

Note

« L'Amérique s'en va en guerre : chronologie des développements internes aux Etats-Unis durant la crise du Golfe - août 1990 - janvier 1991 (Note) »

Michael D. Young

Études internationales, vol. 23, n° 3, 1992, p. 549-579.

Pour citer cette note, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/703046ar>

DOI: 10.7202/703046ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

L'Amérique s'en va en guerre : chronologie des développements internes aux États-Unis durant la crise du Golfe Août 1990 - Janvier 1991

Michael D. YOUNG*

Une des photographies les plus intrigantes prises lors de la crise du Golfe a paru dans les journaux américains le 1^{er} novembre 1990. On y voyait George Bush entouré d'enfants déguisés pour la fête d'Halloween à Alexandria en Virginie. Le photographe avait alors posé l'inévitable question : quel masque le Président avait-il décidé de porter ce jour-là, un mois seulement après l'invasion du Koweït ? Allait-il porter le masque du libérateur militaire, ou allait-il plutôt porter celui de l'homme d'État patient, qui attend que l'impact des sanctions économiques oblige Saddam Hussein à retirer ses forces du Koweït ? Plus précisément, quelle image ce remarquable maître de la réinvention voulait-il projeter au peuple américain, pour les convaincre que la crise dans le Golfe était, en dernière analyse, une crise américaine ?

L'on sait maintenant que le 31 octobre, George Bush avait déjà décidé de doubler le nombre de troupes américaines dans le Golfe. Le Président avait décidé de porter son masque de guerre et, à partir de ce moment, peu de choses pouvaient influencer ce que François Mitterrand allait plus tard appeler « la logique de guerre. » Pourtant, conscient de l'effet négatif que sa décision pourrait avoir sur les élections au Congrès, le Président a choisi, pour des raisons politiques, d'attendre deux semaines avant de rendre publique sa décision. Il savait, tout comme la plupart des gens, que l'aboutissement probable de cette décision serait une guerre dans le Golfe.

* Éditeur adjoint, *The Lebanon Report*, New York et Chypre.
Revue Études internationales, volume xxiii, n° 3, septembre 1992

Le but de cette chronologie est d'expliquer le déroulement des affaires intérieures aux États-Unis, au cours de la période où la crise du Golfe s'est peu à peu transformée en une guerre du Golfe. Il s'agit également d'une tentative de mettre en relief la façon particulière qu'ont les États-Unis de se préparer pour une guerre. L'Amérique est une démocratie, mais son gouvernement est composé d'institutions qui n'aiment pas partager le pouvoir. La guerre du Golfe a mis au jour ces luttes institutionnelles. Pourtant, elle a également démontré le pouvoir d'une administration, qui avait choisi la guerre comme solution, de diviser et de marginaliser le Congrès, de manipuler et de profiter de l'incertitude de l'opinion publique, et par conséquent d'entraîner les États-Unis dans un conflit militaire. Tout cela, l'Administration Bush a pu le faire sans avoir eu à s'engager dans un débat national sur le bien-fondé des politiques imposées.

Cette chronologie va porter en grande partie sur les luttes institutionnelles, à la fois à l'intérieur et entre les organes exécutifs et législatifs du gouvernement. Cela est intentionnel. La chronologie se déroulera sur la base de trois postulats : 1) En raison de l'absence d'un débat national soutenu sur la crise du Golfe, le conflit au niveau de la prise de décision s'est déroulé, en fin de compte, principalement entre les institutions du Congrès et celles de l'exécutif ; 2) Dans le cadre de cette lutte institutionnelle, l'Administration Bush, ou le pouvoir exécutif, a réussi à mettre le Congrès en marge du processus décisionnel ; et 3) Le peuple américain était incertain face à la possibilité d'une guerre, ce qui explique l'absence d'une position claire face aux politiques de l'Administration. Cette position ambiguë s'est reflétée à la fois dans le comportement du Congrès, qui n'a jamais compris ce que l'électorat voulait, et dans celui de l'Administration, qui a profité de l'hésitation de l'électorat pour imposer ses politiques.

Août

Le 2 août, les troupes irakiennes envahissent le Koweït. A 5h00 a.m., le président Bush impose un embargo sur les importations irakiennes, ainsi qu'un gel sur les actifs irakiens aux États-Unis. La Chambre des représentants vote à l'unanimité l'imposition de sanctions économiques contre l'Irak, et une coupure des crédits d'importation et d'exportation, qui garantissent l'achat par Bagdad de produits de base américains. Le Sénat, à son tour, adopte une résolution à l'unanimité appelant une action multilatérale sous l'égide des Nations unies, afin de rétablir la paix et la sécurité internationale dans le

Golfe.¹ Le président Bush, à la veille d'une rencontre avec la Première ministre de la Grande-Bretagne, Margaret Thatcher, à Woody Creek au Colorado, dénonce l'invasion irakienne comme étant une «agression flagrante» (*naked aggression*), qui n'a pas sa place dans le monde d'aujourd'hui. L'Administration refuse de prendre une position définitive à propos de l'utilisation des forces militaires américaines dans le Golfe. Au Colorado, Mme Thatcher qualifie l'action irakienne «d'intolérable». De plus, les représentants des gouvernements britannique et américain font référence à la possibilité de faire usage des pouvoirs autorisés par le chapitre 7 de la charte des Nations unies, c'est-à-dire, l'utilisation de sanctions économiques et de la force militaire contre tout État qui menace la paix.²

L'Administration Bush comprend rapidement que la meilleure alternative est de chercher à organiser une action internationale sous l'égide des Nations unies. Le 3 août, le secrétaire d'État américain, James Baker, et le ministre soviétique des Affaires étrangères, Edouard Chevardnadze, publient un communiqué conjoint dans lequel ils demandent au Conseil de sécurité de condamner «l'invasion brutale et illégale du Koweït» par l'Irak. A la lumière de l'ancienne rivalité des superpuissances au Moyen-Orient, la publication d'une telle déclaration est pour le moins ironique. Baker et Chevardnadze demandent aux Nations unies et aux autres organisations régionales d'assurer la mise en œuvre de la résolution 660 du Conseil de sécurité – qui exige le retrait immédiat des troupes irakiennes du Koweït – et font appel aux autres pays arabes et musulmans de se joindre à la condamnation de l'Irak, et de prendre part au boycott mondial sur les armes à destination de l'Irak.³

La même journée, des forces irakiennes s'amassent le long de la frontière de l'Arabie saoudite. Le dirigeant de la Commission de la Chambre sur les forces armées (*House Armed Services Committee*), Les Aspin, demande au président Bush de «tracer une ligne dans le sable» devant les Irakiens, afin de les empêcher d'attaquer le royaume. Le Président ne veut pas s'engager publiquement, mais lance néanmoins un avertissement; si le statu quo est inacceptable, «une plus grande expansion [irakienne] serait encore plus inacceptable».⁴

Entre-temps, la CIA et les membres de l'Administration s'accusent mutuellement d'avoir failli à leur responsabilité de prévoir une telle invasion. De façon inhabituelle, la CIA annonce publiquement qu'il y avait suffisamment de signes précurseurs de l'invasion irakienne,

1. Voir «Invading Iraqis Seize Kuwait and Its Oil», *New York Times*, 3 août 1990.

2. *Ibid.*

3. Voir «Moscow Joins U.S. in Criticizing Iraq», *New York Times*, 4 août 1990.

4. Voir «Iraqis Mass on Saudi Frontier; Arabs Agree to Meet on Crisis; Bush Is Ready to Help if Asked», *New York Times*, 4 août 1990.

insinuant clairement que la «panne» s'est produite au niveau de la prise de décision plutôt qu'au niveau des services de renseignement.⁵

Le 5 août, il se produit un changement majeur de politique de l'Administration. Le président Bush déclare: «Je réfléchis très sérieusement sur notre détermination à repousser cette agression... cette agression contre le Koweït ne peut être tolérée.»⁶

En s'engageant subitement pour la libération du Koweït, George Bush a à la fois mis sa crédibilité en danger, et établi les paramètres du conflit. Une image présidentielle ne pourrait être rehaussée par des solutions partielles; la défaite irakienne au Koweït devra être significative, pour qu'elle soit un succès politique. Mais puisque Saddam joue également avec sa crédibilité, la «logique de guerre», comme François Mitterrand l'appellera plus tard, semble être déjà enclenchée.

Pendant ce temps, le secrétaire à la Défense, Richard Cheney, est en Arabie saoudite pour essayer de convaincre le roi Fahd de permettre le stationnement de forces militaires américaines sur son territoire. Les Américains opèrent selon le Plan de contingence 90-1002 (*Contingency Plan*), qui prévoit le déploiement de 100 000 à 200 000 troupes pour la défense de l'Arabie saoudite.⁷ Le public, cependant, n'est pas informé de l'ampleur de l'engagement. Pour l'instant, l'Administration semble élaborer une stratégie défensive, préférant affaiblir l'Irak par les sanctions économiques et par l'isolement politique.

Le Président réussit à convaincre le roi Fahd, qui était sceptique, que les forces irakiennes constituent une menace imminente pour l'Arabie saoudite. Le 7 août, Bush annonce le déploiement de 6 000 à 15 000 troupes américaines sous le nom de code *Opération Bouclier du désert*, «afin d'assister le gouvernement saoudien dans la défense de son territoire.» Le Président ajoute: «La mission de nos troupes est strictement défensive.»⁸

Il n'est toutefois pas explicité comment une mission strictement défensive pourrait réussir à repousser l'agression contre le Koweït, tel que le Président l'avait affirmé. En effet, quels sont les objectifs de l'Administration? Même le général Colin Powell, le chef de l'état-major interarmes, semble incertain. Il sera plus tard révélé que le général, qui était le militaire américain le plus haut gradé, n'avait pas été

5. Voir «U.S. Says Bush Was Surprised by the Iraqi Strike», *New York Times*, 5 août 1990.

6. Voir «Bush, Hinting Force, Declares Iraqi Assault 'Will Not Stand'», *New York Times*, 6 août 1990.

7. Voir Bob WOODWARD, *The Commanders*, Simon & Schuster, 1991, pp. 220-221, et les extraits dans le *Washington Post*, 3 mai 1991.

8. Voir «Excerpts from Bush's Statement on U.S. Defense of Saudis», *New York Times*, 9 août 1991.

consulté au sujet de l'intention du Président de repousser l'invasion irakienne du Koweït.⁹ Cela semble être le premier élément de tension, entre la sphère civile et la sphère militaire, dans le déroulement de la crise du Golfe.

Pour l'instant, l'Administration annonce qu'elle cherche à atteindre quatre principaux objectifs dans le Golfe : le retrait immédiat et inconditionnel de l'Irak du Koweït ; la restauration du gouvernement légitime du Koweït ; un engagement pour la stabilité et la sécurité dans la région du golfe Persique ; et la protection des Américains qui habitent dans la région. De toute évidence, les objectifs américains vont au-delà de la libération du Koweït. Le Président n'ajoutera-t-il pas que le contrôle irakien du pétrole dans le golfe Persique pourrait mettre en péril «l'indépendance économique» américaine ?¹⁰

Mais si les intérêts américains sont en danger, et si l'Administration Bush cherche vraiment à garantir la stabilité et la sécurité dans le Golfe, les sanctions économiques suffiront-elles pour expulser Saddam Hussein du Koweït et rétablir la paix ? Le Président semble y croire, lorsqu'il affirme le 8 août : «Les sanctions économiques, si elles sont réellement appliquées, peuvent être très efficaces. Personne ne peut tenir infiniment face à une privation économique totale.»¹¹ Mais pourquoi alors l'engagement militaire américain s'intensifie-t-il de façon aussi importante ?

Si les observateurs sont déconcertés par cette dialectique déroutante entre les sanctions économiques et la force militaire, le public américain n'est pas plus au courant de ce qui se passe. L'appui pour les politiques de l'Administration semble être accompagné d'anxiété. C'est ce que démontrent les résultats d'un sondage du *New York Times* effectué les 9 et 10 août, alors que 76 % des répondants approuvent les sanctions économiques contre l'Irak, presque 59 % ont des doutes quant à leur efficacité, puisqu'ils admettent qu'une guerre est possible. De plus, 66 % sont d'accord pour l'envoi de troupes en Arabie saoudite, mais 41 % affirment que George Bush n'a pas clairement expliqué la raison de leur présence, et un autre 40 % estiment que l'Administration a agi trop rapidement en envoyant les forces américaines.¹²

Le 15 août, les officiels du Pentagone révèlent qu'il y a 20 000 militaires américains en Arabie saoudite, et que ce nombre pourrait

9. Voir Bob WOODWARD, *op. cit.*, p. 260; ou les extraits dans le *Washington Post*, 3 mai 1991.

10. Voir «Excerpts from Bush's Statement on U.S. Defense of Saudis», *New York Times*, 9 août 1991.

11. Voir «Excerpts from Bush's News Conference on the Iraqi Invasion of Kuwait», *New York Times*, 9 août 1991.

12. Voir «Poll on Troop Move Shows Support, and Anxiety», *New York Times*, 12 août 1990.

s'accroître jusqu'à 100 000. Le secrétaire Cheney affirme à un groupe de vétérans à Atlanta que le Président a l'autorité pour mobiliser jusqu'à 200 000 réservistes.¹³ Pendant ce temps, on se préoccupe de plus en plus du sort des citoyens américains détenus en Irak contre leur volonté. Pour l'instant, le président Bush ne veut pas les qualifier d'otages, puisque cela pourrait créer une ressemblance avec la «crise des otages» iranienne qui avait, une décennie auparavant, miné la confiance en Jimmy Carter. George Bush préfère utiliser un euphémisme comme des «personnes incommodées» (*inconvenienced people*).¹⁴

En route pour le Golfe le 18 août, le secrétaire Cheney dit aux journalistes qu'il ne sait pas quand les États-Unis commenceront à retirer les forces de l'Arabie saoudite : «L'engagement est de longue durée», admet-il.¹⁵ Deux jours plus tard au Rhode Island, le président Bush explique le raisonnement derrière l'endiguement de l'Irak, répétant ce qui est devenu un thème principal dans la «démonisation» de Saddam Hussein : «Il y a un demi-siècle, le monde avait eu la chance d'arrêter un agresseur cruel, et l'a raté. Je vous promets que nous ne ferons pas cette erreur deux fois.»¹⁶ D'une façon presque magique, Saddam s'est métamorphosé en Hitler.

Le 21 août, George Bush court un second risque politique important, sur la scène intérieure, lorsqu'il déclare son intention de mobiliser jusqu'à 40 000 réservistes. La procédure, qui allait éloigner les réservistes de leurs familles et de leurs emplois, arrive au moment où un sondage *New York Times/CBS News* indique que 76 % des Américains sont d'accord avec la façon dont Bush mène la présidence. De la même manière, 72 % appuient la politique étrangère du Président, et 75 % sont d'accord avec la façon dont il gère la crise du Golfe. Le même sondage, cependant, indique que le public américain est moins satisfait quant à sa gestion des questions internes telles que l'économie, le déficit budgétaire et la crise des prêts et des épargnes.¹⁷

Pour l'Administration, le message est clair : puisque le public semble être prêt à fermer les yeux, momentanément, sur les problèmes internes, dans leur évaluation de la performance du Président, celui-ci a tout à gagner à maintenir l'attention du public rivée sur les affaires étrangères. Cela permettra au Président de jouer sa carte forte, et

13. Voir «U.S. May Call Up Some Reservists to Ease Strain on the Military», *New York Times*, 15 août 1991.

14. Voir «Excerpts of News Conference by Bush on Budget and Gulf», *New York Times*, 15 août 1991.

15. Voir «Cheney Foresees Long Stay for U.S.», *New York Times*, 18 août 1991.

16. Voir «Bush Vows not to Be Cowed by the Taking of Hostages», *New York Times*, 21 août 1990.

17. Voir «Bush Regains Record Rating in Crisis», *New York Times*, 22 août 1990.

peut-être même de convaincre de futurs électeurs que sa compétence va, en fin de compte, résoudre les difficultés internes également.

Pendant ce temps, le silence inhabituel du Congrès s'explique par le fait que les législateurs sont en vacances jusqu'au 5 septembre. Néanmoins, le débat se poursuit dans les médias. Le 24 août, le *New York Times* fait paraître deux éditoriaux par les sénateurs Alfonse D'Amato de l'État de New York et Terry Sanford de la Caroline du Nord. D'Amato, républicain conservateur, appuie la politique de l'Administration, mais préconise une attaque préventive contre l'Irak ainsi que le renversement de Saddam Hussein. Sanford, membre démocrate de la Commission du Sénat sur les relations extérieures (*Senate Foreign Relations Committee*), appuie lui aussi les actions de l'Administration, mais ajoute que le fardeau principal de la confrontation et de l'endiguement de l'Irak devrait être assumé par les Nations unies.

Le 28 août, le président Bush rencontre les membres du Congrès, et les assure de sa collaboration dans la crise actuelle. Les législateurs, à leur tour, donnent leur appui au Président, mais le Congrès est manifestement divisé sur la question du Golfe : les membres républicains influents soutiennent que la sécurité de la région du Golfe sera menacée tant que Saddam Hussein sera à la tête de l'Irak, alors que les démocrates craignent que les États-Unis ne soient entraînés dans un conflit prolongé et sans fin.

À la fin du mois d'août, Bush parle vaguement d'un «nouvel ordre mondial», en réponse à la question d'un journaliste sur la situation d'après-guerre au Moyen-Orient. Avec le temps, cependant, le Président comprendra la puissance symbolique de cette expression, et l'utilisera inlassablement pour renforcer l'appui des Américains pour ses politiques dans le Golfe. Pour l'instant, toutefois, l'Administration est prudente dans ses élans d'idéalisme, prenant garde de ne pas trop accentuer le rôle des États-Unis dans la crise. Mais cette situation changera bientôt.

Septembre

Au début du mois de septembre, Bush annonce qu'il rencontrera le président soviétique Gorbatchev à Helsinki le 9 septembre. Cette rencontre arrive à un moment critique pour le président Bush, puisqu'il tente de mettre sur pied une coalition internationale contre l'Irak.

À seulement deux mois des élections législatives (du Congrès et des états) et des gouverneurs, les candidats sont de plus en plus incertains de l'impact de la crise du Golfe sur les résultats du vote. Au mécontentement des démocrates, les problèmes internes sont rapide-

ment éclipsés au profit des questions de politiques étrangère. Un sondage du *New York Times/CBS News* publié le 2 septembre révèle que 22 % des Américains croient que la crise du golfe Persique est le problème le plus sérieux des États-Unis. De plus, 48 % contre 16 % des répondants croient que les républicains sont plus en mesure de gérer la crise que les démocrates.¹⁸

Entre le 4 et le 5 septembre, le secrétaire d'État James Baker apparaît devant la Commission des Affaires étrangères de la Chambre et du Sénat (*House and Senate Foreign Affairs Committee*), pour faire un rapport au Congrès sur les développements dans le Golfe. Son témoignage démontre un changement d'ordre des priorités de l'Administration, c'est-à-dire, une évolution vers une vision plutôt à long terme des intérêts américains au Moyen-Orient et dans le monde. Il dit aux membres de la Commission de la Chambre: «L'agression irakienne, sans provocation, est une épreuve pour le fonctionnement du système international de l'après-guerre froide. La tâche actuelle est de construire une paix durable de portée globale...qui n'est pas enracinée dans la confrontation et les tensions. L'invasion irakienne du Koweït est l'un des moments qui définira une nouvelle ère, une nouvelle ère remplie d'espoir, mais comportant également de nouveaux défis.»¹⁹

La ligne directrice d'un nouvel ordre américain au Moyen-Orient doit être guidée par les conditions suivantes: la nécessité d'élaborer de nouvelles règles pour les relations inter-étatiques dans la région, de démontrer que l'intimidation et la force ne sont plus une façon de régler les problèmes, et d'empêcher un dictateur de contrôler les provisions de pétrole de la région, et par conséquent, le sort de l'ordre économique global.²⁰ Mais Baker dit aux sénateurs que l'embargo peut prendre un certain temps avant d'être efficace, peut-être plus d'un an, et déclare: «Nous demandons avant tout au peuple américain de tenir bon, d'être patient, et de rester uni afin qu'ensemble nous puissions démontrer que l'agression n'est pas une solution.»²¹

Le témoignage du secrétaire d'État Baker laisse une question sans réponse. Dans quelle mesure sa vision d'un nouvel ordre d'après-guerre est-elle partagée par les autres membres de son administration? Il ne fait pas de doute que Baker a, pour l'instant, perdu du terrain dans le Cabinet restreint au profit de ceux comme Richard Cheney, le secrétaire à la Défense, et Brent Scowcroft, le conseiller en

18. Voir «Gulf Crisis Clouds Election Outlook in U.S. Campaigns», *New York Times*, 2 septembre 1990.

19. Voir «Hearings and Markup Before the Committee on Foreign Affairs», Chambre des représentants des États-Unis, 4 et 27 septembre, 18 octobre, 1990, p. 7.

20. *Ibid.*, pp. 7-8.

21. Voir «Hearings Before the Committee on Foreign Relations», Sénat des États-Unis, 5 et 20 septembre, 17 octobre, p. 11.

matière de sécurité nationale, plus à l'aise dans un tel environnement militaire. Le département d'État ne s'est pas encore remis de sa politique initiale de coopération avec Saddam Hussein. Pourtant, dans un ordre d'après-guerre, où primeront les négociations plutôt que la force, c'est James Baker qui sera à nouveau appelé à prendre les décisions importantes. La vision d'après-guerre du secrétaire Baker peut donc être interprétée comme une première étape dans son effort de récupérer son pouvoir considérable en matière de politique étrangère.

Le 9 septembre, le président Bush rencontre Mikhaïl Gorbatchev à Helsinki, et les deux dirigeants publient un communiqué conjoint disant que l'agression irakienne ne sera pas tolérée. Alors que tous deux reconnaissent que leur «préférence serait une résolution pacifique de la crise», ils insistent, «si les mesures actuelles n'arrivent pas à y mettre fin, nous sommes préparés à prendre en considération les autres options prévues par la charte des Nations unies.»²²

Malgré cela, des différences subsistent entre les superpuissances quant à l'utilisation de la force militaire, le rôle de l'Union soviétique dans l'imposition de l'embargo contre l'Irak, et les liens entre le retrait irakien du Koweït et le règlement de la question du Moyen-Orient en général.²³ Néanmoins, les deux dirigeants retournent dans leur pays en faisant l'éloge d'une coopération sans précédent entre les superpuissances. Ils sont particulièrement contents des conséquences d'une telle rencontre sur la scène intérieure. Pour George Bush, le communiqué conjoint confère une légitimité internationale à ses actions dans le Golfe, en les situant à l'intérieur des limites de la charte des Nations unies. Mais plus important, Bush détient un document qui a reçu l'accord de l'URSS, un document qui, en dernière analyse, légitimise l'utilisation de la force militaire contre l'Irak.

Deux jours plus tard, le *New York Times* publie une entrevue de l'ancienne ambassadrice américaine en Irak qui, suivant les directives, n'a pas fait de déclaration officielle depuis le 2 août. April Glaspie, blâmée par certains parce qu'elle n'a pas vu venir l'invasion irakienne, admet: «Évidemment, je ne pensais pas – et personne d'autre ne pensait non plus – que les Irakiens allaient envahir tout le Koweït.»²⁴ Le commentaire ambigu de l'ambassadrice conduit à la question suivante: Les États-Unis auraient-ils agi différemment si l'Irak avait

22. Voir «Text of Joint Statement», *New York Times*, 10 septembre 1990.

23. Voir «Bush and Gorbachev Say Iraqis Must Obey U.N. and Quit Kuwait», *New York Times*, 10 septembre 1990.

24. Voir «Deskbound in U.S., the Envoy to Iraq Is Called Scapegoat for a Failed Policy», *New York Times*, 12 septembre 1990.

seulement envahi une partie du Koweït? Quelle que soit la réponse, Glaspie semble servir de bouc émissaire aux mauvaises analyses de l'Administration face à la situation dans le Golfe. April Glaspie est une fonctionnaire de carrière des services extérieurs et du département d'État de James Baker, où la politique est élaborée par l'entourage intime du secrétaire. La pratique de larguer des diplomates de carrière afin de détourner l'attention des erreurs de James Baker se fait sans trop de scrupules.

Le 11 septembre, devant une session mixte du Congrès, le président Bush réaffirme les objectifs de l'Administration dans le Golfe. Aux quatre objectifs fixés plus tôt, il en ajoute un cinquième: l'établissement d'un nouvel ordre mondial. George Bush définit cet ordre de la façon suivante: «Une nouvelle ère, plus libre de la menace de la terreur, plus forte dans la poursuite de la justice et plus sécuritaire dans la quête pour la paix.» En effet, «Aujourd'hui ce nouveau monde tente de naître. Un monde où l'empire de la loi supplante celle de la jungle. Un monde dans lequel les nations reconnaissent le partage des responsabilités pour la liberté et la justice. Un monde où les plus forts respectent les droits des plus faibles.»²⁵

Il est ironique de voir une des administrations les moins idéalistes décider soudainement d'assumer la mission de renverser des milliers d'années de comportements politiques pusillanimes. Mais aux États-Unis, même un idéalisme sans substance peut être politiquement avantageux. L'Administration semble vouloir graduellement redéfinir la crise du Golfe en un conflit entre le bon et le méchant afin de faciliter l'acceptation par le public américain de la mise en œuvre d'une stratégie militaire offensive contre l'Irak.

Le Congrès réagit de façon positive au discours de George Bush. Si quelques membres du Congrès sont mal à l'aise par rapport aux intentions à long terme de l'Administration dans le Golfe, peu sont prêts à l'admettre publiquement. Ils ne sont que trop conscients de la popularité du Président et prennent garde de ne pas le critiquer. Ils sont également conscients du peu d'estime qu'a le Congrès aux yeux du public américain, et ne veulent donc pas avoir l'air de miner les actions du Président à l'étranger simplement pour de basses raisons politiques.

Mais le Congrès a un autre problème, en l'occurrence, celui de ses prérogatives constitutionnelles quant à la participation des États-Unis dans une guerre. Bien que la constitution américaine attribue au Congrès l'autorité exclusive de déclarer la guerre, elle confère au

25. Voir «Transcript of President's Address to Joint Session of Congress», *New York Times*, 12 septembre 1990.

Président le statut de Commandant en chef, ce qui lui donne le contrôle ultime des forces armées américaines. Le caractère imprécis de la constitution a traditionnellement occasionné un conflit entre le Congrès et l'Administration sur leurs droits respectifs de faire la guerre. Au fond, ce conflit est une lutte institutionnelle traditionnelle entre l'exécutif et le législatif sur leur pouvoir de formuler la politique étrangère ; le Congrès s'oppose à ce que George Bush commence une guerre sans son approbation, alors que l'Administration ne veut pas que le Congrès limite ses options dans le Golfe.

En 1973, quand l'Administration Nixon a décidé du bombardement du Cambodge et du Laos sans autorisation, le Congrès a limité les pouvoirs de belligérance du Président en matière de guerre, en promulguant la Loi sur les pouvoirs de guerre (*War Powers Resolution*). Selon cette loi, le Président doit avertir le Congrès dans les 48 heures suivant le déploiement de troupes américaines, lorsqu'il y a une possibilité d'implication imminente dans des hostilités. De plus, les troupes doivent être retirées dans les 90 jours suivants, à moins que le Congrès n'autorise leur présence. Mais la définition d'un «conflit imminent» demeure imprécise. Les présidents ont, à maintes reprises, refusé d'invoquer la loi suite au déploiement de forces, affirmant que les hostilités n'étaient pas imminentes, ou encore, qu'une telle invocation avvertirait l'ennemi de l'intention d'attaque des États-Unis.

Certains membres du Congrès tentent de convaincre George Bush d'invoquer la loi, affirmant que ce geste inciterait le Congrès à donner son appui aux politiques de son Administration. Le Président, comme ses prédécesseurs, continue de considérer la loi comme étant anti-constitutionnelle, mais il prend garde de ne pas utiliser un langage qui indiquerait que des hostilités sont imminentes. Malgré le silence, la frustration devient de plus en plus évidente au sein du Congrès chez ceux qui se sentent incapables de contrôler la politique américaine dans le Golfe.²⁶

Le 16 septembre, des militaires américains auraient affirmé que l'accroissement constant des forces militaires en Arabie saoudite allait bientôt permettre au président Bush de lancer une offensive au Koweït. Une telle déclaration, venant de divers commandants haut placés, semble être une étape de plus dans le processus entrepris par l'Administration de préparer le peuple américain à une solution militaire à l'imbroglio du Golfe.²⁷ Pendant ce temps, la France annonce l'envoi de

26. Voir «Congress and the Crisis: To Intervene or Not?», *New York Times*, 13 septembre 1990.

27. Voir «U.S. Builds Up Power to Attack in a Gulf Clash», *New York Times*, 16 septembre 1990.

4 000 troupes additionnelles en Arabie saoudite, suivant l'exemple de la Grande-Bretagne et de la Syrie, qui avaient auparavant déclaré leur intention d'augmenter leurs contingents dans la coalition contre l'Irak.²⁸

Vers la fin du mois de septembre, les divisions entre le Congrès et l'Administration sont de plus en plus évidentes. En plus de leur désaccord au sujet de la *Loi sur les pouvoirs de guerre*, les deux branches du gouvernement sont divisées sur la question du financement. Alors que les membres du Congrès savent qu'il n'est pas opportun de critiquer le populaire George Bush, ils savent également que la question des dépenses gouvernementales n'est pas prise à la légère par l'électorat américain. Avec la tenue des élections dans six semaines, les membres du Congrès ne veulent pas paraître trop tolérants face aux demandes de l'Administration pour obtenir plus de contrôle sur les dépenses militaires.

Par conséquent, lors de certaines audiences au mois de septembre, les fonctionnaires de l'Administration sont confrontés à un nouvel esprit d'antagonisme des membres du Congrès. Par exemple, Lawrence Eagleburger, le sous-secrétaire d'État, apprend que les enquêteurs du Congrès sont mécontents de la décision de l'Administration d'effacer la dette militaire de l'Égypte, qui s'élève à \$7 milliards.²⁹ De plus, la demande du secrétaire de la défense Cheney, de permettre au Pentagone de verser aux Alliés des contributions financières sans la surveillance du Congrès, est rejetée par la *House Appropriations Defense Subcommittee*. Entre-temps, les membres pro-Israël du Congrès sont insatisfaits de l'intention de l'Administration Bush de vendre pour \$20 milliards d'équipement militaire à l'Arabie saoudite, trouvant que cela va bien au-delà des besoins du royaume.³⁰

Malgré cela, le Congrès est incapable de se définir une position cohérente sur la crise du Golfe. Dès le début de la crise, l'Administration a réussi, à bien des égards, à manœuvrer le Congrès d'une façon déterminante par rapport au processus décisionnel. Le Congrès n'a pas eu son mot à dire dans le déploiement initial des forces américaines en Arabie saoudite, en partie parce que les membres étaient en vacances, mais également parce que le Président bénéficiait d'un appui général pour ses politiques. Lorsque le Congrès, à nouveau réuni en septembre, a entrepris de limiter l'autorité du Président, sa marge de manœuvre était déjà assez réduite. Les politiques du président Bush étaient populaires, et il avait si bien réussi dans la mise sur pied d'une

28. Voir «Paris Adding 4 000 to Force in Gulf; Bonn's Aid to Rise», *New York Times*, 16 septembre 1990.

29. Voir «Criticism of U.S. Gulf Policy Growing Louder in Congress», *New York Times*, 20 septembre 1990.

30. *Ibid.*

coalition internationale sous les auspices des Nations unies, que l'appui du Congrès pour les politiques de l'Administration n'était, à vrai dire, plus tellement important.

Depuis le début de la crise du Golfe, l'Administration a tergiversé dans la formulation de ses politiques, et le Congrès a tenté tardivement de retrouver et de réaffirmer son autorité érodée. La crise du Golfe va démontrer à quel point la pertinence du Congrès diminue lorsqu'il est divisé, spécialement quand les troupes américaines sont déjà engagées dans une crise présentée, par l'Administration, comme étant fondamentale pour l'intérêt national.

Le 28 septembre, l'émir du Koweït, Sheikh Sabah al-ahmad al-Sabah, rencontre le président Bush à la Maison-Blanche. Même si l'émir ne fait pas la demande explicite d'une intervention militaire américaine au Koweït, il est clair qu'il serait heureux si on lui offrait cette option. Après la rencontre, le président Bush dit à ses conseillers qu'à la lumière de la rapidité de la désagrégation du Koweït par les forces irakiennes, l'impact des sanctions contre l'Irak se fera peut-être sentir trop tard.³¹ Le Président – ses conseillers le perçoivent – penche plus que jamais vers une résolution militaire de la crise du Golfe.

Octobre

Pour George Bush, le mois d'octobre débute avec une présentation devant l'Assemblée générale des Nations unies. Après avoir fait l'éloge du rôle de l'ONU dans la crise du Golfe, le Président dit à ses auditeurs que les États-Unis ne cherchent pas à obtenir des avantages politiques ou militaires dans le Golfe, et il ajoute : «Je crois honnêtement à la possibilité de voir l'Irak et le Koweït résoudre leurs différends de façon permanente...ainsi qu'à la résolution des conflits qui divisent les Arabes et Israël.»³²

Les leaders politiques ont tendance à s'extasier lorsqu'ils s'adressent à cet organe international, et George Bush ne fait pas exception. Mais en réalité, les États-Unis ne sont, pour l'instant, ni intéressés à organiser des négociations pour résoudre la crise du Golfe, ni enclins à faire quoi que ce soit pour résoudre le conflit israélo-arabe. Le discours du Président n'est à peine plus qu'une tentative pour légitimer les objectifs américains au Moyen-Orient, en donnant l'impression que ce sont ceux des Nations unies.

31. Voir WOODWARD, *op. cit.*, p. 298.

32. Voir «Text of President's Address to U.N. General Assembly», *New York Times*, 2 octobre 1990.

Une journée plus tard, le 2 octobre, le Sénat adopte une résolution, n'ayant pas force de loi, qui félicite l'Administration pour ses démarches à ce jour, mais n'approuve pas l'usage de la force militaire dans le Golfe. La résolution est intentionnellement ambiguë, de façon à éviter un affrontement entre le Congrès et l'Administration à propos de l'autorisation préalable du Congrès pour le début des opérations militaires contre l'Irak. Ce geste est posé une journée après l'adoption, par la Chambre des représentants, d'une résolution semblable. Le chef de la majorité au Sénat, George Mitchell, déclare : « Cette résolution n'est pas une autorisation pour l'usage de la force, ni maintenant, ni dans le futur... nous ne donnons pas carte blanche à l'Administration. »³³

La revue *Times* allait choisir, comme homme de l'année 1990, les deux George Bush ; autant le Président pouvait être efficace et vigoureux lorsqu'il s'agissait d'imposer sa politique étrangère à la nation, autant il pouvait être irrésolu et indécis face aux questions de politique intérieure. Le 9 octobre, le président Bush annonce la possibilité d'augmenter l'impôt sur les revenus, afin de résoudre l'impasse dans les négociations sur le budget entre la Maison-Blanche et le Congrès, si celui-ci consent à couper la taxe sur les gains en capitaux (*capital gains tax*). Les membres républicains du Congrès lui rappellent sans tarder sa promesse électorale de ne pas augmenter les taxes. Le Président revient sur sa décision presque immédiatement.

La même journée, le prix du pétrole augmente et dépasse \$40 le baril pour la toute première fois, alors que l'indice *Dow Jones* de la bourse de New York diminue de 3.1 %. Quel que soit l'impact économique immédiat de ces développements, le message pour le Président est clair : À long terme, l'utilisation de sanctions augmente la probabilité d'une instabilité de l'économie intérieure, résultant de la crise du Golfe. Les sanctions n'auront peut-être pas d'impact assez rapidement, et pourraient finir par diminuer l'appui pour les politiques du Président. De plus en plus, l'option militaire semble être la meilleure alternative. Pour paraphraser l'ancien chef de l'état-major interarmes, « Pour être un grand Président, il faut une guerre, même si le Président doit la trouver. »³⁴

Alors qu'en public le président Bush fait indirectement allusion à la probabilité grandissante d'une confrontation militaire, à l'intérieur de l'Administration il semble en avoir déjà décidé ainsi. Le journaliste Bob Woodward, du *Washington Post*, note que lors d'une réunion au début du mois d'octobre entre le général Powell et George Bush, le chef de l'état-major interarmes a pressé le Président de s'en tenir aux

33. Voir « Senate Gives Bush Limited Backing on Gulf Policy », *New York Times*, 3 octobre 1990.

34. Voir WOODWARD, *op. cit.*, p. 39; L'amiral Crowe a fait ce commentaire au chef actuel de l'état-major interarmes, le général Colin Powell, vers la fin du mois de novembre 1990.

seules sanctions pour expulser les Irakiens du Koweït : « Cela peut prendre un an, deux ans, mais finira par fonctionner un jour », aurait affirmé Powell. Ce à quoi le Président a répondu : « Je ne pense pas que nous ayons le temps, politiquement, d'utiliser cette stratégie. »³⁵

Mais si le Président est favorable à l'option militaire, il n'a pas encore informé l'armée de ses objectifs. Les 10 et 11 octobre, le général Robert Johnston, le chef d'état-major du général Norman Schwarzkopf, le commandant dans le Golfe, visite Washington pour donner un briefing au Président et aux bureaucrates du Pentagone du plan préliminaire d'expulsion des forces irakiennes. Mais la visite de Johnston représente plus que cela. Schwarzkopf craint que le Président et ses conseillers civils ne forcent l'armée à s'engager dans une guerre prématurée et mal définie. Le rôle de Johnston est de transmettre la requête de Schwarzkopf – le transfert de trois divisions lourdes blindées dans le Golfe – afin d'assurer la victoire des forces américaines si le Président choisit l'option militaire.³⁶ La mission de Johnston est aussi la façon de Schwarzkopf de rappeler au Président qu'il doit décider rapidement s'il va utiliser ou non la force. L'armée ne veut pas être impliquée dans un autre Viêt-nam ; la mission doit être claire dès le début, afin que les préparations puissent débiter le plus tôt possible.³⁷

Si le monde arabe est un bazar, les Américains ne sont pas acheteurs. Une constante dans l'approche de l'Administration Bush face à la crise du Golfe vise à éviter que les États-Unis ne s'embourbent dans des négociations. Les critiques diront que cette attitude ferme la porte, de façon effective, à une résolution pacifique du problème. Pour Washington, le retrait irakien doit être inconditionnel. Le 16 octobre, l'Irak fait allusion à la possibilité de retirer ses forces, en échange de concessions territoriales de la part de l'émirat, mais cette proposition est vite rejetée par le secrétaire d'État.³⁸ L'Administration réagit avec autant de vigueur quelques jours plus tard, le 22 octobre, quand le ministre de la défense saoudien, le prince Sultan, suggère une entente similaire. Les Saoudiens font vite marche arrière, et assurent Washington que les propos du prince ont été mal interprétés.³⁹

35. *Ibid.*, p. 42. Alors qu'on avait commencé à critiquer la manie de Woodward de faire des comptes-rendus souvent textuels de réunions auxquelles il n'avait pas assisté, celui-ci semble néanmoins avoir un accès considérable au général Colin Powell. Il semble évident que le général, un bureaucrate d'expérience, a profité de l'occasion de présenter sa position dans le débat sur la guerre du Golfe, en partie pour mettre le blâme d'un fiasco militaire éventuel sur les autorités civiles.

36. *Ibid.*, p. 306.

37. Voir « Soldiers Have Some Beefs for the Boss », *New York Times*, 18 octobre 1990.

38. Voir « Iraqis Are Hinting at a Compromise; U.S. Rejects Terms », *New York Times*, 17 octobre 1990.

39. Voir « Saudi Prince Hints at Deal with Iraq for Kuwaiti Port », *New York Times*, 23 octobre 1990.

Pendant ce temps, le renforcement militaire en Arabie saoudite se poursuit, et le 23 octobre le Pentagone annonce l'intention de l'Administration d'augmenter les forces américaines au-delà des 240 000 déjà en place.⁴⁰ Deux jours plus tard, le secrétaire de la Défense, Cheney, révèle que jusqu'à 100 000 hommes supplémentaires pourraient être envoyés en Arabie saoudite. Il insiste sur le fait qu'il ne s'agit pas d'un changement de politique, mais peu de gens y croient. Même si le Président n'a pas encore pris de décision formelle sur l'option militaire, les préparatifs sont déjà en cours. Le général Powell, cependant, est choqué que la décision ait été prise, sans qu'il y ait eu un réel échange d'opinions au sein de l'Administration. Il croit que l'ampleur que prend l'évolution vers une solution militaire à la crise risque d'échapper au contrôle des militaires.⁴¹

Avec la fin de la session du Congrès qui approche, le speaker de la Chambre, Thomas Foley, et le chef de la majorité du Sénat, George Mitchell, annoncent qu'une provision sera ajoutée à la résolution d'ajournement, qui permettrait au Congrès de se réunir si l'Administration décidait d'entrer en guerre dans le Golfe. Les deux démocrates ajoutent qu'un groupe mixte de 18 membres sera mis sur pied pour rencontrer le Président à la fin de la session actuelle.⁴²

Lors d'une réunion à la Maison-Blanche le 30 octobre, la tension entre les membres du Congrès et ceux de l'Administration est manifeste. Les membres du Congrès insistent sur le fait que le Président doit les consulter avant d'entreprendre une action militaire dans le Golfe. Le Président est d'accord mais, tout comme le secrétaire Baker, il affirme que le traitement des otages étrangers en Irak s'est détérioré. Croyant que l'Administration cherche une raison pour justifier l'usage de la force, divers membres du Congrès remettent en cause cette allégation, insistant sur le fait qu'il n'y a pas de preuve que les otages sont plus mal traités qu'auparavant.⁴³

La journée suivante, le 31 octobre, le président Bush donne son approbation finale pour doubler le nombre des forces américaines dans le Golfe. Ni le public, ni le Congrès n'ont été appelés à donner leur assentiment à cette nouvelle ampleur de l'engagement américain ; le Président a pris la décision seul, ou presque. Le Président accepte également la requête du général Schwarzkopf pour le déploiement des blindées du 7^{ème} Corps de l'Europe vers l'Arabie saoudite, ainsi que

40. Voir «U.S. Is Considering Additional Forces to Confront Iraq», *New York Times*, 24 octobre 1990.

41. Voir WOODWARD, *op. cit.*, p. 312.

42. Voir «In Case of War, Congress Wants Right to Meet», *New York Times*, 25 octobre 1990.

43. Voir WOODWARD, *op. cit.*, pp. 317-318; et «Congress Chiefs Urge Bush to Move Slowly Over War», *New York Times*, 31 octobre 1990.

trois porte-avions près du littoral.⁴⁴ L'Administration décide de ne pas annoncer officiellement ce changement de politique, avant la fin des élections des législateurs et des gouverneurs, en partie pour ne pas être accusée de vouloir influencer les résultats du vote. Plus spécifiquement, la Maison-Blanche croit qu'une telle information pourrait nuire aux chances des républicains aux élections.

Novembre

Novembre s'avérera être le mois le plus dynamique et le plus déterminant dans la crise du Golfe. Avec ses nouvelles forces en route, le général Norman Schwarzkopf est confiant lorsqu'il prédit, le 1^{er} novembre, que ses troupes peuvent «oblitérer l'Irak»; il ajoute cependant que le vide politique subséquent dans la région ne sera peut-être pas dans l'intérêt des États-Unis.⁴⁵

Pendant ce temps, avec les élections à moins d'une semaine, le Président est sur la piste de la campagne électorale épaulant les candidats républicains, et vendant sa version des événements au Moyen-Orient. En Floride, le Président affirme qu'il est «prêt à attendre l'effet des sanctions», mais il ajoute, «je n'exclus pas d'autres options et je ne tente pas de préparer notre pays pour la guerre.»⁴⁶ Par contre, même les arguments casuistes de l'Administration Bush peuvent dissimuler un mensonge. À toutes fins pratiques, le Président a déjà décidé que les sanctions ne fonctionneraient pas, et commence à préparer l'armée pour la guerre.

Du côté militaire, deux événements indiquent que le gouvernement est en train de façonner une politique offensive. La semaine précédente, avant d'ajourner ses travaux, le Congrès a prolongé, de 180 à 360 jours, la durée de service des réservistes. Cela fut suivi, au début du mois de novembre, par la décision du Pentagone de mobiliser des milliers de troupes de combat des réserves.⁴⁷ Pour la première fois durant la crise, le citoyen moyen pourra être appelé à faire la guerre. Jusqu'à maintenant, la majorité des unités de réserve mobilisées avaient été cantonnées dans des rôles d'appui et non de combat.

44. Voir WEYMOUTH, *op. cit.*, et WOODWARD, *op. cit.*, pp. 318-320.

45. Voir «U.S. Commander Urges Caution on Attacking Iraq», *New York Times*, 2 novembre 1990.

46. Voir «President Seeks to Clarify Stand», *New York Times*, 2 novembre 1990.

47. Voir «Pentagon Will Call Up Combat Reserve Units», *New York Times*, 5 novembre 1990.

Les élections pour les législateurs et les gouverneurs ont lieu le 6 novembre. Les démocrates font des gains au Congrès, obtenant un siège de plus au Sénat et huit à la Chambre. Malgré les petites victoires des démocrates, les résultats indiquent que l'opération *Bouclier du désert* n'a pas eu un impact significatif sur la cote des républicains sur la scène intérieure. Si le Président peut se contenter du statu quo relatif au Congrès, il ne peut que constater que sa popularité au niveau de sa politique étrangère n'est pas aussi forte lorsqu'il s'agit des affaires intérieures, tel que l'Administration l'aurait souhaité.

Pendant ce temps, le secrétaire d'État James Baker rencontre les Alliés des États-Unis en Europe et au Moyen-Orient afin de les rallier derrière une même position pour lancer un ultimatum de retrait à l'Irak. Le message des Alliés demeure le même : l'usage de la force dans le Golfe doit d'abord être approuvé par les Nations unies.⁴⁸

Le 8 novembre, le président Bush annonce officiellement ce qu'il avait déjà décidé le 31 octobre : le déploiement de 150 000 hommes additionnels dans le Golfe, «pour s'assurer que la coalition dispose d'une option militaire offensive adéquate, si cela devenait nécessaire pour atteindre nos objectifs communs.»⁴⁹ L'annonce n'est pas vraiment une surprise, puisque le Pentagone a, à maintes reprises au cours des dernières semaines, suggéré que des forces additionnelles pourraient être déployées au-delà des 250 000 déjà en place. Néanmoins, il s'agit de la première indication explicite de l'intention du président Bush d'opter pour la solution militaire.

Mais l'Administration a un problème ; les Américains ne sont pas suffisamment attachés aux difficultés du Koweït pour appuyer une stratégie offensive dans le Golfe. Percevant le malaise du public avec l'idée d'une guerre pour le pétrole, l'Administration décide de changer son message. Après avoir, à l'origine, justifié le déploiement des troupes en Arabie saoudite en partie pour empêcher Saddam de contrôler les réserves mondiales de pétrole, le Président insiste maintenant pour dire : «Le combat n'est pas pour le pétrole. Le combat concerne une agression pure et simple qui ne sera tolérée.»⁵⁰ Le secrétaire Baker semble dire tout à fait le contraire lorsqu'il déclare, aux Bermudes le 13 novembre : «La ligne de survie économique du monde industriel commence dans le Golfe, et nous ne pouvons pas permettre à un dictateur tel que [Saddam] de la contrôler...pour résumer en un mot,

48. Voir «Allies Tell Baker Use of Force Needs U.N. Backing», *New York Times*, 8 novembre 1990.

49. Voir «Bush Sends New Units to Gulf to Provide 'Offensive' Option: U.S. Force Could Reach 380 000», *New York Times*, 9 novembre 1990.

50. *Ibid.*

[Saddam menace] les emplois.»⁵¹ Quel est l'enjeu, le pétrole et les emplois, ou l'agression ? D'une façon ou de l'autre, le discours de l'Administration continue de semer la confusion chez les Américains.

Le Congrès réagit rapidement face à la décision du Président. Sam Nunn, l'influent président démocrate de la Commission du Sénat sur les forces armées (*Senate Armed Services Committee*), affirme que le Président avance trop vite vers une option offensive.⁵² Thomas Foyer, le speaker de la Chambre, et Richard Gephardt, le chef de la majorité, tous deux des démocrates, émettent une déclaration commune dans laquelle ils «poussent le Président à expliquer de façon claire au peuple américain la stratégie et les buts derrière sa décision d'envoyer des forces additionnelles dans la région.»⁵³ En comparaison, Les Aspin, le président démocrate de la Commission de la Chambre sur les forces armées, appuie avec vigueur l'action de l'Administration.

Les membres du Congrès qui veulent un débat sur la question du Golfe, cependant, sont confrontés à un dilemme. D'un côté, un débat pourrait créer une impression de division interne, susceptible d'être exploitée par l'Irak. De l'autre côté, s'il n'y a pas de débat sur le Golfe, le pouvoir du Congrès sera encore plus réduit. Les démocrates, plus particulièrement, ne veulent pas avoir l'air de saper la position du Président simplement pour des raisons politiques partisans. Par conséquent, malgré les appels lancés au Président pour la convocation d'une session spéciale du Congrès sur le Golfe, la Maison-Blanche, ainsi que certains membres démocrates du Congrès, résistent à l'idée, expliquant que les divisions au sein du Congrès pourraient miner la politique de l'Administration.⁵⁴ Plutôt, le président Bush promet de consulter les membres du Congrès avant d'utiliser la force. Il ne promet pas, en revanche, de demander leur autorisation pour utiliser la force dans le cas d'une provocation soudaine de la part de l'Irak.⁵⁵

Pendant ce temps, un mouvement d'opposition à la solution militaire de la crise du Golfe se précise davantage. Le 15 novembre, la Conférence nationale des évêques catholiques (*National Conference of Catholic Bishops*) envoie une lettre au président Bush lui expliquant qu'un conflit dans le golfe Persique ne correspondrait pas aux critères catho-

51. Voir «U.S. Jobs at Stake in Gulf, Baker Says», *New York Times*, 14 novembre 1990.

52. Voir «Nunn, Citing 'Rush' to War, Assails Decision to Drop Troop Rotation Plan», *New York Times*, 12 novembre 1990.

53. Voir «A Debate Unfolds Over Going to War Against the Iraqis», *New York Times*, 12 novembre 1990.

54. Voir «Senators Asking President to Call Session Over Gulf», *New York Times*, 14 novembre 1990.

55. Voir «President Seems to Blunt Calls for Gulf Session», *New York Times*, 15 novembre 1990.

liques d'une «guerre juste.» Toutefois, les évêques ne demandent pas à l'Administration de retirer les troupes américaines du Golfe. Le Conseil national des églises (*National Council of Churches*), qui représente une des principales organisations protestantes aux États-Unis, accuse l'Administration d'avancer trop rapidement vers la guerre. Ce conseil demande que la plupart des forces américaines soient retirées du Golfe, et que les autres forces opèrent sous l'égide des Nations unies.⁵⁶ En comparaison, le Conseil des fédérations juives (*Council of Jewish Federations*) appuie la politique de l'Administration, et adopte une résolution favorisant «le maintien d'une opposition ferme à la belligérance de Saddam Hussein.»⁵⁷

Dans la foulée des rapports contradictoires concernant la capacité nucléaire de l'Irak (de cinq à dix ans), un sondage du *New York Times / CBS News* indique que 54 % des Américains croient qu'une guerre visant à empêcher les Irakiens de développer des armes nucléaires en vaudrait la peine. De plus, seulement 35 % pensent que la défense de l'Arabie saoudite et la restauration de la monarchie au Koweït constituent d'assez bonnes raisons pour faire la guerre, alors que 31 % pensent que la nécessité de protéger les provisions mondiales de pétrole justifie une guerre. Dans l'ensemble, le sondage indique que seulement 21 % des Américains sont prêts à commencer une guerre prochainement, alors que 71 % veulent attendre de voir ce que fera l'Irak. Enfin, le sondage indique que 47 % des répondants trouvent que l'Administration a eu recours trop rapidement à une solution militaire pour résoudre la crise. Et 51 % des répondants croient que le président Bush n'a pas bien expliqué pourquoi les États-Unis envoient des troupes en Arabie saoudite, ce qui représente une augmentation par rapport au chiffre de 34 % au mois d'août.⁵⁸

L'Administration se tient au courant des résultats des sondages, et exploite manifestement les craintes du public d'une capacité nucléaire éventuelle de l'Irak, afin de gagner de l'appui pour l'option militaire. Rendant visite aux troupes en Arabie saoudite lors de l'Action de grâce, le Président affirme : «Avec chaque journée qui passe, Saddam se rapproche de son objectif de construire un arsenal d'armes nucléaires.»⁵⁹ Il y a peu de subtilité dans cet énoncé. Personne, ni même Israël, ne croit sérieusement que l'Irak est en mesure de construire un engin

56. Voir «Council of Churches Condemns U.S. Policy in the Gulf», *New York Times*, 16 novembre 1990.

57. Voir «Jewish Federations Endorse Bush's Policy in Gulf», *New York Times*, 17 novembre 1990.

58. Voir «Americans More Wary of Gulf Policy, Poll Finds», *New York Times*, 20 novembre 1990.

59. Voir «Excerpts from Speech by Bush at Marine Post», *New York Times*, 23 novembre 1990.

nucléaire prochainement, pas même un engin primitif. La déclaration la plus absurde, cependant, est celle de Brent Scowcroft, le conseiller en matière de sécurité nationale, qui dit au réseau de télévision ABC que le fait d'attendre une année ou plus l'impact des sanctions «augmente la possibilité d'être confronté à un Irak possédant des armes nucléaires...»⁶⁰

Le mois de novembre se termine avec deux événements qui ajoutent davantage à la confusion dans le débat national sur la guerre dans le Golfe. Lors des audiences du Congrès devant la Commission du Sénat sur les forces armées, deux anciens chefs de l'état-major interarmes pressent le président Bush de s'en remettre aux sanctions pour obliger les forces irakiennes à se retirer du Koweït.⁶¹ Dans les semaines suivantes, les sessions du Sénat serviront de point de rencontre pour ceux comme Sam Nunn et Clairborne Pell, qui est le président de la Commission du Sénat sur les relations extérieures, qui s'opposent à la détermination croissante de l'Administration d'utiliser une stratégie offensive dans le Golfe. Néanmoins, ce n'est pas tout le monde qui s'oppose à l'option militaire. L'ancien secrétaire d'État, Henry Kissinger, soutient qu'au moment où l'inefficacité des sanctions sera évidente, il sera trop tard pour utiliser la force militaire.⁶²

Le 29 novembre, le Conseil de sécurité des Nations unies adopte la résolution 678 qui autorise la coalition anti-Irak «à utiliser tous les moyens nécessaires pour faire respecter et mettre en œuvre» les résolutions précédentes des Nations unies sur la crise du Golfe, sauf si l'Irak retire ses forces du Koweït au plus tard le 15 janvier 1991.⁶³ Le compte à rebours vers la guerre est donc commencé. Sur la scène intérieure, la résolution court-circuite les appels lancés par le Congrès de continuer à s'en tenir aux seules sanctions économiques. À partir de ce moment, l'opposition du Congrès aux préparatifs militaires de l'Administration comptera pour très peu. La guerre est maintenant délimitée dans le temps par une date ultime de retrait du Koweït. Comme pour faire écho à cette réalité, le vice-président Quayle constate au cours de la même journée que le fait de repousser la guerre ne servirait qu'à augmenter la probabilité que les pertes américaines soient plus élevées une fois la guerre commencée.⁶⁴

60. Voir «U.S. Aides Press Iraqi Nuclear Threat», *New York Times*, 26 novembre 1990; et la transcription de l'émission hebdomadaire de ABC News, «This Week With David Brinkley», 25 novembre 1990.

61. Voir «2 Ex-Military Chiefs Urge Bush to Delay Gulf War», *New York Times*, 29 novembre 1990.

62. *Ibid.*

63. Pour une source utile des résolutions des Nations unies sur la crise du Golfe, voir par exemple, *The Beirut Review*, vol. 1, no 1, printemps 1991.

64. Voir «Quayle Says Delaying War Would Increase Risks», *New York Times*, 30 novembre 1990.

À la fin du mois de novembre, le président Bush offre de rencontrer le ministre irakien des Affaires étrangères, Tareq Aziz, et d'envoyer le secrétaire d'État, James Baker, à Bagdad entre le 15 décembre et le 15 janvier. Il semble que ce serait Baker lui-même qui ait suggéré l'idée au Président, affirmant qu'un geste diplomatique quelconque était nécessaire pour tenter de mettre un terme à l'érosion de l'appui interne pour la politique américaine dans le Golfe.⁶⁵ Seulement en offrant de négocier, les États-Unis pourraient-ils démontrer leur volonté d'empêcher un conflit.

Le Congrès réagit de façon positive à l'offre du Président. Pourtant les paramètres des négociations ne sont pas clairs. D'un côté, le Président soutient qu'il n'y aura pas de compromis sur l'exigence d'un retrait irakien inconditionnel. Les discussions sont plutôt conçues pour démontrer à Saddam l'état désespéré de sa situation. D'un autre côté, le président affirme: «Dans l'esprit des résolutions des Nations unies, je serai prêt, tout comme le sera le secrétaire Baker, à discuter de tous les aspects de la crise du Golfe.»⁶⁶

La combinaison de la résolution des Nations unies autorisant la force, et de l'offre de l'Administration Bush de négocier avec Saddam, crée encore plus de désordre au sein du Congrès. Sentant que l'élan va dans le sens des politiques de l'Administration, certains membres républicains du Congrès favorisent maintenant la convocation d'une session spéciale du Congrès qui, selon eux, aurait peu de choix sinon que d'appuyer le Président. D'autres membres républicains, toutefois, sont d'accord avec leurs adversaires démocrates sur le fait qu'il n'y a pas, au Congrès, de vrai consensus sur le Golfe, et donc qu'une session spéciale pourrait s'avérer conflictuelle.⁶⁷ Le Congrès finit par ne rien faire.

Décembre

Le 1^{er} décembre, l'Irak accepte l'offre de négociation des États-Unis. Les Irakiens indiquent qu'ils perçoivent les discussions comme une occasion d'avoir un «dialogue sérieux et intense.»⁶⁸ Bagdad essaye également d'élargir la portée des négociations pour inclure une discussion sur le problème palestinien. C'est précisément ce que l'Adminis-

65. Voir WOODWARD, *op. cit.*, pp. 336-337.

66. Voir «Excerpts from President's News Conference on Crisis», *New York Times*, 1^{er} décembre 1990.

67. Voir «Bush Offers to Send Baker on a Peace Mission to Iraq, but Vows Resolve in War», *New York Times*, 1^{er} décembre 1990.

68. Voir «Excerpts from Iraqi Statement on Bush's Invitation to Talks», *New York Times*, 2 décembre 1990.

tration Bush veut éviter, craignant d'être encore embourbée dans des négociations le 15 janvier, ce qui permettrait aux Irakiens de gagner du temps sur le terrain.

Il existe un post-scriptum intéressant sur cet événement. Apprenant la nouvelle de l'offre du président Bush, le prince Bandar, l'ambassadeur saoudien à Washington, communique apparemment avec Brent Scowcroft, le conseiller en matière de sécurité nationale, pour l'informer que l'action américaine sera interprétée par Bagdad comme un signe de faiblesse. Puisque le Président n'a pas établi de date déterminée pour la rencontre, Saddam essaiera de fixer la deuxième réunion à une date très rapprochée du délai du 15 janvier, et tentera ainsi de gagner du temps.⁶⁹ Ce raisonnement en viendra à dominer la logique de l'Administration par rapport aux négociations, et le 14 décembre George Bush admittra, «Je regrette maintenant de ne pas avoir été un peu plus explicite dans ma première déclaration sur ce que j'entendais par une date qui conviendrait aux deux parties.»⁷⁰

Se présentant, le 3 décembre, devant la Commission du Sénat sur les forces armées, le secrétaire à la Défense, Cheney, soutient qu'il est improbable que les sanctions économiques forcent les Irakiens à se retirer du Koweït. Non seulement l'Irak a-t-il la capacité de faire pousser des vivres dans le pays mais, à long terme, les sanctions feront également tort aux alliés des Américains qui bénéficient du commerce avec l'Irak, ou qui dépendent de prix de pétrole stables. De plus, le Koweït est en train d'être détruit rapidement par les forces irakiennes, et il n'y a pas de garantie que la coalition internationale va tenir le temps nécessaire pour permettre aux sanctions d'être efficaces.⁷¹

Le plus remarquable dans le témoignage de Cheney est de voir à quel point il critique, de façon efficace, une politique que l'Administration a elle-même élaboré aux mois d'août et septembre. Alors qu'il y a, dès le début, du scepticisme au sein de l'Administration par rapport aux sanctions, il est évident que le président Bush n'a pas perdu trop de temps avant d'arrêter sa décision sur l'option militaire. Même les calculs les plus optimistes indiquent que l'impact des sanctions économiques prendra six mois à un an avant de sérieusement affecter l'Irak. Et pourtant l'Administration n'attend que deux mois avant de conclure que les sanctions ne fonctionnent pas. Sam Nunn, visiblement insatisfait, a posé à Cheney la question inévitable: «Si nous faisons la guerre, nous ne saurons jamais si les sanctions auraient été suffisan-

69. Voir WOODWARD, *op. cit.*, p. 336.

70. Voir «Excerpts from Bush's Remarks on Gulf Meetings», *New York Times*, 15 décembre 1990.

71. Voir «Excerpts from Gulf Testimony», *New York Times*, 4 décembre 1990.

tes, n'est-ce pas? La façon de voir si des sanctions seront efficaces est de leur laisser assez de temps pour l'être.»⁷²

Le 5 décembre, en opposition flagrante avec le témoignage du secrétaire, le directeur de la CIA, William Webster, informe la Commission de la Chambre sur les forces armées que les sanctions vont probablement tout éteindre en Irak dans trois à six mois, sauf les industries reliées à l'énergie et à l'armée. L'armée irakienne pourrait tenir un peu plus longtemps, peut-être neuf mois, jusqu'à ce que les équipements soient affectés par le manque d'entretien et de pièces de rechange.⁷³ Tandis que Webster admet que cela n'implique pas un changement dans la politique irakienne ou la défaite de Saddam, son témoignage renforce la position de ceux qui préconisent plus de patience envers les sanctions économiques.

Pendant ce temps, les membres démocrates du Congrès font une déclaration politique n'ayant pas force de loi, affirmant que l'Administration Bush ne devrait pas entreprendre d'action militaire dans le Golfe sans l'approbation du Congrès.⁷⁴ La déclaration est une indication claire que les démocrates sont insatisfaits de la promesse du président Bush de seulement consulter le Congrès à propos des événements dans le Golfe. Plutôt, les membres veulent un engagement formel de la part de Bush pour qu'il demande l'autorisation du Congrès avant d'entrer en guerre, ce que le Président a, jusqu'à maintenant, refusé de faire. En même temps, 54 membres démocrates du Congrès intentent une poursuite à la cour fédérale dans le but d'obliger l'Administration à demander l'autorisation du Congrès avant d'initier les hostilités. Bien qu'ils finiront par perdre la cause, le juge Harold Greene décide qu'il pourrait effectivement émettre un tel ordre si la majorité du Congrès votait ainsi.⁷⁵

Le 6 décembre, Saddam Hussein annonce la libération de tous les étrangers détenus en Irak, dans le but de promouvoir une résolution diplomatique de la crise. Une semaine plus tard, le dernier vol d'évacuation des États-Unis quitte Bagdad, emportant l'ambassadeur américain au Koweït, Nathaniel Howell.

Un sondage du *New York Times* / *CBS News* effectué le 10 décembre, au moment où l'Irak relâche ses otages étrangers, constate que les Américains sont divisés de façon presque égale sur la question de savoir quoi faire si Saddam ne retire pas ses forces du Koweït avant le

72. Voir «Cheney Sees Need to Act Militarily Against the Iraqis», *New York Times*, 4 décembre 1990.

73. Voir «Excerpts from Remarks by Webster and Baker on Embargo's Drain on Iraq», *New York Times*, 6 décembre 1990.

74. Voir «House Democrats Caution Bush on War», *New York Times*, 5 décembre 1990.

75. Voir «Lawmakers Lose a Suit on War Powers», *New York Times*, 14 décembre 1990.

15 janvier. Alors que 45 % des personnes interrogées croient que les États-Unis devraient entreprendre des actions militaires, 48 % pensent que ce serait mieux d'attendre l'impact de l'embargo économique. Le sondage constate également que 69 % des Américains, contre 22 %, estiment qu'un débat au Congrès sur les mérites d'une guerre dans le golfe Persique ne ferait pas tort à la tentative de forcer les Irakiens à se retirer du Koweït.⁷⁶

Le 14 décembre, le président Bush fait part de son mécontentement avec le fait que Saddam Hussein ne puisse pas rencontrer James Baker avant le 12 janvier. Les Irakiens disent que Saddam est trop occupé pour rencontrer Baker avant cette date, mais le président Bush n'y croit pas. Il accuse les Irakiens de vouloir «circonvenir» et «diluer» l'échéance des Nations unies, ajoutant qu'une rencontre le 12 janvier ne laisserait pas assez de temps à l'Irak pour retirer ses forces du Koweït pour le 15 janvier. Par conséquent, le Président réplique qu'il serait peut-être prêt à rencontrer les Irakiens après le 3 janvier, la date ultime fixée par l'Administration, mais qu'il ne ferait rien qui pourrait repousser l'échéance des Nations unies.⁷⁷

Un deuxième signe majeur de tension entre les autorités civiles et militaires devient apparent le 19 décembre. Le sous-commandant des forces américaines dans le Golfe, le général Calvin Waller, déclare publiquement que les troupes américaines ne seront pas prêtes à partir au combat le 15 janvier.⁷⁸ La déclaration du général Waller est généralement interprétée comme une tentative de la part du militaire d'éviter d'être précipité dans une guerre prématurément. Mais la déclaration mine également, de façon non intentionnelle, la politique de l'Administration de faire pression sur l'Irak. Le fait que le général soit dans un poste si haut placé indique que le général Schwarzkopf lui-même partage les préoccupations de Waller. De plus, l'Administration ne peut pas prendre des mesures de représailles contre Waller, puisque cela révélerait le désordre à l'intérieur du commandement américain, seulement trois semaines avant le délai du 15 janvier.

Malgré les tentatives de l'Administration de minimiser l'importance des commentaires du général Waller, le *New York Times* publie un article le 25 décembre disant que le général Colin Powell et le secrétaire de la défense Cheney avaient informé le président Bush que l'opinion de Waller était partagée par plusieurs des commandants

76. Voir «Poll Finds Americans Divided on Sanctions or Force in Gulf», *New York Times*, 14 décembre 1990.

77. Voir «Excerpts from Bush's Remarks on Gulf Meetings», *New York Times*, 15 décembre 1990.

78. Voir «Forces not Ready for January War, U.S. General Says», *New York Times*, 20 décembre 1990.

militaires.⁷⁹ Cheney comprend qu'il y a peut-être un avantage au fait que Saddam pense qu'une attaque ne sera pas montée contre lui avant le mois de février, puisque cela accentuerait l'élément de surprise militaire.⁸⁰

Le 29 décembre, le général Powell envoie au général Schwarzkopf un «avertissement», l'informant que les forces américaines doivent être prêtes à exécuter le plan de guerre. L'avertissement spécifie que les hostilités commenceront à 3h00 a.m., heure locale, le 17 janvier.⁸¹

Janvier

La nouvelle année commence par une offre de l'Administration Bush de rencontrer les Irakiens, si les deux parties peuvent s'entendre sur une date avant le 12 janvier. Les officiels américains admettent que cela est nécessaire, puisque le président Bush n'avait pas, dans sa première offre pour des discussions avec l'Irak, spécifié de date particulière avant le 15 janvier. Par conséquent, l'Administration craint que son refus de rencontrer les Irakiens le 12 janvier soit perçu comme une preuve que les États-Unis ne veulent pas un règlement pacifique de la crise.⁸²

Le 3 janvier, le président Bush offre d'envoyer le secrétaire Baker à Genève pour rencontrer le ministre irakien des Affaires étrangères, Tareq Aziz. Cela arrive au moment où la diplomatie internationale tente de plus en plus d'éviter le déclenchement d'une guerre dans le Golfe. Les représentants du gouvernement américain soutiennent que l'offre du président Bush est conçue pour réaffirmer le contrôle sur les diverses initiatives indépendantes, entreprises au niveau diplomatique.⁸³ Les Irakiens acceptent l'offre, et les deux parties décident de se rencontrer le 9 janvier.

Au cours de la semaine suivante, on assiste à un débat au sein de l'exécutif sur la question de faire passer au Congrès une résolution qui autoriserait l'usage de la force. Malgré le consensus, chez les conseillers juridiques du Président, à l'effet qu'il peut entreprendre une guerre sans l'approbation du Congrès, ces mêmes conseillers lui recommandent d'en faire la demande afin d'assurer l'unité derrière sa

79. Voir «Military Commanders Reported to Urge a Delay in Attack», *New York Times*, 25 décembre 1990.

80. Voir WOODWARD, *op. cit.*, p. 346.

81. *Ibid.*, pp. 352-353.

82. Voir «White House Hints It May Talk if Iraq Offers a New Date», *New York Times*, 3 janvier 1991.

83. Voir «U.S. Offers to Fly Baker to Geneva to Talk to Iraqi», *New York Times*, 4 janvier 1991.

politique dans le Golfe.⁸⁴ Le 8 janvier, suivant ces conseils, le président Bush envoie au Congrès la résolution proposée, autorisant l'usage de la force dans le Golfe. Le Président explique que l'objectif est «d'aider à dissiper la croyance, qui existe peut-être dans la tête des dirigeants de l'Irak, que les États-Unis n'ont pas l'unité nécessaire pour réagir de façon décisive face à l'agression irakienne du Koweït.»⁸⁵

Le 9 janvier, le secrétaire Baker rencontre à Genève le ministre irakien des Affaires étrangères, Tareq Aziz. Les discussions échouent et Aziz refuse de livrer un message du président Bush à Saddam Hussein, l'avertissant des conséquences de son refus de quitter le Koweït. Cet aboutissement n'est pas surprenant, à la lumière des intentions douteuses des deux parties. Pour les Irakiens, les discussions semblent n'être à peine plus qu'un instrument pour repousser l'échéance du 15 janvier, dans l'espoir de voir les divisions internes briser la coalition anti-Irak. Pour l'Administration Bush, la réunion de Genève est une tentative superficielle de promouvoir la paix. Il est clair dès le début que les Américains veulent seulement livrer un ultimatum aux Irakiens, ultimatum susceptible d'être rejeté par Bagdad même dans les meilleures conditions.

Le dernier obstacle interne à l'action militaire est franchi le 12 janvier, lorsque les chambres du Congrès appuient la résolution du Président et autorisent l'usage de la force dans le Golfe. Malgré la satisfaction du président Bush, la résolution est adoptée par seulement 52 contre 47 votes au Sénat, et 250 contre 183 à la Chambre des représentants.⁸⁶ En effet, la victoire serrée du Président est le résultat de la division au sein même du parti démocrate. Cela apparaît évident à la lecture de la liste des membres démocrates clés ayant voté contre l'autorisation : George Mitchell, le chef de la majorité au Sénat ; Sam Nunn, le président de la Commission sur les forces armées ; Tom Foley, le speaker de la Chambre ; Richard Gephardt, le chef de la majorité ; et William Gray, le whip de la majorité. La résolution est néanmoins adoptée.

À la Chambre, les républicains font preuve d'une unité remarquable, avec seulement trois membres ayant voté contre l'usage de la force. L'élément crucial, cependant, fut l'appui de 86 membres démocrates du Congrès. On retrouve parmi ceux-ci des personnages clés tels que Les Aspin, le président de la Commission de la Chambre sur les

84. Voir WOODWARD, *op. cit.*, pp. 356-358.

85. Voir «Bush Asks Congress to Back the Use of Military Force Against Iraq», *New York Times*, 9 janvier 1991.

86. Voir «Congress Authorizes War in the Gulf: 5 Vote Margin in Senate, 67 in House», *New York Times*, 13 janvier 1991.

forces armées, Dante Fascell, le président de la Commission des Affaires étrangères, Stephen Solarz, le représentant de l'État de New York, et Dan Rostenkowski, le président de la Commission sur les voies et les moyens (*Ways and Means Committee*).⁸⁷

La guerre du Golfe commence quatre jours plus tard.

Conclusion

A tous les égards, la guerre du Golfe a été la guerre de George Bush. Jusqu'au 15 janvier, le processus décisionnel entourant la crise du Golfe a impliqué surtout le Président et une coterie intime de ses conseillers. Ni le Congrès, ni le public américain, n'ont été réellement consultés sur les mérites de faire une guerre pour la libération du Koweït. Par contre, ni le Congrès, ni le public américain, ne semblaient enclins à prendre l'initiative dans le débat sur la crise du Golfe, ou à remettre sérieusement en question les politiques de l'Administration, avant qu'il ne fût trop tard.

George Bush a rapidement saisi les implications politiques intérieures de l'invasion irakienne du Koweït. Il savait que le Congrès était en vacances jusqu'au 5 septembre ; son administration disposait donc d'un vide politique permettant d'implanter une série de politiques sans subir de grandes interventions institutionnelles externes.

L'Administration a également vite compris ce qu'elle pouvait atteindre sur le plan international. Elle a vu que la meilleure option était d'éviter une action unilatérale en agissant plutôt sous un mandat des Nations unies. C'était une sage décision, à la fois parce que les États-Unis contrôlaient de façon effective l'action des Nations unies, et aussi parce que l'Administration a correctement évalué la possibilité d'un consensus au sein du Conseil de sécurité. Une fois le consensus international atteint, il devenait beaucoup plus facile de convaincre le public américain et le Congrès des bienfaits des politiques de l'Administration dans le Golfe.

Le troisième aspect de l'offensive de l'Administration, sur la scène intérieure, dans la crise du Golfe était la définition de l'invasion irakienne comme une agression qui pourrait, si elle était tolérée, en arriver à menacer les États-Unis ainsi que l'ordre international.

L'Administration Bush n'a pourtant jamais été très habile dans la définition des problèmes, et la crise du Golfe n'a pas fait exception. Les sondages d'opinion publique au mois de novembre ont indiqué que

87. Voir, par exemple, «Roll Call on Resolution Authorizing Use of Force», *New York Times*, 13 janvier 1991.

51 % des Américains trouvaient que le président Bush n'avait pas bien expliqué pourquoi les troupes américaines avaient été envoyées en Arabie saoudite. L'explication est fort simple ; l'Administration changeait constamment ses objectifs, chaque fois élargissant son tir, jusqu'à ce que le Président ait annoncé que son intention n'était rien de moins que l'établissement d'un nouvel ordre mondial.

Il est paradoxal de constater que cette confusion dans les objectifs a peut-être aidé l'Administration, du moins à court-terme. George Bush était un Président plutôt populaire, et il inspirait le respect. Sa définition moins que parfaite des objectifs américains n'a donc pas mené à l'organisation d'une opposition majeure à l'usage de la force militaire contre l'Irak. Le fait est que le Congrès et le public n'avaient rien de spécifique à opposer. Ils ne pouvaient pas, au début, s'opposer à la guerre puisque le Président avait seulement imposé des sanctions économiques. Et au moment où le Président avait doublé les forces américaines dans le Golfe, les Nations unies étaient sur le point d'autoriser l'usage de la force contre l'Irak. La machine de guerre avait été mise en marche et l'opinion américaine ne pouvait plus l'arrêter.

La guerre du Viêt-nam avait démontré que les Américains sont méfiants envers les conflits qui sont mal définis. Mais cela n'est pas forcément le cas lorsqu'ils s'attendent à ce que le conflit soit vite résolu. Dans le cas de la crise du Golfe – tout comme dans celui de Grenade ou du Panama – la période menant au 15 janvier n'a pas impliqué assez de pertes, et n'a pas duré assez longtemps, pour permettre à ceux qui étaient opposés à l'usage de la force contre l'Irak de mieux s'organiser. Inversement, si la guerre avait duré longtemps, l'Administration aurait sans doute eu de la difficulté à maintenir l'appui du public pour la guerre.

Le message le plus significatif qui ressort de la crise du Golfe est que le Congrès a de fait abandonné, aux mains de l'Administration, son rôle d'élaboration de la politique étrangère. Quand le Koweït a été envahi, le Congrès n'était pas en session. Cela s'est avéré être, probablement, la principale raison derrière l'échec du Congrès de s'imposer dans le débat sur le Golfe. Au moment où le Congrès était à nouveau réuni, au début du mois de septembre, le Président avait déjà déployé des troupes. Il avait également coordonné ses politiques avec celles de ses alliés européens, soviétiques et internationaux, et fait appel aux réserves, et se préparait à rencontrer Mikhaïl Gorbatchev à Helsinki. Au long de la crise, l'Administration a élaboré la politique américaine dans le Golfe, et le Congrès a réagi avec inquiétude, pour ensuite tenter, alors qu'il était trop tard, de sauver son autorité érodée en lançant un débat sur la crise.

Une deuxième raison expliquant l'inefficacité du Congrès durant la crise du Golfe fut la popularité du président Bush. Le Congrès est

rarement un organe politique courageux. Au mois d'août, l'appui pour le Président se maintenait à 76 % dans les sondages, et avec les élections des législateurs dans seulement sept semaines, peu de membres du Congrès avaient la volonté d'affronter le populaire Président. Cette attitude s'est quelque peu modifiée aux mois de novembre et décembre, mais il était trop tard. De plus, le Congrès ne savait pas où l'électorat se situait par rapport à la crise.

Troisièmement, le Congrès a souffert du fait que l'Administration parvenait à parler d'une seule voix, alors que le Congrès était divisé, autant sur la question des objectifs américains que sur celle des moyens à utiliser pour poursuivre ces objectifs. Les divisions au sein même du parti démocrate constituent un aspect significatif dans la crise. Et enfin, le Congrès n'avait pas un mandat clair de la part de l'électorat pour appuyer ou pour s'opposer à la guerre. L'opinion publique était divisée sur la question, et en janvier, pour une fois, les membres du Congrès devaient tirer leurs propres conclusions sur les avantages d'utiliser la force, sans leur recours habituel à l'opinion publique. Il était en fait impossible pour le Congrès d'imposer ses vues sur le Président.

Le manque de clarté de la constitution américaine représente une quatrième raison qui explique pourquoi le Congrès n'a pas réussi à gagner la lutte institutionnelle avec l'Administration Bush. Effectivement, il n'était pas clair si l'Administration avait besoin de l'appui du Congrès pour maintenir ses troupes dans le Golfe. Le 29 novembre, quand le Conseil de sécurité des Nations unies a autorisé l'usage de la force contre l'Irak, la question était devenue sans intérêt. A toutes fins pratiques, le vote des Nations unies avait usurpé le droit constitutionnel du Congrès de déclarer la guerre, ainsi que son droit de maintenir les troupes dans le Golfe, tel que prévu par la *Loi sur les pouvoirs de guerre*. Le Congrès n'était plus en mesure d'arrêter un conflit qui avait été sanctionné par les principales puissances mondiales.

Finalement, la crise du Golfe a démontré que l'indécision du public américain fournit une opportunité rêvée pour l'Administration d'élaborer des politiques et de remplir le vide. L'on peut débattre sans fin de ce que constitue «l'opinion publique», mais les sondages effectués entre le mois d'août 1990 et le mois de janvier 1991 ont fait ressortir un schéma plutôt intéressant : les Américains appuyaient leur Président et lui faisaient confiance, mais étaient de plus en plus incertains quant aux objectifs américains dans le Golfe, ou à la meilleure façon d'expulser les Irakiens du Koweït. À court terme, cela a été profitable à l'Administration Bush parce que les troupes étaient déjà engagées dans le Golfe, et il n'était désormais plus possible pour quiconque aux États-Unis de saper leur mission.

Il est intéressant de constater qu'un sondage effectué au début du mois de décembre indique que 69 % des répondants ne croyaient pas qu'un débat au Congrès serait préjudiciable à la tentative de faire sortir les Irakiens du Koweït. Un débat en quelque sorte avait déjà eu lieu au mois de novembre, au sein de la Commission du Sénat sur les forces armées et de la Commission du Sénat sur les affaires étrangères, et n'avait pas réussi à convaincre les Américains de la meilleure option pour forcer les Irakiens à se retirer du Koweït. Les Américains étaient presque également divisés sur la question à savoir si les États-Unis devaient utiliser la force ou continuer de s'en remettre aux sanctions économiques contre l'Irak.

En réalité, le semblant de débat sur la politique américaine dans le Golfe, que ce soit au Congrès ou parmi le public, était trop peu, trop tard. Le mécanisme que l'Administration avait élaboré pour préparer la guerre était déjà en place au moment où ont eu lieu les quelques tentatives organisées par des groupes religieux ou des commissions du Congrès de remettre en question la politique de l'Administration.

L'incertitude grandissante face au conflit imminent est bien illustrée par la décision quelque peu paradoxale du Congrès, le 12 janvier, d'autoriser l'utilisation de la force dans le Golfe. D'une part, les votes au Sénat et à la Chambre ont indiqué l'absence d'un consensus sur la guerre ; le résultat était concluant, mais tout juste. D'autre part, au début du mois de janvier, il était devenu tout à fait impossible pour le Congrès de s'opposer à la politique de l'Administration, sauf à un prix élevé pour l'institution elle-même ; la guerre aurait eu lieu même si le Congrès s'y était opposé, ce qui n'aurait servi qu'à illustrer l'impuissance du Congrès à de tels moments. Le résultat représentait une sorte de compromis ; comme institution, le Congrès avait donné son accord pour l'usage de la force, mais au niveau individuel le ressentiment à l'endroit des politiques de l'Administration était évident.

En dernière analyse, la question ne devrait pas être celle de savoir si le processus fut bon ou mauvais. L'Administration Bush sentait qu'elle pouvait profiter du vide politique intérieure lors de la crise du Golfe, et c'est ce qui arriva. L'on pourrait soutenir, pour la défense de l'Administration, que la politique étrangère n'est pas toujours en mesure d'attendre le déroulement d'un débat national. Mais l'Administration Bush a été très chanceuse dans le Golfe. Si le conflit avait évolué en une guerre d'usure, l'absence d'un vrai consensus national sur la force militaire aurait probablement engendré des prises de position contre la guerre. L'Administration Bush a pris un pari et a gagné. L'on doit se demander, cependant, si un tel gouvernement – qui élabore ses politiques en jouant à la roulette russe – est désirable, et s'il ne serait pas opportun d'apporter des changements importants à un tel système.

[Traduit de l'anglais]