

L'énigme Bush

Justin Vaïsse, *Critique Internationale* de Juillet 2002

En février 2002, George W. Bush a commencé son voyage asiatique par Tokyo parce que, a-t-il déclaré, les Etats-Unis et le Japon forment l'une des plus grandes et durables alliances des temps modernes depuis... un siècle et demi. Ses conseillers ont ensuite rectifié la modeste erreur chronologique – le président, bien sûr, avait voulu dire "un demi-siècle". Un peu plus tard, il a confié aux journalistes que le premier ministre Koizumi accordait autant de considération au dossier des investissements improductifs et de la réforme de la régulation qu'à celui de la dévaluation de la monnaie japonaise. Panique de plusieurs heures dans les grandes places financières du monde, où la dévaluation du yen par rapport au dollar pourrait être, selon certaines rumeurs, une porte de sortie pour le Japon en crise. Il s'agissait en fait du dossier de la "déflation". Sans s'apercevoir de sa méprise conceptuelle ou verbale, le président américain a poursuivi en déclarant gravement que lorsque Koizumi lui avait assuré qu'il allait prendre des mesures pour améliorer ces trois dossiers, en le regardant dans les yeux, il l'avait cru.

L'image de George W. Bush dans une partie du monde, notamment en Europe, est celle non seulement d'un président ignorant des affaires internationales, mais également celle d'un idéologue fruste, voire d'un homme stupide, qui ne doit son élection qu'à ses contacts familiaux et sa politique étrangère, d'ailleurs désastreuse, qu'à ses nombreux conseillers ; une sorte de doctrinaire fainéant sot et impulsif. Cette vision, passablement condescendante, est fautive. On peut en revanche avancer trois éléments.

D'abord, George W. Bush n'est pas un intellectuel, il est peu cultivé et peu curieux, surtout en affaires internationales – d'où ses gaffes mentionnées plus haut. Ce n'est pas un homme de dossier ; on se souvient de l'incrédulité de Clinton lorsqu'on lui a rapporté que son successeur avait passé cinq heures seulement à prendre ses décisions concernant le budget de l'année fiscale 2002 (de plusieurs milliers de pages)... Il a fait de grands progrès depuis sa campagne, mais il ne rejoindra sans doute pas le niveau moyen des présidents auxquels il a succédé. Ronald Reagan, qui lui ressemble à certains égards par sa politique et son style de gouvernement distancié, et dont l'Europe s'est tant moqué, était incontestablement plus porté sur le débat d'idées, il lisait avidement la presse depuis les années 1940, découpant et annotant des articles. La publication de ses écrits et de ses chroniques radiophoniques, y compris sur les affaires internationales (notamment pour la période 1976 –1980) a récemment rappelé à quel point l'image de l'acteur de Hollywood idiot et inculte, très répandue en Europe, était fautive¹.

Il est incontestable, par ailleurs, que George W. Bush aborde les questions internationales avec des principes simples et des croyances personnelles conservatrices fermement ancrées. Il l'explique lui-même : "Mon travail ne consiste pas à chercher à nuancer les choses. Mon travail consiste à dire aux gens ce que je pense. Et quand je pense qu'il y a un axe du mal, je le dis. Je crois que la clarté morale est importante." Le *Washington Post* a consacré aux journées qui ont suivi le 11 septembre 2001 une série d'articles fondés sur des entretiens avec les principaux décideurs de la politique étrangère américaine, et avec le président lui-même². Il en ressort une impression de certitude absolue quant à la conduite à adopter ; le président a déclaré : "Je sais que ça vous paraît difficile à croire, mais je n'ai pas

¹ Cf. Kiron Skinner, Annelise Anderson et Martin Anderson (eds.), *Reagan in His Own Hand: The Writings of Ronald Reagan That Reveal His Revolutionary Vision for America*, New York, Free Press, 2001, 549 pp.

² Série de huit articles écrite par Dan Balz et Bob Woodward, *Washington Post* du 27 janvier au 3 février 2002, et retranscription partielle de l'interview de George W. Bush le 3 février

douté de notre conduite. Je pleure ceux qui ont perdu la vie. Mais d'un autre côté, il n'y a pas de doute dans mon esprit que nous faisons ce qui est juste. Pas un seul doute."

Enfin, le facteur personnel, l'instinct, semblent occuper une place importante dans les choix de George W. Bush. Lorsqu'il regarde quelqu'un "dans les yeux" (Koizumi), qu'il peut "se faire une idée de son âme" (Poutine), ou encore qu'il se défie profondément de lui (Arafat après l'affaire du Karine A), sa politique s'en ressent. Quand il veut Ben Laden "mort ou vif", ça n'est pas une formule, un habillage, c'est l'homme qui parle dans les mêmes termes qu'il défend la peine de mort au Texas.

Devant des prédispositions si peu évidentes à conduire la diplomatie planétaire de la première puissance mondiale, deux idées semblent s'imposer. D'abord, il paraît impossible que ce soit Bush lui-même qui conduise cette politique étrangère ; ce sont sûrement ses conseillers qui le font. Ensuite, le peu que le président fait lui-même ne peut être que catastrophique. Or, ces deux idées sont largement inexactes, et c'est là que réside l'énigme Bush.

Bush en son conseil

Tous les éléments accessibles dans la littérature ouverte dessinent le même style de gouvernement : Bush s'appuie fortement sur une équipe très professionnelle, mais c'est lui et lui seul qui décide en dernier ressort. Rien ne permet d'avancer que quelqu'un trancherait à sa place, même parmi les deux personnes qui sont ses plus proches conseillers, Condoleezza Rice et Dick Cheney.

Le matin, à 6h30, George W. Bush reçoit un briefing de sa conseillère pour les affaires de sécurité, "Condi" Rice, et c'est encore elle qui lui présente un point de situation à la fin de la journée. Elle a fait revenir le NSC (Conseil de Sécurité Nationale) à un rôle un peu plus modeste qu'auparavant, mais pas forcément moins influent, celui d'assurer que chaque voix qui compte en politique étrangère soit entendue : Colin Powell pour le Département d'Etat, Donald Rumsfeld pour le Département à la Défense, George Tenet pour la CIA, Karl Rove pour les affaires intérieures (électorales), et bien sûr Dick Cheney, le vice-président.

Le samedi 15 septembre 2001 par exemple³, à Camp David, Bush a réuni ces "principals" (et quelques autres qui n'ont pas assisté à toutes les réunions, comme John Ashcroft de la Justice, Robert Mueller du FBI et Paul Wolfowitz du Pentagone), et les a interrogés tour à tour, le matin sur leur appréciation générale de la situation, l'après-midi sur leurs recommandations pour agir. Et le dimanche, après quelques consultations supplémentaires avec Dick Cheney et Condi Rice, il donne ses instructions générales, à la fois à la cellule de communication de la Maison Blanche (préparer l'opinion à une guerre longue et hors du commun ; montrer une détermination totale ; laisser le Département d'Etat et le Pentagone communiquer) et à sa conseillère de sécurité (rôle primordial et étendu de la CIA ; ultimatum aux Talibans et préparation pour une opération militaire extensive avec troupes au sol ; pas d'attaque de l'Irak), chargée de les formaliser à l'intention des "principals".

La crainte qui accompagne généralement ce mode de prise de décision "distancié" où, une fois fixées les orientations d'ensemble, une fois donné le ton, la bride est laissée au cou des hauts responsables, est que ces derniers ne se fassent une guerre bureaucratique pour imposer leurs préférences dans le cadre des instructions générales. C'est en partie ce qui se passe dans l'administration Bush, entre un Département à la Défense très enclin à l'unilatéralisme et un Département d'Etat plus soucieux des alliés et de l'opinion publique internationale.

La lutte est pourtant moins forte qu'elle n'était, par exemple, sous Carter et surtout sous Reagan (entre A. Haig puis G. Shultz et C. Weinberger). Le niveau de conflictualité est maintenu dans des bornes raisonnables ; chacun s'accorde à reconnaître à l'autre le droit

³ Exemple tiré des articles 5 et 6 (31 janvier et 1^{er} février 2002) de la série de Dan Balz et Bob Woodward, art. cit.

d'avoir sa propre interprétation des instructions du président, sans que cela constitue un *casus belli* – ou une cause de démission. Ainsi a-t-on vu souvent Colin Powell, mais aussi Donald Rumsfeld, avaler quelques couleuvres sans pour autant rendre leur tablier.

On ne saurait cependant idéaliser la situation : sur certains dossiers, tels que l'aide à l'opposition irakienne ou les négociations avec les Russes sur le traité de désarmement (finalement acquis en mai 2002), la lutte dans les niveaux secondaires de la hiérarchie est à couteaux tirés, entre le Département d'Etat et le Département à la Défense – sans oublier la CIA – qui dans certains cas ne se parlent plus. On assiste parfois à des virages soudains, ainsi sur la fin de l'ambiguïté stratégique vis-à-vis de Taiwan annoncée par le président et tempérée, voire contredite, par ses conseillers dans les heures qui suivent (avril 2001), la suspension des contacts avec l'armée chinoise, décision de D. Rumsfeld annulée par C. Rice en mai 2001, ou encore la poursuite des contacts avec la Corée du Nord annoncée par Powell puis annulée par une déclaration de Bush quelques jours après, décision finalement renversée à nouveau quelques mois plus tard...

Tout cela est bel et bien la conséquence du style de gouvernement distancié et souvent mal informé de George W. Bush. Surtout, jusqu'où peut-on gouverner par délégation, fixer une politique sans s'intéresser à sa mise en œuvre, sans suivre les décisions techniques qui reflètent plus ou moins fidèlement les orientations que l'on fixe ?

Mais c'est au Proche Orient, lors du printemps 2002, que la machine de prise de décision de Bush a connu son plus grand échec : au moment où Colin Powell était envoyé pour une mission sans espoir sérieux d'influencer les acteurs régionaux, ses collègues prenaient le contre-pied de ses positions, et Bush lui-même ne semblait le soutenir qu'à moitié, pour les raisons que nous verrons plus loin. Il faut cependant préciser, pour ce dernier exemple, que ce n'est pas le simplisme de Bush – bien réel dans d'autres situations – qui se trouve à l'origine des problèmes, mais au contraire son investissement croissant dans le dossier, et sa rencontre personnelle avec la complexité d'une situation régionale qu'il connaît et comprend, d'après ses interlocuteurs, de mieux en mieux (Bush a ainsi négocié lui-même avec le prince Abdallah début mai 2002) ; c'est, comme tous les présidents avant lui, son processus d'apprentissage du monde.

Des couacs, mais aussi de nombreux succès

Quel est finalement le bilan de politique étrangère de ce président "simpliste" après quinze mois de gouvernement ? Si l'on adopte des critères "libéraux" (au sens américain) ou bien européens, ce bilan est largement négatif. George W. Bush, le cow-boy texan, a préféré l'hégémonie au leadership, a fait primer l'égoïsme national sur le renforcement des entreprises et des institutions collectives, a privilégié une approche militaire du monde à une vision plus nuancée, plus économique, plus éclairée des défis de la globalisation, etc. Cet énorme passif s'explique souvent, pour les tenants de cette vision, par les limites personnelles d'un George W. Bush dogmatique, insuffisamment cultivé, incapable de saisir les vrais enjeux, de comprendre le véritable intérêt des Etats-Unis, etc.

Mais on peut avoir une vision différente du bilan de politique étrangère du Bush, si l'on ne fait pas du multilatéralisme le critère suprême de jugement, et si l'on prête attention au processus de décision. On s'aperçoit alors que la "machine Bush" – l'homme et les conseillers qui l'entourent – a su non seulement atteindre de nombreux objectifs parmi ceux qu'elle s'était fixée, mais également se réformer et corriger ses erreurs en laissant l'idéologie, qui est, pour certains observateurs, la marque de fabrique de cette administration, céder le pas au pragmatisme.

Prenons la crise de l'avion-espion américain endommagé en vol par une collision avec un jet chinois en avril 2001 et forcé de se poser sur l'île de Hainan, tombant aux mains des Chinois. George W. Bush a d'abord été poussé par son instinct à réagir fermement, convaincu

de son bon droit et porté par la rhétorique de défiance vis-à-vis de la Chine qui a baigné sa campagne. Mais le réalisme a vite repris ses droits, et la Maison blanche a géré l'affaire au plus près, muselant les "faucons" du Pentagone, interdits de médias, et gérant la crise de sorte à assurer une désescalade dans la confrontation. Incontestablement, l'affaire a été bien gérée.

De même, l'après - 11 septembre constitue un authentique succès pour l'administration. Alors que les craintes d'une sur-réaction américaine étaient grandes, Bush et son équipe ont repoussé les plans maximalistes et fait prévaloir le réalisme. L'opération militaire en Afghanistan qui a suivi a montré leur degré de maîtrise de l'outil militaire, et la capacité, en cours d'intervention, à changer de tactique (fin octobre). La stabilité maintenue au Pakistan et l'absence de réaction violente dans le monde arabo-musulman ont montré, quant à elles, le réglage fin, très professionnel, de la composante diplomatique. Jusqu'à la bataille de Tora Bora, les choix militaires et diplomatiques ont incontestablement été les bons.

On a en effet sous-estimé, jusqu'à présent, le pragmatisme de cette administration – qui est aussi le propre du président. On se souvient trop des déclarations tonitruantes des six premiers mois : la Chine "compétiteur stratégique", la Russie qui "fait partie du problème de la prolifération", l'annonce de la fin du contrôle des armements, la reconsidération du programme Nunn-Lugar d'aide à l'élimination de l'arsenal soviétique, le refus du "nation-building", le refus des paquets d'aide financière aux pays en crise, etc.

Sur certains dossiers (la défense antimissile, Kyoto, etc.), l'idéologie prévaut encore, mais sur les autres, le pragmatisme l'a emporté : rapprochement avec la Chine, traité en bonne et due forme avec la Russie, reprise du programme Nunn-Lugar, maintien des troupes américaines en Bosnie, au Sinaï, ou... en Afghanistan, aide financière à la Turquie, au Brésil et à l'Argentine (jusqu'à l'hiver 2001 – 2002), etc.

La clintonisation de George W. Bush

On peut pousser plus loin la remarque : George W. Bush est non seulement pragmatique, mais il est en un sens de plus en plus "clintonien", ce que les révélations sur l'ampleur de l'utilisation des sondages dans ses décisions politiques avaient laissé deviner – alors que l'équipe Bush prétendait ne pas se servir de tels outils pour gouverner.

D'une part, lui qui se présentait comme un homme de principes a largement asservi sa politique étrangère à ses intérêts électoraux, offrant à divers lobbies des victoires tangibles. Témoins les clin d'œil à la NRA (National Rifle Association) lors des amendements destructeurs imposés au Traité sur les armes de petit calibre, aux Hispano-Américains lors de l'arrêt des exercices de tir à Vieques (Puerto-Rico) ou des débats sur l'entrée des camions mexicains en territoire américain, aux Etats producteurs d'acier lors de l'imposition de droits de douanes, notamment au Japon et à l'Europe, ou encore aux Etats de la "Farm Belt" (ceinture agricole) lors de la décision d'accorder de vastes subventions aux agriculteurs.

Ces deux dernières mesures ont été prises à l'encontre de ses propres credo de libre-échange et de libre-concurrence ; elles peuvent nous sembler indignes et dénuées de principes (elles le sont), mais non idiotes ou dogmatiques : elles sont l'œuvre d'un politicien avisé qui veut s'assurer la victoire en 2002 et 2004. Bruxelles a bien compris ceci en envisageant de répliquer violemment, en visant les circonscriptions républicaines fragiles – c'est en effet ce langage qui paie, qui donne de l'influence et qui inspire le respect dans l'administration Bush, et non pas le suivisme à la britannique.

D'autre part, George W. Bush a de plus en plus tendance à adopter une position par défaut, typiquement clintonienne, sur des dossiers de politique étrangère, c'est-à-dire à se positionner à l'épicentre des diverses contraintes qui s'exercent sur lui dans des directions opposées. C'est exactement ce qui se passe pour le dossier du Proche-Orient : deux discours, l'un de fermeté, l'autre d'attentisme ("hands off"), ont toujours été en concurrence, depuis

janvier 2001. Au printemps 2002, la situation s'est envenimée, sans que la position de principe ne change.

Alors ont été prises des décisions par défaut, parce qu'il n'était plus possible de faire autrement, qui sont naturellement entrées en contradiction. Quand il n'a plus été tenable de rester les bras croisés, en raison des protestations des alliés arabes, Bush a envoyé Powell en mission, et il a condamné fermement les opérations militaires israéliennes. Mais quand Karl Rove a dit qu'il n'était pas possible de ne pas répondre aux demandes des lobbies pro-israélien, chrétien évangélique et néoconservateur, relayées par le Congrès, Bush a envoyé Paul Wolfowitz à la manifestation en faveur d'Ariel Sharon organisée à Washington, et il a qualifié le leader israélien d'"homme de paix". Ce type de politique contradictoire, fuyante, ressemble à s'y méprendre au mode de décision de B. Clinton dans certains dossiers comme la Bosnie ou le Kosovo.

Bref, quand on le juge à ses actes, ce président n'est certainement pas le simplet, l'impulsif ou l'idéologue rigide que certains présentaient. Il sait parfaitement aller contre ses instincts et ses principes, comme en témoignent la réhabilitation de Y. Arafat et l'exception qu'à son égard il a faite à sa fameuse "doctrine"⁴, recevant en retour une volée de bois vert de la droite dure. George W. Bush est cynique et pragmatique, et non stupide et doctrinaire.

Tout ceci ne signifie pas que sa politique étrangère soit un modèle du genre. On peut ainsi penser que les erreurs de George W. Bush sont largement masquées par le surcroît de puissance des Etats-Unis, qui leur évitent d'avoir à régler la facture que des puissances moins fortes doivent payer rubis sur l'ongle. On peut surtout estimer que si ses positions unilatéralistes constituent une politique cohérente et payante sur le court terme (elles maximisent les bénéfices tirés de la position dominante des Etats-Unis), elles minent sur le long terme non seulement les avantages spécifiques de l'Amérique (le *soft power*), mais également le fonctionnement du système international dont la prévisibilité et la conformation à des règles universelles bénéficient pourtant au premier chef à la puissance dominante, c'est-à-dire à l'Amérique. Bref, que les conséquences de l'*hubris* et de la dégradation de l'image des Etats-Unis ne se feront sentir que plus tard, confirmant en définitive l'idée qu'élire un président peu versé dans les affaires internationales et peu cultivé peut conduire à des déconvenues désastreuses.

Comprendre l'incompréhension entre les Européens et Bush

Il n'en reste pas moins que de nombreux observateurs européens jugent la politique étrangère de l'administration Bush très mauvaise, et l'expliquent au premier chef par les limitations intellectuelles du président ou par sa rigidité doctrinale. Essayons de comprendre, au-delà de l'image persistante d'un George W. Bush idiot diffusée pendant la campagne, les raisons de cette incompréhension.

D'abord, la politique étrangère de Bush est souvent contraire aux intérêts et aux valeurs des Européens, ce qui suffit à rendre son auteur naturellement antipathique. Au fond, cette politique est typiquement "jacksonienne", pour reprendre les catégories proposées récemment par Walter Russell Mead⁵ ; or le "jacksonisme" est l'école la plus éloignée des pratiques et des principes européens. Elle cumule un fort patriotisme, un goût pour les armes et pour l'armée, un sens de l'honneur chatouilleux, avec un individualisme farouche qui se traduit par un recours privilégié à l'unilatéralisme, une profonde méfiance pour toute menace à la souveraineté nationale. Bref, cette Amérique "rouge"⁶ est aux antipodes culturelles de

⁴ "Il ne sera fait aucune distinction entre les terroristes et ceux qui les soutiennent et les hébergent".

⁵ Walter Russell Mead, *Special Providence, American Foreign Policy and How It Changed the World*, New York, Free Press, 2001.

⁶ D'après les couleurs de la carte électorale de novembre 2000 – bleu pour Gore (les littoraux, les villes), rouge pour Bush (le Mid-West et le Sud, les campagnes).

l'Europe en voie d'unification. D'ailleurs, les Européens se sentent mal considérés par Bush : en août 2001, 75% des Anglais et des Allemands, de même que 74% des Français, estimaient qu'il comprenait moins bien l'Europe que les autres présidents américains.

Enfin et surtout, il existe en France une conception du "grand homme" qui diffère nettement de la conception américaine, et c'est là que se niche l'incompréhension des qualités du président actuel et le refus de le créditer de certains succès incontestables (même s'ils ne nous plaisent pas). Comme le faisait remarquer Raymond Poli, le grand homme américain doit être une sorte de sublimation de l'Américain moyen. Il est au milieu de la foule des citoyens, discernable des autres non par des différences, mais par la plénitude des qualités que l'on trouve dans toutes les familles américaines. Le grand homme français est en quelque sorte à l'écart du peuple ; sa grandeur est exception et solitude ; il possède des compétences hors du commun, notamment intellectuelles, pour guider le peuple insuffisamment éclairé.

Bush pose donc parfaitement un vieux problème concernant le personnel politique : vaut-il mieux un président "intellectuel", expert, qui maîtrise tous les dossiers parfaitement, ou un homme aux instincts et aux principes sûrs, un décideur simple mais bien entouré ? Les défenseurs de Bush soulignent que son peu d'expérience et de culture lui permettent de porter un regard neuf sur les problèmes internationaux, et de leur appliquer des principes simples avec constance. Au niveau de décision où il se trouve, trop d'information paralyse, là où il faut agir. Est-ce que les hommes les plus savants, à l'instar de Woodrow Wilson, Jimmy Carter ou Bill Clinton, ont fait les meilleurs présidents en politique étrangère ? Est-ce que les moins savants, tels que Truman ou Reagan, ont fait les pires ? Rien n'est moins sûr.

Bref, l'énigme Bush se dissout largement dans le fossé transatlantique qui sépare deux images de l'homme politique idéal. Elle est un symptôme de nos différences culturelles, différences entre une partie de l'Amérique et une partie de l'Europe, et non entre les deux continents dans leur ensemble. En dernière analyse, pour comprendre et juger sereinement la politique étrangère de Bush, il nous reste à faire, comme le président américain, l'apprentissage du monde d'Outre-Atlantique.