

Février 2005

La Politique étrangère de Bush: formulation et décision

Charles-Philippe David



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions de politique internationale et les problèmes économiques. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

Les opinions exprimées dans ce texte relèvent de la seule responsabilité de l'auteur.

Ce document est issu de la réflexion que l'auteur a développée dans son ouvrage intitulé Au sein de la Maison-Blanche. La formulation de la politique étrangère des États-Unis depuis 1945 (Laval [Québec], Presses de l'Université Laval, 2004, 2^e éd.). Une version abrégée de ce texte a été publiée dans la revue Politique étrangère n° 4-2004, hiver 2004-2005.

Tous droits réservés -Ifri, 2005 - www.ifri.org

Institut français des relations internationales
27 rue de la Procession - 75740 Paris Cedex 15 - France
Tél. : 33 (0)1 40 61 60 00 - Fax: 33 (0)1 40 61 60 60

Sommaire

Résumé	p. 2
Abstract	p. 3
Le processus décisionnel sous G.W. Bush	p. 5
Une présidence éminemment idéologique	p. 9
Le rôle et l'influence du conseil de Sécurité nationale	p. 18
Conclusion	p. 24
Biographie	p. 26

Résumé

La première présidence Bush a profondément modifié les processus habituels de prise de décision en matière de politique étrangère. À la fois actif et prêt à de larges délégations, George W. Bush privilégie les décisions prises par des groupes restreints, et donne une importance centrale à ses conseillers les plus proches. Parmi ceux-ci, les Vulcains, entourage rapproché de la campagne présidentielle et groupe d'hommes sur qui les néo-conservateurs exercent une influence décisive, gagnée à l'occasion du 11 septembre. Dans le dispositif de décision, l'administration du Conseil de sécurité nationale (NSC) a nettement perdu de son importance, au profit, en particulier, d'un NSC-bis placé auprès du vice-président. Au moment de la décision irakienne, le NSC n'a ainsi pas pu jouer son rôle, essentiel, de filtre de l'information.

Abstract

Bush's Foreign Policy : Elaboration and Decision-Making

The first Bush Administration has been characterized by a deep transformation in traditional foreign policy making processes. George W. Bush, both active and prepared to delegate widely, has opted for decisions being taken by small groups of experts, within which his closest advisers have been playing a crucial role. The *Vulcans* constitute in particular a group of people over whom the neo-conservatives have been exerting a decisive influence in the wake of the 9/11 attacks. The National Security Council (NSC) staff has within this framework lost a substantial part of its influence in favor of a kind of surrogate NSC placed under the auspices of the Vice-President. The NSC was thus in particular not able to act in its traditional capacity as a filter for information during the crucial deliberations which led up to the decision to invade Iraq.

Contrairement à ce que l'on aurait pu imaginer en janvier 2000, les quatre années de la présidence de George W. Bush, entre 2001 et 2004, s'avèrent plus marquantes que les huit ans de Bill Clinton à la Maison-Blanche. Même si l'analyse reste délicate, faute de recul historique, il demeure que les attentats terroristes du 11 septembre 2001, le renversement du régime des Talibans en Afghanistan et l'invasion de l'Irak constituent les temps forts d'une présidence qui n'était pourtant pas destinée à se préoccuper des Affaires étrangères. De fait, si G. W. Bush affirmait, durant la campagne électorale de 2000, qu'il mènerait une politique étrangère « humble » ; il en sera pourtant tout autrement. Le 11 septembre constitue à n'en pas douter une rupture dans le mandat du président Bush : la lutte contre le terrorisme, au cœur de toutes les actions de l'Administration, reçoit alors l'appui inconditionnel de l'opinion publique américaine et le solide soutien d'une grande majorité d'États dans le monde. Pourtant, l'invasion de l'Irak entraîne un retournement de situation : la cote de popularité du président Bush fond progressivement aux États-Unis et s'évapore à l'échelle de la planète. Après avoir recueilli de solides appuis au niveau international à la suite du 11 septembre, l'Administration Bush dilapide en effet rapidement ce capital de sympathie en procédant à un peu populaire « changement de régime » en Irak.

Ainsi, en 2004, la politique étrangère américaine se trouve dans une position précaire et peu enviable : la plupart des alliés des États-Unis la jugent arrogante et elle est honnie ou redoutée dans plusieurs régions du monde. Dans le même temps, la Commission d'enquête sur la tragédie du 11 septembre désigne directement les graves carences du processus décisionnel et les dysfonctionnements des rouages organisationnels comme partiellement responsables des événements. Aussi la politique étrangère américaine ne convainc-t-elle plus tout à fait les Américains eux-mêmes, qui en viennent à douter de leur gouvernement : les pertes humaines en Irak sont importantes et les décisions entourant et justifiant l'invasion sont l'objet de vives controverses. Avec les justifications fallacieuses (notamment les liens avec Al-Qaida) et la menace fictive des armes de destruction massive, l'Administration sombre dans les fondrières d'un processus de prise de décision défectueux.

Entre 2001 et 2004, l'histoire de la politique étrangère américaine est celle d'une Administration soumise à la double pression du conformisme et de l'idéologie. Son déroulement aurait sans doute été différent sans le 11 septembre. Les attentats terroristes et, dans leur sillage, la mutation de la politique extérieure de G. W. Bush accentuent le

conformisme idéologique et orientent les influences bureaucratiques dans le sens d'objectifs précis, promus par quelques conseillers. Il s'agit là d'une véritable manipulation bureaucratique et le système du Conseil de sécurité nationale (NSC) à cet égard est peu efficace pour contrer les distorsions décisionnelles. Au contraire, il apparaît même soumis – inféodé – aux préférences et aux méthodes de quelques décideurs très influents et particulièrement déterminés à réaliser des objectifs définis depuis déjà longtemps.

Le processus décisionnel sous G. W. Bush

Dans le cadre de la typologie prestonienne, George W. Bush est un président « délégrant-sentinelle¹ ». Il est délégrant car il n'est – du moins au début de son mandat – ni expérimenté ni centralisateur ; peu intéressé par les Affaires étrangères, il délègue volontiers son autorité. Il est sentinelle dans la mesure où il maintient ses préférences par-delà le cours des événements : il est déterminé. Il recourt souvent aux analogies et aux stéréotypes pour comprendre et transmettre l'information. La présidence G. W. Bush est très comparable à celle de Ronald Reagan, qu'il tient pour un héros, (mais elle contraste avec celle de son père). Toutefois, ces similitudes avec la période reaganienne ne doivent pas occulter quelques différences marquantes² ; en effet, G. W. Bush est beaucoup plus engagé dans le processus décisionnel que R. Reagan, comme en témoignent les analyses de son style actif-positif³.

Un président actif

À l'instar de B. Clinton, G. W. Bush est un président actif mais là s'arrête la comparaison. D'autant qu'il a tout fait pour se démarquer du style de son prédécesseur⁴. Lorsqu'il arrive au

¹ Th. Preston, *The President and His Inner Circle : Leadership Style and the Advisory Process in Foreign Affairs*, New York, Columbia University Press, 2001.

² E. Alterman et M. Green, *The Book on Bush. How George W. (Mis) leads America*, New-York, Viking, 2004, p. 10.

³ S. Schier (dir.), *High Risk and Big Ambition. The Presidency of George W. Bush*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press, 2004 ; F. Greenstein, « The Leadership Style of George W. Bush », et H. Hecl, « The Political Ethos of George W. Bush », in F. Greenstein (dir.), *The George W. Bush Presidency : An Early Assessment*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2003, p. 1-16 et 17-50 respectivement ; F. Greenstein, « The Changing Leadership of George W. Bush : A Pre- and Post- 9/11 Comparison », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 32, juin 2002, p. 387-396 ; J. Pfiffner « George W. Bush : Policy, Politics, and Personality », in G. Edwards et Ph. J. Davies (dir.), *New Challenges for the American Presidency*, New York, Longman, 2004, p. 161-181 ; R. Brookhiser, « The Mind of George W. Bush », *The Atlantic Monthly*, avril 2003, p. 56-69 ; I. Daalder et J. Lindsay, *America Unbound. The Bush Revolution in Foreign Policy*, Washington, Brookings Institution Press, 2003, p. 16-21, 32-34 et 74-91. Voir aussi J. Carney, « Easy Does It », *Time*, 19 mars 2001, p. 32-34 ; « A Stubborn, Patient Man », *The Economist*, 7 septembre 2002, p. 34 ; M. Duffy, « Marching Alone », *Time*, 9 septembre 2002, p. 41-45 ; H. Fineman, « Bush and God », *Newsweek*, 10 mars 2003, p. 22-33.

⁴ Voir Ch.-Ph. David, « Foreign Policy Is Not What I Came Here to Do. Dissecting Clinton's Foreign Policy-Making : A First Cut », Montréal, Center for United States Studies-Observatoire sur les États-

pouvoir, il a peu voyagé (une fois au Mexique), et à l'image des présidents qui avaient auparavant été gouverneurs d'États, ses connaissances dans le domaine des Affaires étrangères restent ténues. D'ailleurs, durant la campagne électorale, il commet de nombreuses maladresses. Et il ne dispose que d'une petite année de formation lorsque survient le drame du 11 septembre, tandis que ses proches conseillers ont déjà une redoutable expérience accumulée auprès de plusieurs présidents. Peu impulsif, mais parfois impatient, durant les moments difficiles après le 11 septembre, G. W. Bush fait savoir clairement qu'il est le responsable de ses politiques, et non son entourage de conseillers. Par contre, peu curieux intellectuellement, il se repose sur ses subordonnés pour structurer ses options décisionnelles.

Comme Reagan, Bush n'est pas enclin à gérer le quotidien de la prise de décision. Sur ce point, son expérience de l'Administration et de l'organisation le servira, dans la mesure où les rivalités habituelles entre conseillers l'affecteront peu. Il est peu intéressé par la lecture de mémorandums et il préfère les discussions de vive voix. Il lit de brefs résumés de l'actualité que lui préparent ses conseillers, et s'expose peu à la tenue de conférences de presse. Il avoue d'ailleurs que le choix de son équipe va dans ce sens : « Si j'ai jamais eu quelque génie, ou quelque habileté, c'est de reconnaître les talents, savoir les employer et travailler en équipe⁵ », confie-t-il au journaliste Bob Woodward. Il se soucie très peu des détails d'une politique, mais sait poser les questions précises au besoin. « Toute sa vie durant, Bush n'est pas guidé par l'histoire, les faits, la connaissance, l'étude et la réflexion, mais par son instinct⁶ ». Or, « son instinct, selon Woodward, est, pour ce président, pratiquement une seconde religion⁷ ». Ses propos sont souvent imprécis et simplistes, il rejette le verbiage et les démonstrations complexes⁸.

Il gère sa présidence sur le modèle d'une entreprise. Il ne s'acharne pas au travail comme le faisait Carter ou encore Clinton : « c'est un faiseur et non un penseur⁹ ». Il encourage l'expression d'une variété de points de vue. Il fait confiance à ses conseillers, desquels il exige une entière loyauté. Souvent sous-estimé par les observateurs, qui l'ont vu, au mieux, comme une figure symbolique – tel Reagan – et au pire comme une marionnette, il fuit en fait l'exercice de nuance : « mon travail, dit-il, n'est pas d'apporter les nuances mais

Unis, « Occasional Papers », n° 1, 2004, ainsi que S. Barthe et Ch.-Ph. David, « Foreign Policy-Making in the Clinton Administration : Reassessing Bosnia and the 'Turning Point' of 1995 », Montréal, Center for United States Studies-Observatoire sur les États-Unis, « Occasional Papers », n° 2, 2004.

⁵ Cité par B. Woodward, *Bush at War*, New York, Simon and Schuster, 2002, p. 74.

⁶ D. Hiro, *Secrets And Lies. Operation 'Iraqi Freedom' and After*, New York, Nation Books, 2004, p. 91.

⁷ B. Woodward, *op. cit.* [5], p. 342.

⁸ Cité par N. Lemann, « Without a Doubt », *The New Yorker*, 14 octobre 2002, p. 177.

⁹ I. Daalder et J. Lindsay, *op. cit.* [3], p. 35.

d'exprimer ce que je pense¹⁰ ». Aussi ne tolère-t-il pas l'incertitude et l'ambiguïté. Très discipliné et ponctuel, il ne craint pas les combats politiques, témoin qu'il a été de l'expérience de son père à la Maison-Blanche, en 1988 puis en 1992.

Un président positif

G. W. Bush est un président positif. Il donne beaucoup d'importance à l'image reaganienne d'un président qui s'accorde avec l'Amérique profonde. Il a, davantage que son père, une vision, un sens des objectifs qu'il veut réaliser. Confiant dans ses valeurs et ses capacités, ses convictions religieuses et idéologiques sont profondes, quasi messianiques¹¹. Chaque réunion du cabinet ministériel débute d'ailleurs par une prière. On dit d'ailleurs qu'il aurait affirmé à l'un de ses amis, tandis qu'il était encore gouverneur : « Je crois que Dieu veut que je devienne président¹² ». Il se voit donc comme l'instrument de la Providence et il croit tout aussi sincèrement que l'Amérique est au service de la volonté de Dieu. Après les attentats du 11 septembre il déclarera : « notre responsabilité est claire : répondre à ces attentats et débarrasser le monde du mal¹³ ». En ce sens, le 11 septembre ne transforme pas G. W. Bush, mais ces événements décuplent son sens de la mission divine. Dès lors, ses convictions sur la nécessité de défendre l'intérêt américain se trouvent justifiées. Déterminé, obstiné et moralisateur, il est convaincu du bien-fondé de ses décisions – ce qui n'est pas sans rappeler les années Reagan. « La stratégie de Bush pour gagner la guerre contre le terrorisme procède de principes et de prédispositions qui étaient ancrés en lui bien avant que les tours de New York ne s'effondrent¹⁴ ». Son sens de la rectitude le conduit à être un décideur peu enclin aux concessions pragmatiques. C'est une sorte « d'aristocrate fondamentaliste », pour reprendre l'expression de Kevin Philips¹⁵, tendant à développer une vision idéale du symbole de la présidence et à percevoir les enjeux de manière manichéenne.

En somme, G. W. Bush a, en tant que décideur, un style nettement tranché : une préférence pour les certitudes morales, une tendance aux réactions claires plutôt qu'à la réflexion élaborée et une propension à agir rapidement plutôt qu'à délibérer trop longuement. Ses caractéristiques personnelles s'allient valablement au système collégial de prise de décision qu'il privilégie. En revanche, son style présente des risques, qui vont s'illustrer au travers de

¹⁰ Cité par E. Alterman et M. Green, *op. cit.* [2], p. 188, 231.

¹¹ Ce comportement est particulièrement bien expliqué par l'un de ses conseillers durant son passage à la Maison-Blanche : D. Frum, *The Right Man. The Surprise Presidency of George W. Bush*, New York, Random House, 2002.

¹² Cité par J. Pfiffner, *op. cit.* [3], p. 167.

¹³ Cité par B. Woodward, *op. cit.* [5], p. 67.

¹⁴ I. Daalder et J. Lindsay, *op. cit.* [3], p. 91.

¹⁵ K. Philips, *American Dynasty*, New York, Viking, 2004, p. 50.

la décision d'envahir l'Irak : le danger de choix arrêtés de manière prématurée, aux implications insuffisamment examinées, et fondés sur une information incomplète ou déficiente. En effet, dans le cas de l'Irak, il semble bien que le président ait pris sa décision assez rapidement (dès le début de 2002) et avant que des avis divergents – rares, il est vrai – aient pu véritablement se faire entendre (comme celui de Powell, secrétaire d'État, en août 2002).

La gestion présidentielle de la prise de décision

L'approche de la prise de décision de G. W. Bush correspond au système collégial, dans la mesure où le président est favorable à des prises de décision en petit groupe¹⁶. Mais il est également disposé à écouter des points de vue contraires, sans pour autant s'impliquer dans les rivalités entre conseillers. Peu engagé dans le processus décisionnel lui-même, G. W. Bush accorde donc une certaine importance aux procédures hiérarchiques, tout en conservant la souplesse nécessaire pour prendre personnellement les décisions. Le mode de prise de décision est ainsi relativement structuré sans être trop formel ; autrement dit, il s'agit d'une collégialité rigoureusement encadrée par les conseillers influents du président. « La Maison-Blanche est bien organisée et relativement efficace. Elle s'appuie sur une structure hiérarchique, avec des lignes d'autorité bien établies qui contrastent avec l'approche plus informelle et fluide de Clinton », concluent Ch. Walcott et K. Hult¹⁷.

Seuls quelques conseillers sont directement en contact avec le président. Parmi eux, le vice-président Richard Cheney, mais aussi le chef du bureau de la Maison-Blanche Andrew Card, le conseiller politique Karl Rove, la conseillère en communications Karen Hugues (jusqu'en juillet 2002), ainsi que la conseillère pour la Sécurité nationale Condoleezza Rice et le directeur de la Communauté du renseignement George Tenet sont au cœur de ce cercle restreint. Au début, la gestion de la Maison-Blanche opérée par G. W. Bush ressemble à celle de Reagan, avec une troïka contrôlant le système décisionnel (Card, Rove et Hugues jouant les rôles respectifs de Baker, Meese et Deaver). À la suite des événements provoqués par le 11 septembre, le centre de gravité de la prise de décision se déplace vers un petit groupe de décideurs, au cœur d'un cabinet de guerre dont la collégialité est le trait dominant. Même disciplinée, la prise de décision devient alors plus spontanée. Ce cabinet

¹⁶ S. Hess, *Organizing the Presidency*, Washington, Brookings Institution Press, 2002 (3^e éd.), p. 164-174 ; K. Hult, « The Bush White House in Comparative Perspective », in F. Greenstein (dir.), *op. cit.* [3], p. 51-77 ; Ch. Walcott et K. Hult, « The Bush Staff and Cabinet System », in G. Gregg et M. Rozell, *Considering the Bush Presidency*, New York, Oxford University Press, 2004, p. 52-68 ; W. Crotty, « Presidential Policymaking in Crisis Situations : 9/11 and Its Aftermath », *The Policy Studies Journal*, vol. 31, septembre 2003, p. 451-464 ; « The CEO Presidency », *The Economist*, 15 juin 2002, p. 34.

¹⁷ Ch. Walcott et K. Hult, *op. cit.* [16], p. 57.

comprend, outre Cheney, Rice et Tenet, les secrétaires d'État Colin Powell, le secrétaire à la Défense Donald Rumsfeld et le président du comité des chefs d'état-major le général Hugh Shelton puis le général Richard Myers. Ponctuellement, d'autres conseillers viennent se joindre à ce petit groupe. Si l'on se fie à certains comptes rendus, G. W. Bush dirige, mais il oriente aussi les discussions plus activement que ne le veut la perception générale¹⁸. La stabilité de cette équipe est à noter : aucun changement de personnel n'est fondé sur des désaccords ou des disputes entre conseillers ou encore entre l'un d'entre eux et le président. La collégialité est donc fermement ancrée, surtout après le 11 septembre. Pour autant, le président n'hésite pas à affirmer ses préférences, comme lorsqu'il déclare que les États-Unis sont « en guerre contre le terrorisme et les États qui l'appuient » sans même avoir préalablement tenu de réunion avec ses conseillers ou son cabinet. Or, sur la base de cette déclaration, la politique étrangère américaine est réorientée en moins de 24 heures. L'autre caractéristique d'importance tient au fait que la Maison-Blanche de Bush est très disciplinée et semble parvenir à prévenir les fuites. Très peu de choses filtrent de l'enceinte du pouvoir : « aucun président depuis Richard Nixon n'a été aussi secret et combatif à propos des fuites que George W. Bush¹⁹ », écrira John Dean – ancien conseiller juridique de Nixon – un connaisseur.

Une présidence éminemment idéologique

La présidence Bush est l'une des plus idéologiques depuis 1945. Pour appréhender cette dimension, il importe de comprendre le rôle central des principaux conseillers du président et la place déterminante de la pensée néo-conservatrice dans les rouages décisionnels de la politique étrangère. La tendance au conformisme dans l'Administration Bush s'explique largement par l'influence de cette pensée, conjuguée aux prédispositions conservatrices des principaux conseillers et à la nature spectaculaire des événements qui ont exigé une réaction rapide du gouvernement américain. Tout d'abord, les attentats du 11 septembre ont indéniablement soudé l'équipe des principaux conseillers qui, jusqu'alors, subissait les à-coups des habituelles rivalités entre les secrétaires d'État et à la Défense. Ensuite, la lutte contre le terrorisme a permis à l'idéologie néo-conservatrice de promouvoir une vision du monde qui a séduit G. W. Bush et les décideurs du NSC. La principale conclusion de James Mann, dans son étude sur l'équipe des conseillers de G. W. Bush, est que « tous les leaders américains n'auraient pas réagi de la même manière [que cette équipe] ; n'importe quel groupe de conseillers n'aurait pas nécessairement déclaré la guerre au terrorisme et mené,

¹⁸ Voir B. Woodward, *op. cit.* [5], p. 38.

¹⁹ J. Dean, *Worse than Watergate. The Secret Presidency of George W. Bush*, New York, Little, Brown and Company, 2004, p. 63.

avec encore plus de détermination, l'invasion de l'Irak²⁰ ». La composition de cette équipe, et surtout la vision qui l'anime, constitue donc un préalable nécessaire à la compréhension de la présidence Bush.

Les Vulcains, hommes de l'ombre

Durant la campagne électorale de 2000, Condoleezza Rice surnomme les *Vulcains*²¹ l'équipe d'experts qui conseillent le candidat G. W. Bush, en référence à sa ville natale, Birmingham (Alabama), centre industriel qui arbore une célèbre statue à l'effigie du dieu romain du feu et de la métallurgie. Parmi ces *Vulcains*, outre Rice, il y a sept noms connus des cercles de la prise de décision en politique étrangère : Paul Wolfowitz, Richard Armitage, Richard Perle, Robert Zoellick, Stephen Hadley, Dov Zakheim et Robert Blackwill – tous des vétérans des Administrations Reagan et G. H. Bush et, pour la plupart, associés au mouvement de pensée néo-conservateur (que nous analyserons plus loin). La référence aux *Vulcains* est en soi un excellent révélateur de la position idéologique de la nouvelle équipe de conseillers, privilégiant l'importance de la puissance américaine, l'agenda de la sécurité militaire, et l'apport de l'exceptionnalisme américain. Ils sont profondément nationalistes et souverainistes et représentent, pour la plupart, l'aile radicale du parti républicain. Leur influence est comparable à celle des sages de l'Administration Truman (*wise men*) ou encore à celle des surdoués de l'Administration Kennedy (*best and brightest*). Les *Vulcains* sont en majorité issus de l'élite des penseurs stratégiques du Pentagone. Ils ont une très longue expérience de la politique gouvernementale, et ont tous occupé des postes-clés de la prise de décision, pendant plus de deux décennies. Leur perception des rapports internationaux est fortement marquée par les années de guerre froide ; elle l'est plus encore par le sentiment que cette période de guerre froide s'est achevée avec le triomphe des États-Unis sur l'Union soviétique grâce aux positions tranchées de Reagan. Leur vision du monde est guidée par une série de postulats parmi lesquels l'utilité marginale des accords internationaux pour défendre les intérêts américains, la persistance des menaces que représentent des « États voyous », la réalité d'un monde unipolaire qui permet d'exploiter l'hégémonie américaine pour assurer la stabilité internationale et, ce faisant, la sécurité des États-Unis. Ces *Vulcains* seront appelés à jouer, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Administration, le rôle d'éminences grises du gouvernement de G. W. Bush.

²⁰ J. Mann, *Rise of the Vulcans. The History of Bush's War Cabinet*, New York, Viking, 2004, p. 364. L'auteur présente très certainement, à ce jour, l'histoire la plus complète et les meilleures biographies individuelles sur l'équipe de conseillers de l'Administration Bush.

²¹ Voir J. Mann, *op. cit.* [20], p. ix-xix, 52-55, 78, 248-260 ; I. Daalder et J. Lindsay, *op. cit.* [3], p. 17-34.

Une équipe de décideurs expérimentés

Les principaux décideurs de l'équipe Bush sont proches des *Vulcains* puisqu'ils partagent cette même vision de la politique étrangère américaine. Or le président, qui n'est affilié à aucune école de pensée compte tenu de son inexpérience des affaires internationales, est d'autant plus perméable à ces idées longuement mûries et particulièrement séduisantes. Les décideurs les plus influents et sur lesquels repose la prise de décision dans l'Administration Bush sont, en ordre d'importance : le vice-président Richard Cheney, le secrétaire à la Défense Donald Rumsfeld, le secrétaire d'État Colin Powell, le secrétaire adjoint à la Défense Paul Wolfowitz, et le secrétaire adjoint du département d'État Richard Armitage – ainsi que la conseillère pour la Sécurité nationale, Condoleezza Rice. D'autres conseillers, d'inspiration néo-conservatrice et associés aux *Vulcains*, sont également influents dans les rouages gouvernementaux, et appuieront les principaux décideurs : notamment Stephen Hadley, Zalmay Khalilzad, Robert Joseph et Robert Blackwill dans l'administration du NSC, Lewis Libby et John Hannah au bureau du vice-président, John Bolton au département d'État, Richard Zoellick qui est le représentant du président au Commerce international, Douglas Feith, Dov Zakheim et Stephen Cambone à la Défense. Les principaux décideurs et les *Vulcains* ont en commun une histoire qui, pour la plupart, commence sous Gerald R. Ford et se poursuit sous R. Reagan et G. H. Bush : elle est fondée sur leur opposition à la détente promue par R. Nixon, G. R. Ford et H. Kissinger, et leur pleine adhésion aux valeurs et à l'idéologie défendues par Reagan. Ils font donc le pont entre la guerre froide et l'après-guerre froide en exploitant la guerre du Golfe de 1991 pour finalement faire oublier l'échec du Vietnam.

1. Richard Cheney est souvent décrit comme le « cardinal Richelieu » ou le « ministre de la guerre » de l'Administration²². Il est d'ailleurs le premier vice-président à avoir déjà été secrétaire à la Défense. Sous Nixon, il a travaillé, une première fois, pour Rumsfeld dans l'Office of Economic Opportunity, à la Maison-Blanche. Sous Ford, il l'a retrouvé, cette fois-ci directeur du bureau de la Maison-Blanche, en tant qu'adjoint. Il prend à son tour la tête de ce bureau quand D. Rumsfeld est nommé secrétaire à la Défense. Durant les années Carter et Reagan, Cheney a été représentant du Wyoming au Congrès. Il est revenu dans l'Administration de G. H. Bush comme secrétaire à la Défense, pour ensuite aller faire fortune dans le secteur pétrolier – avec la société Halliburton – durant les années Clinton. En

²² P. Kengor, « Cheney and Vice Presidential Power », in G. Gregg et M. Rozell, *Considering the Bush Presidency*, New York, Oxford University Press, 2004, p. 160-176 ; S. Ackerman, « The Radical », *The New Republic*, vol. 229, 1^{er} décembre 2003, p. 17-23 ; « The Power Behind the Throne », *The Economist*, 23 décembre 2000, p. 76 ; N. Gibbs, « Double-Edged Sword », *Time*, 30 décembre 2002, p. 87-104 ; J. Klein, « Dick Cheney, Hard-Liner in Chief », *Time*, 20 octobre 2003, p. 14 ; J. Mann, *op. cit.* [20], p. 252-253, 273-276, 294-297 et 369-370 ; J. Dean, *op. cit.* [19], p. 96.

raison de sa vaste expérience des relations internationales, il n'est pas surprenant que Cheney compense les lacunes de G. W. Bush en jouant un rôle de premier plan dans les Affaires étrangères. Aucun vice-président avant lui – y compris Gore – n'a été aussi influent sur les questions de sécurité nationale²³. Il participe à toutes les réunions du NSC, de même qu'à celles des décideurs en l'absence du président. Il rencontre G. W. Bush quotidiennement en privé, si bien que l'on raconte que rien ne peut être décidé sans que G. W. Bush n'ait eu son tête-à-tête avec lui²⁴. Les événements du 11 septembre vont décupler son influence politique et organisationnelle : il est en effet celui qui prend en main les réactions du gouvernement américain le 11 septembre (notamment l'ordre de tirer sur des avions n'obéissant pas à la consigne d'atterrir). Il se verra confier par le président tout l'épineux dossier du renseignement. Il profite de ses nombreux débats avec C. Powell sur la nécessité du retour des inspecteurs en Irak, et de ceux entre Powell et Rumsfeld, pour accroître son emprise sur les mécanismes décisionnels²⁵. Les dignitaires de passage à la Maison-Blanche savent qu'ils doivent rencontrer le vice-président pour obtenir les faveurs de l'Administration. Or Cheney est l'un des conseillers les plus idéologiques de l'équipe de G. W. Bush ; il est particulièrement déterminé à renverser Saddam Hussein, même si, pour cela, il faut relier ce dernier au terrorisme et exagérer la menace des armes de destruction massive. Le bureau de la vice-présidence deviendra, pour la première fois de l'histoire, un acteur-clé de la prise de décision. Une douzaine de fonctionnaires aguerris y reconstituent une sorte de para-NSC, assez autonome et concurrent des autres bureaucraties, dans la formulation de la politique étrangère.

2. Donald Rumsfeld est nommé, pour la deuxième fois, au poste de secrétaire à la Défense²⁶. Il a déjà occupé ce poste sous Ford, en 1975-1976, après avoir assumé les fonctions de chef du bureau de la Maison-Blanche en 1974-1975. Par la suite, il rejoint le monde des affaires, mène quelques missions diplomatiques sous Reagan (par exemple en allant à Bagdad rencontrer Saddam Hussein en 1983), ou préside des commissions d'enquête (dont l'influente Commission, créée par le Congrès en 1998, sur la menace des missiles balistiques). À la Défense, il possède tous les attributs d'un « animal politique », dont R. Nixon faisait déjà l'éloge en 1973 et que H. Kissinger admirera et redoutera : « Rumsfeld me donna l'opportunité d'examiner de près un nouveau phénomène, le

²³ Voir, dans ce sens, J. Mann, *op. cit.* [20], p. 370.

²⁴ B. Woodward, *Plan of Attack*, New York, Simon and Schuster, 2004, p. 392.

²⁵ *Ibid.*, p. 27-30, 163-164, 175-176.

²⁶ R. Scarborough, *Rumsfeld's War*, Washington, Regnery Publishing, 2004, p. 63-84, 91-109 ; J. Mann, *op. cit.* [20], p. 268-270, 306-307 et 364-365 ; B. Woodward, *op. cit.* [5], p. 20-23, 218 et 322 ; B. Woodward, *op. cit.* [24], p. 16-19 et 171 ; M. Duffy, « Secretary of War », *Time*, 29 décembre 2003, p. 43-52.

bureaucrate politicien à temps complet où ambition et habileté se côtoient²⁷ ». Peu disposé aux compromis et à la tergiversation, D. Rumsfeld se révélera, dans l'Administration G. W. Bush, l'organisateur en chef des plans de guerre, un porte-parole assez direct (pour ne pas dire brutal), très en vue des médias. Il défendra avec intensité les positions du Pentagone contre celles du département d'État et en particulier contre celles de C. Powell dont il partagera rarement les points de vue. Si la rivalité entre ces deux poids lourds du cabinet Bush est une réalité²⁸, il reste que la collégialité finit toujours par prévaloir car D. Rumsfeld bénéficie de l'appui indéfectible de Cheney. La direction de D. Rumsfeld au Pentagone n'ira pas sans heurt : les chefs militaires seront vexés de certaines décisions concernant la transformation des forces armées, ou le plan d'invasion de l'Irak, tandis que le département d'État s'opposera à ses plans sur la gouvernance de l'Irak après la chute de Saddam Hussein.

3. Colin Powell est une figure déjà connue du grand public lorsqu'il accède au poste de secrétaire d'État²⁹. Il a effectué sa carrière dans les Administrations de Reagan, G. H. Bush et de B. Clinton. L'ancien général, ancien conseiller pour la Sécurité nationale et ancien président du Comité des chefs d'état-major, a la réputation d'être un décideur prudent peu favorable à l'utilisation de la force. De tous les décideurs de haut niveau de l'Administration Bush, en incluant le président lui-même, Powell est – singulièrement – le seul qui ait effectivement combattu pour son pays. Pour autant, il ne s'inscrit pas dans la philosophie du groupe des *Vulcains*. « Pas à sa place³⁰ ! » titrera d'ailleurs l'hebdomadaire *Time*, juste avant les événements du 11 septembre. Colin Powell est avant tout un républicain internationaliste pragmatique, dans la lignée de Henry Kissinger et de Brent Scowcroft : il n'est pas un idéologue. Par loyauté pour le président, cependant, Powell appuie publiquement les décisions de l'Administration. Cela ne l'a pas empêché, en privé, d'exprimer des réserves et, à l'occasion, de s'opposer à certaines stratégies de l'équipe Bush notamment du duo Cheney-Rumsfeld. Les dissensions qu'il exprime touchent cependant davantage aux méthodes et aux tactiques utilisées qu'aux objectifs visés. En 2003 pas plus qu'en 1991, Powell ne s'est opposé à l'emploi de la force. Il a plutôt mis en doute, en 1991, l'urgence d'agir sans donner plus de temps aux sanctions, tandis qu'en 2003, il s'interroge sur les modalités du projet d'invasion de l'Irak et promeut le multilatéralisme auprès de Bush. Il est sans doute juste d'observer que Powell n'a pas établi une relation de confiance avec le président équivalente à celle des autres décideurs : « malgré son statut et sa popularité, écrit

²⁷ H. Kissinger, *Years of Renewal*, New York, Simon and Schuster, 1999, p. 175.

²⁸ B. Woodward, *op. cit.* [5], p. 177, 192, 251 et 324-325 par exemple.

²⁹ J. Mann, *op. cit.* [20], p. 264-276 et 365-366 ; B. Woodward, *op. cit.* [5], p. 13-14 et 322 ; B. Woodward, *op. cit.* [24], p. 78-80, 148-157 et 270-273.

³⁰ J. McGeary, « Odd Man Out », *Time*, 10 septembre 2001, p. 26-34.

James Mann, Powell ne pouvait contrer le réseau des amis de Cheney dans le gouvernement et dans l'élite républicaine³¹ ». Ainsi, le secrétaire d'État se retrouve en périphérie de la prise de décision : il n'est, par exemple, informé que tardivement, durant l'été 2002, de l'existence, au Pentagone, de plans d'attaque de l'Irak déjà très avancés. Ainsi, « durant quatre ans, continuellement, les départements d'État et de la Défense ont été à couteaux tirés³² », car d'autres enjeux ont opposé Powell à Rumsfeld et Cheney : les négociations avec la Corée du Nord, l'importance du processus de paix au Moyen-Orient, la stabilisation et la reconstruction de l'Afghanistan, l'utilité des inspections en matière de prolifération des armes de destruction massive, la légitimité d'une action unilatérale contre Bagdad, l'après-guerre en Irak³³.

4. Paul Wolfowitz, secrétaire adjoint à la Défense, a été surnommé le « cerveau » de l'équipe Bush, le « vélociraptor » de l'Administration³⁴. Il est assurément l'un des adjoints les plus influents depuis que le Pentagone a été créé. Il est le seul conseiller, au rang d'adjoint, qui ait participé au « cabinet de guerre » de G. W. Bush. Sa vision du monde imprègne l'Administration et son influence croît de manière spectaculaire après les attentats du 11 septembre, particulièrement lorsqu'il convainc le président et son secrétaire à la Défense de la nécessité d'envahir l'Irak pour contrer le terrorisme. Richard Clarke, responsable durant la première année de la lutte contre le terrorisme au sein de l'administration du NSC, affirme dans ses mémoires que Wolfowitz était obsédé par l'Irak et préoccupé davantage par Saddam Hussein que par Ben Laden³⁵. Coprésident, avec Condoleezza Rice, du Comité des *Vulcains* et porte-étendard des néo-conservateurs, P. Wolfowitz a une longue expérience des affaires internationales. Il a fait partie, sous G. Ford en 1976, de « l'équipe B » qui a réévalué les estimations (jugées complaisantes) de la Central Intelligence Agency (CIA) sur la menace soviétique. Directeur adjoint de l'ancienne US Arms Control and Disarmament Agency (ACDA), il a ensuite occupé le poste d'assistant-secrétaire adjoint à la Défense sous Carter, puis de directeur du bureau de planification et assistant-secrétaire d'État chargé de l'Asie de l'Est sous Reagan. Sous G. H. Bush, il est nommé, par Cheney, sous-secrétaire responsable des politiques à la Défense. Sous B. Clinton, il devient le doyen de l'école de

³¹ J. Mann, *op. cit.* [20], p. 273.

³² *Ibid.*, p. 274.

³³ B. Woodward, *op. cit.* [5], p. 177, 192, 251 et 324-325 ; B. Woodward, *op. cit.* [24], p. 128-129, 163-164, 175-176, 220-221 et 415 ; M. Duffy, « Clash of the Administration Titans », *Time*, 14 avril 2003, p. 68-70.

³⁴ J. Mann, *op. cit.* [20], p. 234-238, 270-272 et 367-368 ; I. Daalder et J. Lindsay, *op. cit.* [3], p. 24-29 ; B. Keller, « The Sunshine Warrior », *The New York Times Magazine*, 22 septembre 2002, p. 48 sq ; « Paul Wolfowitz, Velociraptor », *The Economist*, 9 février 2002, p. 30 ; « The Godfather of the Iraq War », *Time*, 29 décembre 2003, p. 48.

³⁵ R. Clarke, *Against All Enemies. Inside America's War on Terror*, New York, Free Press, 2004, p. 231-232.

relations internationales de l'Université Johns Hopkins à Washington. Son retour dans l'équipe de conseillers de G. W. Bush lui donnera l'occasion de mettre en œuvre deux des objectifs qui lui étaient chers quand il était dans l'Administration G. H. Bush : assurer la suprématie américaine dans le système international et déloger Saddam Hussein. L'histoire va lui permettre de mener à bien ses intentions. D'autant qu'il fait intégrer plusieurs de ses proches, partisans de l'application de la pensée néo-conservatrice, dans des postes de direction au Pentagone : Dov Zakheim deviendra contrôleur du département de la Défense, Douglas Feith sous-secrétaire responsable des politiques, William Luti adjoint à l'assistant-secrétaire chargé au Pentagone du dossier du Moyen-Orient, et Stephen Cambone nouveau sous-secrétaire chargé du renseignement. Wolfowitz, Feith, Luti et Cambone joueront un rôle déterminant dans l'utilisation et la manipulation du renseignement sur les armes de destruction massive en Irak, pour orienter les décisions en faveur d'une invasion. Feith jouera un rôle de premier plan dans la conception et la justification de la guerre en Irak et, à maintes reprises, s'attirera les foudres des chefs militaires et en particulier celles du général Tommy Franks (commandant en chef des forces américaines dans le golfe Persique) qui avouera ne pas avoir une grande estime pour lui – c'est même là un euphémisme³⁶. Enfin, Richard Perle, surnommé sous Reagan le « prince des ténèbres », est nommé pour siéger au Defense Policy Board.

5. Richard Armitage, secrétaire d'État adjoint, est le moins influent des *Vulcains* et il est marginalement associé aux néo-conservateurs³⁷. Assistant-secrétaire adjoint à la Défense chargé de l'Asie de l'Est sous Reagan, il accomplit plusieurs missions diplomatiques sous la présidence de G. H. Bush. Il est intellectuellement très proche de C. Powell dont il partage les points de vue mais, à la différence de celui-ci, il s'entend avec Wolfowitz et, selon les comptes rendus de Mann et de Woodward, agit comme médiateur entre les départements d'État et de la Défense. R. Armitage est secondé par Richard Haass qui, après avoir travaillé pour G. H. Bush, est nommé dans l'Administration de G. W. Bush, comme responsable du bureau de la planification. Le poids du département d'État est toutefois faible dans une administration interventionniste et idéologiquement très orientée. Les néo-conservateurs ont même un allié de taille au département d'État avec John Bolton, sous-secrétaire d'État responsable de la maîtrise des armements et du désarmement.

Il est alors frappant de constater qu'au-delà des habituelles confrontations entre les départements d'État et de la Défense, c'est le consensus et la collégialité qui s'affirment et prévalent après le 11 septembre et dans un contexte de guerre. L'idéologie constitue à cet égard un élément d'explication essentiel.

³⁶ Voir B. Woodward, *op. cit.* [24], p. 281.

³⁷ I. Daalder et J. Lindsay, *op. cit.* [3], p. 27, 56-59.

La puissante idéologie néo-conservatrice

Le conformisme qui affecte l'équipe Bush après le 11 septembre 2001 et qui fonde la décision d'envahir l'Irak s'explique par la prégnance d'une pensée groupale fondée sur l'idéologie néo-conservatrice. Ce courant de pensée regroupe, à l'origine, des démocrates conservateurs désabusés, marqués par le cauchemar du Vietnam et inquiets de l'avenir de la puissance (militaire) américaine. Il émerge durant la présidence de G. Ford et se construit sur les échecs de la détente³⁸. Sous J. Carter, la pensée néo-conservatrice s'organise autour de la contestation des fondements mêmes de la relation entre les États-Unis et l'Union soviétique. Avec R. Reagan à la Maison-Blanche, les néo-conservateurs connaissent leur premier moment de gloire : Jeane Kirkpatrick et Richard Perle, entre autres, sont en mesure, au cœur de l'Administration, d'influencer le cours de la politique étrangère. Les années de G. H. Bush et de B. Clinton constituent par contre un véritable recul pour le mouvement, tandis que la fin de la guerre froide lui fait perdre sa raison d'être. Sous B. Clinton, toutefois, la pensée néo-conservatrice se réinvente – notamment sous la férule de P. Wolfowitz et de R. Perle³⁹ : elle critique sévèrement la politique américaine, jugée inefficace et complaisante, notamment à l'égard de l'Irak. En 1998, les néo-conservateurs font de l'Irak leur principal cheval de bataille en proclamant publiquement l'objectif du « changement de régime ». Ils se regroupent autour de centres de recherches privés (*think tanks*) ultraconservateurs et très puissants⁴⁰. Leur avènement survient après la victoire de G. W. Bush, tandis que plusieurs de leurs porte-parole sont nommés à des postes clés (Armitage, Bolton, Cambone, Feith, Joseph, Khalilzad, Libby, Wolfowitz, Zakheim). Lorsque surviennent les attentats terroristes du 11 septembre, leur idéologie a un effet fortement fédérateur : les néo-conservateurs ont peu de difficulté à convaincre les décideurs de la pertinence de leur lecture des événements internationaux et, surtout, du bien-fondé de leurs recommandations.

La vision des néo-conservateurs s'inscrit en continuité avec leur volonté, affichée durant les années 1970, de convertir le parti républicain à un programme de politique étrangère plus radical⁴¹. Pour cela, ils se réfèrent à Theodore Roosevelt et Ronald Reagan, et non à Dwight

³⁸ Pour un historique de la pensée néo-conservatrice, et de ses penseurs, voir S. Harper et J. Clarke, *America Alone. The Neo-Conservatives and the Global Order*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004 ; E. Alterman et M. Green, *op. cit.* [2], p. 322-330 ; J. Mann, *op. cit.* [20], p. 90-94, 135-137, 352-353, 362-363 ; S. Tanenhaus, « Bush's Brain-trust », *Vanity Fair*, juillet 2003, p. 114 et suivantes ; A. Debat, « Vol au-dessus d'un nid de faucons », *Politique internationale*, n° 99, printemps 2003, p. 19-52 ; J. Vaïsse, « La croisade des néo-conservateurs », *L'Histoire*, n° 284, février 2004, p. 56-59.

³⁹ Des têtes d'affiche néo-conservatrices promouvront alors ces nouveaux préceptes, par exemple W. Kristol et R. Kagan – éditeurs du *Weekly Standard*.

⁴⁰ Notons entre autres : le Project for a New American Century, le Jewish Institute for National Security Affairs, le Washington Institute for Near East Policy et le Center for Security Policy.

⁴¹ W. Russell Mead, *Power, Terror, Peace, and War*, New York, Alfred Knopf, 2004, p. 83-105.

Eisenhower ou à G. H. Bush. Les néo-conservateurs sont pourtant des « néo-wilsoniens » dans la mesure où ils souhaitent exporter le modèle démocratique à l'échelle de la planète : attachés à l'exceptionnalisme américain, ils croient sincèrement que les États-Unis possèdent une prééminence morale et politique et qu'ils sont une force de changement positif pour le monde. En ce sens, et pour eux, « l'Amérique serait plus vertueuse encore que les Nations unies⁴² ». L'idéologie néo-conservatrice pourrait se résumer à une forme « d'impérialisme démocratique⁴³ », fondée sur un interventionnisme efficace et une politique étrangère résolument engagée.

Les néo-conservateurs ne reculent pas devant les perspectives d'emploi de la force, au besoin unilatéralement et de manière préventive. En règle générale, ils n'ont que faire du multilatéralisme, de la diplomatie, de la coopération avec les alliés et ne perçoivent pas l'utilité des institutions internationales. En revanche, ils sont convaincus des mérites de la reconstruction des États (« nation building »). En septembre 2000, une publication néo-conservatrice, formulant des propositions radicales pour restaurer le prestige de la puissance américaine (rappelant celles du document NSC-68 sous H. Truman), avançait qu'une « telle transformation ne sera pas possible à moins que ne survienne un événement catalyseur et catastrophique – tel un nouveau Pearl Harbor⁴⁴ ». C'est exactement ce que le 11 septembre produira. Il mènera en effet à une transformation de la politique étrangère américaine qui trouvera, avec la doctrine de la guerre préventive (*preemption*) de septembre 2002, la formalisation la plus percutante de la pensée néo-conservatrice.

Cette profonde mutation n'aurait vraisemblablement pas été possible sans le 11 septembre, dans la mesure où les principaux décideurs de l'équipe Bush ne sont pas affiliés aux néo-conservateurs. Ni Cheney, ni Rumsfeld n'appartiennent à ce mouvement de pensée. Ils représentent plutôt l'aile des conservateurs républicains. De la même manière, Powell, pas plus que Rice, n'a de lien avec la pensée néo-conservatrice. C'est donc un mariage décisionnel de convenance entre les leaders néo-conservateurs (Wolfowitz, Libby) et les principaux décideurs faucons (Cheney, Rumsfeld) de l'Administration qui a conquis le bureau ovale, et probablement contré l'influence des plus modérés (Powell, Rice)⁴⁵. Par contre, tant

⁴² A. Debat, *op. cit.* [38], p. 21.

⁴³ Voir le dernier livre de R. Perle et D. Frumm, *An End to Evil : How to Win the War on Terror*, New York, Random House, 2003 ; et celui de W. Kristol et L. Kaplan, *Notre route commence à Bagdad. Par les faucons de la Maison-Blanche*, Paris, Saint-Simon, 2003.

⁴⁴ Cité par J. Dean, *op. cit.* [19], p. 100.

⁴⁵ R. Hermann et M. Reese, « George W. Bush's Foreign Policy », in C. Campbell et B. Rockman, (dir.), *The George W. Bush Presidency : Appraisals and Prospects*, Washington, CQ Press, 2004, p. 191-225 ; I. Daalder et J. Lindsay, *op. cit.* [3], p. 15-16 ; M. Boot, « Neocons », *Foreign Policy*, n° 140, janvier-février 2004, p. 20-28 ; E. Thomas, « Road to War », *Newsweek*, 31 mars 2003, p. 55-

Rice que Cheney ont progressivement montré une adhésion de plus en plus marquée aux thèses néo-conservatrices dans leurs discours et leurs prises de position, tout au long de la prise de décision sur l'Irak. L'idéologie a constitué une dynamique centripète qui a érodé les divergences pour ne laisser prévaloir qu'une logique, agrégeant autour d'elle les décideurs de l'Administration. Il reste à voir si l'influence des néo-conservateurs se maintiendra après 2004, à l'intérieur comme à l'extérieur du gouvernement américain⁴⁶. Or on doit considérer que leur succès est avant tout la réussite d'une alliance de circonstance avec les faucons et les réalistes de la présidence de G. W. Bush.

Le rôle et l'influence du Conseil de sécurité nationale

En raison sans doute de l'influence de l'idéologie néo-conservatrice, le conformisme a largement imprégné l'Administration, notamment les *Vulcains* et les décideurs de l'équipe Bush, surtout depuis le 11 septembre 2001, plus que la plupart des Administrations récentes. Le système du NSC, dans ce contexte, a connu trois évolutions. Premièrement, le *forum décisionnel* (instance interministérielle chargée des questions de sécurité nationale) a joué un rôle très actif, correspondant davantage au concept initial du NSC comme mécanisme de coordination décisionnelle. Deuxièmement, Condoleezza Rice a renoué avec la tradition du conseiller pour la Sécurité nationale comme éminence grise du président, un peu à la manière de McGeorge Bundy sous J. F. Kennedy, mais avec beaucoup plus de partialité et de perméabilité à l'influence des autres décideurs, comme Dick Cheney. Il y a, en l'état actuel des connaissances, toutes les raisons de croire que Rice a conforté le président dans ses convictions et rarement joué le rôle « d'avocat du diable ». Troisièmement, dans le processus de formulation de la politique étrangère, l'Administration du NSC s'est progressivement effacée au profit d'une structure concurrente au sein du bureau du vice-président. Ainsi, l'Administration G. W. Bush s'est retrouvée avec deux organisations de gestion de la politique extérieure, et c'est ce qui explique largement, sur le plan bureaucratique, les distorsions de la prise de décision relativement à l'invasion de l'Irak.

La résurrection du forum décisionnel du NSC

Suite aux nombreuses critiques formulées, sous B. Clinton, à l'encontre de l'organisation du NSC que certains estimaient être devenu davantage une sorte de ministère qu'un organisme de conseil, plusieurs des conseillers de Bush et nombre de *Vulcains* ont décidé de faire subir au système du NSC une cure d'amaigrissement. Dès lors, il devait reprendre un rôle plus

65 ; « The Shadow Men », *The Economist*, 26 avril 2003, p. 21-23 ; M. Hirsh, « Neocons On the Line », *Newsweek*, 23 juin 2003, p. 19-25.

⁴⁶ J. Ikenberry, « The End of the Neo-Conservative Moment », *Survival*, vol. 46, printemps 2004, p. 7-22.

traditionnel⁴⁷. Après avoir été délaissé sous B. Clinton, le forum décisionnel redevient important. Il comprend les membres statutaires, Bush, Cheney, Powell, Rumsfeld et Rice ; il inclut également, sur une base régulière, le directeur de la Communauté du renseignement George Tenet, le président du comité des chefs d'état-major le général Hugh Shelton puis Richard Myers et le secrétaire au Trésor Paul O'Neill. Ponctuellement, l'adjoint de C. Rice, Stephen Hadley, l'adjoint de D. Rumsfeld, Paul Wolfowitz, l'ambassadeur américain à l'Organisation des Nations unies (ONU) John Negroponte, ainsi que les conseillers politiques du président se joignent à eux.

Selon les comptes rendus existants à l'heure actuelle, le NSC se réunit 42 fois entre le 11 septembre et le 13 novembre 2001 ; il faut y ajouter 16 rencontres entre les principaux décideurs en l'absence du président⁴⁸. Ces réunions permettent de définir une réaction rapide du gouvernement et donnent l'occasion à Bush de soulever des questions. Les conseillers n'hésitent pas à débattre ouvertement des enjeux et cette approche rappelle, à bien des égards, celle de J. F. Kennedy durant les réunions de l'Ex-Com (comité exécutif du NSC) en 1962. Plusieurs décideurs ont l'impression très nette que l'ordre du jour de ces rencontres formelles est défini d'avance, notamment par Cheney et Rice⁴⁹.

La multiplication de nouvelles structures de sécurité intérieure

De nouvelles structures sont mises en place, concernant la sécurité intérieure⁵⁰. En plus du département de la Sécurité intérieure, un conseiller pour la Sécurité intérieure est nommé à la Maison-Blanche, tandis qu'un bureau de la Sécurité intérieure (Office of Homeland Security) ainsi qu'un Conseil de coordination (le Homeland Security Council) sont créés. Après les attentats du 11 septembre, le président institue également à la Maison-Blanche un bureau de Lutte antiterroriste (le National Office for Combatting Terrorism) pour tenter d'harmoniser le travail des différentes agences de renseignements. Cette démultiplication des structures renforce encore celle qui préexistait dans l'administration du NSC avec, par exemple, le poste de coordonnateur de la Lutte antiterroriste (occupé d'ailleurs, jusqu'en octobre 2001, par Richard Clarke).

⁴⁷ J. Hart, « The New National Security Strategy and the Old National Security Council », in G. Edwards et Ph. J. Davies, (dir.), *New Challenges for the American Presidency*, New York, Longman, 2004, p. 182-194 ; S. Lavoirel, *La Politique de sécurité nationale des États-Unis sous George W. Bush*, Paris, L'Harmattan, coll. « Raoul-Dandurand », 2003, p. 33-59 ; « US National Security Decision-Making : Clarity or Confusion Under Bush », *Strategic Comments*, septembre 2002, 4 p. ;

⁴⁸ K. Hult, *op. cit.* [16], p. 64 ; F. Greenstein, *The Presidential Difference : Leadership Style from Roosevelt to George W. Bush*, Princeton, Princeton University Press, 2004, p. 204.

⁴⁹ B. Woodward, *op. cit.* [5], p. 85, 124 ; R. Suskind, *The Price of Loyalty. George W. Bush, the White House, and the Education of Paul O'Neill*, New York, Simon & Schuster, 2004, p. 288, 293.

⁵⁰ Pour un exposé sur ces nouvelles structures, voir K. Hult, « The Bush White House », *op. cit.* [16], p. 60-61 ; R. Clarke, *op. cit.* [35], p. 248-251 ; et S. Lavoirel, *op. cit.* [47], p. 42-48 ; ainsi que Ch.-Ph. David, L. Balthazar, J. Vaïsse, *La Politique étrangère des États-Unis – Fondements, acteurs, formulation*, Paris, Presses de Science Po, 2003.

Le déclin des comités interdépartementaux

Dans le système du NSC, les comités interdépartementaux – qui forment l'une de ses composantes⁵¹ – semblent quelque peu moribonds. Avec ce déclin, les départements reprennent chacun le contrôle de la mise en œuvre de la politique étrangère ; ils ignorent le processus de coordination du NSC et, ce faisant, il n'existe plus de lieu où les divergences peuvent être exprimées et conciliées, d'où les rivalités accrues entre les départements d'État et de la Défense. Le système du NSC ne paraît plus en mesure d'harmoniser les points de vue départementaux pour formuler et exécuter les décisions. Le secrétaire d'État adjoint Armitage dénoncera d'ailleurs cette carence de manière virulente : « le système du NSC ne fonctionne pas, rétorquera-t-il à Rice froidement, et le comité des adjoints ne fait pas son travail. La politique est mal coordonnée, mal discutée, mal réglée. Pour être une bonne conseillère à la Sécurité, il fallait qu'elle soit bagarreuse, increvable et prête à faire respecter la discipline⁵² ».

L'influence discrète de Condoleezza Rice

Brent Scowcroft, qui fut son patron, lui prédisait une carrière fulgurante⁵³ : sa nomination comme conseillère pour la Sécurité nationale s'inscrivait dans cette logique. Elle est en effet la première femme à occuper ce poste, le plus jeune conseiller pour la Sécurité nationale depuis McGeorge Bundy (46 ans), et le second (après C. Powell) à être issu de la communauté afro-américaine. Diplômée de l'Université de Denver, puis de l'Université de Notre-Dame, elle débute sa carrière en 1981 à la faculté de science politique de l'Université Stanford – où elle obtiendra un poste de professeur agrégé en 1987. Durant ce temps, elle rencontre Scowcroft en 1984, puis elle obtient une bourse du Council on Foreign Relations pour effectuer un stage dans l'organisation des chefs d'état-major au Pentagone. Elle rejoindra, en 1989, l'administration du NSC dirigée par B. Scowcroft, où elle sera responsable des relations entre les États-Unis et l'URSS ; elle y sera tout à fait en phase avec son directeur, qui fait alors une lecture réaliste des rapports internationaux. En 1992, après la défaite de G. H. Bush, elle retournera à Stanford pour y occuper le poste prestigieux de présidente de l'Université (douze ans seulement après avoir obtenu son doctorat). C'est George Shultz, également associé à cette université, qui fera se rencontrer Rice et G. W. Bush. Ce dernier appréciera d'emblée l'intelligibilité et la clarté du propos de Rice : elle devient très rapidement son mentor en relations internationales. Selon toutes les

⁵¹ Voir Ch.-Ph. David, É. Vallet, « Le Conseil de sécurité nationale et la politique étrangère américaine », *Diplomatie*, novembre-décembre 2003, n° 6, p.18-22.

⁵² Cité par B. Woodward, *op. cit.* [24], p. 414.

⁵³ La carrière de Condoleezza Rice est présentée par N. Lemann, *op. cit.* [8] ; I. Daalder et J. Lindsay, *op. cit.* [3], p. 22-24, 51-52 ; J. Mann, *op. cit.* [20], p. 146-149, 171-172, 204-205, 225-227 et 315-316.

informations disponibles, « Rice représente plus qu'une conseillère pour Bush. Elle entretient avec lui une relation osmotique⁵⁴ ».

« De tous les *Vulcains*, écrit James Mann, c'est Rice qui personnifie le mieux la profonde évolution intellectuelle de la première à la seconde présidence Bush [...] Plus que quiconque, Rice comprend que le travail des *Vulcains* après le 11 septembre aura une portée historique égale à celle de la génération [des décideurs] suivant la Seconde Guerre mondiale⁵⁵ ».

La conseillère pour la Sécurité nationale se laissera progressivement gagner par les idées et par les choix politiques que défendent les conseillers faucons de l'équipe Bush. Ils n'auront pas de mal à faire avaliser leurs objectifs, car Rice délaisse quelque peu son rôle « d'honnête courtier ». Il était sans doute difficile de résister à la force centripète du conformisme car Cheney et Rumsfeld ont aussi directement accès au président, davantage que Powell. Au moins chez Rumsfeld d'ailleurs, la volonté de minorer le rôle de Rice est réelle. Le secrétaire à la Défense ira même jusqu'à obtenir de Rice la promesse qu'aucun officier de l'administration du NSC ne sera autorisé à discuter d'une quelconque question militaire directement avec le président et c'est en ce sens une victoire qui consacre un peu plus la diminution du rôle centralisateur du NSC⁵⁶. Si Condoleezza Rice parvient à aplanir les rivalités bureaucratiques pour qu'elles n'entravent pas la conduite de la politique étrangère après le 11 septembre, en revanche elle ne réussira pas à éviter les écueils de la pensée groupale qui gagne, petit à petit, l'Administration et la Maison-Blanche.

Le mandat de Rice, comme l'explique Karen Hult, « est de *ne pas* dominer le processus de prise de décision, uniquement de le coordonner avec l'aide de ses assistants⁵⁷ ». Cette redéfinition de la tâche du conseiller pour la Sécurité nationale constitue un changement de cap dans l'histoire institutionnelle récente. Il faut revenir au modèle de Scowcroft, ou plus encore celui de Bundy, pour trouver une situation analogue : d'ailleurs, ainsi que l'explique le journaliste Nicholas Lemann, « Rice ressemble étroitement à Bundy dans l'Administration Kennedy, qui fut le premier conseiller pour la Sécurité nationale à sortir de l'ombre⁵⁸ ». La similitude repose sur le fait que, comme Bundy l'avait été, Rice est en effet étroitement

⁵⁴ D. Hiro, *op. cit.* [6], p. 41. E. Bumiller, « Bush's Credibility Now Rests on Her Shoulders », *The New York Times*, 4 avril 2004, p. WK-3. Voir également E. Thomas, « The Quiet Power of Condi Rice », *Newsweek*, 16 décembre 2002, p. 25-35 ; « Taming the Octopus », *The Economist*, 27 septembre 2003, p. 34 ; J. Klein, « Where Have you Gone Condi Rice ? », *Time*, 14 avril 2003, p. 29.

⁵⁵ J. Mann, *op. cit.* [20], p. 315, 316.

⁵⁶ R. Scarborough, *op. cit.* [26], p. 6-8.

⁵⁷ C'est l'auteur qui souligne. K. Hult, *op. cit.* [16], p. 63.

⁵⁸ N. Lemann, *op. cit.* [8], p. 14.

associée au président, dans un contexte où les décideurs sont extrêmement influents. Si elle ne donne jamais son point de vue, à moins que le président ne le lui demande, il arrive cependant qu'elle remette en question le jugement du président, ou l'encourage à réévaluer ses objectifs et à redéfinir son approche, par exemple s'agissant de l'ampleur de l'engagement au sol des troupes américaines en Afghanistan⁵⁹. Lorsque le président sollicite son avis en décembre 2002, Rice lui réitère son soutien pour l'invasion de l'Irak, tout en lui rappelant l'importance de solliciter formellement l'avis de Powell – ce que le président négligera de faire⁶⁰. En prenant parti, au bout du compte, pour Cheney et Rumsfeld, Rice en décembre 2002 a, en réalité, renforcé la détermination de Bush : « Rice aura servi de coordonnatrice et de conseiller principal du président durant toute l'opération irakienne. Elle émergera même comme porte-parole, très en vue dans les médias, promouvant la vision de l'Administration relativement à sa mission au Moyen-Orient⁶¹ ».

Une institution diminuée

Rice va sabrer dans les effectifs de l'administration du NSC en réduisant le personnel du tiers, ramenant à environ 70 le nombre de fonctionnaires permanents⁶². Les relations avec la presse, avec le Congrès et l'écriture des discours présidentiels sont transférées au bureau de la Maison-Blanche sous la direction d'Andrew Card. Les tâches de supervision de la mise en œuvre des politiques sont dévolues aux départements. Les bureaux sectoriels et géographiques de l'administration du NSC sont réduits ou fusionnés, tandis qu'un nouveau poste d'adjoint au conseiller pour la Sécurité nationale, responsable des questions économiques, est créé.

L'administration du NSC comprend quelques personnalités de l'équipe originelle des *Vulcains* ainsi que plusieurs conseillers néo-conservateurs. Parmi eux, Stephen Hadley (l'adjoint de C. Rice) a été l'assistant de Wolfowitz sous G. H. Bush, Franklin Miller est chargé des questions de défense, Robert Joseph (parachuté par Cheney) est responsable des enjeux liés à la non-prolifération des armes de destruction massive, Zalmay Khalilzad (2001-2002) – partisan déclaré du renversement de Saddam Hussein – puis Elliot Abrams (2002-2004) sont directeurs des affaires du Proche-Orient. Abrams a déjà servi dans le NSC de Reagan ; impliqué dans l'affaire Iran-Contra, il a été gracié par G. H. Bush. Dès sa nomination, il renvoie les trois assistants responsables, au NSC, du dossier irakien, pour les remplacer par des faucons. Mais du même coup, c'est toute une expertise sur l'Irak que perd

⁵⁹ B. Woodward, *op. cit.* [5], p. 254-258.

⁶⁰ B. Woodward, *op. cit.* [24], p. 251-252.

⁶¹ J. Mann, *op. cit.* [20], p. 367.

⁶² K. DeYoung et S. Mufson, « A Leaner and Less Visible NSC », *Washington Post*, 10 février 2001, p. A-1.

le NSC. Robert Blackwill, qui avait travaillé avec Scowcroft et Rice au début des années 1990, sera réintégré en 2003 pour prendre en charge la politique américaine suite à l'invasion de l'Irak.

Plusieurs fonctionnaires se succèdent, dans le même temps, au bureau du contre-terrorisme : d'abord le désormais célèbre Richard Clarke, en 2001, puis le général Wayne Downing (2001-2002), ensuite Randy Beers (2002-2003) et enfin, Frances Townsend. Richard Clarke démissionnera en février 2003, mécontent du peu d'efforts fournis par l'Administration Bush pour combattre le terrorisme et de son empressement à envahir l'Irak. Il faut dire que dès son arrivée, Rice l'avait rétrogradé, lui ôtant la possibilité de participer aux délibérations du cabinet et le privant de ses fonctions de coordonnateur du gouvernement. Elle a privé également d'autres assistants de la possibilité de s'adresser directement au président, comme cela était le cas sous Clinton. C'est sans doute pour cela que la réplique de Clarke sera, après la tragédie du 11 septembre, cinglante : la conseillère pour la sécurité nationale et son adjoint ont minimisé le danger du terrorisme et plutôt opéré sur le modèle inadapté de la guerre froide⁶³.

La mise en place d'une institution parallèle concurrente

Dès le début de la présidence, Cheney a tenté – sans succès – de se substituer à Rice pour diriger le comité des principaux décideurs (les *principals* – où ne siège jamais le président) alors qu'il l'avait toujours été par le conseiller pour la sécurité nationale⁶⁴. Il a obtenu cependant la possibilité – et c'est là un changement de taille – de siéger aux délibérations de ce comité, une première dans l'histoire du NSC. Le développement le plus novateur de cette présidence est sans nul doute la mise sur pied d'une réplique de l'administration du NSC au bureau du vice-président. Selon I. Daalder et J. Lindsay, « Cheney s'est approprié un rôle central dans la politique de sécurité nationale. Il a créé son propre NSC en recrutant une douzaine de spécialistes chevronnés sur les questions de sécurité⁶⁵ ». Ce groupe s'est véritablement imposé au « véritable » NSC, l'influençant par le truchement de Stephen Hadley qui joue en quelque sorte la taupe de Cheney⁶⁶. Cette organisation fantôme, qui n'a ni de nom ni d'existence formelle, devient très vite autonome et redoutable. Elle est placée sous l'autorité du directeur du bureau du vice-président, Lewis « Scooter » Libby. Ce dernier agit en quelque sorte comme le « conseiller pour la Sécurité nationale » attitré de Cheney, mais il est également le conseiller spécial du président : rarement autant de pouvoir a été

⁶³ R. Clarke, *op. cit.* [35], p. 227-230 ; D. Benjamin et S. Simon, *The Age of Sacred Terror*, New York, Random House, 2002, p. 332-335.

⁶⁴ B. Woodward, *op. cit.* [5], p. 38 ; I. Daalder et J. Lindsay, *op. cit.* [3], p. 59-60.

⁶⁵ I. Daalder et J. Lindsay, *op. cit.* [3], p. 59.

⁶⁶ J. Prados, *Hoodwinked*, New York, The New Press, 2004, p. 167.

accordé à un seul homme du bureau du vice-président⁶⁷. La dynamique est particulièrement forte : Cheney et Libby ont même tenté en janvier 2001 de placer – sans succès – Rice sous leur autorité. Libby recrute plusieurs personnalités influentes, en particulier son bras droit, John Hannah, auquel il adjoint William Luti (jusqu'à ce que ce dernier soit nommé au Pentagone), et David Wurmser pour traiter des dossiers du Moyen-Orient et de l'Irak. Le « para-NSC » de Libby devient assez vite « le sanctuaire des néo-conservateurs de l'Administration⁶⁸ ».

Libby est un ancien étudiant de Wolfowitz qui l'a aidé à rédiger, en 1992, (avec Khalilzad) la plateforme politique du département de la Défense prônant les vertus de l'hégémonie américaine. Libby, comme Hadley, seront fréquemment conviés aux réunions du forum décisionnel du NSC. Partisans inconditionnels d'une invasion de l'Irak, Cheney et Libby feront tout pour accréditer cette option, notamment en manipulant les renseignements disponibles sur la présence présumée des armes de destruction massive et l'intention de Saddam Hussein d'y recourir ou d'en transférer à Al-Qaida. Une véritable entreprise de persuasion – à l'intérieur comme à l'extérieur du gouvernement – sera ainsi menée par le « NSC-fantôme » de Lewis Libby. Au point où Powell, exaspéré, se demandera, fin 2002, si un gouvernement parallèle n'était pas en train de concurrencer le gouvernement en place. Devant Woodward, le secrétaire d'État décriera l'existence de ce gouvernement parallèle mené par Wolfowitz, Libby et Feith, les dérives « gestapistes » de Feith lui-même, et l'« obsession malsaine » de Cheney, quant aux liens entre l'Irak et le terrorisme, qui en était venu à prendre toutes les présomptions du renseignement pour des certitudes⁶⁹.

* * *

La guerre en Irak de George W. Bush a été orchestrée autour de la manipulation de l'Amérique et Cheney, Rumsfeld et Wolfowitz en auront été, avec l'aide des néo-conservateurs et des *Vulcains* de l'Administration, les maîtres d'œuvre. Ils auront réussi à faire plier Powell, Tenet et les chefs militaires devant ce qui est devenu l'idéologie dominante. Plus encore, le NSC, qui doit en principe permettre au président de disposer d'un condensé exact de l'information recueillie par l'ensemble des administrations et des

⁶⁷ E. Thomas, « The New Man to See », *Newsweek*, 23 juin 2003, p. 24 ; K. Hult, *op. cit.* [16], p. 69-70 ; B. Woodward, *op. cit.* [24], p. 48-51 ; J. Dean, *op. cit.* [19], p. 101-105.

⁶⁸ S. Ackerman et F. Foer, « The Radical : What Dick Cheney Really Believes », *The New Republic*, 1^{er} décembre 2003, p. 20.

⁶⁹ B. Woodward, *op. cit.* [24], p. 292.

agences, a failli à sa tâche. À sa tête, Condoleezza Rice, n'a pas rempli son rôle d'honnête et neutre courtier : elle a entraîné le NSC dans une logique contraire aux principes qui avaient présidé à la création de cette institution. Ainsi, les membres du NSC n'ont pas, comme ils auraient dû le faire, filtré les informations erronées : ils ont laissé passer des données qu'ils savaient peu fiables. Pire encore, ils se sont assurés qu'elles circulaient, et ont même fait leur promotion. Aussi, le système du NSC aura-t-il, par contamination de l'idéologie dominante, contribué à alimenter et non à contrer cette manipulation. Son inféodation à un groupe d'idéologues politiques s'est ainsi avérée aussi nocive pour la prise de décision que l'avait été son omnipotence dans les années 1970, sous le règne de Kissinger. Pourtant, malgré ces déficiences, ces erreurs, et l'enlisement de l'Administration Bush dans le borbier irakien, le syndrome espagnol ne semble pas devoir s'appliquer⁷⁰ : l'opinion publique américaine ne semble pas prête à sanctionner un gouvernement tandis que les pressions du terrorisme international s'accroissent.

⁷⁰ Voir É. Vallet, D. Grondin (dir.), *Les Élections présidentielles américaines*, Montréal, Presses de l'Université du Québec, 2004, p. 166-167.

Biographie

Charles-Philippe David est titulaire de la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques et directeur de l'Observatoire sur les États-Unis, à l'Université du Québec à Montréal. Il a récemment réédité son ouvrage *Au sein de la Maison-Blanche. La formulation de la politique étrangère des États-Unis* aux Presses de l'Université Laval (Québec).