

L'ACTION PRÉVENTIVE SELON GEORGE W. BUSH

PAR

ESTHER BRIMMER (*)

En septembre 2002, la Stratégie nationale de sécurité du Président (B1) Bush (B2) a été publiée par les Etats-Unis. Ce document paraissait habituellement sans faire d'éclat, mais la situation était très différente en cet automne 2002. Le monde était avide de comprendre les objectifs du dirigeant de l'unique grande puissance restante. Après la dénomination d'un « *axe du mal* » et la guerre en Afghanistan, au beau milieu d'une polémique sur l'initiative de la guerre en Iraq, de nombreux observateurs voulaient des explications tant sur les perspectives stratégiques du Président (B1) Bush (B2) que sur sa façon d'envisager le recours à la force armée.

L'administration américaine se retrouvait face à une nouvelle phase historique : les Etats-Unis possédaient un gigantesque pouvoir militaire, combiné à une influence économique et sociale conséquente. Cependant, les attentats du 11 septembre 2001 avaient provoqué un sentiment de vulnérabilité. Comment les Etats-Unis allaient-ils utiliser leur pouvoir pour répliquer aux menaces perçues ? Des observateurs du monde entier ont suivi de près les discours des membres du gouvernement américain, tentant de pénétrer la pensée de ce gouvernement. La Stratégie nationale de sécurité en était, à ce jour, l'expression la plus détaillée.

LA STRATÉGIE NATIONALE DE SÉCURITÉ

La Stratégie nationale de sécurité publiée en septembre 2002 traite de questions variées, allant de l'amélioration de la dignité humaine au soutien de la croissance économique. Cependant, ce sont les aspects militaires qui ont le plus retenu l'attention. Le trait distinctif de la Stratégie nationale de sécurité est son approbation des frappes militaires préventives face à la menace des armes de destruction massive (ADM), en particulier celles détenues par les « Etats-voyous » ou les acteurs non étatiques, comme les terro-

(*) Directrice adjointe et directrice de recherche au Centre de relations transatlantiques de la Paul Nitze School of Advanced International Studies à la John Hopkins University (Washington, Etats-Unis).

ristes. Ce document affirme que « *le plus grand danger auquel notre nation est confrontée se trouve au carrefour de l'intégrisme et de la technologie* » (1).

La doctrine de l'action préventive résulte de la rencontre de trois problèmes : l'expansion des armes de destruction massive, l'importance accrue des acteurs non étatiques et le choc du 11 septembre. Les armes de destruction massive constituent une véritable menace pour le système international, car elles peuvent causer des pertes humaines à grande échelle. Durant les soixante dernières années, les stratèges internationaux ont concentré leurs efforts sur une forme particulière d'armes de destruction massive, les armements nucléaires. Les armements chimiques et biologiques, qui ont progressé, peuvent également avoir un impact dévastateur. En outre, les innovations technologiques permettent à des armes relativement petites et facilement transportables de causer des dégâts considérables. Le Président a souligné que les Etats-Unis vont construire des défenses contre les missiles balistiques et autres systèmes de bombardement tout en coopérant avec d'autres pays afin d'empêcher la prolifération de « *technologies dangereuses* » (2). Le rapport cite trois types d'actions contre les ADM : les « *efforts pro-actifs de contre-prolifération* » en vue d'empêcher des attaques ou de se défendre; des « *efforts soutenus de non-prolifération* » afin d'empêcher les « *Etats-voyous* » et les terroristes de se procurer des systèmes technologiques : la « *gestion pratique des conséquences* » pour absorber les conséquences d'un attentat (3).

La combinaison des armements et de leurs utilisateurs potentiels est une question particulièrement grave. Selon la Stratégie nationale de sécurité, les armes de destruction massive deviennent très dangereuses quand des Etats irresponsables ou des terroristes les détiennent. La Stratégie nationale de sécurité relève ainsi que : « *les terroristes et les 'Etats-voyous' posent de nouveaux dangers mortels. Aucun d'eux n'égale le simple pouvoir de destruction déployé contre nous par l'Union soviétique [...] Cependant, la nature et les motifs de ces nouveaux adversaires, leur détermination à obtenir des pouvoirs de destruction accessibles, jusqu'à maintenant, aux seuls Etats les plus puissants, ainsi que la haute probabilité qu'ils utilisent des armes de destruction massive contre nous, rendent l'environnement sécuritaire actuel plus complexe et plus dangereux* » (4). Par la suite, il est déclaré, dans la Stratégie nationale de sécurité : « *nous devons être prêts à arrêter les 'Etats-voyous' et leurs clients terroristes avant qu'ils ne puissent constituer une menace contre nous, ou recourir à des armes de destruction massive, contre les Etats-Unis, ou bien contre nos alliés et amis* » (5).

(1) George W. BUSH, Lettre d'introduction à *The National Security Strategy of the United States of America* : « [t]he gravest danger our nation faces lies at the crossroads of radicalism and technology ».

(2) *Ibid.*

(3) *The National Security Strategy of the United States of America*, Section V, p. 14.

(4) *Ibid.*, p. 13.

(5) *Ibid.*, p. 14.

Il est clair que l'administration s'inquiète non seulement des technologies, mais aussi des intentions de leurs usagers potentiels. Par définition, les « Etats-voyous » sont considérés comme en marge de la société internationale. Ils ont gagné en importance stratégique après la Guerre froide. A présent que la rivalité potentiellement dévastatrice entre les deux grandes puissances ne domine plus la scène, une plus grande attention politique peut se porter sur d'autres menaces. De plus, les grandes puissances n'empêchent plus leurs Etats alliés de se livrer à des actions déstabilisantes.

Cependant, (B1) George W. Bush (B2) n'est pas le seul président des Etats-Unis à se pencher sur ce problème. Son prédécesseur (B1), William Jefferson Clinton (B2), s'était également soucié des « Etats-voyous » : c'est sous son administration que ce terme commença à être utilisé couramment. G. W. Bush a aggravé cette inquiétude déjà existante avec l'hypothèse d'un lien entre ces pays dangereux. Pour l'Administration Clinton, chaque « Etat-voyou » posait une menace distincte à l'ordre international. A l'opposé, dans son discours de janvier 2002 sur l'Etat de l'Union, le Président Bush cita la Corée du Nord, l'Iran, l'Iraq, puis attaqua : « *de tels Etats et leurs alliés terroristes constituent un axe du mal; ils s'équipent en armements afin de menacer la paix mondiale. En cherchant à se procurer des armes de destruction massive, ces régimes constituent un péril grave et croissant. Ils pourraient fournir ces armes aux terroristes, leur donnant des moyens à la hauteur de leur haine. Ils pourraient attaquer nos alliés ou tenter d'exercer un chantage sur les Etats-Unis. Dans chacune de ces éventualités, le prix de l'indifférence serait catastrophique* » (6).

Les « Etats-voyous » aussi bien que les acteurs non étatiques inquiètent l'Administration Bush. Cette peur de la capacité de mort à grande échelle des terroristes doit être comprise en relation avec le 11 septembre. En dépit de leur puissance militaire massive, les Etats-Unis ont essuyé l'attaque la plus meurtrière de leur histoire; la plupart des victimes étaient civiles. Aux Etats-Unis, ce désastre provoqua une remise en question fondamentale de la nature de la sécurité intérieure et internationale. La plupart des responsables politiques américains sont convaincus qu'un autre attentat est probable et qu'il est réellement urgent d'améliorer la capacité de protection de la nation. Trois semaines après la publication de la Stratégie nationale de sécurité, le vice-Président (B1) Richard B. Cheney (B2) prononça un discours annonçant la pensée de l'Administration sur l'action préventive, le 29 août 2002, quand il s'adressa à un groupe de vétérans de la guerre de Corée; il affirma ainsi : « *nous sommes entrés dans une lutte qui durera des années – une nouvelle sorte de guerre, contre une nouvelle sorte d'ennemis. Les terroristes qui ont frappé sont impitoyables, ils sont pleins de ressources et ils se cachent dans de nombreux pays. Ils sont venus dans notre pays pour tuer*

(6) George W. BUSH, « State of the Union Address », 29 janvier 2002, disponible sur le site Internet www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/print/20020129-11.html.

des milliers d'hommes, de femmes et d'enfants innocents. Il est indéniable qu'ils désirent frapper à nouveau et qu'ils travaillent à acquérir les armes les plus meurtrières » (7).

Dans le même discours, le vice-Président fit remarquer : « *si les Etats-Unis avaient pu empêcher le 11 septembre, nous l'aurions fait, cela va sans dire. Serions-nous en mesure d'empêcher un autre attentat bien plus dévastateur, nous le ferions, cela va sans dire* » (8). La nécessité d'éviter un autre 11 septembre a façonné la politique intérieure et extérieure de l'Administration Bush, qui a procédé à d'importants changements bureaucratiques afin de traiter ces nouveaux dangers. La structure du gouvernement fédéral a connu sa réorganisation la plus complète en un demi-siècle. Une nouvelle agence a été créée, le Département à la sécurité territoriale, dont les vastes fonctions regroupent les douanes, l'immigration, la sécurité à bord des avions et le contrôle des frontières. Parallèlement, ces deux dernières années, les citoyens américains ont toléré des restrictions croissantes de leurs libertés civiles, au nom d'une plus grande sécurité.

LA DOCTRINE DE L'ACTION PRÉVENTIVE

Les ADM, le terrorisme et l'héritage du 11 septembre forment un mélange politique puissant. Cependant, les agissements de la nation ne se limitent pas à des réactions. L'administration approuve l'action préventive, affirmant que « *les Etats-Unis agiront contre de telles menaces naissantes avant qu'elles n'aient pris forme* » (9). L'affirmation suivante constitue le noyau de la doctrine de l'action préventive : « *plus grande est la menace, plus l'inaction est risquée – et plus grande est la justification d'une action anticipée pour nous défendre, même s'il subsiste une incertitude sur l'heure et l'endroit de l'attaque ennemie. Afin de contrer ou d'empêcher de telles actions hostiles venant de nos adversaires, les Etats-Unis, s'il le faut, agiront de manière préventive* » (10).

La doctrine de l'action préventive, telle qu'elle est édictée dans la Stratégie nationale de sécurité, diffère de la stratégie antérieure des Etats-Unis par de nombreux aspects. Premièrement, la doctrine émet le postulat que la dissuasion traditionnelle ne sera pas efficace contre les « Etats-voyous » ou les terroristes. La Stratégie nationale de sécurité soutient que « *la dissuasion basée sur la seule menace d'une réplique militaire est moins susceptible d'être efficace contre les dirigeants d'Etats-voyous, davantage portés à prendre des*

(7) Richard B. CHENEY, « Vice-President Honors Veterans of Korean War », 28 août 2002, disponible sur le site Internet www.whitehouse.gov/news/releases/2002/08/print/20020829-5.html : « *we have entered a struggle of years – a new kind of war against a new kind of enemy. The terrorists who struck America are ruthless, they are resourceful, and they hide in many countries. They came into our country to murder thousands of innocent men, women, and children. And there is no doubt but that they wish to strike again, and that they are working to acquire the very deadliest weapons* ».

(8) *Ibid.*

(9) Cover Letter to *The National Security Strategy of the United States of America*.

(10) *The National Security Strategy of the United States of America*, Section V, p. 15.

risques, jouant avec les vies de leur peuple et les biens de leurs nations » (11). De même, le document commente : « *les concepts traditionnels de dissuasion ne serviront à rien contre un ennemi terroriste dont la tactique avouée est la destruction à l'aveugle et la prise d'innocents pour cible, dont les soi-disant soldats recherchent le martyr dans la mort et dont la protection la plus puissante est l'absence d'Etat* » (12).

Bien que le document mette les « Etats-voyous » et les terroristes dans le même sac, il est possible de plaider pour une distinction entre ces deux entités. Les « Etats-voyous » possèdent un territoire et des dirigeants identifiables. Les critiques de la stratégie d'action préventive de l'administration soutiennent qu'une diplomatie créative pourrait être efficace avec la Corée du Nord, l'Iran ou même aurait pu l'être en Iraq avant la guerre. Dans cette perspective, les « Etats-voyous » ne sont pas si éloignés de la société internationale qu'ils ne puissent être dissuadés de procéder à des frappes radicales. Les terroristes posent un problème différent. Al Qaïda est décentralisé, implanté dans une myriade de pays. En termes tactiques, il serait difficile de neutraliser complètement l'organisation. En termes stratégiques, il serait ardu de régler les questions politiques qui sous-tendent les attentats d'Al Qaïda. L'administration, tout comme la plupart des Américains, différencient Al Qaïda d'autres groupes terroristes tels que l'IRA, les Brigades rouges et la bande Baader-Meinhof, qui ont causé des troubles en Europe par le passé. Chacun de ces groupes a exprimé des buts politiques qui pouvaient faire l'objet d'une tractation avec l'autorité gouvernementale appropriée. A l'opposé, Al Qaïda veut la destruction et la ruine de la société occidentale. Pour l'administration comme pour la plupart des Américains, il ne s'agit pas d'un projet à négocier, mais d'un complot à déjouer.

L'administration se sent en état d'urgence. Après le 11 septembre, elle pensait que des attentats supplémentaires étaient probables et imminents. Ceci est le second point par lequel la doctrine des frappes préventives diffère de la stratégie américaine antérieure. La doctrine donne effectivement une nouvelle définition au concept d'une menace « imminente ». Les dirigeants ont longtemps accepté que les pays sur le point d'être attaqués puissent se défendre. Cela inclut, par exemple, des forces de frappe militaire regroupées à la frontière pour une invasion. Les évolutions technologiques ont transformé les forces regroupées d'hier en missiles pouvant atteindre leur cible en quelques minutes ou en tueurs biologiques pouvant se cacher dans une valise. A l'ère des armes de destruction massive, à quelle distance un adversaire doit-il être pour déployer un armement dévastateur, afin qu'une frappe soit légitimée ? L'Administration Bush affirme que la preuve d'une menace directe dans les heures, les jours, voire les semaines à venir, n'est pas nécessaire. En fait, les intentions extrêmes de certains groupes et le

(11) *Ibid.*

(12) *Ibid.*

nombre élevé de pertes humaines potentielles dues aux ADM constituent un nouveau type de menace imminente, justifiant une action. Cela s'éloigne de la période de Guerre froide, où les Etats-Unis étaient prêts à lancer des armes nucléaires sur l'Union soviétique si celle-ci attaquait. A cette époque, la menace était claire et connue. La conception de l'Administration Bush des frappes préventives présuppose que les actions hostiles des terroristes sont permanentes et qu'elles se réaliseraient dès que ce serait matériellement possible.

En troisième lieu, cette doctrine implique une nouvelle ampleur du champ d'action. Il convient de faire la différence entre frappe préventive et action préventive. Une frappe préventive désigne une attaque limitée dans le temps et l'espace. L'objectif en est de neutraliser des équipements militaires spécifiques. Il n'a pas pour objectif d'aboutir à des changements politiques fondamentaux dans l'Etat ciblé. L'exemple récent le plus fréquemment cité est l'attaque d'Israël en 1981 contre le réacteur nucléaire iraquien d'Osirak. A l'époque, Israël fut abondamment critiqué de toutes parts, pour avoir violé la souveraineté iraquienne. Cependant, quand la plupart des pays laissent entendre qu'ils souhaitent procéder à une action préventive, il s'agit d'une frappe préventive.

La notion d'action préventive va plus loin. Son utilité est de mettre fin à un régime « voyou » ou à un groupe terroriste. Cependant, la doctrine repose sur l'idée que certains tyrans et terroristes ne peuvent être dissuadés. Donc, même s'ils étaient désarmés, ils voudraient toujours détruire les Etats-Unis et chercheraient d'autres façons d'y parvenir. En conséquence, la seule façon de les bloquer est de changer le gouvernement de l'« Etat-voyou » ou de démanteler le réseau terroriste. Comme l'a fait observer l'ancien sous-Secrétaire à la Défense (B1) Walter B. Slocombe (B2), « *l'option militaire n'est pas de s'en prendre directement aux programmes d'armes de destruction massive, mais de remplacer le régime, ceci étant vu comme le seul moyen sûr d'éliminer ses programmes d'armes de destruction massive* » (13). Ainsi, la doctrine de l'Administration Bush pourrait justifier le renversement d'un gouvernement par le soupçon qu'il pourrait lancer une attaque utilisant des ADM.

En quatrième lieu, la doctrine fait pencher la balance stratégique en faveur de l'action, même quand des doutes subsistent. En effet, les membres de l'administration soulignent les périls plus grands de l'inaction. En août 2002, le vice-Président (B1) Cheney (B2) avertissait que « *le temps joue contre nous. Des armes de destruction massive utilisables, dans les mains d'un réseau terroriste, ou d'un dictateur meurtrier, ou bien des deux travaillant de concert, cela constitue la menace la plus grave que l'on puisse concevoir. L'inaction est*

(13) Walter B. SLOCOMBE, « Pre-Emptive Military Action and the Legitimate Use of Force : An American Perspective », papier n° 11 présenté à l'European Security Forum « Pre-Emptive Military Action and the Legitimate Use of Force », Bruxelles, 2003, p. 25.

bien plus risquée que l'action » (14). Une frappe préventive nécessite une connaissance détaillée des programmes clandestins d'ADM. Cependant, il est très difficile pour les pays étrangers de réunir beaucoup d'informations sur des activités secrètes, même avec les meilleures opérations de renseignement. Cela fut démontré très clairement en Iraq où, plusieurs mois après la fin des hostilités formelles en mai 2003, aucune ADM n'a été trouvée. Ironiquement, un Etat peut avoir besoin de disposer de meilleures capacités de renseignement pour mener une frappe préventive que pour procéder à une action préventive de changement de régime. Une frappe nécessite des informations précises pour cibler des installations souvent décentralisées et bien cachées. Dans le cas d'un changement de régime, le gouvernement peut être déposé, les armements trouvés et désactivés après-coup. Bien que, dans ce cas, les instigateurs du changement de régime doivent s'assurer que les armes en cours de construction ne puissent pas être utilisées contre les forces d'invasion.

IMPLICATIONS POUR LA SÉCURITÉ INTERNATIONALE

Non seulement la doctrine de l'action préventive diverge des politiques américaines précédentes, mais elle bouleverse également les principes de l'ordre international. Premièrement, elle soutient qu'un changement de régime et le renversement d'un gouvernement peuvent être justifiés par des preuves incomplètes. L'opinion d'un pays unique est estimée suffisante pour déterminer la nécessité d'un changement de régime. De plus, l'idée pourrait trop facilement justifier les actions agressives d'autres Etats. D'autres pays peuvent adopter la doctrine à leurs propres conflits et justifier une action militaire. Alors que l'Administration Bush limite l'usage de l'action préventive aux cas impliquant des ADM, d'autres Etats pourraient en avoir une interprétation plus générale. L'administration se concentre sur des actions servant les intérêts immédiats de la sécurité nationale américaine, sans se préoccuper suffisamment de l'impact de cette doctrine sur l'ordre international ou du fait que l'ordre contribue à la sécurité américaine. Les Etats-Unis bénéficient d'un système international largement gouverné par des règles, en vertu desquelles des contraintes sur le recours à la force s'exercent sur tous les Etats. Les Etats-Unis ne devraient pas donner à des Etats insatisfaits, mais pas encore « voyous », un prétexte pour des actions déstabilisantes.

La doctrine de l'action préventive ne connaît pas ses limites. Tous les Etats et groupes terroristes susceptibles d'obtenir des ADM y sont-ils sujets ? Ou bien l'action préventive est-elle circonscrite par des préoccupations politiques pratiques ? Les armes nucléaires de la Corée du Nord et la capacité de cette dernière à causer des dégâts en Corée du Sud avec des

(14) Richard CHENEY, *op. cit.*

armes conventionnelles impliquent qu'il est peu probable que les États-Unis aient recours à l'action préventive envers Pyongyang. Les cibles de l'action préventive ne sont-elles que les États et les groupes les plus faibles ? Cette ambiguïté pourrait créer la crainte d'un recours plus étendu à l'action préventive parmi des États potentiellement ciblés. En réaction, ces États pourraient agir sans retenue.

Dans ce débat sur l'action préventive et les frappes préventives, la notion d'évitement du conflit a été négligée. Alors que les deux premiers concepts se concentrent sur les capacités militaires, l'idée d'évitement du conflit présente une approche plus complète, basée sur le long terme, face aux « États-voyous », aux États en situation d'échec et aux conditions qui peuvent engendrer le terrorisme. Des instruments militaires, telles que les forces de reconstruction, peuvent être mis à contribution pour empêcher la résurgence ou l'étendue du conflit. Néanmoins, les objectifs de ce recours à la force sont très différents. La prévention des conflits a pour but de sauver des vies et de préserver la paix et la stabilité internationales. Des actions de prévention du conflit, telles que des opérations multilatérales de maintien de la paix, sont organisées afin de défendre l'ordre international et ses normes, non pour satisfaire les intérêts de la sécurité d'un seul État.

La doctrine d'action préventive de l'Administration Bush a déclenché un débat hautement conflictuel aux États-Unis, en Europe et dans le monde entier. L'idée en elle-même porte à la polémique. L'ombre du débat sur l'Iraq a mis le concept sur le devant de la scène. De nombreux analystes l'ont vu comme la justification de la guerre annoncée. D'autres l'ont interprété comme le schéma de changements de régime, non seulement en Iraq, mais encore dans d'autres États tyranniques. Entre autres arguments, il faut garder à l'esprit que même si l'action préventive n'est pas la bonne solution – surtout face aux menaces d'« États-voyous » –, la question reste entière : comment faire face à la possibilité que des terroristes utilisent des ADM ? L'éventualité existe qu'un consensus international se construise dans le but d'empêcher les terroristes d'acquérir et d'utiliser des armes de destruction massive. Ce serait un effort préventif où le rôle des États-Unis serait prédominant, mais qui ne pourrait réussir qu'en étant multilatéral.