

## 4. LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DES ÉTATS-UNIS

Responsable : Guillaume Parmentier

Pierre MELANDRI et Justin VAÏSSE

*La politique étrangère de George W. Bush*

Michael E. KRAFT

*La politique de l'environnement aux Etats-Unis :  
facteurs déterminants, internes et internationaux*

Ivo DAALDER et Karla NIETING

*La stratégie de défense anti-missiles des Etats-Unis*

# LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE GEORGE W. BUSH

PAR

PIERRE MELANDRI (\*)

ET

JUSTIN VAÏSSE (\*\*)

La politique étrangère de George W. Bush a poursuivi les trois grandes priorités qui, depuis la fin de la Guerre froide, ont dominé les relations des États-Unis avec l'étranger : éviter, l'URSS disparue, de laisser la tentation isolationniste séduire un pays désormais sans ennemi à sa taille ; s'assurer que le nouveau système international – la « globalisation » – serve les intérêts américains, en promouvant la démocratie de marché, et ne vienne pas, tout au contraire, aggraver ce qu'ils considéraient désormais comme les principales menaces pour leur sécurité : la guerre informatique, la propagation du terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive, voire une combinaison des trois ; préserver la position dominante d'« Empire du Milieu », de puissance hégémonique unique à laquelle ils avaient été propulsés.

Dans ce cadre général, la politique initiale de l'Administration Bush a été caractérisée par une tension qui a été fréquemment relevée. D'un côté, elle n'a cessé de clamer sa détermination à agir sans se sentir liée ni par les approches que ses prédécesseurs démocrates avaient privilégiées, ni par les pressions de ses partenaires et alliés. De l'autre, elle s'est efforcée d'éviter les retombées les plus négatives qu'une telle attitude était de nature à engendrer. Cette tension a paru souvent s'incarner dans les divergences qui ont pu opposer, au sein d'une équipe très professionnelle et expérimentée, les partisans d'une ligne « dure » : le secrétaire à la Défense, Donald Rumsfeld ; le vice-président Dick Cheney ; les tenants, derrière le secrétaire d'État Colin Powell, d'une diplomatie prenant davantage en compte les acquis du passé et les préoccupations des alliés ; Condoleezza Rice, la conseillère du Président pour les questions de sécurité, occupant une position intermédiaire autant que l'on ait pu en juger ; le père de l'actuel président, dont le

(\*) Professeur à l'Université Sorbonne-Nouvelle (Paris III).

(\*\*) Enseignant à l'Institut d'études politiques (IEP) de Paris.

rôle en coulisses, probablement important, est aujourd'hui encore impossible à jauger.

#### LES PREMIÈRES ORIENTATIONS

Jusqu'au 11 septembre, la politique étrangère de Bush s'est ainsi assez largement identifiée à l'annonce de décisions visant à la démarquer des choix que l'équipe Clinton avait faits et aux avatars de ces choix à l'épreuve des faits. La priorité des dirigeants républicains a paru être en effet d'afficher leur « différence », voire leur rupture, avec le passé, en mettant un nouvel et vigoureux accent sur la politique traditionnelle de sécurité, sans renoncer, il est vrai, à la promotion de l'ouverture des marchés. « *Change vs. more of the same. It's the economy, stupid. Don't forget about health care.* » Parodiant cette formule sur laquelle, en 1992, Clinton avait bâti son succès, la politique de George W. Bush semble s'être fondée sur le triptyque : « *Change vs. more of the same. It's the national security, stupid. Don't forget about free trade.* »

#### *Ne pas oublier l'économie...*

Le nouveau Président a ainsi multiplié les prises de position en faveur de la poursuite d'une politique de réduction ou d'élimination des barrières douanières. L'intensité de son intérêt pour ce dossier s'est traduit dans le choix d'un diplomate habile et expérimenté, Robert Zoellick, comme *Special Trade Representative*, et par celui d'un proche, Don Evans, comme secrétaire au Commerce. Elle s'est également manifestée dans ses multiples appels en faveur d'un renouvellement de la législation *fast track* (rebaptisée *Trade Promotion Authority*), dans l'achèvement du processus d'adhésion de la Chine à l'OMC, et dans son soutien enthousiaste à deux grands projets : la négociation d'une Zone de Libre-Echange Américaine (ZLEA) s'étendant « du Yukon au cap Horn », et le lancement d'un grand round douanier que, à Seattle, en novembre 1999, Clinton avait préféré, pour des raisons intérieures, saborder.

Même sous cet aspect, en effet, la continuité ne doit pas être exagérée. A partir de 1997-1998, le zèle libre-échangiste que l'Administration précédente avait initialement affiché s'était déjà ostensiblement effrité devant la résistance des syndicats et des élus démocrates au Congrès. Par ailleurs, dès son arrivée, l'équipe républicaine n'a pas hésité à remettre en cause ce qui avait peut-être été la principale contribution de l'Administration Clinton à la stabilité économique et financière internationale : l'organisation, par les États-Unis, en coopération avec le FMI, d'opérations de rescousse financière en faveur de certains pays en situation précaire. Le nouveau secrétaire au Trésor, Paul O'Neill, s'est empressé d'exprimer son refus de voir les États-Unis

jouer les « pompiers » et se substituer au seul véritable pare-feu, le marché. La gestion des éventuelles crises financières a par ailleurs été retirée aux « pros » du Trésor et du Fed, et confiée à une équipe de la Maison Blanche dirigée par C. Rice et Lawrence Lindsey, le principal conseiller économique du Président.

Ce n'était là qu'un exemple de la volonté générale de rupture avec le passé, volonté qui a revêtu bien d'autres aspects. Elle s'est reflétée, par exemple, dans la détermination affichée de nouer des relations beaucoup plus étroites avec un hémisphère occidental que Clinton avait relativement négligé. Elle s'est exprimée dans une des toutes premières décisions que Bush ait arrêtées : celle de renouer avec la politique de l'Administration Reagan supprimant les subventions gouvernementales aux organisations de planning familial donnant des conseils ou une aide en matière d'avortement. Mais elle s'est surtout concentrée sur la quête d'une « politique réaliste », par opposition à une approche clintonienne dénoncée comme irréaliste ou naïve. Cette quête a paru largement s'inspirer de deux slogans : « Sécurité d'abord » et « *America First* ».

### *...mais sécurité d'abord*

Alors que l'Administration Clinton avait souvent donné l'impression de s'en remettre à la « globalisation » pour résoudre, dans le long terme, la plupart des problèmes, l'équipe républicaine a cherché à s'identifier à une approche beaucoup plus prudente sinon pessimiste des questions géopolitiques, une approche mettant beaucoup plus l'accent sur les questions militaires, et s'efforçant de substituer une sorte de « principe de précaution » à la politique de « risque calculé » que Clinton avait embrassée.

Cette dernière préoccupation a pris très tôt la forme d'un réexamen systématique – ne dédaignant ni les effets rhétoriques, ni même les gestes dramatiques – de certaines options antérieures jugées par trop iréniques ou « romantiques ». La Chine s'est ainsi retrouvée déclassée du statut de « partenaire » à celui de « compétiteur » stratégique. Qualifiée de « proliférateur actif », la Russie s'est vue menacée de rétrogradation dans la hiérarchie des interlocuteurs des Etats-Unis. Alors que l'Administration Clinton avait paru à deux doigts de conclure un accord important avec Pyongyang, la Corée du Sud a vu sa politique de rapprochement (*sunshine policy*) avec le Nord désavouée publiquement.

Quant à la volonté de la nouvelle équipe de mettre beaucoup plus l'accent sur la dimension militaire de la sécurité, elle s'est traduite dans trois efforts en particulier. Le premier a consisté à adapter l'appareil militaire à certains des nouveaux défis (guerre informatique, lutte contre le terrorisme et contre la prolifération des armes de destruction massive) en train de se profiler, et à ériger la défense du territoire continental (*Homeland Defence*) en absolue priorité. Le second a visé à réduire la dépendance des Etats-Unis de la tradi-

tionnelle politique de dissuasion nucléaire associée au vieux monde bipolaire : d'un côté, une vaste réflexion sur la modernisation et la refonte des forces conventionnelles a débouché sur de nouvelles recommandations soumises à l'automne 2001 au Congrès (renoncement à la doctrine des « deux guerres régionales simultanées »; redéploiement de l'Europe vers une Asie jugée le théâtre des principaux périls; création d'unités souples et mobiles susceptibles d'être rapidement projetées en des lieux éloignés; mise en œuvre de la *Revolution in Military Affairs* (RMA) pour permettre, entre autres, à la technologie de concrétiser le « rêve » de la « guerre sans morts (américains) » poursuivi depuis longtemps par les États-Unis).

Le troisième effort a été de renforcer l'invulnérabilité (et ce faisant la suprématie et la marge de manœuvre) des États-Unis face aux futures menaces, à travers une maîtrise de l'espace considérée comme vitale désormais, et l'édification d'un système de défense antimissile beaucoup plus ample que celui que Clinton avait envisagé, un système capable d'intercepter les fusées ennemies non seulement à leur arrivée, mais aussi presque aussitôt après leur mise à feu (*boost phase*), voire en pleine trajectoire. Ce projet avait pour principaux mérites de répondre à l'anxiété que la menace des programmes balistiques des *rogue states* avait pu susciter depuis l'été 1998, chez nombre d'Américains, et de favoriser des percées technologiques dont profiteraient à la fois l'économie nationale et les grandes industries concernées.

Il n'en était pas moins sans danger, et risquait en particulier de remettre en cause, au profit d'une technologie dont la viabilité était encore loin d'être prouvée et dont la mise en œuvre serait loin de garantir une absolue sécurité, les grands piliers sur lesquels depuis longtemps la stabilité stratégique avait été fondée (le Traité ABM de 1972 en particulier). Mais, peu importait à une Administration déterminée à créer précisément un nouveau « cadre stratégique » destiné à remplacer celui de la Guerre froide, dont l'ABM n'était, à ses yeux, qu'une « relique », à une Administration surtout dont l'autre priorité (*America First*) consistait précisément à libérer les États-Unis des contraintes que les accords, alliances et institutions multilatérales avaient pu leur imposer, et à pratiquer un « multilatéralisme à la carte » qui allait souvent être difficile à distinguer d'un « unilatéralisme déterminé »!

Cette inflexion a de façon plus générale revêtu trois aspects : une prise de distance (en Irlande du Nord et surtout au Proche-Orient) avec certaines médiations dans lesquelles Clinton s'était lancé; l'expression de fortes réticences à voir les troupes américaines accaparées par le « *nation building* » et autres opérations de maintien de la paix au détriment de la préparation au combat; enfin, et surtout, une méfiance à fleur de peau, proche de la répugnance, pour des traités menaçant de porter atteinte à la liberté d'action des États-Unis ou à leur souveraineté (le Traité d'interdiction complète des essais, TICE; la Convention d'Ottawa interdisant les mines antipersonnel;

la Convention de Rome instaurant une Cour pénale internationale; le Protocole de Kyoto sur le réchauffement climatique; le texte négocié pour permettre l'application de l'accord de 1972 sur les armes biologiques; le projet de l'OCDE pour la lutte contre les paradis fiscaux).

### *Lobbies intérieurs et réalités extérieures*

Cette politique reflétait largement l'expérience, presque exclusivement nationale, voire texane, du nouveau président, l'assurance tirée par le pays, de son histoire à succès (encore illustrée par sa performance économique au cours des dernières années), et le poids des intérêts locaux sur un Congrès bien décidé à réaffirmer, avec la fin de la Guerre froide, son influence face à la Maison Blanche. Elle semblait quelque peu s'inspirer d'une mentalité de « ligne Maginot », de l'espoir de voir les États-Unis promouvoir leurs intérêts moins à travers des engagements diplomatiques au coût élevé, que grâce à la réalisation d'une posture militaire irrésistible et d'une forme d'invulnérabilité. Mais, elle s'est heurtée à trois types de difficultés, lesquelles ont résulté de l'inadéquation entre une rhétorique surtout à usage interne et un certain nombre de réalités externes, de la mobilisation croissante que l'« unilatéralisme » américain n'a pas tardé à susciter à l'étranger, mais aussi, de façon plus surprenante, des oppositions que certaines de ses manifestations ont provoquées dans une partie de l'opinion et du Congrès.

Ainsi, l'Administration Bush a très vite été conduite à mettre de l'eau dans son vin pour tenir compte de réalités impossibles à ignorer, même pour le géant américain. Cela a été vrai de ses professions de foi économiques : l'Administration a vite démontré (comme au demeurant l'Administration Clinton l'avait fait quand elle s'était résignée, en décembre 1997, à voler au secours de la Corée) que ses credo libéraux sur le fonctionnement des marchés financiers s'arrêtaient, dans le cas de la Turquie comme dans celui de l'Argentine, là où les impératifs plus globaux de stabilité commençaient; de même, son attitude protectionniste face aux importations d'acier a suggéré que ses serments libre-échangistes pouvaient n'être que des sermons opportunistes.

L'évolution a été encore infiniment plus sensible sur le plan géopolitique. Certes, la politique de durcissement à l'égard de Pékin a paru dans un premier temps confortée et légitimée par la confrontation qui a opposé, en avril, les deux pays autour d'un avion-espion américain; dans la foulée, Bush est même allé jusqu'à rompre avec la politique traditionnelle d'ambiguïté stratégique suivie jusqu'ici par tous les dirigeants de l'Amérique, et à affirmer que celle-ci devrait « faire tout ce qui est nécessaire » si Taiwan était victime d'une agression militaire. Pourtant, par la suite, il n'a guère hésité à répondre aux efforts que les *leaders* chinois ont déployés pour détendre

l'atmosphère et préserver des relations essentielles pour le succès de leur projet économique et, par ricochet, pour leur survie politique.

Le tournant a encore été plus marqué dès lors qu'il s'est agi de la Corée du Nord (avec laquelle Washington a fini par se dire disposé à négocier, sans grand succès jusqu'ici il est vrai) des Européens ou du Kremlin. Très vite, soucieuse d'atténuer l'impact négatif sur ses alliés de ses projets de retrait des Balkans, l'Administration s'est empressée de préciser, par la voix de Colin Powell, que rien ne serait décidé sans consultation préalable étroite des pays du Vieux Continent, et elle a même fini par donner son feu vert à une mission (presque exclusivement européenne il est vrai) de l'OTAN en Macédoine.

De même, après avoir paru ignorer les demandes de Vladimir Poutine, lequel souhaitait rapidement le rencontrer, Bush a déclaré, au sortir de leur premier entretien en juin, avoir « *vu dans l'âme* » du *leader* du Kremlin et affirmé qu'il était un homme en qui pouvaient avoir confiance les Américains. Sans doute avait-il conclu qu'il était impossible de tenir en quarantaine la Russie tout en poursuivant les objectifs que sont l'abolition de l'ABM et l'expansion de l'OTAN, objectifs dépendant assez largement de la bonne volonté de Moscou ! Cette conclusion n'avait pu qu'être confortée par la crainte de voir Moscou et Pékin se rapprocher dans le cadre d'une politique anti-hégémonique et développer un « partenariat stratégique » tourné de toute évidence contre l'Amérique.

### *Un regain d'anti-américanisme*

C'est là, il est vrai, une des multiples manifestations de la deuxième catégorie de difficultés que la politique étrangère de Bush n'a pas tardé à rencontrer. En effet, cette dernière a inspiré rapidement, à nombre de partenaires ou alliés, le même reproche que celui formulé à propos de la politique intérieure, par les *leaders* démocrates du Congrès : celui de refléter une approche du type « *my way or the highway* ». Portant à son paroxysme la tendance que les Etats-Unis avaient manifestée depuis de longues années à nourrir une vision de plus en plus unilatérale et égoïste de leurs intérêts, elle a provoqué un regain d'anti-américanisme et d'esprit de résistance à l'étranger.

Sur un plan général, la multiplication des proclamations, par les nouveaux dirigeants, de leur droit à décider seuls de ce qui était bon pour leur nation, a exacerbé l'image d'une Amérique encline à retenir davantage les privilèges que les devoirs de sa situation hégémonique, à prétendre à la fois prôner le multilatéralisme économique et se réfugier dans un souverainisme politique, à dicter les règles internationales pour s'octroyer immédiatement après le droit d'y déroger, à dire aux autres nations : « faites ce que nous disons, pas ce que nous faisons ». Cet agacement, qui s'était d'une certaine façon institutionnalisé dans l'exclusion des Etats-Unis des deux Commis-

sions des droits de l'homme et des narcotiques des Nations Unies, s'est manifesté, sur le terrain, par les cris de « *Bully Bush* » lors de la venue de Bush en Europe en juin.

Deux décisions ont particulièrement suscité la perplexité ou l'irritation. La première a été celle, annoncée par Donald Rumsfeld à Munich dès février, confirmée par Bush le 1<sup>er</sup> mai, et concrétisée par la présentation, durant l'été, de divers projets et essais, de la réalisation d'un système de défense antimissiles susceptible d'irriter la Russie et, bien davantage encore, la Chine (dont l'arsenal nucléaire limité risquait de se voir rapidement neutralisé), de provoquer une course aux armements offensifs, et d'handicaper la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive.

L'anxiété des Européens a, il est vrai, sans doute été quelque peu atténuée par le ralliement de la nouvelle Administration Bush à un système encore très flou mais beaucoup plus large que le bouclier strictement « national » (l'adjectif a délibérément été supprimé) que Clinton avait envisagé. Ce choix a atténué la crainte d'un « découplage » de la défense des Etats-Unis, de celle de leurs alliés, dans la mesure où le système pourrait éventuellement être étendu au territoire de ces derniers. Les réticences des Européens ont dû également être en partie érodées par les efforts des Américains pour convaincre Moscou de leur volonté de créer un « nouveau cadre stratégique » et de procéder à une nouvelle réduction des arsenaux atomiques ardemment souhaitée par une Russie incapable d'entretenir les armes héritées de l'Union soviétique. Dans ce contexte, la décision de Washington de se retirer du Traité ABM a suscité moins d'hostilité que ce que l'on pouvait escompter.

Mais, en réalité, c'est sans doute une deuxième affaire qui a valu à la politique américaine les jugements les plus sévères, et déclenché contre elle une véritable vague protestataire : ignorant un engagement qu'il avait pris au mois de septembre précédent, George W. Bush a bientôt annoncé (mars 2001) qu'il ne chercherait pas à réguler les émissions de dioxyde de carbone, décision qui équivalait à un rejet définitif du Protocole de Kyoto que l'Administration Clinton avait signé, mais que, devant l'hostilité du Sénat, elle s'était gardée de faire ratifier. Venant d'un pays à l'origine de 25 % des émissions avec seulement 4 % de la population dans le monde, cette décision a paru l'indice d'une dangereuse ignorance de l'interdépendance écologique en cette ère de « globalisation », comme d'une déconcertante indifférence aux préoccupations de plus d'une centaine d'autres nations. Cet impact négatif n'a pu qu'être exacerbé par les propos à travers lesquels Bush a tenté de se justifier : « *because, first thing first, there are the people who live in America* ».

Cette affirmation du droit de la puissance hégémonique de fonder sa politique, quel qu'en soit l'impact écologique, sur une approche nationale étroite et exclusive, a suscité de vives critiques des dirigeants alliés, et pro-

voqué des manifestations contre un président qualifié de « *Toxic Texan* », contre un parti républicain identifié à un « Jack l'Éventreur » en matière d'environnement, et contre une Amérique vilipendée comme « le plus grand pollueur » de l'humanité. En Europe, à l'approche de l'été, l'anti-américanisme semblait ainsi connaître un regain de vitalité, alors même qu'un certain nombre de traits de la civilisation étatsunienne (la peine de mort, la large diffusion des armes à feu, le faible niveau de protection sociale) étaient de plus en plus couramment dénoncés.

Parallèlement, tandis qu'au Moyen-Orient la situation ne cessait de se dégrader, la colère dans le monde arabe et musulman montait contre une Amérique qui avait elle-même concédé que des sanctions « intelligentes » (*smart*) devaient être substituées à celles (apparemment stupides) auxquelles, depuis une dizaine d'années, le peuple irakien avait été vainement exposé, et qui avait été accusée de laisser le nouveau premier ministre israélien, Ariel Sharon, reprendre pied dans certains des anciens territoires occupés que l'Autorité palestinienne s'était vu rétrocédés. Le ressentiment s'amplifiait quand, face aux attaques dont Israël y faisait l'objet, l'Administration décidait de se retirer d'une conférence organisée par l'ONU à Durban (en Afrique du Sud).

Conscients du danger, les dirigeants républicains multipliaient alors les efforts pour y parer. Bush se lançait dans une grande campagne de relations publiques pour redresser l'image négative de son Administration et de l'Amérique. Protestant de sa meilleure volonté, il proclamait son souci sincère d'écouter attentivement ses partenaires et alliés, affirmait sa foi dans les vertus de l'humilité mais aussi sa détermination à défendre ce qui, à ses yeux, était juste pour son pays et pour le monde. Bref, sur le fond, rien n'était fondamentalement changé. « *Des mots doux, une ligne dure* », concluait un observateur, non sans lucidité.

### *Les réticences du Congrès*

Toute l'ironie était, et ce fut la troisième difficulté sur laquelle la politique étrangère de Bush finit par buter, qu'aux États-Unis mêmes, certains de ses aspects étaient toujours davantage contestés et que, pour la mise en œuvre de ses projets en matière de sécurité, les principaux obstacles semblaient venir, à la fin de l'été, du Congrès.

La situation a été en effet profondément modifiée au sein de ce dernier quand, fin mai, les Républicains ont perdu la majorité au Sénat. Trois dimensions de la politique étrangère s'en sont trouvées directement affectées. Tout d'abord, déjà contestés par les manifestations massives qui ont marqué les grand-messes du libre-échange (sommet des Amériques à Québec, rencontre avec les Européens à Göteborg, sommet du G-8 à Gênes), les projets de l'Administration en matière de politique commerciale ont été hypothéqués par les réticences des élus démocrates du Congrès à voter le *fast-*

*track* sans lequel le Président américain aura les pires difficultés à rallier ses partenaires à tout accord de grande portée.

Ensuite, en renonçant à contrôler les émissions de dioxyde de carbone, Bush savait qu'il allait à l'encontre des vœux de la majorité de ses concitoyens. Mais, à l'instar de Clinton, il s'est sans doute persuadé que ceux-ci lui pardonneraient encore moins le relèvement des prix de l'énergie que l'instauration desdits contrôles aurait probablement produit. Et il avait décidé d'axer non pas sur la conservation, mais sur la production, sa politique de l'énergie. Seulement, sa décision d'aller à l'encontre des sentiments dominants du pays a été d'autant plus mal accueillie qu'elle semble bien avoir renforcé deux images négatives que, chez nombre de ses concitoyens, ses choix intérieurs avaient commencé à lui coller : celle d'un représentant de l'*America, Inc.*, indifférent aux soucis quotidiens des Américains moyens mais attentif et dévoué à une poignée de gros intérêts privés (pétroliers en particulier), et celle d'un « conservateur extrachromosomique » (qui avait paru prêt à autoriser la présence dans l'eau de taux élevé d'arsenic!).

Sa position s'est encore détériorée quand, après la conférence de Bonn de la fin juillet (où 178 pays se ralliaient en principe à un texte permettant d'appliquer le Traité), les Démocrates ont commencé à étendre leurs attaques – jusqu'ici centrées sur sa politique intérieure – à la politique étrangère, lui reprochant d'« isoler » et ce faisant d'« affaiblir ». En août, surtout, les projets militaires de Bush semblaient buter sur deux difficultés. Tout d'abord, ses plans en matière de défense antimissile paraissaient partiellement contestés. Certes, les Démocrates n'étaient pas opposés à l'idée, mais ils ne lui accordaient pas la même priorité, insistaient sur leur souci de ne pas voir le Traité ABM unilatéralement dénoncé et, du coup, refusaient les mesures précipitées que Rumsfeld avait annoncées.

Ensuite, les réformes que le secrétaire à la Défense voulait imposer au Pentagone achoppaient sur le scepticisme des chefs militaires, lesquels jugeaient certaines de ses prémisses non fondées (en particulier sa volonté de voir la défense des Etats-Unis reposer de moins en moins sur leur présence dans des bases éloignées) et refusaient de voir les investissements que sa mise en œuvre requerrait, entraîner des réductions des troupes au moment même où, selon eux, la multiplication des missions rendait nécessaires des effectifs plus élevés. Ils savaient pouvoir trouver, comme à l'accoutumée, un large écho au Congrès. Enfin et surtout, l'impasse semblait d'autant plus difficile à surmonter que toute forte augmentation des dépenses militaires était prohibée. La politique étrangère de sécurité que Bush avait érigée durant la campagne en priorité semblait directement pâtir de ce qui avait été son premier objectif dans la réalité : conjuguées au ralentissement de l'économie, les réductions fiscales radicales que Bush s'était empressé de faire voter (1 350 milliards) menaçaient de contraindre l'Administration à puiser dans les ressources de la Sécurité sociale – une mesure

que des Démocrates ne manqueraient sans doute pas de vilipender – pour seulement équilibrer un budget présenté comme fortement excédentaire au début de l'année!

#### LES SUITES DU 11 SEPTEMBRE 2001

Alors que septembre 2001 commençait, la politique de Bush semblait ainsi pâtir du télescopage entre deux approches que le nouveau président avait tenté de concilier : celle d'un Etat identifié, sur le plan intérieur, au mieux à un mal nécessaire, et au pire à une bureaucratie inefficace arrachant aux citoyens des revenus qui leur appartenaient et qu'ils savaient, beaucoup mieux que lui, utiliser (« *Le Congrès est en vacances. Le pays se porte mieux* », avait-il encore lancé durant l'été); celle d'un Etat en charge, sur la scène planétaire, de la sécurité nationale et devant dès lors disposer des ressources indispensables.

C'était là, il est vrai, deux visions que Reagan avait réussi à combiner, au prix d'un envol du déficit du budget. Seulement, depuis les années 1980, beaucoup de choses avaient changé. Non seulement « l'Empire du Mal » avait été défait, mais le crédit des Etats-Unis n'était plus ce que, encore en 1981, il était : de principal créancier du monde, ils étaient passés au statut de pays le plus endetté (avec un déficit de la balance des paiements courants de 500 milliards en 2000). Aussi la politique étrangère de Bush paraissait-elle en difficulté : son principal fondement, le développement de la puissance militaire, semblait bien devoir buter sur le manque de ressources budgétaires; dans le même temps, beaucoup le jugeaient sous bien des aspects moins adapté que d'autres (la diplomatie, la gestion des conflits et le *nation building*), aux grands problèmes que rencontrait la diplomatie américaine.

#### *Une nouvelle ligne extérieure*

C'est alors que les attentats du 11 septembre ont subitement tout changé, donnant au Président, dans des conditions tragiques, une « deuxième chance » de repenser les relations des Etats-Unis avec l'étranger. En effet, lorsque surviennent les attentats du 11 septembre contre le World Trade Center et le Pentagone, qui font 3 000 à 4 000 morts, George W. Bush et son Administration décident presque aussitôt de constituer une coalition large pour lutter contre des terroristes vite identifiés, le réseau *Al Qaida* d'Oussama Ben Laden, que Washington tentait de neutraliser depuis plusieurs années, et essayait récemment de faire livrer par le régime taliban d'Afghanistan où son *leader*, chassé par le Soudan, avait trouvé refuge en 1996. Ces efforts se poursuivent plusieurs semaines après les attentats, mais butent sur l'étroite union qui s'est nouée entre le destin du Mollah Omar et de son

régime taliban, et celui de Ben Laden – union qui justifie la nécessité de renverser par la force le régime de Kaboul.

Dans le cadre de cette guerre déclarée au terrorisme et fortement soutenue par la population, l'Administration Bush voit s'opposer en son sein ceux qui, autour de Colin Powell, défendent l'option « coalition large et objectifs restreints » (détruire *Al Qaida* et le régime taliban), et ceux qui, autour de Paul Wolfowitz, préfèrent l'option « coalition restreinte et objectifs larges ». Ces derniers estiment qu'un petit nombre d'alliés suffit pour porter l'attaque militaire non seulement contre l'Afghanistan, mais également contre d'autres « nids du terrorisme » qu'il convient de détruire : le régime de Saddam Hussein en Irak, le *Hezbollah* dans la plaine de la Bekaa (Liban), voire la Syrie et le Soudan. Cette lutte pour définir l'étendue de la « doctrine Bush » (la guerre contre les réseaux terroristes est la guerre contre les États qui les soutiennent) se solde, au cours des trois premiers mois, par une victoire du clan Powell, celui de la prudence.

Cette victoire conduit Washington à infléchir sa position sur la question de la coopération internationale. Comme l'a fait remarquer Pierre Hassner, elle semble, après le 11 septembre, adopter une formule inverse de celle de B. Clinton et M. Albright : « *unilateral when we can, multilateral when we must* » (« agir seuls quand ça nous est possible, avec les autres quand il le faut »). De fait, le luxe de l'unilatéralisme n'est plus de saison : dès le 12 septembre, la résolution 1368 de l'ONU reconnaît que les attaques du 11 septembre constituent une menace contre la paix et la sécurité, établissant fermement le droit de légitime défense de l'Amérique et de ses alliés. Elle est complétée, le 28 septembre, par la résolution 1373, prise sous le Chapitre VII de la Charte, qui oblige les pays membres à agir résolument contre le terrorisme. Surtout, elle s'accompagne d'une amélioration rapide des relations avec l'ONU, passant notamment par le déblocage des arriérés, et la confirmation de l'ambassadeur John Negroponte. A l'OTAN, dès le 12 septembre également, les Américains obtiennent l'évocation de l'article 5 (défense collective), pour la première fois dans l'histoire de l'Organisation.

On ne saurait exagérer la portée de ce tournant multilatéral : si Bush a davantage besoin d'alliés qu'auparavant, il entend bien garder la haute main sur la campagne militaire qui se déclenche bientôt, et privilégier le seul intérêt national américain – la solidarité ressentie de par le monde après les attentats, et le sentiment de vulnérabilité des pays occidentaux lui facilitent la tâche. Il reste que la constitution d'une coalition « à géométrie variable », selon les besoins du moment et les atouts de chacun, transforme sensiblement la politique étrangère américaine, certains observateurs évoquant même un « nouveau paradigme » comparable à celui de la Guerre froide.

Il apparaît que les relations entre l'Amérique et les autres puissances connaissent, après le 11 septembre et pour les besoins de la guerre contre le terrorisme, des infléchissements parfois très nets. Le cas de la Russie est le

plus frappant : allant plus loin que sa position initiale de solidarité très affichée, mais passive, V. Poutine force la main de ses généraux et laisse l'Amérique utiliser des bases militaires en Ouzbékistan et même au Tadjikistan pour mener sa campagne militaire en Afghanistan. Cette autorisation s'inscrit dans une refonte souhaitée radicale par Bush et Poutine, des relations américano-russes, incluant notamment la fin des critiques occidentales contre la répression en Tchétchénie, un soutien économique et commercial (pour l'entrée de la Russie à l'OMC), un net adoucissement de Moscou face à la perspective d'extension de l'OTAN, et un ralentissement des programmes d'essai des systèmes antimissiles, afin de trouver un accord sur le Traité ABM. Si la bonne entente américano-russe est célébrée par la visite de V. Poutine au ranch de George W. Bush à Crawford (14-15 novembre), cet accord n'est pourtant pas finalisé.

Les choses vont beaucoup moins loin avec la Chine : au sommet de l'APEC à Shanghai (21 octobre), l'Amérique obtient un large soutien pour sa lutte contre le terrorisme, y compris un accord spécifique avec Pékin sur l'échange de renseignements et la lutte contre le blanchiment ; mais il manque l'impression de changement drastique que Poutine et Bush ont réussi à donner.

C'est évidemment dans le monde arabo-musulman que Washington doit modifier sa posture pour pouvoir agir contre *Al Qaida* et le régime taliban. Il s'agit d'abord de mettre le Pakistan de Pervez Muharrar devant ses responsabilités : Islamabad, et ses services secrets (l'ISI), n'étaient-il pas la vraie source et l'origine du pouvoir taliban ? Le général fait son choix très vite : il soutient la campagne de Washington dont il reçoit rapidement un soutien tangible, sous la forme de la levée des sanctions imposées depuis 1998 (essais nucléaires) et surtout de subsides pour boucler un budget gravement déficitaire. L'Amérique sait en effet qu'elle doit ménager le pouvoir pakistanais : d'abord parce qu'elle a besoin de l'espace aérien du pays pour intervenir en Afghanistan, un pays entièrement enclavé dont deux voisins au moins ne sont pas prêts à aider Washington ; ensuite parce que, quels que soient les torts de certains responsables d'Islamabad (le soutien aux Talibans a frisé la complicité dans l'appui à Ben Laden, y compris, semble-t-il, pour les attentats du 11 septembre), le régime militaire paraît fragile, et pourrait être renversé par des forces islamistes et notamment pachtounes (l'ethnie des Talibans, de l'autre côté de la frontière) ; enfin, parce qu'une déstabilisation du pays risquerait de faire tomber dans des mains mal intentionnées la bombe nucléaire pakistanaise.

Les relations de l'Amérique avec l'Arabie saoudite connaissent des tensions fortes. Non seulement de nombreux terroristes sont d'origine saoudienne, mais Washington fait semblant de découvrir, dans les semaines qui suivent le 11 septembre, que les réseaux de financement et d'appui d'*Al Qaida* passent largement par le royaume, et que les princes de la famille

royale financent dans leur propre pays des prédicateurs dont les discours enflammés contre Washington attisent l'anti-américanisme de la population, et à l'extérieur, un prosélytisme sunnite (écoles, mosquées notamment) parfois radical. Bref, la schizophrénie et les contradictions du royaume saoudien éclatent au grand jour, et avec elles, les apories de la politique étrangère américaine dans la région. Mais, l'impératif de stabilité politique, et celui du pétrole, modèrent le ressentiment de Washington qui, s'il force Riyad à abandonner tout lien avec Talibans, n'obtient pas une libre utilisation des bases aériennes qu'il possède dans le royaume.

La nécessité de trouver des appuis dans le monde musulman, pour faire mentir les accusations de « choc des civilisations » et obtenir un soutien concret dans les opérations militaires contre l'Afghanistan, expliquent également les pressions que l'Administration fait peser sur Israël. Si elle avait prévu de s'engager davantage dans le conflit, qui apportait depuis un an son lot d'attentats et de représailles sanglantes (seconde Intifada), et d'exposer sa position en faveur d'un Etat palestinien quelques jours après le 11 septembre, elle est maintenant contrainte de durcir le ton vis-à-vis d'Ariel Sharon, lequel multiplie les déclarations incendiaires et les incursions militaires dans les zones palestiniennes. Ces pressions paraissent cependant beaucoup trop modérées aux yeux des régimes arabes dont les opinions publiques sont anti-américaines, et, de fait, elles ne parviennent pas à infléchir la politique de Tel-Aviv.

Enfin, Washington modifie sa position vis-à-vis d'autres pays de la région pour s'assurer de leur soutien : elle lève les sanctions contre l'Inde et une partie des sanctions contre le Soudan, qui se montre particulièrement coopératif et fournit des informations utiles sur *Al Qaida* ; elle accorde des crédits à l'Ouzbékistan et au Tadjikistan, multiplie les initiatives diplomatiques en direction de l'Iran et de la Syrie, etc.

### ***Une nouvelle solidarité intérieure dans la conduite de la lutte contre le terrorisme***

A l'intérieur, les effets de cette nouvelle situation sont tout aussi sensibles. La population américaine, soudée par les attentats et accordant aux institutions, et au Président lui-même, des taux de confiance inconnus depuis des décennies, soutient presque unanimement les initiatives qui sont prises par l'Administration. Au Congrès, c'est un phénomène puissant d'union sacrée qui s'observe, et qui est respecté totalement pendant un mois ; puis les débats, dans une atmosphère de coopération bipartisane, reprennent.

C'est que les attentats du 11 septembre sont suivis, au début du mois d'octobre, par la découverte d'une autre attaque contre la population : des lettres contenant des spores d'anthrax, potentiellement mortels, sont envoyées à certains organes de presse et à des hauts responsables fédéraux

(Sénat, Maison Blanche notamment) en Floride, à Washington et à New York. Elles atteignent 18 personnes, dont 4 ne survivent pas; plus que ce bilan restreint, c'est la psychose des attentats qu'elles contribuent à entretenir, qui marque les esprits. Mais qui les a postées? Les enquêteurs ne parviennent pas à établir de liens solides avec le terrorisme islamiste et en viennent à évoquer la possibilité d'une origine intérieure (milices antifédérales).

Ce climat de peur, le début de récession économique qu'ont précipité les attaques du 11 septembre, et le piétinement de l'enquête sur ces attaques, offrent une marge de manœuvre à l'Administration pour renforcer ses pouvoirs. Celle-ci installe le gouverneur Tom Ridge à la tête d'une nouvelle agence de défense du territoire de rang ministériel (*Office of Homeland Security*), sans qu'il soit possible de prédire son efficacité, compte tenu des luttes bureaucratiques auxquelles il se trouvera confronté. Surtout, le ministre de la Justice John Ashcroft obtient du Congrès le vote d'une vaste législation anti-terroriste qui renforce les pouvoirs de ses services (notamment du FBI), dans la détention des suspects, les interceptions des messages, etc. En novembre, George W. Bush réinstaura même les tribunaux militaires d'exception, disparus depuis la Seconde Guerre mondiale, pour juger les étrangers suspects. Toutes ces initiatives inquiètent les défenseurs des libertés publiques qui, comme dans de nombreux autres pays, critiquent ce tour de vis exagéré.

Mais l'Amérique est en guerre, et tous ces changements intérieurs et extérieurs sont bien acceptés, cela, d'autant plus que les décisions de l'Administration présentent un heureux paradoxe pour la population : tandis que les hauts responsables la préparaient à une guerre longue et dure d'un type nouveau, faite de coups de filet, d'action secrètes, de renseignements échangés, d'opérations de police dans d'autres pays, bref, une guerre patiente et forcément frustrante contre des réseaux, l'Administration se lance, début octobre, dans une offensive militaire des plus classiques et des plus satisfaisantes – après un moment de flottement.

En effet, Washington entame l'offensive aérienne contre l'Afghanistan le 7 octobre, par des bombardements contre les rares infrastructures talibanes, afin de parvenir, avec l'aide des groupes rebelles et notamment de l'Alliance du Nord de feu le commandant Massoud (tué par un attentat attribué à *Al Qaida* quelques jours avant les attentats du 11 septembre), à renverser le régime du Mollah Omar aux liens si étroits avec Ben Laden. L'opération, comparée à celle menée contre la Serbie ou contre l'Iraq, est modeste : 50 000 hommes dans la région seulement, et des bombardements comparativement peu nombreux faute de cibles.

Cette opération, menée presque exclusivement par l'Amérique (seule la Grande-Bretagne participe très modestement) connaît deux phases : au cours des trois premières semaines, Washington marque une certaine retenue dans les frappes, afin de parvenir à trouver avant la chute de Kaboul

une solution politique pour l'après-Talibans. En effet, l'Alliance du Nord ne saurait seule présider aux destinées du pays : elle compte peu de Pachtounes (l'ethnie majoritaire, celle des Talibans) et le Pakistan, principal allié régional de l'Amérique, ne veut pas de ce voisin incontrôlable et hostile à Kaboul. Richard Haass, pour Colin Powell, cherche activement une solution politique qui satisferait tout le monde, tandis que Lakhdar Brahimi, pour l'ONU, fait de même, tentant de concilier les diverses options proposées, notamment par la France (début octobre).

Mais ce calibrage des frappes à des fins politiques entraîne une certaine inefficacité militaire sur le terrain, tandis que les échéances du ramadan et de l'hiver s'approchent ; et l'Alliance du Nord n'est pas prête à risquer ses hommes pour que d'autres – en particulier des « Talibans modérés » – tirent les marrons du feu à sa place. D'où l'impression d'enlèvement fin octobre : les revers se multiplient, tout comme les erreurs de tirs au coût médiatique élevé ; le doute s'installe, et un flottement se fait sentir dans la coalition malgré les parachutages de nourriture aux populations par l'armée américaine. D'autant que c'est Ben Laden qui semble remporter la guerre de l'information, car il parvient à faire passer ses messages, notamment par la chaîne de télévision qatarie Al Jazira, qui semble damer le pion au monopole de CNN.

Ce flottement entraîne un changement de stratégie de l'Amérique début novembre : elle appuie résolument l'Alliance du Nord et bombarde massivement les lignes de front talibanes, quitte à inquiéter puis à mécontenter Islamabad. Les résultats ne se font pas attendre : le régime taliban s'effondre rapidement ; le 13 novembre, c'est la chute de Kaboul et quelques jours après, celle du fief des Talibans, Kandahar. Il reste à stabiliser la situation à Kaboul aux mains de l'Alliance – ce à quoi s'emploie la communauté internationale – et surtout à capturer Ben Laden.

Mais cette victoire ne va pas sans poser des questions multiples à Washington : la guerre contre le terrorisme est-elle gagnée parce qu'une bataille a été remportée ? L'Afghanistan ne doit-il pas être une simple première étape sur la route d'un plus vaste « nettoyage » des nids du terrorisme ? Surtout, les contradictions de fond qui ont donné naissance au phénomène Ben Laden ne subsistent-elles pas, n'ont-elles pas été renforcées par l'opération militaire, entretenant la spirale enclenchée par le soutien aux Moujahiddin après l'invasion soviétique d'Afghanistan, puis par l'implantation militaire renforcée en Arabie saoudite après la guerre du Golfe ? Ne s'agit-il pas en effet, d'une guerre longue et d'un type vraiment nouveau ?