

# POLITIQUE EXTÉRIEURE AMÉRICAINE SOUS BUSH: BILAN ET PERSPECTIVES

Le pouvoir des USA en matière de politique extérieure a décliné de façon marquée sous le président Bush. La réorganisation du Proche-Orient n'a pas eu lieu. Washington a également perdu de son influence en Asie et dans la zone postsoviétique. L'abandon partiel du projet néoconservateur durant le second mandat de Bush n'a plus permis de regagner de manière décisive la réputation perdue par les USA. Le nouveau président américain se doit de réformer les organes globaux de pilotage, de renforcer le partenariat transatlantique et de rechercher une coopération stratégique sélective avec la Chine et la Russie.



Le président américain Bush déclare la fin de l'action militaire en Irak, 1<sup>er</sup> mai 2003. Reuters / Larry Downing

George W. Bush va probablement entrer dans l'histoire avec l'un des plus mauvais bilans de performance en termes de politique extérieure. Au début de son mandat, la position des USA considérés globalement comme le principal pouvoir de gouvernance (*Ordnungsmacht*) était incontestée. Le *soft power* américain était robuste et la domination militaire plus grande que jamais. La dynamique de la globalisation était essentiellement marquée par l'économie américaine. Huit ans plus tard, la suprématie politique et morale des USA a durablement du plomb dans l'aile. Les forces armées américaines sont sollicitées outre mesure et mises à contribution pour plusieurs années dans des zones de crise complexes. L'économie américaine est secouée par une crise des marchés financiers sans précédent.

Bush lègue à son successeur un héritage difficile: d'une part, les limites des USA en tant que seul et unique pouvoir de gou-

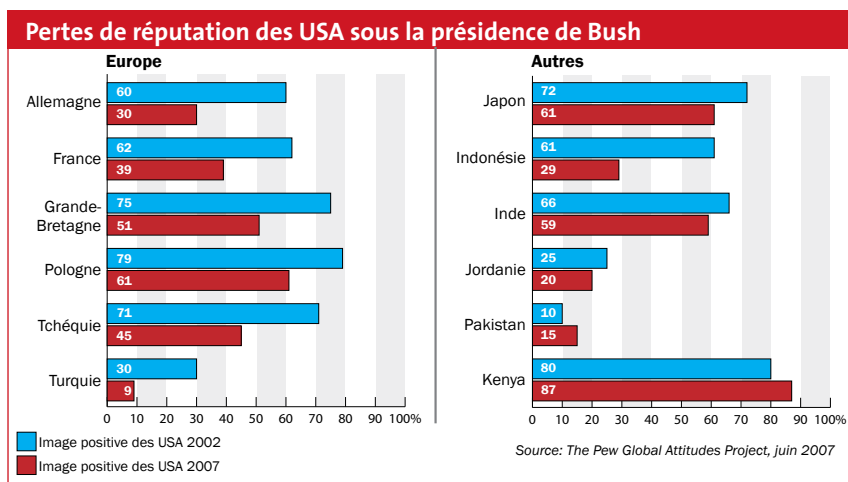
vernance apparaissent toujours plus évidentes. D'autre part, les défis à relever au niveau de la politique mondiale deviennent de plus en plus pointus dans pratiquement tous les domaines thématiques importants de la politique internationale. Le successeur de Bush va devoir non seulement développer de nouvelles stratégies de politique extérieure qui apportent des solutions, mais aussi trouver de nouvelles formes de collaboration avec une multitude d'acteurs internationaux. La question de savoir s'il réussira est d'importance mondiale, car sans l'engagement constructif des USA, il n'est pas possible de maîtriser durablement les principaux challenges internationaux.

## «11/9» et la révolution Bush

Lorsque Bush emménagea à la Maison Blanche en janvier 2001, il ne disposait d'aucun profil identifiable sur la scène de la politique extérieure. Son équipe en charge de la politique extérieure s'était, pendant

les joutes électorales, distancée de l'interventionnisme humanitaire de Bill Clinton et avait averti du danger que représentait une sollicitation excessive des ressources militaires américaines dans le contexte de missions de stabilisation de grande envergure. Les premiers communiqués officiels en matière de politique extérieure émanant du nouveau gouvernement semblaient imprégnés de réalisme pragmatique. Sur cette toile de fond, le fait que la politique extérieure américaine sous le premier mandat de Bush a été fortement marquée par des touches idéalistes et interventionnistes ne va pas sans ironie.

Le changement rapide intervenu dans le cours de la politique extérieure durant le premier mandat était étroitement lié aux attaques terroristes qui ont frappé New York et Washington. Rétrospectivement, le «11/9» apparaît comme le paramètre définissant la «révolution Bush» dans la politique extérieure américaine. La montée des forces néoconservatrices qui sont devenues l'élément dominant au sein de l'équipe en charge de la politique extérieure de Bush a ici été favorisée par deux facteurs: premièrement, le «11/9» a suscité dans la société américaine un sentiment très profond de vulnérabilité se situant à l'opposé de l'identité nationale, une sphère protégée au-delà des conflits de pouvoir permanents. Deuxièmement, une réorientation dramatique de la politique extérieure américaine semblait non seulement nécessaire, mais aussi possible. La croyance que les USA pouvaient saisir tout seuls le mal à la racine était étayée par un sentiment de toute-puissance qui n'avait encore jamais existé.



La politique extérieure révolutionnaire du gouvernement Bush visait à étendre autant que faire se peut le «moment unipolaire» (Charles Krauthammer) en faveur de la sécurité américaine et de la stabilité de l'ordre mondial. Propulsée par le scénario d'un terrorisme global armé de moyens de destruction massive, la «guerre contre la terreur» fut déclarée principale mission de la politique extérieure des USA. Conformément à la stratégie nationale de sécurité de 2002, dissuasion et confinement ne suffisaient plus à assurer la sécurité des USA eu égard à la menace que constituaient les terroristes d'envergure mondiale et les «États voyous» comme l'Irak et la Corée du Nord. Il fallait bien plus adopter une approche offensive impliquant aussi des frappes militaires. Parallèlement, la toute-puissance américaine devait favoriser l'extension de la démocratie et garantir la stabilité générale. La démocratisation du Proche-Orient élargissait ainsi le devant de la scène en tant que base pour un ordre nouveau global dans la région.

### L'Irak et l'échec du projet néoconservateur

Le changement de cours de la politique extérieure impliquait aussi l'abandon des tentatives laborieuses au profit des résultats pratiques dans la détermination des relations avec les alliés. Sur la toile de fond que constituait le rapide succès militaire contre le régime taliban et le centre paramilitaire d'Al-Qaïda en Afghanistan, la guerre menée par les USA contre le terrorisme a néanmoins d'abord été largement approuvée par la communauté internationale. Toutefois, l'épreuve de force internationale dramatique déployée en Irak en 2002-2003 a ensuite eu pour conséquence que des alliés traditionnels ont eux aussi renoncé à soutenir la nouvelle stratégie de sécurité américaine. La politique de changement de régime militaire en Irak manquait de légitimité parce que la situation peu claire

concernant les programmes d'armement de destruction massive de Saddam Hussein ne permettait pas de conclure à une menace directe et que l'on ne disposait pas d'indices solides faisant état de contacts étroits entre l'Al-Qaïda de Ben Laden et le régime irakien.

Le projet néoconservateur a échoué parce que, d'une part, il surestimait la menace du terrorisme mondial et qu'il a laissé la «guerre contre la terreur» devenir un symbole d'une campagne de défense existentielle de l'*American way of life*. D'autre part, il a sous-estimé les difficultés d'une transformation démocratique du monde arabe amorcée de l'extérieur. Rétrospectivement, la guerre en Irak est un symbole du déclin relatif des USA en tant que seul et unique pouvoir de gouvernance globale. Après la chute remarquablement rapide de Saddam Hussein, les USA n'ont pas réussi à désamorcer les reproches d'une menace sciemment exagérée. Parallèlement, il n'y pas eu de stabilisation de l'Irak pendant longtemps. Les coûts de la guerre en hommes et en matériel ont dépassé les pires attentes. Le pays a sombré dans un chaos ressemblant à une guerre civile; il était profondément divisé sur le plan confessionnel et ethnique et est devenu un nouveau terrain de recrutement et d'opérations d'Al-Qaïda. La chute de Saddam et des Taliban a en outre eu comme corollaire un accroissement de la puissance de l'Irak et des mouvements chiites comme le Hezbollah qui a affaibli non seulement les USA en tant que pouvoir de gouvernance régional, mais aussi les gouvernements sunnites ainsi que le nationalisme arabe.

Le bilan intermédiaire de la politique extérieure américaine à la fin du premier mandat de Bush était très négative: l'acceptation internationale des USA en tant que pouvoir politique et moral a atteint son niveau le plus bas dans le contexte des images en provenance d'Abou Ghraïb et de Guantana-

mo. Les moyens militaires des USA étaient expansés dans des proportions qui mettaient en danger la substance même des forces armées US. Les dépenses militaires et les coûts de la guerre qui prenaient l'ascenseur ainsi que les exonérations fiscales ont transformé un excédent budgétaire de \$200 milliards en un déficit budgétaire de \$400 milliards. Et le recul des taux d'acceptation en matière de politique intérieure laissait, dans l'optique du second mandat, entrevoir une liberté d'action de moins en moins grande pour le président Bush.

### Corrections forcées

L'échec de l'agenda néoconservateur a effectivement contraint Bush à procéder à une série de corrections dans l'orientation de la politique extérieure. Le départ de personnages-clés de l'aile néoconservatrice (Wolfowitz, Feith, Bolton, Rumsfeld) et le retour des «pragmatiques» (Zoellick, Burns, Gates) se sont traduits par un changement de style de la politique extérieure qui impliquait une réévaluation au niveau de la diplomatie, de la constitution d'alliances, de la dissuasion et du confinement. Le voyage en Europe de Bush et de Condoleezza Rice, nouveau ministre des affaires étrangères, a apporté, avec les visites symboliques rendues à l'OTAN et à l'UE à Bruxelles en 2005, une certaine détente dans les relations transatlantiques durement touchées. Toutefois, le changement intervenu dans le cours de la politique extérieure – renforcé par l'arrivée au pouvoir d'Angela Merkel (2005) en Allemagne et de Nicolas Sarkozy (2007) en France – a détendu l'atmosphère entre Washington et les capitales européennes. Bush n'a cependant pas réussi à colmater les failles présentes dans le fondement de l'OTAN.

S'agissant de la maîtrise des défis globaux politiques et économiques, le bilan de la politique extérieure menée par le président Bush au cours de son second mandat est également resté modeste dans l'ensemble. Améliorer de manière substantielle la réputation mondiale des USA n'était plus possible sous Bush. Bien au contraire: les limites du pouvoir de gouvernance américain sont devenues de plus en plus apparentes. Du point de vue géopolitique, ce phénomène est parfaitement identifiable au Proche-Orient, en Asie et aussi dans la zone post-soviétique. Mais les USA ont aussi perdu de leur pouvoir dans le domaine économique.

### Héritage difficile au Proche-Orient

Au Proche-Orient, les USA, parfois de concert avec les Européens et les forces modérées de la région, ont obtenu certains résultats

ponctuels en matière de stabilisation. La situation reste toutefois extrêmement fragile dans l'ensemble. La sécurité est nettement meilleure en Irak grâce à des facteurs tels que le renforcement des troupes américaines (*surge*) que Bush a réussi à imposer pratiquement à lui seul et la collaboration plus étroite avec des chefs de tribu locaux. Les compromis politiques nécessaires à une stabilisation à long terme de l'Irak ne sont toutefois apparus que sous forme d'ébauches.

De même, les efforts tardifs de Bush visant à réamorcer le processus de paix entre Israël et les Palestiniens méritent en principe une note positive. La stratégie d'isolation qui y est liée vis-à-vis du Hamas à Gaza et l'absence de volonté du gouvernement américain d'exercer une pression sur Israël ne permettent toutefois pas d'attendre des résultats rapides dans ce domaine également. Il en va de même du conflit autour de la question nucléaire iranienne. Toutefois, les conditions d'une désescalade se sont quelque peu améliorées ces derniers mois, ce qui doit surtout être mis sur le compte d'une coordination renforcée de la position américaine avec les EU-3/P5+1 et les monarches sunnites et d'une extension des incitations positives qui parsèment la stratégie de négociation américaine. Toutefois, les USA hésitent toujours à mener une politique de dialogue avec l'Iran, ce qui rend une solution au conflit durablement plus difficile. Globalement, le changement dans la politique américaine vis-à-vis du Proche-Orient a été trop restreint et est intervenu trop tard, tant et si bien que le dossier ne devrait pas non plus prédominer dans l'agenda de sécurité du nouveau président.

### Pertes d'influence en Asie et dans le Caucase

La relativisation du pouvoir de gouvernance des USA s'est également manifestée en Asie. La Chine a réussi à consolider son influence dans l'Asie du Nord-Est. Dans ce contexte, le gouvernement Bush s'est vu contraint de s'écarter de sa politique de pression unilatérale sur la Corée du Nord. L'amélioration de la coopération entre Pékin et Washington s'est traduite par un plan d'action aux termes duquel la Corée du Nord s'engageait au désarmement nucléaire. La tactique temporisatrice de Pyongyang a toutefois fait naître des doutes quant à savoir si le danger de prolifération nucléaire dans l'Asie du Nord-Est était effectivement conjuré.

Dans l'Asie du Sud-Ouest, la situation s'est aggravée de manière dramatique ces der-

nières années. Cela est notamment dû au fait qu'après la chute des Taliban, les USA ont orienté leur focus stratégique vers l'Irak et trop longtemps négligé le *nation building* en Afghanistan. Le retour en force des Taliban et d'Al-Qaïda a contraint Washington à augmenter les contingents de troupes et à soumettre la solidarité de l'alliance au sein de l'Otan à un essai de traction. L'extension de l'influence islamique au Pakistan et le retrait forcé du général Pervez Musharraf ont encore fragilisé la position des USA. Dans le sillage des opérations américaines menées sur le terrain au Pakistan, l'anti-américanisme a augmenté au sein de la population pakistanaise. Sans une régionalisation renforcée de la solution à apporter au conflit, il ne sera guère possible d'arriver à une stabilisation dans la région de crise de l'Asie du Sud-Ouest.

Dans le Caucase, la Russie, qui a repris des couleurs grâce aux prix élevés de l'énergie, est de nouveau davantage apparue comme une alternative au pouvoir de gouvernance affaibli des USA. Les efforts américains visant à rattacher les États de l'ancienne Union soviétique aux institutions de sécurité euro-atlantiques et à améliorer l'accès de l'Ouest aux réserves énergétiques de la Caspienne ont essuyé de cuisants revers. Avec ses procédés militaires et diplomatiques unilatéraux dans la crise géorgienne en août 2008, la Russie a mis en évidence sa suprématie dans le sud du Caucase. Parallèlement, les efforts diplomatiques des Européens ont clairement fait ressortir que l'UE est toujours mieux positionnée que Washington en tant que principal partenaire de la Russie en matière de commerce et d'énergie aux fins d'exercer une certaine pression sur la Russie dans la question de l'organisation de l'espace postsoviétique. La relative perte d'influence dans les questions européennes sur la sécurité s'était déjà révélée au grand jour lors du sommet de l'OTAN tenu à Bucarest lorsque l'Allemagne et la France se sont prononcées contre l'admission, réclamée par Bush, de la Géorgie et de l'Ukraine dans le plan d'action pour une adhésion à l'OTAN. Parallèlement, la défense antimissile que Bush a forcée en Europe pourrait devenir une nouvelle pomme de discorde au sein de l'alliance.

Dans le domaine économique et financier également, le gouvernement Bush s'est vu contraint de changer radicalement le cours de sa politique à la fin de son deuxième mandat. La crise des marchés financiers américains a mis en évidence les défaillances de la politique de (dé)régulation étatique et a forcé le gouvernement Bush à

venir au chevet du secteur financier devenu incontrôlable avec des mesures interventionnistes. Dans ce contexte, la relative faiblesse du billet vert et la montée de l'euro semblaient indiquer depuis quelque temps déjà des déplacements de pouvoir au sein des marchés globaux. Et ironie de la globalisation: l'accumulation de capital dans les mains d'États non démocratiques comme la Chine et la Russie – phénomène qui renforce leur influence sur l'échiquier de la politique internationale.

### Perspectives

Le dilemme central des USA en tant que pouvoir de gouvernance global reflète les réalités d'un monde complexe et interdépendant dans lequel de très nombreux acteurs très différents poursuivent des intérêts divergents à divers niveaux: les USA sont de moins en moins en mesure de maîtriser seuls les défis globaux fondamentaux. Toutefois, même si Washington a, sous la présidence Bush, nettement perdu de son influence et de sa réputation sur la scène de la politique internationale, les USA demeurent incontournables lorsqu'il s'agit de trouver une solution durable à la plupart des problèmes transfrontières.

On attend de ce fait beaucoup du prochain président américain: la globalisation des marchés et l'accumulation de capital en Asie exigent, *premièrement*, une adaptation des institutions et des réglementations pour le pilotage des systèmes globaux commerciaux, monétaires, financiers, énergétiques et écologiques, lesquels restent fortement marqués par l'empreinte occidentale. La maîtrise des crises régionales au Proche-Orient, au Caucase, en Asie et en Afrique ainsi que des risques globaux tels que la prolifération, le terrorisme et le changement climatique ne sera, *deuxièmement*, possible que si Washington fait de plus grands efforts en vue de poursuivre des approches stratégiques multilatérales avec une Europe renforcée et d'autres partenaires. Les défis de l'économie mondiale tout comme ceux relevant de la politique de gouvernance exigent, *troisièmement*, que les USA recherchent une coopération stratégique sélective avec la Chine et la Russie. Dans un monde qui est nonpolaire, faire un amalgame entre le pouvoir et la coopération est une vertu demandée plus que jamais.

Editeur responsable: Daniel Möckli  
analysen@sipo.gess.ethz.ch

Commande d'analyses et abonnement gratuit: www.ssn.ethz.ch