

INTRODUCTION

LA POLITIQUE ETRANGÈRE DES ETATS-UNIS

PAR

FRANÇOIS VERGNIOLLE DE CHANTAL (*)

Les élections de mi-mandat de novembre 2006 étaient attendues par les observateurs. Elles devaient constituer un tournant pour la présidence Bush. Et elles le furent au moins partiellement : ce fut la fin de la stratégie électorale républicaine adoptée après les attentats du 11 septembre 2001. Le nationalisme, le soutien patriotique, la peur, tout cela échoue devant l'évidence de la catastrophe iraquienne et, selon les termes d'un éditeur du *New York Times*, Paul Krugman, une majorité d'Américains a finalement réalisé que des *apparatchiks* incompetents s'étaient fait passer pour des *leaders* patriotiques pendant cinq ans (1). Pourtant, au moins dans le domaine de la diplomatie, c'est bien la stabilité qui est la plus évidente. Le Congrès à majorité démocrate s'est révélé incapable d'initier des politiques et d'influer sur les décisions présidentielles en matière de politique étrangère. D'ailleurs, dès janvier 2007, lors de son discours sur l'état de l'Union, le Président décida d'augmenter la présence des troupes américaines en Iraq. La majorité démocrate a fait des pieds et des mains pour essayer de manifester son mécontentement – ainsi de la déclaration non contraignante imaginée par Nancy Pelosi et Harry Reid. Cependant, les Démocrates n'ont pas franchi le pas en imposant un calendrier de retrait ou en coupant le financement des troupes en Iraq. Au printemps, le Président imposa finalement son point de vue : la présence américaine en Iraq est augmentée et son financement assuré.

L'article de Justine Faure explique ce blocage institutionnel, en soulignant les contraintes politiques pesant sur une majorité démocrate beaucoup plus fragile que ce que l'opinion européenne peut le croire. L'inertie caractérise ce 110^e Congrès, au risque de passer dans l'histoire comme un de ces «*do-nothing Congress*», avec des taux d'approbation extrêmement bas dans l'opinion publique. Pourtant, des éléments de progrès sont perceptibles. Non seulement le 110^e Congrès a assuré un certain nombre de réformes en politique intérieure, mais son message antiguerre a été récupéré par l'exécutif, lequel accepte finalement, de plein gré, de retirer des troupes

(*) Maître de conférences à l'Université de Bourgogne (France).

(1) François VERGNIOLLE DE CHANTAL, «Le Congrès : des *midterms* à 2008», *Politique américaine*, n° 8, été-aut. 2007.

d'Iraq, annulant de ce fait l'augmentation décidée en janvier. Des évolutions significatives se font donc sentir, mais aucune n'est décisive. Dans ces conditions, l'orientation diplomatique des Etats-Unis ne peut évoluer de façon spectaculaire.

Ce sera d'autant moins le cas que d'autres contraintes pèsent sur l'action extérieure des Etats-Unis, comme l'illustrent les contributions de François Nicoullaud sur l'Iran et de Thomas Rid sur l'Afghanistan, qui envisagent les différents scénarios d'évolution pour ces deux théâtres d'opération. En Iran, la «*guerre de l'ombre*», comme le dit F. Nicoullaud, a toutes les chances de se poursuivre. Depuis 1979, les Etats-Unis et l'Iran sont engagés dans un cycle de confrontation dont on ne voit pas pourquoi il devrait cesser. Les sanctions américaines ont même été durcies en 2006 et l'objectif du «*regime change*» reste plus que jamais d'actualité du côté américain. La découverte, en 2002, de la mise en œuvre d'une filière nucléaire par l'Iran a durablement radicalisé les positions, malgré l'initiative diplomatique européenne. Les Etats-Unis se sont rapprochés des Européens depuis 2006 et orchestrent, avec succès, l'isolement de l'Iran.

En Afghanistan, la configuration est forcément un peu différente, dans la mesure où les Etats-Unis ne sont pas les seuls acteurs impliqués. L'occupation de l'Iraq occupe l'essentiel de leur puissance militaire et rend illusoire une action unilatérale de l'Amérique en Afghanistan, d'autant que la plupart des scénarios quant au futur de l'Iraq sont loin d'être positifs. L'article de Thomas Rid établit un bilan nuancé de l'action des Occidentaux en Afghanistan : la mise en place d'un régime démocratique en 2001 se poursuit ; l'élection présidentielle de 2004 a pu se tenir sans problèmes majeurs ; les médias se libéralisent très rapidement ; les investissements américains et anglais permettent à l'économie de repartir et le niveau sanitaire de la population s'améliore. Cependant, d'autres évolutions sont nettement plus inquiétantes, comme la montée d'une insurrection organisée par des «*nouveaux*» Talibans anti-américains, l'inefficacité de l'armée ou de la police gouvernementale et l'accroissement de la production d'opium. De plus, les opinions publiques occidentales sont de plus en plus réservées, voire opposées, à la présence de leurs troupes en Afghanistan. Cette contrainte majeure ferme de plus en plus de possibilités aux gouvernements occidentaux, notamment à l'Amérique. Il semble ainsi certain que la situation afghane évoluera peu : des pertes occidentales en augmentation et une internationalisation des forces extérieures, notamment si une administration démocrate entre en fonction à partir de janvier 2009.

Comme le dit Bruno Tertrais dans une note publiée récemment, les changements de la diplomatie américaine suite aux élections de mi-mandat en 2006 s'exercent plus sur la forme que sur le fond (2). Les deux points de

(2) Bruno TERTRAIS, *Où va l'Amérique?*, Fondation pour l'innovation politique, Paris, 2007, p. 4.

fixation que sont l'Afghanistan et l'Iran illustrent parfaitement ce type d'évolution cosmétique. Les contraintes politiques et institutionnelles en interne sont suffisamment fortes pour bloquer tout changement de fond. Le tournant de la diplomatie américaine reste celui résultant du choc du 11 septembre. Depuis lors, les Etats-Unis se sont lancés sur un parcours nouveau, une autre façon d'envisager leur rôle dans le monde, et tout retour en arrière semble impossible. La campagne de 2008 illustre parfaitement l'absence de retour vers l'équilibre antérieur. Les candidats républicains s'inscrivent pleinement dans l'héritage du 11 septembre, tout particulièrement Rudy Giuliani, qui fonde l'essentiel de sa candidature sur sa gestion des attentats, mais aussi John McCain, qui refuse d'envisager tout désengagement américain de l'Iraq. Chez les Démocrates, les ténors sont relativement prudents. Hillary Clinton, qui a voté les pouvoirs présidentiels en 2002 pour faire la guerre en Iraq, n'a pas déclaré vouloir un retrait total des troupes américaines; elle considère au contraire qu'il est nécessaire de laisser des bases américaines dans le pays et a une position dure vis-à-vis de l'Iran. Le sénateur Barack Obama se montre lui aussi assez prudent, même s'il s'est prononcé pour un retrait progressif des troupes d'Iraq et une attitude de dialogue avec l'Iran. Le changement d'administration en janvier 2009, quel que soit le vainqueur, ne semble pas devoir constituer un tournant pour la diplomatie américaine. Les différentes contributions de cette section expliquent et illustrent la lenteur des réajustements de la politique étrangère des Etats-Unis.