissants logiciels de cryptage, par le développement des communications par fibres optiques, difficiles à intercepter, et par l'explosion du volume des communications par téléphones numériques. A ces problèmes de nature technique s'ajoute la tendance de chaque agence au repli sur elle-même (14)

Dans le domaine de la protection du territoire national, qui a constitué l'un des éléments du programme électoral de George Bush, le Président a demandé le 8 mai 2001, à ce que la *Federal Emergency Management Agency* soit en charge de la préparation de mesures destinées à faire face à une attaque terroriste avec des armes NBC sur le territoire américain. Un *Office of*

(12) Au début de l'année 2001, 49 des 320 bases de l'armée de terre avaient confié la gestion de leur entretien à des firmes privées. Des dizaines d'autres avaient lancé des appels d'offre dans ce sens.

(13) « Senators Ask US Army Chief to Step Away From Energy Issue », *Wall Street Journal*, 27 juin 2001. Le président d'Enron, Kenneth Lay, a contribué pour 100 000 Dollars à la campagne de George Bush. Il a également fait partie de l'équipe de transition sur les questions énergétiques.

(14) « Bush Orders Review of Spy Operations », *Washington Post*, 12 mai 2001.

National Preparedness sera en charge, au sein de la FEMA, de la coordination de l'ensemble des secours : il se substituera au rôle joué par le *National Domestic Preparedness Office* du FBI (15). En agissant de la sorte, l'Administration Bush n'a pas suivi les recommandations d'une commission mandatée par le Congrès, qui avait préconisé de créer une *National Homeland Security Agency*. Parallèlement, le vice-Président Cheney supervisera un groupe de travail de l'administration consacré aux menaces terroristes (16).

Dans le domaine militaire *stricto sensu*, un vaste chantier sera ouvert par le secrétaire à la Défense, Donald Rumsfeld, sur la « transformation » du Pentagone. La « *Rumsfeld review* », comme elle sera appelée au Pentagone, se déroulera dans la « douleur » : loin de gagner la confiance de l'institution militaire, l'Administration va au contraire aboutir à un résultat opposé, la méfiance s'installant en effet progressivement entre Rumsfeld et la haute hiérarchie militaire. Les militaires auront rapidement le sentiment, à tort ou à raison, que le nouveau secrétaire à la Défense cherche à reprendre un certain nombre de prérogatives qui étaient les leurs. C'est ainsi que certains d'entre eux interpréteront la décision de Rumsfeld de se séparer de son assistant militaire, un officier général à une étoile (un amiral), pour le remplacer par un trois étoiles de son choix (également un amiral), y décelant la volonté du secrétaire à la Défense de mettre au pas la haute hiérarchie.

Rumsfeld rappela également aux affaires le vice-amiral Staser Holcomb, qui avait été son assistant militaire lors de son premier séjour au Pentagone en tant que secrétaire à la Défense sous la présidence Ford. La mission confiée à Holcomb consistait à superviser l'avancement des officiers généraux, une décision mal acceptée par les différents chefs d'état-major. La « *Rumsfeld review* » a également été l'occasion, tout au moins à ses débuts, de faire la part belle à Andrew Marshall, l'inamovible chef de l'ONA (*Office of Net Assessment*), dont les vues, souvent originales, ont le don d'irriter fortement une grande partie des responsables militaires. Marshall s'était signalé dans un passé récent par des positions très avant-gardistes qui mettaient en cause un certain nombre des « vaches sacrées » du Pentagone, tels les porte-avions et le F-22, le chasseur futuriste de l'*Air Force*. Dans les premiers mois de la revue de programme, des fuites indiquaient que l'orientation qu'allait suivre le secrétaire à la Défense s'inspirait très largement des vues de Marshall, lesquelles avaient pourtant été rejetées lors de la *Quadriennial Defence Review* de 1977, qui exposait les grands choix militaires retenus par le Pentagone.

Par ailleurs, Rumsfeld avait entouré du plus grand secret les réflexions des vingt groupes de travail mis sur pied à cette occasion, au grand dam à la fois du Congrès et des grands responsables militaires, de plus en plus

(15) Vernon LOEB, « Cheney to Lead Anti-Terrorism Plan Team », *Washington Post*, 9 mai 2001.

(16) « Bush wants FEMA to Tackle Terrorism », *Los Angeles Times*, 8 mai 2001.

irrités. Une ambiance de crise régnait ainsi au Pentagone, où de nombreux responsables laissaient entendre à demi-mot qu'ils espéraient que la « *Rumsfeld review* » subirait le même sort que le plan de réforme de la santé lancé par Hillary Clinton à grand renfort de publicité et qui subit un échec retentissant lorsqu'il fut présenté au Congrès en 1994. De hauts responsables retraités, comme l'ancien chef d'état-major de l'armée de terre, le très respecté général Gordon Sullivan, montèrent au créneau pour juger imprudent le cours apparemment suivi par la réforme souhaitée par Donald Rumsfeld. La levée de boucliers que Rumsfeld finit par susciter a été telle qu'à la fin de l'été, des rumeurs insistantes circulaient sur son remplacement possible à la tête du Pentagone. Les attentats du 11 septembre et la guerre en Afghanistan ont tiré le secrétaire à la Défense de cette ornière.

Ce n'est qu'à partir du mois de mai que le Président Bush s'est exprimé sur les orientations qu'il entendait donner à la défense de son pays. Ainsi, il a annoncé le 1^{er} mai, à la *National Defence University* (17), sa détermination à définir un cadre stratégique fondé sur un nouvel équilibre entre dissuasion nucléaire, défenses anti-missiles et mesures destinées à stopper la prolifération d'armes de destruction massive. La refonte, voire l'abrogation, du Traité ABM de 1972, conclu avec l'Union soviétique et depuis lors fondement de l'ancien cadre qu'entend transformer George Bush, a été présentée comme la condition *sine qua non* de ce « *lifting* » stratégique.

Trois semaines après cet important discours, le Président Bush s'est à nouveau prononcé, à l'Académie navale d'Annapolis, le 25 mai, sur les évolutions de la défense classique de l'Amérique. On avait annoncé en la matière de vastes changements; on prévoyait une revanche des « avant-gardistes » qui, depuis des années en opposition avec les milieux militaires, ne cessaient de répéter que l'Amérique devait se défendre avec des outils autres que ceux conçus du temps de la Guerre froide; on attendait tout ou presque du groupe de travail présidé par Andrew Marshall. Son rapport, qui représente sans doute son « chant du cygne », aura été revu au moins quatre fois avant d'être avalisé.

Est-ce à dire que rien de nouveau ne se profilait à l'horizon? Certainement pas. Le groupe d'étude qui a fini par prendre l'ascendant est celui qui a travaillé sur les « transformations » à apporter aux forces armées. Présidé et animé par des militaires à la retraite respectés par leurs pairs, il a été l'un des seuls à ouvrir ses débats aux militaires de carrière d'un rang élevé. Le message qu'il a délivré est simple : quand il faut faire la guerre, seule l'offensive paie, et pas n'importe laquelle; se projetant dans l'avenir, le groupe d'étude recommande un accroissement très sensible du financement et donc du nombre des missiles à longue portée destinés à détruire les armes « anti-accès ». Il s'agit, par exemple, de missiles anti-navires, de défenses anti-

(17) « Remarks by the President to Students and Faculty », National Defence University, 1^{er} mai 2001.

aériennes ennemies et de missiles balistiques à courte et moyenne portée qui pourraient gêner l'arrivée et le déploiement des forces américaines sur un théâtre d'opérations (Golfe arabo-persique, Asie du Sud-Est, etc.) en leur causant des pertes élevées.

Paradoxe des paradoxes, l'Administration Bush, qui affiche son souci de mettre au point des défenses anti-missiles, pourrait dans le même temps être celle qui aura le plus contribué à accroître significativement le potentiel offensif des forces classiques américaines. C'est en tout cas l'un des traits de la nouvelle *Quadriennial Defence Review* qui sera rendue publique quelques jours après les attentats du 11 septembre.

LES OPÉRATIONS MILITAIRES EN AFGHANISTAN

Les attentats du 11 septembre ont très rapidement conduit les dirigeants américains à chercher à éradiquer leurs commanditaires (Al Qaida) et leur soutien politique, le régime des Talibans en Afghanistan (18). Tels ont été les deux objectifs de la campagne militaire qui a été lancée le 6 octobre 2001, lorsqu'à Camp David, le Président Bush signait l'ordre d'envoyer les bombardiers furtifs B-2 attaquer des objectifs en Afghanistan. Cette campagne sera essentiellement aérienne dans une première phase.

Dès lors, une guerre étrange à bien des égards, et que l'on pourrait qualifier de « baroque », va se dérouler en quelques semaines. Elle mettra aux prises des adversaires qui se situent aux deux extrêmes du spectre militaire ; deux postures « asymétriques » vont entrer en collision : celle des Américains, fondée sur la détention et l'utilisation de moyens *High tech* uniques ; celle des Talibans et de leurs alliés, extraordinairement rudimentaire d'un point de vue technologique. On verra même des membres de l'Alliance du Nord charger à cheval des forces talibanes. Cette guerre a commencé très peu de temps après le 11 septembre, lorsque le Président Bush a ordonné à la CIA de liquider Ben Laden et ses principaux lieutenants. Cette décision s'est accompagnée d'un milliard de Dollars versé à l'Agence de renseignement, laquelle enverra, à compter du 27 septembre, des unités para-militaires qu'elle contrôle (ces unités sont basées habituellement en Caroline du Nord).

La dimension strictement militaire des opérations sera supervisée par le Comité des Chefs d'État-major (JCS) et son président, le général Myers. Parmi l'équipe de soutien du JCS (le *Joint Staff*), il faut noter la présence à la tête de la direction des Plans (*Plans and Policy*) du général John Abizaid en charge de la préparation de la stratégie militaire générale, y compris sa dimension anti-terroriste. Abizaid connaît très bien le monde arabo-musulman, il parle couramment l'arabe, a passé deux années à l'Université

(18) Intervention du général Richard Myers, dans l'émission « Meet the Press », *NBC TV*, 4 novembre 2001.

d'Aman en Jordanie et une année au *Center for Middle Eastern Studies* de l'Université d'Harvard.

La conduite des opérations proprement dites a été du ressort d'un grand commandement régional américain, le CentCom (*Central Command*) dirigé depuis son quartier général à Tampa en Floride par le général Franks qui, pour les opérations aériennes, a utilisé un poste de commandement avancé (CAOC) situé en Arabie saoudite. Ce qui est étonnant dans la réaction militaire très rapide des Américains, ce n'est pas tant leur capacité de projection de forces à près de 11 000 km des États-Unis, que leur énorme supériorité sur n'importe quel pays, supériorité passant, pour la planification des opérations, par la mobilisation de milliers d'hommes. C'est ainsi que plus de 20 000 hommes ont secondé l'état-major de CentCom (900 personnes) dans la préparation, la planification et le suivi des opérations. Une fois par semaine, le général Franks a rendu compte du déroulement des opérations au Président, entouré du NSC. A l'exception de deux raids de forces spéciales les 19 et 23 octobre, les opérations ont été menées pour l'essentiel jusqu'à la prise de Mazar e Charif, par les forces aériennes.

Des résultats tardant à se manifester, la presse américaine a commencé, dès fin octobre, à se faire l'écho d'une inquiétude liée au risque d'enlèvement « à la vietnamienne » (19). Aux États-Unis mêmes, le sénateur McCain (rival malheureux de Bush lors des primaires du parti républicain) demanda que l'intervention prît une autre dimension et impliquât des forces américaines au sol. Des commentateurs de droite comme Irving Kristol et Charles Krauthammer évoquèrent les « demi-mesures » de la campagne (20). Finalement, c'est l'effet conjugué des frappes aériennes et du renforcement des capacités militaires des alliés afghans des Américains, qui a débloqué la situation : le 6 novembre, le « Front Uni » afghan (également appelé « Alliance du Nord ») prendra la ville de D'Aq Kopuk; deux jours plus tard, il contrôlera les gorges de Shulgarch, ce qui lui ouvrira la voie vers Mazar e Charif. Le 21 novembre, l'essentiel des opérations militaires « conventionnelles » était pratiquement achevé et le général Franks se rendait à Kaboul.

D'un strict point de vue militaire, ces opérations ont démontré l'efficacité de la puissance aérienne, y compris face à un adversaire atypique. Pour les États-Unis, les succès militaires enregistrés à l'occasion de trois campagnes menées entre 1991 et 2001 ont confirmé la place éminente du facteur aérien dans les guerres modernes. Cela les a conduits à adopter des vues extrêmement novatrices sur un nouveau concept militaire qui n'est encore qu'à l'état de réflexion : le concept de « maîtrise stratégique ». Son objectif est d'exercer une influence sur les « systèmes » que l'ennemi compte utiliser pour mener la guerre. Il repose sur l'utilisation du temps (la rapidité) et sur la faculté de prendre très tôt l'initiative sur l'adversaire, de contrôler ses capa-

(19) R.W. APPLE, « Afghanistan as Vietnam », *New York Times*, 31 octobre 2001.

(20) Maureen DOWD, « Talkin' Ain't Fightin' », *New York Times*, 7 novembre 2001.

cités à agir (destruction de ses « centres de gravité »), de minimiser l'emploi de la violence comme outil politique, et d'offrir aux responsables politiques un maximum d'options pour résoudre les conflits. La précision des frappes, essentiellement par vecteur aérien, se substitue à la puissance du feu et à l'attrition.

En tant que telle, la « maîtrise stratégique » représente l'avantage asymétrique des États-Unis sur toute autre puissance. Les alliés ne sont plus nécessaires d'un strict point de vue militaire si ce n'est afin de démontrer leur solidarité. Cette diminution de la place des alliés dans la stratégie militaire américaine s'est également manifestée à l'occasion des débats sur les défenses anti-missiles.

LA SAGA DE LA DÉFENSE ANTI-MISSILES

L'arrivée au pouvoir de George W. Bush a relancé les débats sur le projet américain de défense anti-missiles. Depuis Ronald Reagan, il est ainsi le quatrième Président successif à promettre à la nation américaine une protection contre les missiles balistiques, bien que ce projet rencontre aujourd'hui les mêmes réserves et les mêmes difficultés technologiques qu'hier. Les États-Unis y ont déjà en effet consacré de l'ordre de 70 milliards de Dollars sans parvenir à mettre au point des moyens ayant une quelconque valeur opérationnelle. Largement fondés sur une approche politique, les débats qui ont présidé aux projets successifs ne sont pas dénués de subjectivité. Ils méritent à ce titre une certaine prise de distance.

On se souvient des déclarations de Caspar Weinberger, secrétaire à la Défense de Ronald Reagan, affirmant en 1987 qu'« *un engagement ferme peut être pris concernant le déploiement de la première phase d'un système défensif dans deux ans [...] nous avons atteint un haut degré de confiance dans la faisabilité de défenses contre les missiles soviétiques* ». Il y a manifestement dans cet excès de subjectivité un paradoxe à souligner. L'idée de défense antimissiles devrait d'abord découler de capacités technologiques avérées. Or, elle reste fondée davantage sur des conjectures que sur une quelconque réalité technico-militaire. Un excès de « positivisme » technologique laisse accréditer la faisabilité d'un programme, jusqu'à présent resté chimérique, qui sert de trompe-l'œil stratégique.

– ***L'affichage par l'Administration Bush*** de sa détermination à procéder à la mise en place d'un système de défenses anti-missiles a été empreint d'une certaine « rudesse », tant à l'égard de ses détracteurs aux États-Unis, qu'à celui des Russes ou des Alliés. D'emblée, l'administration s'en est tenue à une position simple mais maximaliste, consistant à souligner que le Président respecterait les objectifs qu'il s'était assignés en matière de sécurité nationale. Ces derniers étaient notamment exposés dans son discours de la

« *Citadel* », prononcé en septembre 1999 (21) : Bush prônait un programme de défense anti-missiles conjugué, si possible, à la recherche d'un accord avec Moscou en vue d'amender le Traité ABM, cette condition n'étant pas suspensive du programme lui-même.

Le Président s'est efforcé de fonder doctrinalement sa politique en matière de défense anti-missiles en affirmant que le Traité anti-balistique de 1972, devenu obsolète, devait être remplacé par un nouveau cadre conceptuel (22). Il n'a cependant pas, en tout cas dans un premier temps, décrit et expliqué ce nouveau cadre, pas plus que la façon dont les États-Unis et la Russie pourraient collaborer pour y parvenir. Le secrétaire à la Défense est venu compléter le discours présidentiel en ajoutant que l'administration n'avait pas de plan clair sur une défense anti-missiles globale. Aux dires de Donald Rumsfeld, elle n'avait pas encore décidé quels types de défenses construire parce que les expérimentations sur différentes options restaient interdites par le Traité ABM et qu'en tout état de cause, une douzaine de systèmes seraient expérimentés (23).

– *Au Congrès*, le flou des intentions de l'Exécutif et la façon pour le moins cavalière dont se déroulait la « *Rumsfeld Review* », avec un souci excessif du secret et un manque flagrant de concertation, ont valu à Donald Rumsfeld de sérieuses inimitiés, y compris dans les rangs républicains, inimitiés qui ne seront sans doute pas sans conséquences sur les projets de défense anti-missiles. En mai 2001, le *leader* de la majorité du Sénat (encore républicaine), Trent Lott, et ses principaux collègues allaient, pour exprimer leur mécontentement, bloquer la nomination d'un certain nombre de collaborateurs pressentis par Donald Rumsfeld, tels Victoria Clark, Edward C. Aldridge ou William J. Haynes (24).

Pour le secrétaire à la Défense, la situation s'est aggravée lorsque les Démocrates ont reconquis la majorité au Sénat suite à la défection du sénateur James Jefford des rangs républicains. Les Démocrates vont manifester la même irritation contre la « *Rumsfeld Review* » que les Républicains en prenant la NMD comme levier de pression. Leur réticence au projet de défense anti-missiles était connue. Ils vont cependant veiller à ne pas afficher une hostilité totale à l'idée même de défense anti-missiles. Les Démocrates demeurent en effet sensibles au fait que l'idée présente un certain attrait pour une partie importante de l'électorat américain. Ils agiront donc avec modération en prenant soin de prévenir dans leur rang toute scission entre « colombes » et « faucons » (25).

(21) Collège militaire « *Citadel* », *op. cit.*

(22) Pour un commentaire qui résume l'impression laissée par le discours de George Bush, cf. Michael R. GORDON, « Military Analysis : Grand Plan, Few Details », *New York Times*, 2 mai 2001.

(23) Roberto SURO, « Plan for Missiles Defence not Clear », *Washington Post*, 9 mai 2001.

(24) James DAO, « In Protest, Republican Senators Hold Up Defence Confirmation », *New York Times*, 10 mai 2001.

(25) Charles BADINGTON, « The Jeffords Fallout : The Missile Defence Issue », *Washington Post*, 31 mai 2001.

Les sénateurs démocrates ont ainsi choisi comme stratégie, non pas de s'en prendre de front au projet de défense anti-missiles, mais plutôt de poser la question de sa maturité technologique et donc de son rapport coût-efficacité, y compris en matière diplomatique. C'est ainsi que peu de temps avant le discours du Président Bush le 1^{er} mai 2001 à la National Defence University, une douzaine de sénateurs démocrates ont cherché un compromis entre les différentes sensibilités manifestées dans leur camp. Des modérés, comme le sénateur Frank, et des « durs », comme le sénateur Ike Skelton, ont réussi à désamorcer tout risque d'éclatement en choisissant à la fois de ne pas apparaître « mous » en matière de défense, tout en plaçant l'accent sur ce qu'ils considéraient comme deux faiblesses dans la position de l'administration.

La première est assez classique puisqu'elle consiste à émettre des doutes sur la pertinence de défenses anti-missiles en les comparant à la Ligne Maginot, qui fut si aisément contournée par les Allemands. La seconde est de s'inspirer des réactions de l'opinion américaine. Ainsi que le soulignait le sénateur Frank, « *les personnes qui m'ont arrêté dans la rue pour me dire avec effroi 'les Nord-Coréens arrivent' sont pour le moins très peu nombreuses* », ajoutant que les préoccupations de l'opinion étaient davantage liées au prix de l'essence ou aux conséquences sociétales du trafic et de la consommation de drogues.

Les Démocrates reflétaient ainsi le sentiment général de l'opinion américaine exprimé à l'occasion de différents sondages. Si cette dernière se prononce très majoritairement en faveur du principe de la construction de défenses anti-missiles, elle y devient opposée lorsque est mentionné le coût financier de leur mise au point ; elle y est même farouchement hostile quand on souligne que son déploiement pourrait signifier la fin des traités conclus avec Moscou sur les armements stratégiques. C'est en fonction de ces paramètres de politique intérieure que les responsables démocrates ont décidé de ne pas donner un « chèque en blanc » à l'Administration Bush sur un projet qu'un sénateur démocrate « faucon », Max Cleland (Géorgie), a décrit comme « *une trompette incertaine (uncertain trumpet) dans laquelle nous ne devons pas souffler avant que nous ne soyons assurés qu'elle fonctionne* », déplorant que l'administration ait décidé d'investir des sommes énormes dans un « *crash program* » dont l'efficacité restait à démontrer.

C'est à partir de ce consensus que les ténors du parti démocrate vont afficher leur stratégie. Le sénateur Tom Daschle, devenu en juin 2001 leader de la majorité et dont le nom circule comme rival possible du Président Bush pour l'élection présidentielle de 2004, caractérisait les intentions de l'Administration Bush en matière de défense anti-missiles et de militarisation de l'espace comme « *la chose la plus stupide que j'ai entendue de la part de cette*

administration » (26). Lorsqu'il apprendra, le 12 décembre 2001, la décision de la Maison Blanche d'un retrait unilatéral des États-Unis du Traité ABM, son commentaire, laconique, portera sur les conditions selon lui critiquables, dans lesquelles elle avait été annoncée aux *leaders* du Congrès, alors même que les Russes en avaient déjà été avisés.

Le sénateur Joe Biden qui hésitait quant à lui, entre la présidence du Comité du Sénat sur les affaires de justice et celle du Comité des affaires étrangères, choisit finalement cette dernière, le débat sur un bouclier anti-missiles, face auquel il reste réticent, lui paraissant être devenu le principal thème de discussion sur la défense aux États-Unis. Joe Biden a toujours soutenu les investissements en faveur de la recherche et du développement sur les anti-missiles pour autant qu'ils restent modérés. Néanmoins, depuis des années, et bien avant les attentats du 11 septembre, il considère que les risques pesant sur l'Amérique ne sont pas ceux d'une attaque balistique, mais plutôt ceux d'actions terroristes utilisant des moyens technologiquement très simples. Quelques jours avant le 11 septembre, il déclarait d'ailleurs que « *les défenses anti-missiles ne nous protégeront contre virtuellement rien du tout. Elles ne nous protégeront pas des missiles de croisière [...] elles ne nous protégeront pas non plus de l'anthrax* » (27). A l'annonce de l'intention du Président Bush du retrait des États-Unis du Traité ABM, le sénateur Biden déclarait que cette décision unilatérale serait « une grave erreur » et blâmait l'administration pour son incapacité à fournir une explication rationnelle de sa motivation à adopter une telle position (28).

À la tête du Comité pour les forces armées, le sénateur Carl Levin (Michigan) s'est également signalé par son peu d'enthousiasme à l'égard du projet de George Bush. Quelques jours avant sa prise de fonctions, il déclarait lors d'une conférence à la National Defence University, le 11 mai 2001, que la NMD, à laquelle il est farouchement hostile, avait peu de chance de voir le jour avant la fin du mandat du Président et, qu'en tout état de cause, son déploiement ne pourrait intervenir qu'après une série d'essais répétés et couronnés de succès. Il ajoutait, dans le même discours : il « *existe une forte probabilité que, si nous adoptons une mauvaise approche, nous finirons par diminuer notre sécurité et augmenter le risque de prolifération nucléaire* ». Lorsque son élection à la tête du Comité s'est précisée, il déclara que sa priorité ne serait pas tant les grandes questions stratégiques, que les conditions de vie des militaires (29); il s'efforcera aussi d'améliorer les pratiques d'achat en vigueur au sein du Pentagone et également de relancer un nouveau cycle de

(26) James PIKERTON, « Technical Leg Up is the Best defence », *Los Angeles Times*, 10 mai 2001.

(27) Interview de Joe Biden par Wolf Blitzer, *CNN late edition*, 9 septembre 2001.

(28) Bradley GRAHAM/Mike ALLEN, « Bush to Tell Rusia US Withdraw From '72 ABM Pact », *Washington Post*, 12 décembre 2001.

(29) Tom SHANKER, « Missile Defences Need More Tests, Key Senators Says », *New York Times*, 1^{er} juin 2001

fermeture de bases ou de dépôts militaires, afin d'épargner les crédits de la défense (cycle « BRAC » [30]).

– A l'égard de *l'opinion publique et des milieux d'affaires*, le changement de majorité au Sénat, la « résistance » passive des leaders démocrates, le scepticisme de l'opinion publique, qui ne s'est pas démenti après le 11 septembre, ont conduit l'Administration Bush, dès avant l'été, à « revoir sa copie » de façon à présenter un projet à la baisse et plus réaliste. Calmer le jeu revient aussi à limiter les appétits d'une partie des industries de défense américaines qui escomptent, avec le projet de NMD, bénéficiaire rapidement d'un afflux de crédits supplémentaires en complément des sommes déjà considérables qui ont été investies dans les activités spatiales civiles ou militaires. Certaines estimations évaluent, à la fin de la précédente décennie, à près de 500 milliards de Dollars les investissements des firmes américaines dans les activités spatiales (31).

Le principal maître d'œuvre industriel pour le projet de défense anti-missiles, Boeing (32), a déjà proposé, en avril dernier (33), le déploiement, sans leur radar en bande X, de cinq intercepteurs en Alaska (34) pour 2004 et l'augmentation du nombre d'essais (le coût de chacun d'eux est estimé, en 2001, entre 75 et 100 millions de Dollars). Pour ce qui est du radar, Boeing a évoqué la possibilité de l'installer sur une sorte de plate-forme de forage, qui pourrait être ainsi déplacée vers un théâtre d'opération particulier. Les propositions de la firme de Seattle portaient du principe que les contraintes imposées par le Traité ABM avaient disparu. Avant les augmentations du budget militaire consécutives aux attentats du 11 septembre, Boeing était engagé sur les projets de défense anti-missiles à concurrence de 6,4 milliards sur cinq ans, cette somme pouvant augmenter jusqu'à 7,9 milliards en fonction de « bonus » obtenus notamment à l'occasion d'essais réussis (35).

L'administration doit aussi user d'une rhétorique susceptible de convaincre l'électorat, y compris après les attentats du 11 septembre. En effet, avec un surplus budgétaire considérable et l'annonce de réductions d'impôts, la question soulevée par une partie de l'opinion est de savoir à quelles priorités affecter ce surplus : aux défenses anti-missiles ou à la santé, à l'éducation, etc. ? Cela d'autant plus que l'engagement du Président de

(30) Le 13 décembre 2001, le Congrès a voté l'ouverture d'un nouveau cycle de fermeture de bases à compter de 2005. Ce vote, qui a été critiqué à demi-mots par M. Rumsfeld, résulte d'un compromis entre le Sénat et la Chambre des Représentants, où un an avant les *mid-term election*, une majorité de membres ne souhaitait pas s'aliéner une partie de son électorat par d'éventuelles mesures impopulaires. Selon Carl Levin, pourtant favorable à une date plus rapprochée, il s'agit du meilleur compromis possible.

(31) Richard NEWMAN, « The New Space Race », *US News and World Report*, 8 novembre 1999.

(32) Les sous-contractants de Boeing sont : TRW (*battle management control*); Raytheon (*kill vehicle*); et Lockheed Martin (*launch vehicle*).

(33) La délégation de Boeing était conduite par Jim Evatt, un des *Executive* vice-presidents en charge du programme anti-missiles.

(34) Il s'agirait d'implanter cinq silos et un poste de commandement à Fort Greely, situé à près de 160 kilomètres au sud de Fairbanks.

(35) C'est ainsi qu'à l'occasion du test réussi du 14 juillet 2001, Boeing a engrangé 36 millions de Dollars de bonus sur les 41 prévus par la BMDO.

réduire, sur plusieurs années, les impôts de 1,35 trillion de Dollars pourrait se révéler être un obstacle de taille à son programme en matière de défense. Selon les Démocrates, une fois passé le climat post-11 septembre si favorable aux mesures en faveur de la défense, et si le ralentissement de l'économie se confirme, il ne restera aucun surplus au budget fédéral en 2003. Toute augmentation continue du budget du Pentagone devra alors inmanquablement se faire au détriment de programmes sociaux liés à la santé publique ou à l'environnement, avec toutes les conséquences que cela pourrait avoir en matière de politique intérieure.

– S'agissant des *milieux militaires*, l'idée de consacrer des sommes importantes à la recherche-développement au profit de la NMD et au détriment de la disponibilité des forces (*readiness*) sera difficilement vendable par l'administration (36), d'autant plus que la maturité technologique d'éléments du projet est loin d'être garantie et que les essais auxquels il a été procédé suscitent pour le moins des réserves. C'est ainsi par exemple, qu'après l'essai du 14 juillet 2001, le général Willie Nance (*Missile Defence Manager* à la BMDO) a reconnu que l'ordinateur du missile intercepteur avait été programmé avec les caractéristiques de la charge factice à détruire (forme, orientation, etc.) (37). Des critiques se sont également exprimées sur la difficulté de détruire des ogives non stabilisées au parcours incertain (*tumbling issue*) alors que ce sont des ogives stabilisées qui font l'objet des tests d'interception (38).

Ainsi, les ambitions initiales affichées par le Président Bush en matière de défense anti-missiles vont, sinon être revues à la baisse, tout au moins être tempérées. Le responsable du BMDO le reconnaissait lui-même lorsque, commentant les préparations du cinquième essai, il rappelait que l'objectif était destiné « à *apprendre* », et non pas à rechercher la mise au point d'un quelconque système opérationnel (39). Il y a là une attitude tactique très habile de l'administration, qui ne tient pas à répéter les erreurs de ses devancières par des effets d'annonce prématurés. Ce fut le cas, par exemple, de l'Administration Bush (père), qui, en janvier 1991, avait approuvé un plan ambitieux consistant à déployer un millier de *Brilliant Pebbles* et de 500 à 600 intercepteurs basés à terre destinés à protéger les États-Unis d'une attaque d'un pays du Tiers-Monde ou d'un lancement accidentel d'une centaine de missiles soviétiques. Une année plus tard, le plan était abandonné (40).

(36) Steven MUFSON, « Democrats Plot Strategy on Missile Defence », *Washington Post*, 20 mai 2001.

(37) Vernon LOEB, « Pentagon Says Missile Killer Hit Sweet Spot », *Washington Post*, 10 août 2001.

(38) William BROAD, « Achilles's Heel in Missile Plan : Crude Weapons », *The New York Times*, 27 août 2001.

(39) Général Ronald Kadish, conférence de presse, 30 novembre 2001. Le cinquième essai a eu lieu le 3 décembre 2001.

(40) Frances Fitzgerald, « Star Struck », *Los Angeles Times*, 13 mai 2001.

A partir du moment où les équilibres politiques internes ont, au Sénat, évolué dans un sens défavorable au Président et que, par ailleurs, la faisabilité pratique du projet – s'il était libéré des contraintes du Traité ABM – devrait fatalement buter rapidement sur des difficultés et des aléas technologiques considérables, une inflexion de son rythme et de l'ampleur que veut lui donner l'administration imposait davantage de réalisme. C'est ainsi qu'au début de l'été, il semblait que la ligne tracée par le secrétaire d'Etat Colin Powell, selon lequel, les Etats-Unis ne cherchaient pas à « détruire » le Traité ABM, pouvait prévaloir. C'est d'ailleurs ce qui semblait transpirer à l'occasion de la *Quadrennial Defence Review*, qui, publiée par le Pentagone le 30 septembre 2001, confirme implicitement la place relativement limitée que les militaires, autres acteurs avec lesquels l'administration aura à composer, entendent donner aux défenses anti-missiles dans la posture de défense des Etats-Unis. Ces dernières n'apparaissent plus, contrairement à ce que signifiait le discours politique américain des premiers mois de l'Administration Bush, comme prioritaires, mais s'inscrivent dans le cadre des six grands projets de « transformation » de la posture militaire américaine (41).

Les différentes Armées (*Services*) n'ont jamais été, en effet, vraiment enthousiastes à l'égard des multiples projets de défenses anti-missiles. Si l'*Army* gère un certain nombre de grands programmes de recherche liés aux défenses anti-missiles, c'est davantage avec l'espoir d'accroître ses marges de négociation avec l'*Air Force* sur le partage du contrôle de l'espace aérien sur le champ de bataille « élargi », que par conviction sur la validité des différents projets qu'elle devait mener. L'*US Air Force* est quant à elle davantage motivée par le contrôle des programmes spatiaux interarmées : la menace anti-missiles appelle, selon l'opinion dominante des aviateurs, des mesures essentiellement offensives, notamment dans le cadre d'un concept extrêmement novateur sur lequel elle réfléchit actuellement, celui de « *Global Reconnaissance Strike* » ; il s'agit d'aller chercher, sur un mode offensif à base de plates-formes furtives (F-22/B-2) et de frappes précises à longue portée, les missiles adverses ; les moyens défensifs ne sont pas ceux qui sont privilégiés par l'Armée de l'Air américaine, d'autant qu'elle garde le souvenir de programmes passés qui se sont avérés coûteux et sans grande utilité ; aujourd'hui, des signaux officieux sont d'ailleurs envoyés par les aviateurs pour le rappeler (42).

– **Le retrait du Traité ABM** : Ce constat n'a pas empêché en réalité la faction « dure » de l'administration de pousser ses pions et de gagner le combat diplomatique avec l'annonce du retrait programmé des États-Unis du Traité ABM. En effet, cette faction a obtenu gain de cause lorsque, à la mi-décembre, le Président a confirmé son intention de voir les États-Unis se

(41) Cf. *Quadrennial Defence Review 2001*, pp. 41-46.

(42) C'est par exemple le cas dans l'édition automnale d'*Air Power* de 2001 : Lt. Col. Charles COSTANZO, « Shades of Sentinel? National Missile Defence, Then and Now », *USAF, Air Power*, automne 2001.

retirer unilatéralement du Traité ABM, afin de poursuivre des recherches sur les défenses antimissiles qui ne soient pas contraintes par les termes du Traité. Ainsi, c'est le groupe des « Vulcans » (43) qui, formé au début des années 1990, fut animé par des personnalités composant aujourd'hui en large part le *brain trust* de la politique étrangère du Président Bush (comme Steve Hadley, actuel conseiller adjoint pour la sécurité nationale), l'a emporté. En signifiant sa volonté d'abroger le Traité ABM, l'Administration se place cependant en contradiction avec ce qu'elle avait affiché notamment lors de ses consultations avec les Européens, auxquels elle avait annoncé son intention d'ébaucher un nouveau concept de dissuasion fondé sur un mélange de moyens offensifs et défensifs, combinés avec une vigoureuse politique de non-prolifération et d'*arms control* (44). Ces deux derniers aspects vont se trouver ruinés par la décision unilatérale des Américains.

Moscou, Londres, Paris, Rome (45), Varsovie, La Haye, Copenhague, Istanbul, New Delhi, Sydney, Tokyo, Beijing, et Séoul ont reçu des envoyés américains chargés d'expliquer la position de l'Administration Bush. Des rencontres auront également lieu en Ukraine et au Canada (46). L'administration s'en tient ainsi aux promesses de la Maison Blanche, selon lesquelles « *il y aura de réelles consultations. Nous n'allons pas présenter à nos alliés et amis des décisions unilatérales déjà décidées* ».

La position russe a fortement motivé les responsables américains. Lors d'une conférence de presse au Pentagone, le secrétaire à la Défense a clairement réfuté l'argument selon lequel la dénonciation du Traité ABM entraînerait une course aux armements (47). Selon lui, la Russie, dont il a comparé le potentiel économique à celui de la Thaïlande ou des Pays-Bas, n'a pas les moyens de se lancer dans une course aux armements même si elle entendait le faire. Quelques jours après cette déclaration, le Président Poutine affirmait que la Russie ne tenterait pas de prévenir un changement dans la position américaine à l'égard du Traité ABM, mais que toute action unilatérale américaine pourrait entraîner une augmentation des forces stratégiques russes sans considération pour les traités existants; il ajoutait de surcroît qu'une telle décision revenait à rendre caducs les Traités START I et START II, et mettrait fin aux procédures de vérification et d'inspection mutuelles (48). Par ailleurs les Américains mettraient aussi en péril, selon le ministre russe des Affaires étrangères, M. Ivanov, 32 traités de maîtrise des armements liés de près ou de loin au Traité ABM.

(43) Qui comprend notamment Richard Armitage et Paul Wolfowitz.

(44) Sur ce thème, il convient de se reporter à la conférence de presse de Paul Wolfowitz, ambassade des Etats-Unis à Berlin, 10 mai 2001.

(45) Rome recevra la visite d'un émissaire de rang moyen, Marc Grossman, *Under-Secretary of State for Political Affairs*.

(46) Peter BAKER, « Bush Seeks Backing for Missile Plan », *Washington Post*, 12 mai 2001.

(47) 15 juin 2001.

(48) Patrice TYLER, « Putin says Russia Would Counter US Shield », *New York Times*, 19 juin 2001.

Une série de rencontres bilatérales a mobilisé les responsables des deux pays : visite infructueuse de John Bolton à Moscou à la fin août, rencontre entre Douglas Feith et le général Baluyevsky (8-9 septembre), etc. Le Président Bush interviendra pour tenter de faciliter un rapprochement. Il tiendra à préciser, depuis son ranch de Crawford, qu'il n'y avait pas pour les États-Unis un délai impératif pour se retirer du Traité ABM. Dans le même temps, il a évoqué lors d'une conférence de presse, l'idée d'un retrait « *en fonction de notre agenda, à un moment propice pour l'Amérique* » (49). A l'occasion du sommet de l'APEC à Shanghai, le 21 octobre dernier, les Présidents Bush et Poutine ont déclaré, lors d'une conférence de presse commune, qu'ils avaient fait des progrès sur la voie d'une solution permettant aux États-Unis d'avancer dans la construction d'un système anti-missiles en parallèle avec une réduction de leurs arsenaux nucléaires respectifs. Les Russes avaient alors proposé que des tests puissent être effectués par les Américains dans un laps de temps bien délimité.

De nouvelles discussions sur ce thème devaient occuper la rencontre des deux responsables qui se tint du 12 au 14 novembre 2001, à Washington et à Crawford. Condoleezza Rice exprima, lors d'une rencontre avec la presse, son doute sur la possibilité de s'entendre d'ici-là sur un projet d'accord en bonne et due forme (50). C'est d'ailleurs ce qui s'est passé, puisque les deux chefs d'Etat se sont accordés à constater leur désaccord lors de leur entrevue à Crawford. La rencontre de la « dernière chance » pour sauver le Traité ABM avait eu lieu le 12 novembre, lors d'entretiens entre le secrétaire d'Etat, le chef du NSC, Condoleezza Rice et le chef de la diplomatie russe, Igor Ivanov. Le secrétaire d'Etat en visite à Moscou au début du mois de décembre 2001 ne pouvait que constater la persistance d'un désaccord et il fut alors davantage question de la définition en commun de la meilleure méthode pour organiser le déroulement de la séquence de retrait américaine du Traité ABM. Le Président Poutine n'a donc pas été convaincu par l'argumentation de l'Administration Bush, et si la Russie s'est déclaré prête à conclure un accord de désarmement stratégique avec Washington, elle considère, selon M. Igor Ivanov, que le Traité ABM demeure « *la clé de la stabilité stratégique mondiale* » (51).

Immédiatement après la confirmation par le Président Bush à son homologue russe du retrait américain du Traité ABM, les réactions russes ont été dans un premier temps très discrètes, le vice-ministre des Affaires étrangères, Georgii Mamedov, déclarant simplement qu'une telle décision était « dangereuse ». On ne peut qu'être surpris par la réaction des Russes. Apathie ? Manque de capacités de marchandage ? Attitude circonspecte et astu-

(49) « ABM Withdrawal Likely, But Not Set, Bush Says », *Washington Post*, 24 août 2001.

(50) Mike ALLEN/Philip PAN, « Bush and Putin Edge Closer to Missile Deal », *Washington Post*, 22 octobre 2001.

(51) A.P., « Powell Fails to End Missile Impasse with Russians », *New York Times*, 10 décembre 2001.

cieuse de la part du Kremlin, comme semblait le suggérer Vladimir Loukine, vice-président de la Douma, lorsqu'il déclarait qu'après tout, les défenses anti-missiles n'affecteraient pas fondamentalement les capacités stratégiques russes, mais que l'administration aurait à faire face à une opposition interne au Congrès, à celle de leurs alliés européens, à celle de la Chine et de surcroît au risque de course aux armements stratégiques entre l'Inde et le Pakistan ? Ou encore mauvaise appréciation des réalités stratégiques, à l'instar de l'offre quelque peu irréaliste faite le 20 février 2001 par Moscou aux Alliés européens de l'Alliance atlantique, consistant en une coopération sur un système anti-missiles mobile ? Pressions et manipulations américaines pour obtenir de Moscou une décision concertée de renoncer au Traité ABM ?

Toujours est-il que la Russie n'a pas manifesté un acharnement farouche à défendre le Traité ABM tout au long des négociations avec les Américains. Pensait-elle pouvoir infléchir Washington ? Quelques heures avant qu'il n'arrive à Washington, le 12 novembre dernier, le Président Poutine déclarait ainsi qu'il était confiant quant à la possibilité de parvenir à un accord avec le Président Bush sur un aménagement du Traité ABM permettant aux États-Unis de procéder à des essais (52). Sa confiance était d'autant plus forte que la Russie s'était clairement engagée aux côtés de Washington dans la lutte contre le terrorisme et que l'entente entre les deux Présidents existe réellement. Y a-t-il eu accords secrets, accords qui, en échange du consentement implicite des Russes à voir les Américains se retirer du Traité ABM, leur permettraient de recevoir des assurances de la part de Washington sur un certain nombre d'autres dossiers (élargissement de l'OTAN, gestion des ressources énergétiques de la Russie, etc.) ?

Les consultations avec les Alliés européens sur les intentions du Président Bush en matière de défense anti-missiles ont été amorcées au printemps 2001. Elles prendront un mauvais départ et seront généralement considérées davantage comme des opérations de relations publiques que comme un réel désir de consultation (53).

CONCLUSION

L'ensemble des mesures prises ou annoncées par l'Administration Bush en matière d'affaires stratégiques semblent indiquer que l'unilatéralisme en matière de politique extérieure et de défense devient une des méthodes d'interaction des États-Unis avec leurs partenaires internationaux. Ce principe d'action est destiné à limiter leurs engagements tout en préservant leur autonomie d'action. Il ne s'agit pas d'un unilatéralisme passif, destiné à

(52) Cf. par exemple David SANGER, « Putin, Starting US Trip, Predicts Missile Accord », *New York Times*, 13 novembre 2001.

(53) Paul RICHTER/Doyle MCMANUS, « Dauting Hurdles for Missile Shield », *Los Angeles Times*, 3 mai 2001.

s'isoler au maximum des affaires internationales et à renoncer à peser sur l'environnement international, ce qui serait une forme d'isolationnisme. Il s'agit davantage d'un unilatéralisme actif, qui consiste à agir sur la scène internationale dans la poursuite de ses intérêts avec un minimum de considération pour les conséquences qu'une telle attitude pourrait avoir sur les intérêts des autres États (54). Cette attitude unilatéraliste a été relevée en Europe par de nombreux commentateurs. C'est ainsi que les journalistes du *Financial Times*, à l'issue de la campagne présidentielle américaine, exprimaient leur crainte de voir l'Amérique s'engager dans la voie de l'unilatéralisme (55). Le 11 septembre et l'intervention en Afghanistan contre les Talibans et Al Quaida, n'ont pas infléchi ce cours. Dans l'épisode étroitement imbriqué du projets anti-missiles et du Traité ABM, la ligne unilatéraliste l'a bel et bien emporté.

Cette ligne est celle annoncée par John Bolton qui, avant de prendre ses fonctions au Département d'État, avait établi une distinction entre les « *Americanists* » et les « *Globalists* » (56). Ces derniers cherchaient à enserrer la politique extérieure des États-Unis dans un réseau complexe d'accords internationaux concernant la maîtrise des armements, les questions liées à l'environnement ou aux droits de l'Homme, etc. Les « *Americanists* », au contraire, cherchaient à préserver la liberté de manœuvre et la flexibilité des États-Unis sur la scène internationale. C'est cette option qui semble désormais prévaloir à Washington en matière de politique extérieure et de défense une année après l'arrivée de George Bush à la présidence.

(54) Manfred BERTELE/Holger MEY, « Unilateralism in Theory and in Practice », *Comparative Strategy*, n° 17, 1998.

(55) Editorial du *Financial Times*, 15 décembre 2000.

(56) John BOLTON, « Should We Take Global Governance Seriously? », *Chicago Journal of International Law*, vol. 1, n° 2, automne 2000.