

George Bush, acte II

Bruno Tertrais
maître de recherche
(15 octobre 2005)

Près d'un an après la réélection de M. Bush, il est possible de tracer les grandes lignes de son deuxième mandat.

La seconde administration Bush se caractérise à la fois par le maintien d'un cap idéologique très ferme, celui de la promotion de la démocratie, et par une dose de réalisme dans la pratique politique.

Les Républicains contrôlent désormais solidement l'ensemble des leviers de pouvoir à Washington. L'administration a été profondément renouvelée. M. Bush dispose autour de lui d'une équipe plus homogène et plus soudée. Quelques-unes des personnalités les plus idéologiquement marquées ont quitté le centre du pouvoir (Paul Wolfowitz pour la Banque mondiale, John Bolton pour les Nations Unies). Mais les néo-conservateurs, les évangéliques et les nationalistes tiennent toujours le haut du pavé. Un rééquilibrage institutionnel a eu lieu au bénéfice du Département d'État, et Mme Rice s'est entourée de personnalités pragmatiques ; mais le Conseil national de sécurité est devenu un véritable repaire de néo-conservateurs et de nationalistes. Elliott Abrams et J. D. Crouch, par exemple, les deux principaux adjoints de Steve Hadley, qui a remplacé Condoleezza Rice, sont des néo-conservateurs militants. Enfin, la nomination de John Roberts au poste-clé de *Chief Justice* à la Cour suprême, et le choix de Harriett Miers pour remplacer la juge Sandra O'Connor, démissionnaire, assurent l'influence républicaine à la Cour pour plusieurs décennies.

C'est avec une foi renouvelée dans sa mission que George Bush a abordé son deuxième et dernier mandat le 20 janvier 2005. Sa réélection lui est apparue comme une validation de ses choix stratégiques et idéologiques. Son allocution inaugurale – d'ordinaire un exercice convenu – avait donné le ton. Prolongeant un discours de novembre 2003, à l'époque peu remarqué, sur l'intention américaine de promouvoir la démocratie, M. Bush y affirmait que l'objectif ultime des États-Unis était rien moins que de « *mettre un terme à la tyrannie dans notre monde* ». Répondant

par avance à ses critiques, il précisait que ce serait une œuvre de longue haleine – plusieurs générations – que l'Amérique agirait essentiellement par des moyens non militaires, et que les États-Unis ne se considéraient pas comme une « *nation élue* »¹.

S'agit-il, comme on le suggère parfois, d'une forme d'impérialisme démocratique ? Au vu de la réduction du nombre de bases et de soldats stationnés en permanence à l'étranger décidée en 2004, la notion d'empire ne semble guère appropriée pour décrire la politique américaine. Pour autant, M. Bush n'agit pas par bonté d'âme : pour lui, dans le contexte de l'après-11 septembre, « *la défense de la liberté nécessite l'avancée de la liberté* »².

Au mois de septembre 2005, dans un autre discours important, et aux accents qui se voulaient churchilliens, George Bush a une fois de plus exprimé sa détermination à aller jusqu'au bout de sa démarche. Le parallèle avec la Guerre froide est toujours pleinement assumé, et l'ennemi principal est désormais nommé : il s'agit du « *radicalisme islamique* ». La stratégie est affinée, et elle se décline désormais autour de cinq axes : les opérations de contre-terrorisme ; les opérations de contre-prolifération ; les pressions sur les régimes susceptibles d'héberger des groupes terroristes ; les actions visant à empêcher que l'islamisme radical arrive au pouvoir (en Afghanistan, au Pakistan ou en Irak) ; enfin, la promotion de la démocratie³.

Le président américain s'est senti conforté par les progrès de la démocratie politique depuis fin 2004. Le bon déroulement des élections en Afghanistan, en Irak, dans les territoires palestiniens, et au Liban, a apporté de l'eau au moulin des optimistes. Dans le même temps, d'autres pays faisaient preuve de timides ouvertures : élections municipales en Arabie saoudite, annonce d'une élection présidentielle « ouverte » en Égypte... Pour la première fois, M. Bush s'est autorisé à déclarer au mois de mai : « *nous sommes en train de gagner la guerre contre la terreur* »⁴. Enfin, les révolutions géorgienne et ukrainienne, ainsi que le changement de *leadership* au Kirghizstan, semblaient indiquer que l'ex-URSS était elle aussi atteinte par la contagion démocratique.

Faut-il attribuer ces changements à la politique américaine ? Certainement pas dans leur intégralité. Les États-Unis ont bénéficié d'un effet d'aubaine au Proche-Orient, avec la disparition de Yasser Arafat et l'assassinat du Premier ministre libanais Rafic Hariri. Et les révolutions démocratiques dans l'ex-URSS sont d'abord et avant tout le produit de forces endogènes. Mais il serait tout autant absurde de nier que la politique américaine a eu un rôle important dans ces évolutions. C'est une évidence pour

¹ *President Sworn-In to Second Term*, 20 janvier 2005.

² *President Discusses War on Terror*, 8 mars 2005.

³ *President Discusses War on Terror at National Endowment for Democracy*, 6 octobre 2005.

⁴ *President Discusses War on Terror at Naval Academy Commencement*, 27 mai 2005.

l'Afghanistan et l'Irak. Cela l'est moins pour les territoires palestiniens et le Liban, mais les pressions américaines n'ont pas été pour rien dans les évolutions politiques dans les deux cas. Et l'on ne saurait négliger l'effet de ces pressions (en public mais aussi en privé) vis-à-vis de pays dépendants de l'aide américaine, et l'encouragement donné aux forces du changement par la rhétorique américaine. Enfin, il faut prendre en compte le rôle discret des institutions privées et publiques (comme la *National Endowment for Democracy*, dont le budget a été plus que doublé depuis l'arrivée de M. Bush au pouvoir) dans le financement des forces démocratiques, au Moyen-Orient mais aussi dans l'ex-Union soviétique.

Dans le même temps, les accusations d'incohérence (« deux poids, deux mesures ») de la politique américaine se maintiennent. Les choix de la Maison-Blanche au Proche-Orient, et le soutien des États-Unis à des pays aux pratiques politiques pour le moins éloignées des idéaux américains tels que l'Arabie saoudite, le Pakistan, l'Ouzbékistan, voire la Russie de M. Poutine, sont critiqués⁵. Il est vrai qu'ils ne semblent guère compatibles avec la rupture politique opérée par M. Bush après le 11 septembre 2001, consistant à mettre un terme à des décennies d'accommodement avec des régimes dictatoriaux au nom de la stabilité. S'agissant d'Israël, l'on oublie peut-être trop souvent que M. Bush a été le premier président américain à s'exprimer en faveur d'un État palestinien démocratique, et territorialement contigu en Cisjordanie. Mais le choix du soutien à M. Sharon n'en est pas moins parfaitement assumé. La convergence stratégique et idéologique, voire religieuse (le soutien indéfectible des évangéliques à Israël) entre les États-Unis et l'État hébreu n'a jamais été aussi forte que depuis le 11 septembre 2001. Le soutien aux pays non démocratiques est justifié par deux arguments : les États-Unis sont en guerre, et il faut faire des compromis au bénéfice de l'objectif principal – comme les pays occidentaux avaient été alliés de Staline contre Hitler ; et il pourrait être dangereux de déstabiliser trop rapidement certains États, au risque de réactions brutales qui pourraient aller dans le sens contraire à celui souhaité. Il y a ainsi davantage de « réalisme » dans la politique de l'administration républicaine qu'il n'y paraît – et il serait contradictoire de reprocher aux États-Unis de M. Bush à la fois un excès d'idéologie et un excès de réalisme.

En Irak, malgré une réelle stabilisation politique, la situation sécuritaire reste extrêmement préoccupante. Elle empêche la réduction du contingent américain souhaitée par Washington. Il n'est nullement question d'un retrait – les États-Unis resteront sans doute militairement présents en Irak pour l'avenir prévisible – mais plutôt d'une réduction significative. En fonction de critères précis (nombre de policiers et de militaires formés, nombre d'attentats et de victimes, mise en œuvre d'une nouvelle Constitution, élections parlementaires), le Pentagone espère pouvoir

⁵ Ce soutien a ses limites : en 2005, les États-Unis se sont publiquement inquiétés de la répression en Ouzbékistan, ce qui a eu pour conséquence leur expulsion de la base de Karshi-Khanabad, pourtant un point d'appui important des opérations militaires américaines dans la région.

rapatrier une bonne partie du contingent américain d'ici l'automne 2006 pour au moins passer sous le seuil des 100 000 hommes voire, si tout va bien, rapatrier l'essentiel du contingent. Avec, à l'horizon, les élections au Congrès du mois de novembre 2006...

Les deux crises nucléaires de la Corée du nord et de l'Iran occupent une bonne part de l'agenda international des États-Unis. La situation des deux pays n'est pas comparable sur les plans politique ou stratégique, et les voies qu'ils ont choisis à l'automne 2005 – coopération dans un cas, confrontation dans l'autre – ne sont pas les mêmes. Mais ce sont deux épines dans le pied d'une administration qui a fait de la lutte contre la prolifération nucléaire une priorité. Ces crises ont vu une évolution notable de la politique de l'administration. Dans les deux cas, les États-Unis ont dû reconnaître que la voie de la coercition (sanctions, voire bombardements) n'était pas la plus prometteuse, accepter le principe de « carottes » à proposer en échange de la renonciation au nucléaire militaire, et s'appuyer sur leurs alliés ou partenaires (asiatiques dans le cas coréen, européens dans le cas iranien). C'est donc une approche multilatérale qui a été choisie, et les États-Unis sont en outre favorables à ce que le Conseil de sécurité des Nations Unies se saisisse de ces dossiers (contrairement à la Chine).

L'hypothèse de « négociations sans fin » avec Pyongyang et Téhéran n'est pas la plus probable. En effet, M. Bush ne voudra pas terminer ses huit années de présidence sur le constat d'un demi-succès en Irak et d'un échec vis-à-vis de l'Iran et de la Corée du nord. Mais l'invasion de l'un ou de l'autre de ces deux pays est tout autant exclue. L'Irak était une exception. Les États-Unis estimaient que ce pays devait faire l'objet d'un traitement de choc parce qu'il présentait une conjonction exceptionnelle : nature particulièrement brutale du régime, place centrale au Moyen-Orient, présence supposée d'armes chimiques et biologiques, situation juridique héritée du conflit de 1991 (résolutions de l'ONU, maintien de l'état de guerre), et voisinage de l'Arabie saoudite. En tout état de cause, la mobilisation de l'essentiel de l'Armée de terre et d'une grande partie du corps des Marines empêchera techniquement, en tout état de cause, une éventuelle option d'invasion d'un autre pays encore pour un ou deux ans.

Certes, la situation en Irak n'obère aucunement les capacités de l'Armée de l'air et de la Marine à mener des opérations de bombardement, et en cas de rupture des négociations et de montée des tensions, une action aérienne contre l'Iran pourrait devenir d'actualité. Encore faut-il rappeler que les États-Unis de M. Bush n'ont jamais prétendu que l'action militaire devait être l'option privilégiée pour traiter le cas des États qu'ils considèrent menaçants pour leurs intérêts. La « guerre contre la terreur » est appelée à se poursuivre, mais l'action militaire de grande ampleur restera une option exceptionnelle.

Avec la Chine et la Russie, les relations sont passées d'un partenariat obligé depuis le 11 septembre 2001 à des relations plus distantes. Du côté

de Moscou, c'est l'évolution politique qui préoccupe. Du côté de Pékin, c'est la montée en puissance à la fois économique et militaire qui inquiète. Avec l'Europe, les relations ont retrouvé leur cours habituel de l'après-Guerre froide : l'on travaille ensemble efficacement dès lors que des intérêts communs existent, mais le sentiment d'une solidarité obligée n'existe plus guère. La réelle nouveauté réside dans la conclusion d'un authentique partenariat stratégique avec l'Inde en juillet 2005. Jamais les États-Unis n'étaient allés aussi loin dans les concessions à New Delhi y compris en termes de coopération nucléaire civile. Cette nouvelle donne, qui paraît durable, a l'intérêt du point de vue américain de concilier à la fois des intérêts politiques (l'Inde est *la* grande démocratie asiatique), stratégiques (elle se méfie de la montée en puissance de la Chine), et économiques (elle a entamé son décollage). Alors que les relations des États-Unis avec la Corée du sud sont de plus en plus difficiles, la politique américaine en Asie est appelée à s'ordonner de plus en plus autour d'un axe Tokyo/Delhi.

Certains commentateurs américains ont cru voir dans la politique étrangère actuelle des États-Unis un retour à l'époque du pré-11 septembre 2001⁶. Ce n'est pas faux. La politique américaine semble se concentrer aujourd'hui sur les « États voyous » et sur les grandes puissances plutôt que sur le terrorisme lui-même. Et l'expression « guerre contre la terreur » est de moins en moins employée par les responsables américains (celle de « lutte contre l'extrémisme à l'échelle mondiale » a aujourd'hui les faveurs de l'administration). Pour autant, dans l'ombre, le travail des militaires, des policiers et des services de renseignement reste très orienté vers la lutte contre le terrorisme. Moins visible, celle-ci n'est pas moins intense.

Réélu, M. Bush espérait être en mesure de consacrer davantage de temps et d'énergie que lors de son premier mandat sur les grands chantiers intérieurs. Dès le début de l'année 2005, il avait déjà montré son intention d'avancer sur les questions sociales (réforme du régime des retraites ou *Social Security*) et – avec moins d'entrain – fiscales (réformer le code des impôts et rendre permanentes les baisses d'impôts du premier mandat). Mais plusieurs données nouvelles rendent sa tâche plus difficile que prévu : les ennuis judiciaires des deux principaux leaders du Congrès (MM. Bill Frist et Tom DeLay), la grogne des Républicains estimant que la politique du président n'est pas assez à droite, et, enfin, le désastre de la Nouvelle-Orléans. Car les défaillances du système de protection civile américain qui sont apparues à cette occasion vont en effet le forcer à accorder une attention particulière non seulement à la révision des procédures de gestion des situations d'urgence, mais aussi aux répercussions de la crise en termes de perception de la pauvreté et du sort de la communauté afro-américaine dans le pays. Les responsabilités dans la lenteur des secours sont partagées et incombent tout autant au gouverneur (démocrate) de l'État de Louisiane qu'à l'administration

⁶ Ivo Daalder, *The Return of Bush's Pre-9/11 Foreign Policy*, Center for American Progress, 3 mai 2005.

fédérale. Mais on est en droit de s'étonner de ce que, quatre ans après le 11 septembre 2001 et en dépit des moyens considérables désormais affectés à la protection du territoire (*homeland security*), l'Amérique ait semblé totalement désemparée devant une catastrophe urbaine majeure, pourtant prévisible et même annoncée. Au vu de ce qui s'est passé en Louisiane en septembre 2005, on frémit à ce qui se passerait en cas d'attaque terroriste avec des moyens de destruction de masse...

Cela dit, comme la plupart des présidents américains, M. Bush verra encore son agenda déterminé largement par les questions internationales. À la différence de certains de ses prédécesseurs, il ne s'en trouvera pas réellement frustré, car depuis le 11 septembre 2001, les États-Unis estiment que les questions internationales sont inextricablement liées à leur sécurité, au bien-être et à la vie de tous les jours des Américains.

Une version précédente de ce texte est parue dans un numéro « hors série » de la revue Alternatives Internationales (octobre 2005).

Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité de leur auteur