

# LE PRÉSIDENT BUSH ET L'IRAK OU *PERSEVERARE DI ABOLICUM*

■ FRANÇOIS BUJON DE L'ESTANG ■

George W. Bush, quarante-troisième président des États-Unis, n'est pas connu pour avoir la souplesse, les facultés d'écoute ni l'esprit d'ouverture comme caractéristiques principales. Dès son installation à la Maison-Blanche en janvier 2001, au lendemain d'une élection très difficile (son rival, Albert Gore Jr., avait obtenu plus d'un demi-million de voix de plus que lui), et à l'issue d'un contentieux prolongé dans le décisif État de Floride, tranché *in fine* par une seule voix de majorité à la Cour suprême fédérale, il avait montré, en prenant les rênes comme s'il venait d'être élu par un raz-de-marée, sa très grande détermination, sa certitude d'assumer un destin, et son insensibilité aux états d'âme de la politique.

Dans les années qui ont suivi, sa réaction à l'attaque terroriste du 11 septembre 2001 puis le déclenchement et la conduite d'une « guerre contre le terrorisme » au nom de laquelle, par le biais d'un amalgame injustifié, fut entreprise en mars 2003 l'offensive militaire

## CHRONIQUE DIPLOMATIQUE

Le président Bush et l'Irak  
ou *perseverare diabolium*

contre l'Irak de Saddam Hussein, n'ont cessé de mettre en évidence les traits dominants d'une personnalité qui, aujourd'hui, divise profondément le peuple américain, dévoré de doutes sur le bien-fondé d'une guerre interminable et sans issue, qui tourne au fil des mois et des pertes humaines à la catastrophe.

Au sortir d'un long automne qui a pris l'allure d'une gestation politique prolongée, les Américains dans leur majorité attendaient du président Bush un infléchissement de sa politique irakienne, et l'amorce d'un retrait des troupes américaines. Mais c'est un durcissement qui leur a été annoncé, assorti d'un renforcement du dispositif militaire.

### La "nouvelle stratégie" du président Bush en Irak

Le 10 janvier 2007, le président s'est adressé solennellement au peuple américain lors d'une allocution télévisée prononcée cette fois, de préférence au décor habituel, dans la bibliothèque de la Maison-Blanche – endroit d'intimité et de réflexion choisi pour marquer l'aboutissement d'un long et profond réexamen. Au terme de semaines marquées, pour le président, par le cuisant revers des élections de mi-mandat, M. Bush entendait énoncer les principes de la nouvelle stratégie qu'il avait arrêtée pour assurer « la victoire » en Irak.

Le président a tout d'abord dressé un constat sévère de la gravité de la situation, marqué par de lourdes pertes humaines, le développement d'affrontements interconfessionnels, la faiblesse du gouvernement et des institutions irakiennes, la violence et l'insécurité généralisées. Il a reconnu à regret que ces développements avaient oblitéré le succès qu'avaient constitué, en leur temps, les élections de 2005. Il a, sans s'appesantir, reconnu que de nombreuses erreurs avaient été commises, et a déclaré en assumer la responsabilité.

Cette situation, a-t-il déclaré, est « inacceptable ». Aussi le président a-t-il articulé en trois volets les mesures qu'il avait arrêtées pour la redresser.

## CHRONIQUE DIPLOMATIQUE

Le président Bush et l'Irak  
ou *perseverare diabolium*

En premier lieu, il estime indispensable de rétablir la sécurité à Bagdad afin de « nettoyer et de tenir » les zones en proie à la violence. M. Bush a annoncé l'envoi de 21 000 soldats supplémentaires pour renforcer les troupes américaines déjà présentes en Irak. La chaîne de commandement sera réorganisée. Les forces de sécurité américaines et irakiennes seront autorisées à entrer dans les zones tenues par les milices dans Bagdad, et un effort particulier sera fait dans les provinces où prospère Al-Qaïda. L'objectif affiché est de transmettre en novembre 2007 aux forces irakiennes la responsabilité des opérations, une fois constaté le succès de cette phase de stabilisation.

Les objectifs politiques constituent le deuxième volet. Le gouvernement irakien se voit mis en demeure d'améliorer son efficacité et de répondre aux critères de performance définis par les Américains. Il lui est enjoint d'organiser les élections régionales, d'amender la Constitution, d'introduire quelques souplesses dans l'éradication de l'ancien parti Baas, et de s'ouvrir davantage aux sunnites, en rébellion ouverte contre la mainmise chiite sur les institutions. La mise en demeure est explicite : « J'ai marqué au Premier ministre Maliki et aux autres dirigeants irakiens que l'engagement des États-Unis n'est pas illimité et que, si le gouvernement irakien ne tient pas ses engagements, il perdra le soutien du peuple irakien et du peuple américain », a déclaré M. Bush. Le président a toutefois assorti la rudesse de ces propos d'une promesse chiffrée d'aide à l'économie et à la reconstruction de l'infrastructure irakienne, ainsi que d'un engagement à élaborer avec des partenaires non identifiés un « pacte international pour l'Irak » destiné à redonner santé et vigueur à l'économie du pays.

Le troisième volet est consacré à l'environnement international de la crise irakienne. Fidèle à la rhétorique habituelle de la Maison-Blanche, il situe le conflit irakien dans le cadre plus général de la « guerre contre le terrorisme », dont il ne constituerait que l'un des champs de bataille. Ainsi le président s'en prend-il vigoureusement à la Syrie et à l'Iran, qu'il accuse de complicité avec les terroristes, laissés libres d'aller et venir à travers les frontières. L'Iran est même spécifiquement accusé de fournir armes et explosifs utilisés en Irak contre les forces américaines. Enfin M. Bush en appelle aux régimes arabes de la région

## CHRONIQUE DIPLOMATIQUE

Le président Bush et l'Irak  
ou *perseverare diabolium*

pour leur demander de fournir aide et assistance aux nouvelles autorités de Bagdad.

Accroissement de l'engagement militaire américain en Irak même, affirmation de la volonté de parvenir à la consolidation d'un gouvernement irakien plus solide et plus ouvert, durcissement du ton employé à l'égard de l'Iran et de la Syrie, telles apparaissent donc les lignes directrices tracées par le président Bush à la « nouvelle » stratégie américaine. Celle-ci apparaît toutefois beaucoup plus marquée par la continuité et l'obstination que par quelque nouveauté que ce soit : elle ne s'accompagne en effet d'aucune ouverture en direction de Damas et de Téhéran, ni d'aucune initiative sérieuse pour renouer un processus de paix entre Israël et les Palestiniens. La stratégie ainsi définie, centrée strictement sur la situation en Irak, n'est pas incluse dans une approche régionale plus large.

Le 23 janvier, dans son discours sur l'état de l'Union prononcé selon la tradition devant les Chambres réunies du Congrès, M. Bush est longuement revenu sur le sujet irakien, auquel il a consacré – reflet de la place qu'il occupe dans les préoccupations de l'opinion et du corps politique – un gros quart d'un discours de cinquante minutes. Le président a réaffirmé avec fermeté ce qu'il considère être les fondements mêmes de la politique de son administration en Irak : y obtenir « la victoire », ce qui signifie y établir la démocratie et y défaire les terroristes, conditions nécessaires pour que les forces américaines puissent s'en retirer la tête haute. Conscient des violents remous provoqués dans l'opinion et au Congrès par les décisions annoncées le 10 janvier, M. Bush a appelé le peuple américain à soutenir sans faille sa politique. Pour convaincre, il a peint un tableau apocalyptique de ce que seraient les conséquences d'un retrait américain prématuré : intensification des affrontements sanglants entre chiïtes et sunnites, montée sans frein de la violence, influence croissante des extrémistes chiïtes soutenus et encouragés par l'Iran, dont l'influence dans la région ne ferait que croître encore.

Au fil de cette rhétorique transparaît une attitude nouvelle à l'égard de la menace iranienne dénoncée comme le danger principal. M. Bush établit dans son propos un lien entre les efforts de l'Iran pour se doter d'un programme nucléaire à des fins claire-

## CHRONIQUE DIPLOMATIQUE

Le président Bush et l'Irak  
ou *perseverare diabolium*

ment militaires, la négation par Téhéran du droit à l'existence d'Israël relayée par l'action du Hezbollah au Liban, et les agissements iraniens en Irak même, en connivence avec les éléments chiites locaux les plus extrémistes. C'est donc bien par l'évocation d'un Iran menaçant que le problème irakien trouve sa dimension régionale. La dénonciation de l'Iran comme la menace implicite proférée à son endroit complètent l'analyse sans concession du président Bush.

### Une politique à contre-courant

Ces déclarations, et la réaffirmation de la ligne politique dont n'entend pas se départir la Maison-Blanche, sont certes bien dans la manière naturellement vindicative du président Bush. Elles ont néanmoins surpris. Annoncées à une opinion inquiète et avant tout soucieuse de discerner une lumière au bout du tunnel irakien, immédiatement au sortir d'élections *mid-term* qui se sont jouées de manière primordiale sur la question irakienne et ont entraîné la défaite du parti du président et l'arrivée au Congrès d'une majorité démocrate, les décisions de M. Bush ont pris totalement à contrepied le corps politique et l'opinion publique.

Depuis des mois, celle-ci ne cessait de manifester la plus vive inquiétude sur l'évolution des choses en Irak. Elle voyait avec angoisse augmenter les pertes militaires américaines : le cap des 3 000 morts au combat a été franchi à l'automne, et le nombre des blessés, peut-être dix fois plus élevé, est soigneusement caché au public par les autorités militaires. L'opinion enregistre aussi avec consternation la litanie désormais quotidienne des attentats et des embuscades dans Bagdad, de l'explosion aveugle des voitures piégées, des tueries en tout genre qui ne cessent de se succéder. Elle voit l'activité de milices armées dont nul ne comprend qui les contrôle, l'évidente impuissance du gouvernement irakien, le développement des activités purement terroristes de groupes liés à Al-Qaïda, la persistance d'une rébellion armée des sunnites, écartés du pouvoir par l'avènement, à la faveur des élections de 2005, de la majorité chiite. Elle voit aussi se développer, sans bien en

## CHRONIQUE DIPLOMATIQUE

Le président Bush et l'Irak  
ou *perseverare diabolium*

comprendre les ressorts, l'affrontement interconfessionnel entre chiites et sunnites et l'épuration ethnique sanglante qui se déroule aussi bien dans les quartiers de Bagdad qu'à Kirkuk ou dans diverses provinces du pays. Elle comprend obscurément que la guerre civile, dont l'Administration Bush agitait le spectre pour justifier le maintien de la présence militaire américaine, est en fait déjà engagée malgré la présence de 134 000 GI sur le terrain. Elle comprend qu'à l'équation qu'on lui serinait : « la présence américaine ou le chaos », s'est substituée la réalité plus sinistre du cumul de la présence américaine et du chaos.

Les chefs militaires américains ne cachent d'ailleurs pas leur préoccupation devant l'évolution sur le terrain. À de multiples reprises, des généraux responsables des opérations militaires en Irak ont déposé devant les commissions compétentes du Congrès sans rien déguiser de leurs inquiétudes, ni de l'aggravation de la situation. Des commissions d'enquête sénatoriales, des rapports des services de renseignement et de nombreux ouvrages de journalistes ou d'experts des questions militaires se sont succédé tout au long de l'année 2006 pour dresser un tableau souvent implacable des multiples erreurs commises par le Pentagone, non seulement dans l'impréparation de l'occupation militaire qui a suivi la rapide campagne du printemps 2003, mais aussi dans la conduite des opérations de maintien de l'ordre et de « nettoyage » qui ont suivi le renversement du régime de Saddam Hussein. Plus encore que sur les chefs militaires, le mécontentement s'est focalisé sur les responsables civils du Pentagone et singulièrement sur le secrétaire à la Défense, Donald Rumsfeld. Celui-ci est devenu au fil des mois le bouc émissaire de tous les mécontentements et le paratonnerre de toutes les foudres. Il y aura beaucoup contribué de lui-même en ne se départissant pas, dans ses apparitions et ses déclarations publiques, d'une morgue et d'un style abrasif qui auront beaucoup contribué à miner la crédibilité de l'effort militaire et à jeter le doute sur le bien-fondé de l'entreprise tout entière.

Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que les sondages aient permis de mesurer au fil des mois à quel point l'opinion américaine, au départ très favorable au déclenchement de la guerre d'Irak et au renversement du régime détesté de Saddam Hussein, s'est progressivement retournée. À l'enthousiasme belliciste de

## CHRONIQUE DIPLOMATIQUE

Le président Bush et l'Irak  
ou *perseverare diabolium*

2003 et à la fièvre patriotique du début ont ainsi succédé une vague de lassitude et de pessimisme, et le souhait grandissant de voir se terminer les opérations et s'enclencher un début de retrait des troupes américaines. À la veille du scrutin des *mid-term*, le sentiment anti-guerre avait pris le dessus au sein de l'électorat, et le spectre du Vietnam était de plus en plus ouvertement évoqué. Profondément coupés en deux factions antagonistes, les électeurs se sont rendus aux urnes le 7 novembre 2006 pour s'exprimer d'abord et avant tout sur le problème irakien et la ligne de conduite suivie par le président et son Administration.

Il est pourtant fort rare que les élections américaines se jouent sur un problème de politique étrangère, et un tel phénomène ne s'était pas produit, en effet, depuis le traumatisme provoqué aux États-Unis par la guerre du Vietnam. L'opiniâtreté avec laquelle le président et ses principaux collaborateurs auront toutefois invoqué en permanence les nécessités de la guerre contre le terrorisme et les impératifs de la sécurité des États-Unis y auront beaucoup contribué. Le résultat des élections *mid-term* a été clair et net. Les électeurs ont donné au Parti démocrate la majorité dans les deux Chambres, par 232 sièges contre 203 à la Chambre des représentants et 51 contre 49 au Sénat. L'Administration avait certes prévu la perte de la majorité à la Chambre mais avait espéré conserver le contrôle du Sénat. Bien sûr, d'autres facteurs ont joué, notamment de sérieuses affaires de corruption mettant en cause le *leadership* républicain de la Chambre. Mais au lendemain du scrutin 73 % des électeurs déclaraient que l'Irak avait été la raison majeure de leur vote.

La leçon des élections *mid-term* est donc des plus claires. L'électorat a rejeté en bloc et sans ambages la ligne de M. Bush, sa politique irakienne, son style et sa majorité républicaine. Elle a exprimé avec netteté son souhait de voir l'Administration infléchir sa ligne de conduite en Irak.

Les lendemains immédiats du scrutin avaient d'ailleurs permis de nourrir l'espoir d'un tel infléchissement. Certes, le vice-président Cheney, deux jours avant le vote, avait clairement indiqué que, quel que soit le résultat des urnes, l'Administration « maintiendrait le cap ». Mais cet aveu provoquant d'inflexibilité – pourtant bien révélateur du caractère profond de cette Admini-

## CHRONIQUE DIPLOMATIQUE

Le président Bush et l'Irak  
ou *perseverare diabolium*

stration – avait été gommé, deux jours après l'élection, par l'effet produit par la démission de M. Rumsfeld. Celle-ci, dont on peut d'ailleurs penser qu'elle eût mieux fait d'intervenir quelques semaines plus tôt, apparaissait comme un signal donné par la Maison-Blanche de son acceptation du verdict des urnes. Cette impression s'était d'ailleurs trouvée renforcée par la désignation comme secrétaire à la Défense d'une personnalité de profil et de réputation plus modérés, M. Robert Gates, proche de l'ancien président Bush et de ses anciens collaborateurs, comme MM. Baker ou Scowcroft, dont les réserves à l'égard de la guerre d'Irak ne sont plus un secret pour personne. Cette impression s'était trouvée de nouveau confirmée lorsque le président Bush, peu après, eût annoncé qu'il renonçait à soumettre à la confirmation du Sénat la nomination de l'archi-conservateur John Bolton, ambassadeur des États-Unis auprès de l'ONU, nommé un an plus tôt par le président, mais dont la confirmation par le Sénat était nécessaire à son maintien en poste. Les faucons ainsi envolés, l'idée s'accréditait qu'un virage était en préparation.

Au-delà même du résultat des élections, un contexte favorable à un tel virage se trouvait naturellement issu des travaux menés depuis neuf mois par une commission bipartisanne qui avait travaillé d'arrache-pied à l'élaboration d'une nouvelle stratégie pour l'Irak. Coprésidée par deux personnalités unanimement respectées pour leur compétence et leur modération, l'ancien secrétaire d'État républicain James Baker III et l'ancien représentant démocrate Lee Hamilton, cette commission, composée de dix personnalités éminentes (cinq républicains et cinq démocrates) assistées d'une foule d'experts, avait recherché laborieusement les voies d'une approche consensuelle destinée à aider le président dans l'élaboration d'une « stratégie de sortie ». Les conclusions, dont rien ou presque n'avait filtré, se sont fait attendre encore quelques semaines après les élections *mid-term*. C'est finalement le 6 décembre 2006 que l'Iraq Study Group, plus connu sous le nom de commission Baker-Hamilton, a présenté au président son très attendu rapport définitif, constitué d'une centaine de pages et de 79 recommandations destinées à fonder une nouvelle approche du problème irakien.

Le rapport commence par un constat sévère d'une situation ouvertement qualifiée de « déprimante » : montée généralisée de la



## CHRONIQUE DIPLOMATIQUE

Le président Bush et l'Irak  
ou *perseverare diabolium*

violence, dont les sources sont multiples (insurrection sunnite, activité des milices, terrorisme d'Al-Qaïda, mafias et groupes criminels florissants). Il stigmatise l'incapacité du gouvernement Maliki à promouvoir une véritable politique d'union et de réconciliation nationales, la mise sous le boisseau des forces politiques sunnites, les excès de la « débaassification », et la trop grande dépendance du gouvernement à l'égard du chef chiite Moqtada al-Sadr et de sa milice. Le rapport n'est pas davantage tendre envers les autorités américaines d'occupation, relevant par exemple que parmi ses 1 000 employés l'ambassade à Bagdad ne compte que 33 arabes, dont 6 seulement parlent couramment l'arabe.

La commission Baker-Hamilton présente ensuite ses recommandations en les regroupant autour de trois axes principaux. Sur le plan politique tout d'abord, elle recommande que Washington durcisse le ton à l'égard du gouvernement de Bagdad et lui assigne un certain nombre d'objectifs clairs (*milestones*), tels que l'organisation d'élections locales, l'aménagement du fédéralisme, des initiatives tendant à promouvoir la réconciliation nationale, en précisant avec netteté que les États-Unis réduiraient leur soutien politique, militaire et économique à Bagdad si ces objectifs n'étaient pas atteints. Sur le plan militaire, la commission Baker-Hamilton, loin d'envisager quelque renforcement que ce soit du dispositif américain, recommande au contraire de transférer aux Irakiens progressivement, dès le printemps 2007, la responsabilité de la conduite des opérations, ce transfert devant être achevé à la fin de l'année. Ce processus permettrait de retirer dès le premier trimestre 2008 l'essentiel des unités combattantes américaines, ne laissant sur le terrain que 10 à 20 000 hommes sous forme de conseillers techniques ou d'instructeurs, et de quelques unités d'intervention rapide. Le gros des forces américaines serait soit rapatrié, soit regroupé dans des bases situées à la périphérie de l'Irak (essentiellement Koweït, Bahreïn, et Qatar, outre les forces navales déployées dans le Golfe). Sur le plan diplomatique enfin, la Commission préconise une série d'initiatives complémentaires destinées à promouvoir une véritable approche régionale de la solution du problème irakien : ouverture sans aucune précondition d'un dialogue politique avec l'Iran et la Syrie, relance vigoureuse du processus de paix entre Israël et le monde arabe afin de parve-

## CHRONIQUE DIPLOMATIQUE

Le président Bush et l'Irak  
ou *perseverare diabolium*

nir rapidement à la création d'un État palestinien viable et à une paix entre Israël et Damas, centrée sur la rétrocession du Golan à la Syrie. Ce dispositif serait encadré par la constitution, au niveau des ministres des Affaires étrangères, d'un Iraq International Support Group, composé de l'Irak, de tous ses voisins y compris l'Iran et la Syrie, des puissances régionales que sont l'Égypte et l'Arabie saoudite, de l'Union européenne, et des cinq membres permanents du Conseil de sécurité.

Bien reçu dans son ensemble par le public américain comme par l'opinion internationale, le rapport Baker-Hamilton a cependant été accueilli avec une notable froideur par l'Administration Bush. Celle-ci l'a qualifié du bout des lèvres de contribution intéressante à la réflexion, mais a très vite fait comprendre que le président entendait consulter beaucoup de monde et recueillir d'autres opinions avant de se prononcer. De fait, M. Bush a consacré les dernières semaines de novembre et la quasi-totalité du mois de décembre à des consultations diverses et nombreuses. Avant même la publication du rapport Baker, il avait rencontré à Amman le Premier ministre Maliki et le roi Abdallah de Jordanie. Il avait également reçu à Washington, le 4 décembre, M. Abdul Aziz al-Hakim, chef du Conseil suprême de la Révolution islamique en Irak, personnalité proche de l'Iran et ennemi juré de Moqtada al-Sadr. Cet atmosphère de fermentation politique avait été entretenue par de nombreuses fuites et rumeurs, dont une indiscretion sur un mémorandum du conseiller national de sécurité Stephen Hadley, révélant que l'Administration Bush avait perdu confiance en M. Maliki. Plus troublante encore avait été la publication par le *New York Times* d'un autre mémorandum en forme de testament politique adressé au président par M. Rumsfeld deux jours avant son renvoi, qui reconnaissait l'échec de la stratégie suivie en Irak et recommandait diverses options tournant toutes autour de formules de retrait des troupes américaines.

Autour de Noël, le président Bush avait multiplié les consultations avec les chefs militaires, et réuni dans son ranch de Crawford un « cabinet de guerre » informel. L'impression s'était installée qu'il s'arc-boutait contre les conclusions du rapport Baker-Hamilton et cherchait une autre voie.

---

## CHRONIQUE DIPLOMATIQUE

---

Le président Bush et l'Irak  
ou *perseverare diabolium*

### Le président Bush contre vents et marées

Il est aisé de voir, en examinant le contenu des décisions annoncées le 10 janvier, à quel point celles-ci vont à l'encontre des recommandations de la commission Baker-Hamilton, dont elles prennent sur bien des points essentiels l'exact contre-pied. Seule l'idée d'imposer des objectifs pratiques au gouvernement de Bagdad, assortie d'une menace explicite de retrait du soutien américain, aura été retenue. Mais sur tous les autres volets, l'esprit même du rapport est rejeté : il ne s'agit plus d'esquisser un calendrier de retraits des forces américaines, mais au contraire d'en augmenter le nombre pour une durée qualifiée de limitée – mais sans qu'aucune limite soit fixée. C'est la formule d'un effort de rétablissement du maintien de l'ordre à Bagdad et dans les régions les plus troublées qui prévaut contre celle d'un désengagement progressif. Et quant à l'accompagnement diplomatique, la recommandation de nouer un dialogue avec Téhéran et Damas est non seulement rejetée, mais ouvertement contredite par le durcissement du ton, qui se fait menaçant, à l'égard de ces deux capitales. Enfin, la recommandation pressante de relancer le processus de paix israélo-palestinien ne recevra comme écho que l'envoi dans la région, pour une mission de pure forme et de peu de substance, de la secrétaire d'État Condoleezza Rice, qui s'y rend toujours à reculons.

Le caractère martial de la résolution prise par M. Bush d'envoyer de nouvelles troupes en Irak au lieu d'en amorcer le retrait se trouve en outre souligné par le train de nominations qui l'accompagne. Le commandant en chef des forces américaines en Irak, le général Casey, est relevé de ses fonctions, remplacé par le général Petraeus. Le général Abizaid, qui commandait le Centcom et avait la haute main sur tout le dispositif américain au Moyen-Orient et en Asie du Sud-Ouest, est lui aussi remplacé. L'ambassadeur à Bagdad, M. Zalmay Khalilzad, est transféré à l'ONU, où il succédera à M. Bolton, et est remplacé par l'actuel ambassadeur au Pakistan. C'est tout un nouveau dispositif qui se met en place, destiné à montrer la détermination de M. Bush à se démarquer de l'action passée et à obtenir, cette fois, des résultats.

---

## CHRONIQUE DIPLOMATIQUE

---

Le président Bush et l'Irak  
ou *perseverare diabolium*

L'idée de recourir à un accroissement temporaire (qualifié en anglais de *surge*) avait certes été évoquée au cours des mois précédents dans les milieux conservateurs, comme l'une des trois options possibles (selon la formule alors en vogue, *get big, get long or get out*, soit : « accroître les effectifs, rester longtemps, ou s'en aller »). Elle émane de généraux à la retraite actifs dans ces milieux et singulièrement dans le *think tank* néoconservateur American Enterprise Institute. Elle ne recueillait guère la faveur des élus, conscients de l'humeur des votants et soucieux avant tout de leur réélection. Seul le sénateur républicain de l'Arizona John McCain, héros du Vietnam, conservateur éclairé et candidat à l'investiture républicaine pour la prochaine élection présidentielle, se déclare partisan de cette formule.

Pour le reste, au sein du clan républicain, c'est l'embarras qui domine, pour ne pas dire le désarroi. Ce climat s'est instauré au lendemain même des déclarations présidentielles. Les auditions organisées à la commission des Affaires étrangères du Sénat pour Mme Rice, comme à la commission des Forces armées de la Chambre pour M. Gates, ont mis en évidence le mécontentement de nombre d'élus républicains, et non des moindres (notamment les sénateurs Hagel et Lugar), et donné lieu à des débats très vifs. Dans le camp démocrate, les déclarations présidentielles ont été accueillies par un tollé général, même parmi ceux (comme Mme Clinton) qui s'étaient prononcés à l'automne 2002 en faveur de l'entrée en guerre en Irak.

C'est donc une véritable tempête qui s'est déchaînée au Capitole dès l'ouverture de la session du nouveau Congrès, au lendemain du discours sur l'état de l'Union. Au Sénat comme à la Chambre, l'opposition s'organise pour se désolidariser de la nouvelle stratégie de M. Bush, et la désavouer. Les démocrates sont parvenus à faire voter à la Chambre des représentants, le 17 février, une résolution non contraignante (c'est-à-dire dépourvue de tout effet pratique) par 246 voix contre 182, condamnant la politique irakienne du président. Au Sénat, à l'initiative de la commission des Affaires étrangères et de la commission des Forces armées, le vote sur une motion similaire a été acquis à l'initiative du sénateur républicain John Warner par 56 voix (dont celles de 7 sénateurs républicains) contre 34. Même dépourvus d'effet pra-

---

## CHRONIQUE DIPLOMATIQUE

---

Le président Bush et l'Irak  
ou *perseverare diabolium*

tique, ces votes revêtent une grande importance politique : ils proclament hautement le désaveu de la politique présidentielle par la nouvelle majorité sortie des récentes élections, soulignent la révolte qui gronde au sein du Parti républicain, et annoncent une guerre de tranchées prolongée entre le Congrès à majorité démocrate et la Maison-Blanche.

Ce conflit ouvert est appelé à se développer et à rebondir dans les mois qui viennent. Aujourd'hui, les opposants les plus déterminés à la politique irakienne de M. Bush recherchent le moyen de traduire leur hostilité par des mesures budgétaires. Si cette menace est réelle, du moins à terme, dans l'hypothèse où les résultats sur le terrain ne seraient pas positifs, elle est toutefois malaisée à mettre en œuvre. Les démocrates doivent en effet tenir compte des dispositions constitutionnelles, qui donnent au président, *commander in chief* des forces américaines, le pouvoir de faire la guerre, mais ils doivent prendre en considération le contexte politique général, et singulièrement les perspectives de l'élection présidentielle prochaine : ils ne peuvent courir le risque de se voir accuser, au cours de la campagne, d'avoir compromis les chances de succès des opérations, ni moins encore d'avoir mis en danger la vie des *boys*. Aussi le président n'est-il pas dépourvu d'armes pour tenir en échec la rébellion des membres du Congrès, et l'issue des manœuvres politiques actuelles demeure-t-elle incertaine.

Mais une chose est claire : en choisissant de provoquer la colère de la nouvelle majorité, M. Bush a ruiné d'entrée de jeu toute chance de pouvoir mener sur d'autres sujets que l'Irak une politique bipartisane, et son agenda législatif pour les deux dernières années de son mandat va en souffrir. Sur les sujets tels que la fiscalité, les questions sociales et les dépenses médicales, qu'il souhaitait traiter, il se heurtera à l'hostilité résolue des démocrates. Les perspectives de la législature paraissent donc très compromises.

Au-delà des remous de la politique américaine, les décisions de M. Bush sur l'Irak ont résonné dans tout le Moyen-Orient. L'Irak demeure en effet dans la région un foyer d'instabilité qui préoccupe tous ses voisins. Il a remplacé l'Afghanistan comme base de terrorisme et des mouvements liés à Al-Qaïda. Combattants islamiques, armes et subsides transitent dans toute la

## CHRONIQUE DIPLOMATIQUE

Le président Bush et l'Irak  
*ou perseverare diabolium*

région, et menacent les pays voisins. Un flot de réfugiés fuyant escadrons de la mort et attentats-suicides a franchi les frontières de la Syrie et surtout de la Jordanie voisines. Chacun de ces deux pays accueille aujourd'hui tant bien que mal près d'un million de ces réfugiés, avec tous les problèmes (eau, logement, santé, sécurité) qui les accompagnent. Ce flot ne peut se poursuivre sans mettre sérieusement en danger la stabilité de ces pays.

Surtout, les violences interconfessionnelles et l'installation à Bagdad d'un pouvoir chiite lié à l'Iran inquiètent profondément les régimes sunnites de la région, tous fragiles. L'Arabie saoudite et les monarchies du Golfe doivent compter avec leurs propres minorités chiites, et s'inquiètent du nouveau clivage qui semble devoir dominer la région. Dans le nord de l'Irak, les Kurdes consolident par ailleurs leur quasi-indépendance, sans jamais en prononcer le mot. Leurs voisins s'inquiètent de l'épuration ethnique en cours à Kirkuk. À tout moment, les Kurdes risquent d'aller trop loin, et de provoquer une réaction dangereuse de la Turquie, ou de l'Iran.

Ces inquiétudes diverses expliquent l'embarras généralisé des gouvernements de la région, et le peu d'ardeur des États arabes modérés à soutenir la politique de M. Bush. La visite de Mme Rice dans la région a été un échec, et n'a produit aucun résultat tangible. Les Saoudiens et les monarchies du Golfe observent une attitude ambiguë, et ne montrent aucun empressement à se joindre au projet de l'Administration Bush d'aide économique à l'Irak. À Ryad, divers indices permettent de penser que les factions s'affrontent sourdement sur la ligne à tenir.

Derrière ces incertitudes et ces ambiguïtés se profile à l'évidence l'ombre de l'Iran. L'implication de ce pays dans l'aggravation de la situation en Irak apparaît lourde de menaces. Les États-Unis, après avoir perdu six hélicoptères en quelques jours, ont accusé l'Iran d'avoir introduit des missiles anti-aériens en Irak, avant de se rétracter timidement dans leurs déclarations publiques. Mme Rice a de son côté déclaré que les forces américaines étaient susceptibles de poursuivre au-delà de la frontière des Iraniens suspectés d'approvisionner en armes les milices chiites irakiennes. Et à Erbil, dans le Kurdistan, des soldats américains ont arrêté en janvier cinq Iraniens membres d'un « bureau de liaison ». Par-delà ces incidents, par eux-mêmes inquiétants, les régimes arabes modérés redoutent

## CHRONIQUE DIPLOMATIQUE

Le président Bush et l'Irak  
ou *perseverare diabolium*

que les États-Unis ne s'efforcent de les enrôler, bon gré mal gré, dans une coalition anti-chiite, au sein de laquelle ils se retrouveraient à leur corps défendant aux côtés d'Israël, qui affronte le Hezbollah au Sud-Liban et à sa frontière nord. Ce « nouveau Moyen-Orient » n'est certes pas celui que la diplomatie américaine s'efforçait de susciter voici peu de temps encore. Mais il est bien celui que semblent dessiner les convulsions de l'Irak.

### Un horizon lourd de menaces

Pour compléter ce tableau déjà sombre, encore faut-il souligner que les perspectives d'une relance du processus israélo-palestinien ne se sont nullement éclaircies. La médiation du ministre saoudien des Affaires étrangères, le prince Saoud al-Fayçal, qui a convoqué à La Mecque le président palestinien Mahmoud Abbas et le chef du Hamas Ismaël Haniyé, a certes réussi à susciter la création d'un gouvernement d'union nationale palestinien, qui demeure toutefois fantomatique, et à mettre fin aux affrontements armés entre factions palestiniennes. Mais l'accord est bien fragile. Et le sommet tripartite qui a réuni ensuite Mme Rice, M. Abbas et le Premier ministre israélien Ehud Olmert a été de pure forme, et n'a donné aucun résultat.

Faute d'une avancée improbable sur ce front pourtant essentiel, les inquiétudes se concentrent sur deux points : la poursuite de l'instabilité en Irak, et la crainte d'une action militaire américaine contre l'Iran.

Aux États-Unis même, comme en Europe et au Moyen-Orient, nombre d'observateurs et d'experts s'accordent à penser qu'il est très peu probable que le renforcement temporaire des effectifs américains et l'offensive destinée à sécuriser Bagdad et les provinces les plus peuplées du pays soient couronnés de succès. Conjointement avec les forces de police et les militaires irakiens, les troupes américaines ont déployé leur nouveau dispositif à Bagdad : les effectifs se sont accrus, un cordon sanitaire a été établi autour de la ville, un couvre-feu imposé vingt heures sur vingt-quatre, des barrages filtrants dressés dans chaque quartier.

## CHRONIQUE DIPLOMATIQUE

Le président Bush et l'Irak  
ou *perseverare diabolium*

Mais il est objectivement difficile de sécuriser cette ville de près de 10 millions d'habitants, dont 2 millions localisés dans le quartier chiite de Sadr City, dans le nord de la ville, où ni l'armée ni la police irakiennes ne se risquent. Le rythme des violences est tel que l'on enregistre en Irak une moyenne de 110 morts par jour, dont la moitié à Bagdad, et que l'on recense 60 à 80 incidents quotidiens. Nul ne sait qui se chargera de désarmer les milices chiites, notamment la plus importante, la célèbre « armée du Mahdi » de Moqtada al-Sadr, dont la connivence avec le gouvernement Maliki est établie. Dans le sud de l'Irak, au moment où M. Tony Blair annonce le retrait progressif des forces britanniques, qui devrait être achevé à la fin de l'année 2007, la ville de Bassora est tenue par des mafias chiites criminelles, qui ont infiltré la police. Quelles que soient les vertus supposées du *surge*, on voit mal comment ce renforcement temporaire et limité pourrait mettre fin au chaos sécuritaire.

D'autres problèmes tout aussi graves menacent l'intégrité territoriale du pays. L'autonomie de fait du Kurdistan, on l'a dit, recèle une menace de démembrement et de conflit nouveau. Les sunnites, minoritaires et malmenés, se refusent à devenir des « Palestiniens dans leur propre pays », selon le mot d'un expert, et ne peuvent accepter une partition qui les laisserait sans ressources. L'idée parfois évoquée de couper le pays en trois entités, et de laisser se créer un « Chiistan » inévitablement lié à l'Iran, inquiète profondément tous les régimes sunnites de la région, ainsi que la Turquie et la plupart des pays européens. Le fédéralisme apparaît comme la seule solution qui permette de conserver l'intégrité territoriale de l'Irak. Mais les chances de voir s'instaurer un fédéralisme viable sont étroitement liées à l'exigence d'un rétablissement de la sécurité, et à la qualité de l'action qui sera menée par le gouvernement de Bagdad – dont les ambiguïtés et les déficiences sont toutefois plus qu'inquiétantes. Aussi le plus probable est l'apparition d'une sorte de partition de fait sous le couvert d'un arrangement confédéral lâche et sans substance, qui ne pourra pas satisfaire les sunnites.

À ces perspectives bien peu encourageantes s'ajoute le risque de voir l'Administration Bush entreprendre une action militaire contre l'Iran.

Ce n'est pas tant des immixtions réelles ou supposées de



## CHRONIQUE DIPLOMATIQUE

Le président Bush et l'Irak  
ou *perseverare diabolium*

l'Iran dans les affaires irakiennes que procède essentiellement ce risque. Certes, les autorités américaines peuvent être tentées et ont d'ailleurs menacé de s'en prendre aux agents iraniens, ou même de procéder à des incursions au-delà de la frontière. Mais deux autres facteurs pèseront autrement plus lourd. Le premier est lié à la rhétorique belliqueuse et aux outrances du président iranien, M. Ahmadinejad. Celui-ci, au fil de discours enflammés, ne se contente pas de vouer aux gémonies le « Grand Satan » américain, mais a déclaré à diverses reprises vouloir rayer Israël de la carte du monde, et a été jusqu'à organiser à Téhéran une révoltante conférence révisionniste niant la réalité de la Shoah. Les excès mêmes de M. Ahmadinejad concourent à nourrir, au sein des milieux américains néoconservateurs, des incantations appelant à un changement de régime en Iran (*regime change*) qui rappelle étonnamment celles qui avaient ponctué, tout au long de l'année 2002, la montée à Washington de la fièvre belliciste à l'encontre du régime de Saddam Hussein.

Mais c'est d'abord et avant tout l'inquiétude liée à l'effort de prolifération nucléaire poursuivi par l'Iran qui est susceptible de mener à une épreuve de force. La volonté du régime des mollahs de doter l'Iran d'un programme d'enrichissement de l'uranium par centrifugation, que les besoins du pays en énergie électronucléaire ne justifient nullement, a résisté jusqu'à présent à toutes les pressions de la communauté internationale. L'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) a dressé par ailleurs le constat de nombreuses violations par l'Iran de l'accord de garanties conclu entre ce pays et l'Agence, et a saisi le Conseil de sécurité de l'ONU. Celui-ci a adopté à l'unanimité, le 23 décembre dernier, la résolution 1737, prise sur la base de l'article VII de la Charte, qui enjoint à l'Iran de suspendre ses activités sensibles, et édicte un certain nombre de sanctions destinées à s'assurer que l'Iran ne pourra pas bénéficier de contributions extérieures à ses programmes nucléaire et balistique. Ces sanctions s'accompagnent en outre de mesures ciblées visant les entités et les individus responsables de ces activités.

Le message adressé à l'Iran par le Conseil de sécurité est donc clair : renoncer à sa volonté de maîtriser des technologies susceptibles de le doter à moyen terme d'armes nucléaires, ou

## CHRONIQUE DIPLOMATIQUE

Le président Bush et l'Irak  
ou *perseverare diabolium*

encourir le risque d'un isolement croissant, qui ne peut évidemment que porter gravement atteinte à l'économie du pays. Le régime iranien reste cependant inflexible dans ses déclarations, et n'a suspendu aucune des activités incriminées. Divers indices timides et non confirmés peuvent laisser penser que les chefs religieux s'efforcent de retirer au président iranien toute autorité réelle sur la conduite du programme nucléaire, ce qui pourrait indiquer au moins une volonté de gagner du temps et de finasser. Mais ces indices sont encore ténus, et l'exaspération monte parmi les puissances occidentales.

Conformément à la lettre de la résolution 1737, le Conseil de sécurité, soixante jours après le vote de la résolution, doit examiner la situation et décider éventuellement de nouvelles sanctions. Les États-Unis ont déjà, depuis plusieurs semaines, multiplié les pressions pour durcir les sanctions financières à l'égard de diverses institutions iraniennes, et cherchent à contrôler et à restreindre les flux financiers vers l'Iran. Les consultations vont se multiplier entre les États-Unis, la Chine, la Russie et les trois grands pays européens (France, Allemagne, Royaume-Uni) qui ont pendant longtemps cherché à promouvoir une solution négociée avec Téhéran. Nul ne souhaite véritablement voir surgir, dans les années qui viennent, un Iran doté d'armes nucléaires mises au service de son radicalisme et de son aspiration à s'affirmer comme une puissance régionale. Mais l'unanimité s'arrête là. Les États-Unis et Israël sont tentés par la manière forte, et laissent clairement entendre qu'ils se préparent à en user. La Russie et la Chine, avec des nuances, ne s'associeront certainement pas à une telle méthode, et traîneront les pieds pour adopter des mesures de coercition allant au-delà de la résolution 1737. Et les trois Européens, tout en se montrant disposés à accroître la pression sur l'Iran, se montrent soucieux de maintenir la possibilité de renouer le dialogue.

L'inquiétude provient de la conjonction entre l'évidente détermination des autorités iraniennes à poursuivre sur la voie de la prolifération, et l'inclination naturelle de l'Administration Bush à recourir à la force. L'aventure irakienne a bien montré que les États-Unis, lorsqu'ils ne peuvent obtenir l'aval de la communauté internationale, ne se laissent pas pour autant dissuader de recourir à des moyens militaires lorsqu'ils l'estiment nécessaire et politique-

## CHRONIQUE DIPLOMATIQUE

Le président Bush et l'Irak  
ou *perseverare diabolium*

ment légitime. Les mêmes causes peuvent produire les mêmes effets en Iran. D'ailleurs, divers indices se sont accumulés au cours de ces dernières semaines qui laissent penser que les États-Unis préparent une action militaire, qui prendrait vraisemblablement la forme d'une campagne limitée à quelques jours de raids aériens et de tirs de missiles de croisière ciblés sur les installations nucléaires iraniennes et l'infrastructure du pays : un second groupe aéronaval vient d'être envoyé dans le Golfe (il faut remonter au déclenchement des opérations militaires contre l'Irak, en 2003, pour trouver trace de la présence simultanée de deux groupes de porte-avions américains dans le Golfe), les systèmes de défense anti-missiles Patriot positionnés dans les États du Golfe ont été renforcés, les stocks de missiles de croisière sont à leur plus haut niveau depuis 2003, et c'est un amiral qui a été nommé à la tête du Centcom pour succéder au général Abizaid.

Une telle action militaire n'aurait sans doute que des résultats concrets limités (au mieux, retarder de quelques années le programme nucléaire iranien) mais il aurait à n'en pas douter des répercussions politiques immenses et extrêmement dangereuses dans toute la région : elle apparaîtrait comme une attaque contre le monde musulman, ressouderait la ferveur nationaliste autour du régime des mollahs, ouvrirait la voie à des représailles iraniennes, et accentuerait les clivages nouveaux apparus dans la région depuis la guerre d'Irak.

Aussi la tension est-elle très vive, et la conjoncture des plus dangereuse. Le pire ne peut être tenu, bien entendu, comme sûr. Peut-être ne s'agit-il que de renforcer par ce bruit de bottes la main des diplomates. Mais le président Bush, qui a montré en d'autres circonstances sa propension à n'écouter que lui-même et ses conseillers les plus durs, comme le vice-président Cheney, peut être tenté, alors qu'il n'est plus rééligible, de terminer son mandat par l'accomplissement d'une mission historique : interdire à l'Iran l'accès à l'arme nucléaire. Et l'évolution de la situation sur le terrain en Irak peut le mener à de telles extrémités. Si, comme on peut le craindre, sa nouvelle stratégie ne parvient pas à rétablir la sécurité et à enrayer la guerre civile qui fait désormais rage dans le pays, la tentation de la fuite en avant par l'élargissement du conflit peut devenir irrésistible. Quel meilleur moyen d'interdire au

---

## CHRONIQUE DIPLÔMATIQUE

---

Le président Bush et l'Irak  
ou *perseverare diabolium*

Congrès de limiter, le moment venu, les crédits nécessaires aux opérations militaires que d'entreprendre une nouvelle action de force dictée par les impératifs de sécurité nationale ?

L'analogie a certes ses limites, mais c'est pour remédier à l'enlèvement des opérations militaires et donner du temps au processus de « vietnamisation » que MM. Nixon et Kissinger avaient jadis décidé, avec les conséquences désastreuses que l'on sait, d'élargir les hostilités au Cambodge.

L'histoire ne se répète jamais mais elle bégaye parfois. Le cardinal de Retz n'a-t-il pas écrit : « Il est des erreurs si funestes que chercher à les réparer ne peut mener qu'à en commettre de plus funestes encore » ?

■ François Bujon de l'Estang, membre du comité de rédaction de la *Revue des Deux Mondes*, est ambassadeur de France. Il a été notamment conseiller diplomatique du Premier ministre de 1986 à 1988, ambassadeur au Canada de 1989 à 1991 et aux États-Unis de 1995 à 2002. Il est aujourd'hui président d'une grande banque américaine en France.