

L'IMPACT DE LA GUERRE EN IRAQ SUR LA SCÈNE POLITIQUE AMÉRICAINE

PAR

FRANÇOIS VERGNIOLLE DE CHANTAL (*)

Les Européens ont systématiquement tendance à voir dans la multiplication des critiques contre l'occupation américaine de l'Iraq une confirmation de leurs propres préoccupations; le débat autour de la justification de la guerre est encore vivace en Europe, ce qui illustre plus que jamais la permanence de la critique contre la décision américaine d'envahir l'Iraq au printemps 2003. Cependant, cette perspective européenne est très largement faussée : cette projection des attentes du Vieux Continent ne correspond pas à la réalité de la scène politique américaine.

Rien de ce qui paraît scandaleux aux Européens dans l'occupation de l'Iraq n'a les mêmes dimensions aux Etats-Unis. Malgré sa visibilité lors de la campagne présidentielle, la guerre en Iraq n'a pas joué pas un rôle aussi important que ce que les Européens ont supposé. Certes, il est très inhabituel que l'élection présidentielle soit aussi fortement axée sur la politique étrangère comme l'a été celle de 2004 (le seul exemple contemporain similaire est l'élection de 1968, largement consacrée au Vietnam). Ainsi, avant le lancement officiel des Primaires démocrates, Howard Dean avait construit l'essentiel de son élan autour de la critique de la décision d'aller en guerre, de sorte qu'à la fin de l'année 2003, il apparaissait comme le candidat le mieux placé. Une fois les Conventions passées, c'est John Kerry qui a mis en avant sa compétence en politique étrangère, mais cette fois pour critiquer les modalités de l'occupation de l'Iraq, plaçant temporairement Bush dans une situation difficile, notamment lors du premier débat télévisé (1). Toutefois, cette montée de la politique étrangère ne s'est pas effectuée selon les mêmes modalités qu'en Europe. De l'autre côté de l'Atlantique, la légitimité de la guerre – fallait-il ou non envahir ce pays? – a fait l'objet de tous les débats. Actuellement, rares sont les responsables européens qui soutiennent encore ouvertement l'initiative américaine : Silvio Berlusconi et Tony Blair sont de plus en plus isolés, y compris au sein de leurs pays respectifs. Le scandale des sévices au printemps dernier a sans

(*) Maître de conférences à l'Université de Bourgogne (France) et chercheur associé au Centre français sur les Etats-Unis (CFE) à l'Institut français de relations internationales (IFRI, France).

(1) John Kerry, vétéran du Vietnam, est aussi membre de la puissante Commission sénatoriale des Affaires étrangères (*Senate Foreign Relations Committee*) depuis 18 ans.

doute été l'élément déterminant dans l'évolution des Européens, mais il reste maintenant à évaluer la réalité de l'«effet iraquien» aux Etats-Unis, en laissant de côté ce sens commun européen, totalement en porte-à-faux avec la scène politique américaine.

L'objet de ce texte consiste à cerner l'importance du thème iraquien non seulement dans la campagne de 2004, mais aussi, plus largement d'en voir les effets sur la vie politique américaine. Malgré l'enlisement sur place des forces américaines, un débat sur l'Iraq ne s'est jamais véritablement développé au point de pénétrer l'ensemble des Etats-Unis – et les arguments échangés ne correspondaient pas du tout aux catégories européennes. Le pari de l'équipe Bush consistait à faire passer la victoire à la présidentielle avant que la dégradation de la situation en Iraq ne puisse avoir des conséquences négatives sur le corps électoral (2). L'effet le plus visible de la guerre est donc ailleurs : à la différence de son père lors de la première guerre du Golfe, l'actuel Président Bush a réussi à transformer sa victoire extérieure en ressources politiques pour renforcer l'institution présidentielle sur la scène politique intérieure. Relative étanchéité de l'opinion publique américaine et renforcement de la position présidentielle résument l'essentiel des conséquences de la guerre en Iraq.

LA GUERRE EN IRAQ, OBJET DE DÉBAT AUX ÉTATS-UNIS ?

Suite aux attentats du 11 septembre 2001, l'entourage présidentiel s'est mobilisé : en particulier les membres néo-conservateurs de l'équipe Bush, qui ont vu dans cette agression une occasion unique pour faire passer l'idée selon laquelle l'Iraq devait être envahi. Cette obsession remontait au début des années quatre-vingt-dix : la décision du premier Président Bush (1989-1993) de ne pas envahir l'Iraq – pour empêcher toute déstabilisation de la région – avait été vécue comme un échec par les néo-conservateurs. Pendant plus de dix ans, l'Iraq était devenu pour eux «le premier test de l'après-Guerre froide», la nouvelle Carthage de ces Caton d'un nouveau genre qui ont pensé et préparé son invasion (3). Avec les attentats, l'occasion d'agir s'est finalement présentée.

(2) Cf. François VERGNIOLE DE CHANTAL, «Etats-Unis : gagner la présidentielle avant de gagner la paix», *Ramsès*, 2004, pp. 242-245.

(3) Cf. par exemple William KRISTOL/Lawrence F. KAPLAN, *Notre route commence à Bagdad*, Saint-Simon, Paris, 2003. Sur le conflit iraquien et ses penseurs néo-conservateurs, cf. Alain FRACHON/Daniel VERNET, *L'Amérique messianique*, Le Seuil, Paris, 2004. Certains néo-conservateurs ont été des relais au sein de l'administration elle-même : ainsi de Richard Perle, directeur du Defence Policy Board de 2001 à 2003, officiellement un simple groupe de conseil, mais, dans la pratique, un puissant canal de promotion des visées «néo-conservatrices»; ou encore de Paul Wolfowitz, Secrétaire adjoint à la Défense, qui est le principal stratège civil de l'administration. Toutefois, ces deux représentants, largement médiatisés, ne constituent qu'une partie de la nébuleuse néo-conservatrice pénétrant et entourant l'administration; il convient également de citer : James Wollsey, ancien directeur de la CIA sous Clinton et actuellement employé dans un cabinet de consultants, Booz Allen Hamilton; Kenneth Adelman, un ancien responsable des administrations Ford et

La tentative néo-conservatrice était d'autant plus habile que l'opinion publique était dans un état de choc. Dans ces conditions, elle a été un véritable démultiplicateur de puissance pour l'administration. Le double réflexe de peur et de patriotisme a rendu extrêmement aisé l'obtention du soutien populaire à la guerre iraquienne. Alors que les analyses de sciences sociales assimilent largement l'opinion publique à une contrainte démocratique dite «permissive», qui conditionne les orientations diplomatiques, il n'en a rien été pour la seconde guerre iraquienne (4). Cette «contrainte» peut en effet offrir aussi des occasions qui – et c'est là tout l'art politique – doivent être saisies rapidement par les acteurs politiques. C'est très précisément ce que le Président Bush a réussi à faire en créant un lien de confiance direct fondé sur l'image du «président de guerre» (*war president*) et une opinion traumatisée par les attentats. Celle-ci a ainsi spontanément donné un blanc-seing à la présidence pour faire face à la menace terroriste, inhibant de ce fait les mécanismes traditionnels de contre-pouvoirs (*checks and balances*). Et, ce, d'autant plus facilement que l'opposition démocrate a été incapable de se positionner de façon crédible contre la politique présidentielle.

La guerre d'Iraq était très largement une guerre de «choix», le résultat d'une volonté de l'exécutif. Le gouvernement Bush n'a pas fait la guerre par nécessité; il a choisi d'ouvrir les hostilités pour un ensemble de raisons complexes qui, en outre, n'étaient pas unanimement partagées au sein de l'administration (5): les liens supposés avec Al Qaïda et la nécessité d'éliminer l'éventualité d'une menace potentielle mais aucunement avérée; faire une démonstration de force dans le monde arabe; renverser un des pires tyrans de l'époque qui, depuis longtemps, tenait tête aux États-Unis et à l'ONU; enfin, conformément aux attentes des conseillers présidentiels d'orientation néo-conservatrice, planter en Iraq les germes d'un mouvement de réformes à même de transformer le Proche-Orient par l'exemple. Cependant, ce n'est pas le message véhiculé à l'opinion publique américaine; les dirigeants ont utilisé des arguments de «vente» contradictoires et fallacieux: l'imminence des «armes de destruction massive», la perspective d'une guerre courte et l'engagement au nom de valeurs démocratiques ouvrant sur le «*nation-building*» (la reconstruction d'une

Reagan; Douglas Feith, sous-Secrétaire du Département à la Défense; I. Lewis Libby, le directeur de cabinet (*Chief of Staff*) du vice-Président Cheney; John Bolton, sous-Secrétaire d'Etat (qui a démissionné en janvier 2005); Stephen Hadley, directeur adjoint du NSC. Il existe donc, au sein de l'Administration Bush, un réseau dense reposant sur des affinités idéologiques, des similitudes de carrière ou de simples liens personnels.

(4) Sur le thème de l'opinion publique et de la politique étrangère, cf. Nathalie LA BALME, «Opinion publique et politique étrangère: l'évolution d'un débat», in Frédéric CHARILLON, *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002, pp. 193-211.

(5) Malgré l'apparence d'homogénéité imposée par la discipline partisane, l'Administration Bush était profondément divisée entre Colin Powell (Secrétaire d'Etat) et Condoleezza Rice (Conseillère présidentielle à la Sécurité nationale). Sur ce point, cf. François VERGNIOLLE DE CHANTAL, «Enjeux politiques et diplomatiques aux États-Unis», *Annuaire français des relations internationales*, vol. V, 2004, pp. 605-616.

nation) (6). Cet ensemble d'arguments – tous dorénavant démentis par les faits – a fonctionné à plein régime pour légitimer l'entrée en guerre. Une fois la victoire militaire acquise, les autorités américaines se sont retrouvées, selon la formule attribuée à Colin Powell, «*les heureux propriétaires de 25 millions d'Iraqiens*» (7). Comment ce nouvel état de fait a-t-il été perçu et vécu aux États-Unis ?

Le constat s'impose de lui-même : la campagne menée par les autorités au moment de la décision a réussi à limiter l'impact de la guerre sur l'opinion publique, au moins jusqu'à l'échéance électorale (8). En effet, la perception de l'opinion publique est totalement différente de celle des Européens. Les débats du Vieux Continent sont certes répercutés au sein des cercles médiatiques, politiques et universitaires des côtes Est et Ouest : New York ou San Francisco ont ainsi été des bastions pacifistes avant le déclenchement des hostilités (9). La présidentielle a d'ailleurs parfaitement illustré l'engagement démocrate des côtes. Cependant, cette préoccupation des élites intellectuelles urbaines n'a pas ou peu pénétré dans l'opinion publique générale pour influencer sur l'élection présidentielle. C'est que la légitimité de la guerre en Iraq n'a pas fait débat en dehors de l'*establishment* des côtes.

Suite à la récupération politique des attentats du 11 septembre par l'Administration Bush, la guerre en Iraq a été perçue comme une réaction de défense face à une attaque injustifiable. En 2002, les sondages ont même montré pendant un certain temps que l'Iraq de Saddam Hussein était tenu comme responsable des attaques terroristes à New York (10). Cette perception a été particulièrement forte dans le centre et le sud du pays, régions conservatrices et incontournables pour gagner une élection présidentielle. Les révélations du printemps 2004 – l'absence d'armes de destruction massive en Iraq ou de preuves d'un lien entre Saddam Hussein et Al Qaïda – n'ont affecté que peu cette partie du pays, convaincue du bon droit d'une Amérique agressée sur son sol. La tactique républicaine de récupération du sentiment national s'est donc avérée des plus efficaces dans ces régions électoralement déterminantes.

(6) En Europe, on trouve surtout l'expression de «*state building*» (reconstruction d'un Etat), suggérant ainsi une tentative plus pragmatique, fondée non pas sur la constitution d'une alliance, mais bien plutôt sur la mise en œuvre d'institutions efficaces.

(7) Cité in A. FRACHON/D. VERNET, *L'Amérique messianique*, op. cit., p. 194.

(8) En janvier 2005, la situation semble évoluer : le *Program on International Policy Attitudes* (PIPA) a réalisé un sondage montrant que 74 % des sondés déclarent que les États-Unis n'auraient pas dû entrer en guerre s'il est prouvé que l'Iraq n'avait pas de liens avec Al Qaïda, ni d'armes de destruction massive ; 58 % des gens ayant voté pour Bush partagent ce point de vue, ainsi que 92 % des électeurs de Kerry. Le sondage est disponible sur le site Internet www.pipa.org.

(9) Sur les logiques politiques et sociales déterminant cette coupure entre les côtes et l'intérieur du pays, cf. Sylvie KAUFFMANN, «*Les nouveaux visages de l'Amérique*», in Guillaume PARMENTIER (dir.), *Les États-Unis aujourd'hui*, Odile Jacob, Paris, 2004, pp. 33-55.

(10) On trouvera, sur le site Internet de l'American Enterprise Institute (www.aei.org), dans la collection intitulée *AEI Studies in Public Opinion*, dirigée par Karlyn BOWMAN, une série de sondages sur l'évolution de la menace terroriste aux États-Unis : *America After 9/11 : Public Opinion on The War on Terrorism. The War with Iraq, and America's Place in the World*.

Pour autant, il existe bien un débat sur l'Iraq qui préoccupe tous les Américains : c'est celui des coûts à la fois financiers et humains de cette occupation. Ce furent là les deux failles les plus menaçantes pour l'équipe présidentielle au moment de l'élection.

Lorsque le Congrès a voté un financement de 87 milliards de dollars pour reconstruire l'Iraq à l'automne 2003, les démocrates se sont précipités pour souligner que cette somme avait été détournée de projets qui auraient dû bénéficier directement aux Américains. Quant au coût humain, l'administration a bien été consciente de l'enjeu (11) : elle a donc cherché à garder un contrôle total de l'information et des images autour du retour des cercueils de soldats. En mars 2004, une employée de l'*US Army* l'a appris à ses dépens : ayant photographié sans autorisation préalable des cercueils empilés dans les soutes d'un avion-cargo militaire, elle a été immédiatement soumise à une procédure disciplinaire et forcée à quitter l'armée. La réaction des autorités militaires semble pour le moins disproportionnée, à moins d'y voir l'illustration de la force du contrôle que veut maintenir la hiérarchie sur les images du coût humain de la guerre.

Les Démocrates, eux, ont été dans l'incapacité d'utiliser à leur profit les pertes en vies humaines. Lorsque Kerry critiquait les décisions de Bush en Iraq, il a été immédiatement accusé par les Républicains de saper le moral de la nation (12). Les Démocrates étaient donc piégés. Ils sont restés sur la défensive pour toutes les questions de sécurité, ce qui, bien sûr, n'a pas permis d'entamer la profonde légitimité des Républicains sur les questions de sécurité nationale. Le manque de crédibilité des Démocrates sur les questions de sécurité est extrêmement fort : les sondages rendent compte d'une différence de 50 à 25 points entre les deux partis. Dans ces conditions, le Parti démocrate manquait d'alternatives. Par exemple, leurs tentatives pour brandir la menace d'une nouvelle mise en œuvre de la conscription (Kerry a évoqué à plusieurs reprises lors des débats la possibilité d'une «*backdoor draft*») ont fait long feu. On s'en doute, les accusations de manipulation politicienne se multiplieraient si jamais les Démocrates essayaient maintenant de reprendre à leur compte les drames familiaux qui, hélas, se font de plus en plus nombreux.

Cette relative étanchéité de l'opinion publique illustre l'échec profond du Parti démocrate. Contribuant encore un peu plus à l'échec patent des «*checks and balances*», les Démocrates ont été incapables de reprendre l'avantage, même si, potentiellement, ils avaient bien des arguments à faire valoir qui auraient pu les aider à percer dans les régions du centre et du sud du pays. Cependant, il n'en a rien été. Les coûts de la guerre ont été

(11) Cf. le rapport d'Eric LARSON, *Casualties and Consensus : the Historical Role of Casualties in Domestic Support for US Military Operations*, RAND, Santa Monica, 1996.

(12) Sur ce thème, cf. Guillaume PARMENTIER, «Bush-Kerry : les vrais enjeux de la campagne», *Politique internationale*, n° 103, print. 2004, pp. 17-32.

dissimulés par le fort soutien dont a continué de bénéficier le Président Bush dans le domaine de la sécurité et de la guerre contre le terrorisme (13). Bush s'est présenté comme le seul rempart contre la menace d'Al Qaïda. Il a bénéficié de son image de Président inflexible face à une menace diffuse. Il a rassuré et a souligné à l'envi que seule la force pourrait protéger contre le terrorisme. Ce discours a fonctionné à plein régime, en particulier à partir du moment où Kerry a formulé son plan pour sortir de l'impasse iraquienne en septembre 2004 : ce plan reposait sur la négociation et le soutien des alliés européens. L'équipe de campagne de Bush s'est plu à souligner dès lors qu'on ne combat pas le terrorisme avec des distinguos et des subtilités, mais avec une position ferme, celle de Bush depuis les attentats du 11 septembre. C'est ce discours qui a permis au Président de conserver un certain ascendant dans les sondages jusqu'à la victoire finale de novembre 2004.

LA GUERRE EN IRAQ, UN INSTRUMENT POLITIQUE ?

Dans cette perspective, la guerre d'Iraq a surtout permis à Bush de se construire une légitimité politique. Après la crise de l'élection de 2000, la victoire surprenante de Bush aux élections de mi-mandat de novembre 2002 avait déjà été une indication du succès de la récupération politique des attentats (14). L'attitude martiale du Président vis-à-vis de l'Iraq a encore accéléré ce phénomène, permettant ainsi au Président de se constituer un capital politique. La manœuvre a été d'autant plus facile que l'invasion rapide de l'Iraq a donné l'impression d'un succès aisé : trois semaines de campagne presque sans combats, les statues de Saddam Hussein jetées à terre, la prise de Bagdad et, le 1^{er} mai 2003, dans une mise en scène peu subtile, la déclaration, par le Président, de la fin des opérations militaires majeures. Dans ces conditions, l'initiative iraquienne n'était plus un risque d'échec, mais permettait au contraire de démultiplier l'effet du besoin de sécurité et du sentiment nationaliste perceptibles au sein de la nation américaine.

Par la suite, il s'est rapidement avéré que l'invasion de l'Iraq portait en germe des risques sérieux d'enlisement durable. En effet, l'occupation de l'Iraq ne se conforme pas au modèle planifié par les néo-conservateurs. Si la guerre a été facile, l'après-guerre a mal débuté. Les Iraquiens ont éprouvé très rapidement le sentiment d'être occupés. L'intervention a déclenché un mouvement de résistance se nourrissant d'islamisme et de nationalisme arabe et poursuivant une véritable guerre contre les forces américaines. Le scandale des sévices infligés aux détenus de la prison

(13) Karlyn BOWMAN, *America After 9/11*, *op. cit.*

(14) Le Centre français sur les Etats-Unis (CFE) à l'IFRI a publié une note sur ces élections : François VERGNOLLE DE CHANTAL, *Les Elections de mi-mandat (novembre 2002)*, disponible sur le site Internet www.cfe-ifri.org.

d'Abou Ghraïb – là même où les sbires de Saddam Hussein avaient coutume de torturer – a achevé de ternir l'image de l'occupation américaine en Iraq et dans le monde, mais sans pour autant renverser le soutien dont bénéficiait le Président aux Etats-Unis mêmes. La lutte contre le terrorisme et le besoin de sécurité continuent de contrebalancer les effets de la détérioration de l'occupation en Iraq (15). L'administration reste néanmoins consciente du potentiel dévastateur d'un enlisement et s'en tient à un calendrier serré pour redonner son autonomie à l'Iraq : le gouvernement provisoire a été institué dès juin 2004 et il est frappant de constater que l'objectif qui prime pour les autorités américaines est la tenue des élections de janvier 2005. Dès juin 2004, avec le départ de l'envoyé présidentiel Paul Bremer, la couverture médiatique américaine s'est brutalement modifiée. L'intérêt pour la situation en Iraq a considérablement décru : le nombre de correspondants américains est passé de plus de 1 000 à moins de 200 en quelques semaines. Ce sont maintenant les grands médias qui maintiennent des équipes sur place. La presse locale, elle, se contente de relayer les informations sans s'y impliquer. Au vu de l'importance considérable de la presse locale aux Etats-Unis, cette évolution illustre parfaitement le relatif affaiblissement de la question iraquienne aux yeux des Américains. Elle rend compte également du succès relatif de la tactique de Bush et de la volonté de son équipe de s'en tenir à tout prix au calendrier électoral établi. En outre, la tactique de Karl Rove – pariant sur la mobilisation des électeurs conservateurs sur des questions de morale comme les mariages homosexuels – s'est avérée particulièrement efficace pour reléguer au second plan les développements de l'occupation en Iraq. La visibilité politique de la question iraquienne est donc non seulement différente de celle assumée en Europe, mais elle s'est faite récemment encore plus modeste.

POLITIQUE ETRANGÈRE
ET POLITIQUE INTÉRIEURE AUX ÉTATS-UNIS

Pour l'Administration Bush, l'urgence est de se débarrasser de la guerre en Iraq en la découplant de la politique intérieure. Les élections prévues devraient formaliser un retour à l'autonomie pour l'Iraq, sur le modèle de ce qui a été fait en Afghanistan. Les dimensions conjoncturelles du conflit ont été brillamment maîtrisées pour ne pas interférer avec l'élection présidentielle. L'administration cherche à poursuivre dans cette voie et, si elle réussit, l'Iraq risque de disparaître complètement de l'horizon de l'opinion publique américaine. Toutefois, le legs essentiel de cette guerre, celui qui va demeurer, est institutionnel : l'impressionnant renforcement de la puissance présidentielle.

(15) Karlyn BOWMAN, *America After 9/11*, *op. cit.*

A la différence de son père après la première guerre du Golfe, G.W. Bush a réussi à transformer le conflit iraquien – et plus généralement ses victoires en politique étrangère – en soutien électoral. Contrairement à la première guerre du Golfe, la seconde était profondément liée à la défense du territoire américain contre les agressions terroristes : c'est la raison pour laquelle le capital politique engrangé a pu être converti en soutien sur la scène intérieure. La manœuvre a d'autant plus facilement réussi que les circonstances exceptionnelles issues des attentats ont donné des possibilités inégalées d'action au Président. Comme il l'a lui-même déclaré à l'issu des élections présidentielles, il entend maintenant dépenser ce capital politique (16).

Plus généralement, la configuration institutionnelle qui s'est mise en place depuis l'élection de 2000 est porteuse d'un renouveau de la «*présidence impériale*» telle que l'avait diagnostiquée Arthur M. Schlesinger en 1973. Aucun des contre-pouvoirs traditionnels à l'action présidentielle – la Cour suprême, la presse ou le Congrès – n'est en mesure de bloquer les initiatives d'un Président qui s'est posé en garant de la sécurité américaine dans la guerre contre le terrorisme et qui – au nom de ce principe – bénéficie de facilités pour s'affranchir des obstacles institutionnels réguliers.

De ce point de vue, la politique extérieure a clairement des prolongements dans la politique intérieure (17). L'effacement entre les deux domaines contribue directement à accroître le pouvoir de l'exécutif : en effet, au nom de situations exceptionnelles en politique étrangère, le Président peut agir avec moins de contraintes en politique intérieure. L'exemple le plus évident est celui de la sécurité du territoire (*homeland security*), car l'équipe présidentielle a été en position de faire passer de profondes réformes institutionnelles qui auraient été totalement impensables au tout début du premier mandat de Bush. Après les attentats du 11 septembre, le pouvoir central a pu se renforcer en mettant en avant la guerre contre le terrorisme – dont l'invasion de l'Iraq est censée faire partie. Le rapport de la Commission d'enquête du Congrès sur la prévention des attentats du 11 septembre, rendu public en juillet 2004, a débouché sur des propositions en faveur d'une coordination accrue des agences de renseignement aux États-Unis. La proposition la plus récente est fondée sur la nomination d'un chef du renseignement qui chapeauterait toutes les agences et obtiendrait le rang de ministre (18). Quant au ministère de la Sécurité du territoire (*Department of Homeland Security*) institué en 2002, il intègre également des agences aussi diverses que les services de l'immigration (*Immigration and Naturalization*

(16) Cf. par exemple l'article de James HARDING, «A polarising President gets his chance to become a Republican Roosevelt», *Financial Times*, 19 janv. 2005.

(17) Sur le renforcement du pouvoir présidentiel, cf. le livre récent de Vincent MICHELOT, *L'Empereur de la Maison-Blanche*, Armand Colin, Paris, 2004.

(18) Pour le moment, le renseignement américain est divisé en 15 agences qui dépendent de 6 ministères différents pour un budget total d'environ 40 milliards de dollars. L'idée de créer un responsable en chef (un «tsar») n'est pas nouvelle puisqu'elle remonte aux années 50, mais elle semble maintenant bénéficier d'un réel soutien.

Services), les gardes-côtes (*US Coast Guard*), les services des douanes, la *Transportation Security Administration* (l'organisme chargé de la sécurité dans les transports), la gestion des matériaux nucléaires (*Strategic National Stockpile*) ainsi que, dans une certaine mesure, la coordination des services d'incendie et de police des Etats. C'est d'une intégration sans précédent depuis la création du ministère de la Défense en 1947 qu'il s'agit et elle se fait bien au nom d'une menace extérieure. Elle illustre parfaitement la disparition de contrepoids internes susceptibles de limiter les abus du pouvoir.

En effet, face à cette évolution, ni la Cour suprême ni la presse ne constituent de véritables contre-pouvoirs. Lors de la crise iraquienne, la presse a pratiqué la collaboration plutôt que la confrontation avec le Président : les journalistes « embarqués » (*embedded*) avec les forces américaines ont été de pures et simples relais de la communication militaire. Quant à la Cour suprême, elle s'est réfugiée depuis longtemps dans le respect de l'exécutif sur les questions de politique étrangère : la diplomatie et la guerre étant considérées comme des questions « politiques » par excellence, la Cour ne se permet pas d'intervenir sur ces thèmes. Seul le Congrès est légalement habilité à bloquer les initiatives présidentielles (19) ; c'est le *War Powers Act* de 1973 qui encadre toujours les relations entre Présidence et Congrès sur ce point : cette loi prévoit que le Président ne pourra engager des troupes armées dans un conflit qu'à condition que le Congrès vote une déclaration de guerre, qu'une loi spécifique votée par le Congrès l'y autorise ou qu'une situation d'urgence nationale ou une attaque contre les troupes ou les intérêts américains l'y contraigne ; dans ce dernier cas, le Président devra notifier le Congrès dans les 48 heures pour obtenir une déclaration de guerre sans laquelle les troupes devront être retirées du théâtre d'opération dans un délai de 60 jours, pouvant être étendu à 90 jours. En réalité, cette série de barrières est essentiellement formelle comme l'a abondamment souligné Louis Fisher (20). Dans la pratique, en effet, jamais un Président depuis 1973 n'a sollicité de la part du Congrès une déclaration de guerre. Toutes les interventions militaires se sont faites selon un calendrier qui permettait un retrait des troupes dans un délai inférieur à 60 jours ou alors après que le Président avait obtenu du Congrès une résolution qui vaille autorisation mais qui ne porte pas le nom de « déclaration de guerre » !

Cette logique a été poussée jusqu'à l'absurde dans le cas de la guerre en Iraq. L'abdication du Congrès a été évidente. C'est bien le Président Bush qui a déterminé l'ensemble des termes du débat. Comme l'évoquait déjà

(19) Cf. sur ce point Vincent MICHELOT, « Les mécanismes décisionnels de la politique étrangère », *Questions internationales*, n° 3, sept.-oct. 2003, pp. 57-65. Le Centre français sur les Etats-Unis (CFE) à l'IFRI a publié aussi une note sur la question : Barthélemy COURMONT, *Les Pouvoirs de guerre en débat à Washington*, 2003, disponible sur le site Internet www.cfe-ifri.org.

(20) Ce chercheur en droit constitutionnel travaillant pour le CRS (Congressional Research Service) est un spécialiste de la séparation des pouvoirs. Cf. son dernier texte, « Deciding on the war against Iraq : institutional failures », *Political Science Quarterly*, vol. CXVIII, n° 3, aut. 2003, pp. 389-410.

Hamilton dans les *Federalist Papers* en 1788, lorsque les temps sont troublés, le Congrès considère qu'il a moins de sources d'information que le Président pour juger de la situation (21). Sur ce point, le diagnostic d'Hamilton est toujours d'actualité : en 2002-03, le Congrès était ainsi totalement dépendant de la présidence pour ses sources d'information ; malgré ses différents organes d'analyse, il ne disposait d'aucun canal autonome de renseignement (22). A l'inverse, le Président dispose de son propre conseiller à la sécurité nationale (*National Security Adviser*) et peut aisément filtrer les informations. L'avantage pour le Président est non seulement indéniable, mais largement incontestable. Cet état de fait est en effet le résultat d'un des privilèges de l'exécutif ressortant de l'action régaliennne de l'Etat ; le privilège de l'exécutif permet au Président de pouvoir disposer de conseillers personnels sans que plane une menace de témoignage devant un tribunal ou de comparution devant le Congrès (23). Dans ces conditions et, là encore, avec une utilisation habile du choc issu des attentats, le Congrès a été réduit à une chambre d'enregistrement des initiatives présidentielles. Non seulement la création du ministère de la Sécurité du territoire s'est faite sans difficulté (le vote final du Sénat était de 90 sur 100!), mais le vote de soutien à la guerre en Iraq a lui aussi été un succès présidentiel à l'automne 2002 (226 représentants à la Chambre contre 133 et 77 sénateurs contre 23). Enfin, les élections de novembre 2004 ont renforcé encore un peu plus la position présidentielle. Avec 279 grands électeurs, près de 59 millions de voix – soit 51 % des participants –, le succès est complet. Au Congrès, les gains sont tout aussi spectaculaires : accroissement des majorités au Sénat (de 51 à 55) et à la Chambre des Représentants (231 Républicains sur 435 membres). Enfin, 5 Etats ont basculé chez les Républicains. Un tel succès partisan semble affaiblir d'autant la capacité réactive des contre-pouvoirs à l'action présidentielle.

* *
*

La guerre en Iraq a donc accéléré le phénomène de concentration du pouvoir présidentiel. Le cadre issu du scandale du «Watergate» il y a trente ans a une fois de plus montré ses limites. Comme toutes les guerres, celle du printemps 2003 permet d'accroître la marge d'action présidentielle. C'est

(21) A l'origine, les *Federalist Papers* sont des articles de presse publiés pour convaincre les Américains de ratifier la nouvelle Constitution de 1787. Rédigés par Alexander Hamilton, James Madison, et John Jay, ils constituent depuis le commentaire classique des institutions américaines.

(22) Outre le CRS, le Congrès dispose du Government Accountability Office (GAO depuis 1921 – l'appellation traditionnelle «Accounting» a été abandonnée en juillet 2004) et du Congressional Budget Office (CBO depuis 1974). Tous les trois sont spécialisés dans l'analyse de l'information et sa traduction éventuelle en projet de loi. Aucun des trois ne dispose en revanche de moyen de collecte indépendante de l'information et du renseignement.

(23) La déposition de Condoleezza Rice devant le Congrès en avril 2004 a été presque plus difficile à négocier que celles du Président et du vice-Président eux-mêmes quinze jours plus tard!

sans doute là l'héritage le plus évident de la guerre d'Iraq et c'est aussi ce qui est le plus porteur de difficultés pour le futur. Theodore Lowi avait déjà souligné l'isolement croissant des Présidents modernes en mettant l'accent sur la personnalisation du pouvoir issue de la télévision (24).

Ce diagnostic s'applique plus que jamais pour l'Administration Bush, mais cette fois d'un point de vue institutionnel. George W. Bush a en effet isolé la présidence pour la protéger et la renforcer. Il a signé en 2002 un décret présidentiel (*executive order*) pour rendre beaucoup plus difficile l'accès aux archives présidentielles; le vice-Président Dick Cheney a refusé de divulguer le nom des participants à sa *task force* sur l'énergie et, plus généralement, l'exécutif s'est rendu le moins disponible possible pour le Congrès. On a également appris, au moment où le rapport de la Commission d'enquête sur le 11 septembre a été publié, combien les pressions de la Maison-Blanche ont été fortes pour écourter l'enquête et limiter les pouvoirs de la Commission ou le nombre de documents auxquels elle pouvait avoir accès. La logique qui préside à cette orientation est celle d'un rapport de force brut (25). De ce point de vue, la présidence Bush représente un sommet dans l'évolution de la présidence moderne, en particulier depuis Reagan. La pratique du pouvoir de George W. Bush est non seulement une application quasi militaire de toutes les règles de fonctionnement de la présidence administrative, mais aussi une volonté affirmée de restauration de la présidence d'avant le «Watergate» ou de la présidence Reagan. Avec Bush, la présidence redevient bien cette «chaire magistrale» (*bully pulpit*) que décrivait Theodore Roosevelt au début du XX^e siècle. La présidence étant dans une telle position de force, les risques de franchissement de la ligne rouge sont d'autant plus élevés.

(24) Theodore LOWI, *The Personal President: Power Invested, Promise Unfulfilled*, Cornell University Press, Ithaca, 1985.

(25) C'est la thèse de John W. DEAN dans un ouvrage au titre révélateur: *Worse Than Watergate: The Secret Presidency of George W. Bush*, Little Brown & Co., New York, 2004.