



Annuaire Français de Relations Internationales
AFRI 2003, volume IV
Editions Bruylant, Bruxelles

DAALDER Ivo, "L'emploi de la force dans un monde en changement, perspectives américaines et européennes", AFRI 2003, volume IV
Disponible sur <http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/daalder2003.pdf>

Tous droits réservés - Centre Thucydide - contact : centre.thucydide@afri-ct.org

**L'EMPLOI DE LA FORCE
DANS UN MONDE EN CHANGEMENT
PERSPECTIVES AMÉRICAINES ET EUROPÉENNES**

PAR

Ivo H. DAALDER (*) (**)

Le véritable sujet du débat au Conseil de sécurité de l'ONU sur l'Iraq, qui a duré huit semaines, n'était pas tant de vérifier que Bagdad se conformait aux obligations des Nations Unies, que de savoir qui devait décider les causes et le moment de l'utilisation de la force, dans cette situation, ou dans d'autres. La France a parlé pour beaucoup des pays-membres de l'Europe et du Conseil, quand elle a avancé l'argument selon lequel l'usage de la force militaire devait à la fois être un ultime recours et être légitimée par une autorisation explicite du Conseil de sécurité. Tout en souhaitant maintenir le rôle des Nations Unies, pour des raisons politiques, les Etats-Unis ont quant à eux essentiellement plaidé pour un usage rapide – voire préemptif – de la force, rendu nécessaire, dans de telles circonstances, par les menaces actuelles; ils ont refusé de subordonner leur capacité d'intervention à une décision explicite du Conseil.

Bien sûr, ce débat n'est pas nouveau. Il y a quatre ans, France et Etats-Unis se sont déjà opposés sur le rôle du Conseil à propos de l'autorisation d'utiliser la force pour empêcher la Serbie de commettre des violations criantes des droits de l'homme contre ses citoyens au Kosovo. Finalement, l'efficacité l'a emporté : on en arriva à s'accorder sur le fait que la force était nécessaire pour empêcher une grande catastrophe humanitaire. Maintenant, avec le passage d'une résolution unanime sur l'Iraq, les interrogations sur les causes, le moment et les moyens d'une utilisation de la force ont simplement été reportées – dans une certaine mesure, on a laissé à Saddam Hussein le soin de décider.

Les divergences sur le moment d'une intervention militaire, et particulièrement sur l'identité de ceux qui doivent en prendre la décision, sont dues en partie à des disparités de puissance : les Etats-Unis, qui, dans l'ensemble, peuvent faire ce qu'ils veulent, tiennent à préserver leur libre-arbitre; d'autres Etats, pour lesquels cela est impossible, trouvent un intérêt naturel à limiter la capacité des Etats-Unis de jouer cavalier seul. Toutefois, la prin-

(*) Professeur titulaire de la chaire Sidney Stein en sécurité internationale de Institution Brookings (Washington). Article traduit de l'anglais.

(**) L'auteur remercie Paul B. Stares, de l'USIP, pour sa contribution attentive à cet article.

La principale raison de mécontentement est liée au fait que le cadre existant pour les décisions relatives à l'usage de la force est de moins en moins adapté aux circonstances, alors que le monde actuel est en plein bouleversement. Les règles existantes, telles qu'elles sont codifiées dans la Charte des Nations Unies, sont basées sur des notions traditionnelles de souveraineté de l'État : elles s'appliquaient à une époque où les États avaient un monopole absolu de la violence organisée et où la force n'était importante que lorsqu'un État l'utilisait contre un autre; le droit de non-ingérence dans les affaires intérieures d'un autre État était alors absolu; ainsi, l'utilisation de la force n'était justifiée que dans les cas de légitime défense individuelle ou collective, ou suite à une décision du Conseil de sécurité de l'ONU, quand une menace à la paix et à la sécurité internationale avait été clairement identifiée.

Dans le monde actuel, en perpétuel changement, la souveraineté est plus réduite que sa définition traditionnelle ne le laisse penser. Des terroristes peuvent causer des dégâts énormes à un pays aussi puissant que les États-Unis. Les syndicats du crime organisé et les narco-trafiquants possèdent à présent des arsenaux de type militaire équivalents à l'armée d'une petite nation. Des mouvements d'insurrection d'appartenances diverses ont été capables de défier la maîtrise des gouvernements sur de vastes portions de leur territoire – et parfois, sur le territoire de plus d'un État. La diminution de la souveraineté est également due à une mondialisation rapide, qui, de plus en plus, a remis en cause la validité opérationnelle d'une distinction entre affaires extérieures et intérieures d'un État. Il devient également plus évident que certains développements internes aux États – fournir à des terroristes une terre d'asile ou des camps d'entraînement, fabriquer ou contrôler des armes de destruction massive – peuvent avoir un impact négatif sur la sécurité des autres États. De plus, la demande grandissante en faveur de la démocratie et des droits de l'homme et l'acceptation de ces derniers confrontent de plus en plus les droits des individus et des communautés avec ceux de l'État.

Dans les années 1990, on a assisté à un débat international enflammé sur l'intervention humanitaire et l'obligation des États de garantir les droits des individus dans des cas où les gouvernements cherchaient systématiquement à nier même les droits les plus fondamentaux – à la vie, à la nourriture, au domicile. Le débat actuel sur les moyens de parer à la menace posée par l'hyper-terrorisme – une combinaison de terroristes, de tyrans et de technologies de destruction de masse – représente à beaucoup d'égards une prolongation du précédent. Ces deux débats mettent en lumière la nécessité pressante d'élaborer un nouveau cadre permettant de déterminer quand, comment et par qui la force peut être employée. Les anciennes règles, qui dans beaucoup de cas empêchent judicieusement l'utilisation de la force, ne sont visiblement plus adaptées à la plupart des menaces actuelles. Les nouvelles

règles proposées par la doctrine de préemption du gouvernement Bush, bien qu'elles soulignent l'éventualité que la force puisse être utilisée de manière efficace face aux dangers actuels, négligent la nécessité de légitimer l'usage de la force. Or, cela est tout aussi important pour le maintien d'un ordre international viable que pour la garantie d'une plus grande efficacité lors de cet usage. Il faut donc développer de nouvelles règles, qui renforceraient à la fois l'efficacité et la légitimité de l'usage de la force. Cela ne peut être résolu que si les Etats-Unis et ses principaux partenaires internationaux, particulièrement ses amis en Europe, travaillent ensemble à l'élaboration de nouvelles règles pour répondre à de nouveaux dangers.

DEUX MODÈLES D'EMPLOI DE LA FORCE

Le débat aux Nations Unies sur l'Iraq a révélé deux modèles très différents d'usage de la force. La France – soutenue par la Russie, la Chine et une majorité des autres membres du Conseil de sécurité – s'est prononcé pour que, dans le cas de l'Iraq, l'emploi de la force soit explicitement autorisé par le Conseil par un nouveau vote : ainsi que l'a dit le Président français Jacques Chirac, « *dans le monde moderne, l'emploi de la force ne devrait être autorisé que dans les cas de légitime défense, ou par décision des autorités internationales compétentes* », visant, dans cette situation, le Conseil de sécurité des Nations Unies (1). A ce stade, ni la France ni aucun autre pays-membre du Conseil, exceptés les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, n'étaient disposés à autoriser l'usage de la force contre l'Iraq. Inversement, les Etats-Unis ont répété qu'ils avaient un droit inhérent à employer la force contre ce pays, quoi qu'en dise le Conseil de Sécurité des Nations Unies : comme l'a affirmé le Secrétaire d'Etat Colin Powell, « *même si le débat porte sur une résolution, et que nous essayons d'y projeter la volonté collective des Etats-Unis à travers le Conseil de sécurité, le Président ne renonce à aucune des options d'agir... qu'il estime appropriées à la protection des intérêts et des vies américaines* » (2).

La différence entre ces deux approches de l'usage de la force est partiellement due, comme Robert Kagan l'a si éloquemment montré, à une disparité entre la puissance : les Etats-Unis ont la possibilité d'utiliser leur puissance militaire dans de nombreux cas où cela serait nécessaire, d'où leur répugnance compréhensible à soumettre la décision d'employer la force à l'approbation d'autres pays, parmi lesquels tous ne partagent pas leur point de vue sur le danger ou la nécessité de recourir à la force pour le contrer; à l'inverse, un pays comme la France, s'il veut maintenir son influence sur les

(1) Cité in Glenn KESSLER/Walter PINCUS, « Fear of US Power Shapes Iraq Debate », *Washington Post*, 30 octobre 2002, p. A16.

(2) « Interview on CNN's Late Edition », 15 septembre 2002, disponible sur le site : Internet <http://www.state.gov/secretary/rm/2002/13481.htm> (dernière consultation en novembre 2002).

affaires internationales, doit défendre la prépondérance du Conseil de sécurité des Nations Unies, dont il est un des cinq membres pouvant apposer leur veto.

Cette différence reflète également des vues divergentes du monde, dans chacun des camps du débat, sur l'usage de la force : pour beaucoup de nations européennes, une application ferme des règles et des normes acceptées est essentielle au maintien d'un ordre international ; si chacun faisait ce qui lui plaît, le monde deviendrait une jungle où la vie serait rude, brutale, et courte. En ce qui concerne l'emploi de la force, il existe des règles claires, universelles, consignées dans la Charte des Nations Unies, gouvernant de telles prises de décisions : il incombe à tous de les suivre, afin d'éviter l'anarchie qui ne manquerait pas de survenir en cas de non-respect.

Pour beaucoup d'Américains, le système international ressemble au monde de Hobbes : il y a des tyrans qui ne respectent pas les normes et les règles et se délectent au contraire à les violer selon leur bon plaisir ; il y a des terroristes, à qui les règles ne s'appliquent même pas. La vaste puissance de destruction qui peut maintenant tomber plus facilement entre les mains de ces terroristes et de ces tyrans acharnés à nier l'efficacité d'un système basé sur des règles rend le respect de ces règles dangereux pour la sécurité des Etats-Unis et de ses amis et alliés dans le monde. D'où le besoin d'une action préventive, ainsi que l'expose la nouvelle Stratégie de sécurité nationale du gouvernement Bush : « *étant donnés les objectifs des 'Etats-voyous' et des terroristes, les Etats-Unis ne peuvent plus compter uniquement sur une position réactive, comme nous l'avons fait dans le passé. L'impossibilité d'empêcher un attaquant potentiel, l'immédiateté des menaces actuelles, et l'ampleur des dégâts qui pourraient être causés par le choix des armes de nos adversaires, ne permettent pas cette option. Nous ne pouvons pas laisser nos ennemis frapper les premiers* » (3).

Malgré des différences importantes dans leur contenu et leurs implications, les perspectives européennes et américaines contiennent toutes deux des vérités importantes.

Vérités et erreurs européennes

Il est certain que les Européens ont raison de penser que l'ordre dépend d'un ensemble de règles consenties afin de constituer un cadre normatif – particulièrement quand l'usage de la force létale est envisagé. Cela est un fait reconnu, même dans la situation actuelle relative à l'Iraq et à la guerre contre le terrorisme. Dans le cas de l'Iraq, une série de résolutions adoptées par le Conseil de sécurité des Nations Unies a fourni le cadre des agisse-

(3) *The National Security Strategy of the United States of America*, The White House, Washington, septembre 2002, p. 15, disponible sur le site Internet <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf> (dernière consultation en novembre 2002).

ments subséquents à l'invasion du Koweït en août 1990 – incluant la dernière résolution qui, tout en déclarant l'Iraq en état d'infraction matérielle, lui donne une dernière chance de se soumettre à ses obligations de désarmement et autres. En ce qui concerne la guerre contre le terrorisme, le Conseil de sécurité des Nations Unies a fait passer des résolutions historiques après les attentats du 11 septembre, engageant tous les Etats dans un effort coordonné pour combattre le terrorisme international – un effort qui a mené à une coopération d'une productivité peu commune entre une vaste majorité des Etats-membres.

En même temps, le cadre existant pour fixer et appliquer la plupart des règles ne constitue plus un guide pleinement adéquat pour traiter les dangers et problèmes nouveaux apparus au cours des dernières années. La Charte des Nations Unies a été élaborée à une époque où les conflits entre les Etats – c'est-à-dire les guerres – étaient la préoccupation centrale de ses auteurs; son but principal était de promouvoir des relations paisibles entre les Etats et de fournir un cadre pour traiter les infractions graves à cet objectif : ainsi, elle reconnaissait le droit à la légitime défense individuelle et collective en cas d'attaque armée – et elle investissait le Conseil de Sécurité du pouvoir d'agir en cas de menaces ou d'atteintes à la paix et à la sécurité internationales.

Ce n'est qu'après la Guerre froide que cette construction eut la possibilité d'être pleinement appliquée – ironiquement, pour traiter le cas de l'Iraq. L'invasion du Koweït par Saddam Hussein correspondait exactement aux hypothèses envisagées par les auteurs de la Charte. Le Conseil de sécurité accomplit la tâche requise dans les mois qui suivirent l'invasion. En dernière instance, le Conseil autorisa les Etats-membres à employer « *tous les moyens nécessaires* » pour éliminer la présence iraquienne au Koweït et rétablir la paix et la sécurité dans la région.

Cependant, quand le monde fut confronté à une nouvelle série d'atteintes à la paix, du génocide au Rwanda au nettoyage ethnique au Kosovo, les défauts de la construction devinrent plus apparents. Le postulat sous-jacent de la Charte était que les Etats-membres, particulièrement les cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies, partageraient la même définition d'une menace à la paix et à la sécurité internationale et donc s'entendraient sur le moment adéquat pour employer la force. Or, l'exemple du Kosovo a montré que tel n'était pas forcément le cas : alors que les actes des Serbes contre les Kosovars ont été reconnus comme des menaces à la paix et la sécurité internationales par le Conseil à deux occasions distinctes, deux des cinq membres permanents, soutenus par de nombreux autres membres des Nations Unies, ont maintenu qu'une intervention militaire ou autre violerait le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures d'un Etat et ont donc rejeté toute tentative visant à autoriser l'usage de la force pour remplir les exigences du Conseil dans ses résolutions.

Si l'OTAN avait été guidé par le principe selon lequel seul le Conseil peut autoriser l'utilisation de la force et n'avait pas accompli une intervention qui a permis à des centaines de milliers de gens de rentrer chez eux en sécurité, la Terre serait devenue, sans doute, « un vrai paradis ». Cette observation a été judicieusement faite par le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan il y a quelques années : « à tous ceux qui pensent que la plus grande menace pour l'avenir de l'ordre international est l'emploi de la force en l'absence d'un mandat du Conseil de sécurité, on peut répliquer : laissez un instant le Kosovo de côté et pensez au Rwanda. Imaginez un moment que, dans les jours et les heures sombres qui ont conduit au génocide, il y ait eu une coalition d'Etats capables et désireux d'agir pour défendre la population tutsi, mais que le Conseil aurait refusé ou ajourné son approbation. Une telle coalition aurait-elle dû rester paisiblement inactive pendant que cette horreur se déroulait ? » (4)

D'après cette vision des choses, il semble que l'absence d'une définition commune aux cinq membres permanents du Conseil de sécurité de ce qui constitue une menace à la paix et à la sécurité internationales peut fragiliser la sécurité internationale. Bien sûr, l'inexistence d'un consensus peut stimuler la recherche de compromis qui servent les intérêts et reflètent la perspective de la majorité – comme ce fut de toute évidence le cas très récemment, lors du débat pour la nouvelle résolution sur l'Iraq. Néanmoins, nous nous retrouvons avec une définition étrange de l'ordre mondial, voire de la légitimité : croire qu'un consensus (du moins un acquiescement) entre cinq nations relativement disparates en est la condition *sine qua non*. Peut-on dire que la légitimité est possible uniquement si ces cinq nations s'accordent sur l'usage de la force dans des situations autres que la défense de leur territoire ? Le cas du Kosovo – et, potentiellement, celui de l'Iraq – suggère que non. Sans un consensus élaboré entre les grandes puissances – sans parler des nombreux autres membres de la communauté internationale –, un moyen alternatif de préserver la légitimité doit être créé.

Vérités et erreurs américaines

Le gouvernement Bush a proposé une autre solution. Il en est venu à juste titre à la conclusion selon laquelle les anciennes règles doivent être adaptées aux nouveaux dangers. Ceux-ci incluent la violation aveugle des droits de l'homme par des gouvernements, mais aussi la menace grandissante, avec la prolifération des technologies avancées, de voir des armes de destruction massive tomber dans les mains de ceux qui voudraient les utiliser pour d'autres motifs que la dissuasion. Les mesures traditionnelles pour parer à ces menaces – par exemple, les efforts préventifs comme la diplomatie, la maîtrise des armements, les contraintes à l'exportation, les restrictions en matière d'armement – ne peuvent donner que ce qu'elles ont. La

(4) Kofi ANNAN, « Two Concepts of Sovereignty », *The Economist*, 19 septembre 1999.

diffusion importante de la technologie, couplée au désir d'acquérir les moyens de fabriquer des armes de destruction massive implique que des efforts soutenus aboutiront tôt ou tard. L'intimidation peut se révéler opérationnelle dans quelques cas – évidemment, pas face à des terroristes suicidaires visant la destruction massive. Les risques et les conséquences de son échec indiquent cependant que ne compter que sur la capacité à infliger des dégâts inacceptables en réponse n'est pas non plus une stratégie très avisée.

Cet ensemble d'éléments a poussé le gouvernement Bush à plaider pour sa doctrine de préemption : tout en admettant que des situations différentes peuvent appeler des réponses stratégiques différentes, le gouvernement soutient que « *plus la menace est grande, plus le risque de l'inaction est grand – et la nécessité d'une action anticipée pour nous défendre n'en devient que plus pressante, même si le moment et l'endroit d'une attaque par nos ennemis sont incertains. Afin de prévenir ou d'empêcher de tels actes d'hostilité venant de nos adversaires, les Etats-Unis agiront de façon préemptive, si nécessaire* » (5).

La justification légale de cette doctrine réside dans le concept de légitime défense anticipée, c'est-à-dire l'idée, reconnue depuis longtemps en droit international, selon laquelle les Etats peuvent mener une action défensive avant même qu'une attaque ait eu lieu, si la menace est réellement imminente – par exemple, quand une force hostile se mobilise pour préparer une attaque. L'exemple classique est celui de l'attaque préventive d'Israël, l'ouverture de la guerre en 1967, qui constituait une réaction à la menace imminente d'invasion par ses voisins arabes.

Ce qui rend la situation présente différente des cas précédents, c'est la nécessité, telle que la voit le gouvernement Bush, d'« *adapter le concept de menace imminente aux capacités et aux objectifs de nos adversaires actuels* », c'est-à-dire des terroristes et des dictateurs dotés d'armes de destruction massive (6). Puisqu'il est impossible de déterminer quand un Etat ou une organisation terroriste possédant ces armes va les utiliser et que ce type d'armement peut être employé sans signes avant-coureurs, le gouvernement soutient que les « Etats-voyous » posent une « *menace imminente* » quand ils tentent d'acquérir les technologies nécessaires à la construction de ces armes, particulièrement des armes nucléaires.

La publication de cette nouvelle doctrine fut accueillie avec difficulté aux Etats-Unis comme à l'étranger, non sans raison. Elle souffre d'une confusion conceptuelle considérable. Plus important encore, elle assimile la notion de prévention à celle de préemption : une guerre « préventive » désigne l'attaque préméditée d'un Etat par un autre Etat, qui n'a été provoquée par aucune agression de l'Etat attaqué contre l'Etat engageant le conflit ; à l'inverse, une attaque « préemptive » n'est lancée qu'après que l'Etat attaqué a

(5) *The National Security Strategy, op. cit.*, p. 15.

(6) *Ibid.*

soit amorcé une attaque, soit indiqué clairement qu'il va en commencer une (7). Une guerre contre l'Iraq qui serait justifiée par la certitude que Bagdad va bientôt acquérir des armes nucléaires pour menacer les intérêts des autres nations, serait une guerre préventive; une attaque contre une cellule d'Al Qaïda dont on pense qu'elle prépare une frappe terroriste serait une frappe préemptive. Cette dernière est facilement justifiée par la notion de légitime défense, alors que la première, surtout si elle est lancée par l'initiative indépendante d'un Etat seul, soulève des interrogations profondes sur la légitimité de l'action envisagée.

La doctrine de la préemption est également imprudente du point de vue stratégique. Si elle est prise au sérieux à l'étranger, elle exacerbe le dilemme sur la sécurité des Etats hostiles, en encourageant tous les Etats à lancer une action militaire avant les autres. La conséquence en est de saper la stabilité qui peut exister dans une période militairement calme : dans la peur que l'Etat ennemi ne commence une attaque, la tentation sera forte de frapper le premier. Cette dynamique se reproduit naturellement à l'intérieur de tous les pays concernés. En conséquence, l'usage de la force sera de plus en plus envisagé comme un premier recours, contredisant donc toute l'influence modératrice qu'une intervention diplomatique aurait pu avoir. De plus, même si cette dynamique ne s'applique pas nécessairement à une situation impliquant les Etats-Unis, la publication d'une doctrine de préemption conduira inmanquablement d'autres Etats à adopter des arguments en sa faveur en tant que couverture pour conduire leurs propres affaires de sécurité nationale. Comme l'a avancé Henry Kissinger, « *il ne peut être dans les intérêts nationaux de l'Amérique ou dans celui du monde de développer des principes qui donneraient à toutes nations le droit absolu de préemption selon sa propre définition d'une menace à sa sécurité* » (8).

Le gouvernement Bush reconnaît ce problème. Dans sa *National Security Strategy*, un avertissement est donné aux autres pays de ne pas « *utiliser la préemption comme prétexte d'une agression* » (9), ce qui est plus facile à dire qu'à faire. Alors que le gouvernement s'arroge le droit d'employer la force à tout moment et contre tout pays, pourvu qu'il estime que la préemption d'une menace future le justifie, aucun effort n'est fait pour définir la frontière entre préemption légitime et agression indigne. Cela est peut-être le plus grave défaut de la doctrine. Car, en présupposant que le concept de défense intègre à présent la préemption au sens large, le gouvernement a effacé toute distinction valable entre les objectifs défensif et offensif de l'action militaire. Néanmoins, la légitimité de l'usage de la force dépend de

(7) La distinction est empruntée à Bernard BRODIE, *Strategy in the Missile Age*, Princeton University Press, Princeton, 1959, pp. 225n et 241.

(8) Cité in James HARDING, « Albright laments 'rash exuberance' over Iraq », *Financial Times* (US Edition), 27 septembre 2002, p. 2.

(9) *The National Security Strategy, op. cit.*, p. 15.

façon cruciale d'une compréhension claire et partagée de cette distinction spécifique.

Malgré leurs nombreuses différences, les modèles européen et américain d'emploi de la force ont un point commun important : ils envisagent tous deux la question du recours à la force d'un point de vue statique.

FORCE ET SOUVERAINETÉ LIMITÉE

L'insistance de l'Europe sur le rôle central du Conseil de sécurité et le maintien des règles anciennes comme base de légitimation de l'usage de la force présuppose que les Etats sont les seuls acteurs capables d'en user. De même, la tendance américaine à souligner l'efficacité des frappes pour régler les problèmes que posent les menaces actuelles, justifiée par l'extension du concept de légitime défense jusqu'à celui de préemption, part de la certitude que seuls les Etats peuvent utiliser la force de façon légitime.

Cependant, ces deux perspectives laissent de côté le fait que le concept traditionnel de souveraineté de l'Etat ne correspond plus à la réalité actuelle. La mondialisation, dans toutes ses dimensions, érode progressivement la distinction entre les affaires intérieures et extérieures d'un Etat. Les variations soudaines du cours du baht thaïlandais se répercutent sur des économies aussi distantes que celles du Brésil, de la Russie, de l'Indonésie. Des émissions excessives de gaz à effet de serre par les Etats-Unis, durant le siècle passé, ont contribué à l'augmentation des températures, à l'élévation du niveau de la mer et à des inondations dévastatrices au Bangladesh, lequel a pourtant une très petite part de responsabilité dans le réchauffement de la planète. Un pirate informatique aux Philippines peut provoquer une interruption temporaire du commerce électronique à Seattle. Et des camps d'entraînement terroristes en Afghanistan préparent des kamikazes à lancer des attentats contre le World Trade Center à New York.

Aujourd'hui, le nombre d'acteurs en politique internationale dépasse de très loin celui des Etats-nations : cette donnée est fort importante. Des entreprises multinationales transfèrent des capitaux, des biens et des services par des moyens qui se situent bien au-delà du contrôle des gouvernements, aussi puissants soient-ils. Des organisations non gouvernementales ont créé des réseaux transnationaux de coopération, et constituent des groupes de pression qui limitent le pouvoir des gouvernements – y compris dans des domaines critiques tels que leur maîtrise sur leurs propres populations. Des groupes terroristes au champ d'action mondial peuvent accomplir des frappes d'une efficacité redoutable contre des cibles aussi dispersées qu'une ambassade américaine en Tanzanie, un navire de guerre au Yémen, un endroit touristique à Bali, le Pentagone près de Washington DC – faisant chaque fois des centaines de victimes. Le mouvement en faveur des droits de l'homme a atteint un stade où les Etats sont de plus en plus appelés à

rendre des comptes à la communauté internationale sur la manière dont ils traitent leurs propres citoyens. Quand les droits de l'individu sont violés par l'Etat, le droit de l'Etat à faire ce qu'il veut se trouve réduit.

Ainsi que l'a affirmé Kofi Annan, « *la souveraineté de l'Etat, dans son sens le plus fondamental, est en pleine redéfinition – surtout à travers les forces de la mondialisation et de la coopération internationale. A présent, les Etats sont perçus comme des instruments au service de leurs populations, non pas l'inverse. En même temps, la souveraineté individuelle – par laquelle j'entends la liberté fondamentale de chaque individu, enchâssée dans la Charte des Nations Unies et les traités internationaux subséquents – a été mise en avant par une conscience renouvelée, en pleine expansion, des droits de l'individu. Quand nous lisons la Charte aujourd'hui, nous sommes plus conscients que jamais que son but est de protéger des êtres humains, pas ceux qui les exploitent* » (10). La transformation et la limitation de la souveraineté ont profondément affecté l'utilité potentielle de la force, en relâchant les contraintes sur son emploi dans de nombreux cas. Depuis la fin de la Guerre froide, la pression tendant à briser la souveraineté de l'Etat, non seulement pour des raisons étroites d'intérêt personnel, mais, de plus en plus, pour défendre le bien commun, n'a fait qu'augmenter. On peut citer des interventions à visée humanitaire en Somalie, aux Balkans, à Haïti et au Timor oriental; des interventions antiterroristes en Afghanistan et au Soudan, des frappes contre la prolifération des armes en Iraq – qui seront bientôt suivies par d'autres. En laissant leur but de côté, le point commun de ces usages de la force était leur nature préemptive.

Ainsi, bien loin d'employer la force pour des objectifs de légitime défense collective ou individuelle, les circonstances justifiant la préemption sont bien plus vastes que le gouvernement Bush lui-même ne l'a suggéré. Elles pourraient être les suivantes :

- prévenir l'acquisition d'armes de destruction massive : en 1992, le Conseil de Sécurité de l'ONU a reconnu que la prolifération d'armes nucléaires, chimiques et biologiques constituait une menace à la paix et à la sécurité internationales (11), suggérant ainsi à la fois que les Etats n'ont pas automatiquement le droit d'acquérir de telles armes, même par leurs propres efforts, et que la force peut être employée pour empêcher la prolifération. L'attaque d'Israël contre le réacteur iraquien Osirak en 1981 et l'envoi d'un missile de croisière américain contre une firme pharmaceutique au Soudan en 1998, soupçonnée de produire un précurseur du VX, sont deux exemples d'un usage préemptif de la force dans ce but.
- empêcher des génocides ou autres violations des droits de l'homme, systématiques ou à grande échelle : les interventions au Nord de l'Iraq en 1991, en Somalie en 1992-93, aux Balkans depuis 1992, à Haïti de 1994

(10) Kofi ANNAN, « Two Concepts of Sovereignty », *op. cit.*

(11) Note du Président du Conseil de Sécurité, S/23500, 31 janvier 1992.

à 1996 et au Timor oriental en 1999 étaient toutes justifiées par des urgences humanitaires exigeant des réactions de force qui, si nécessaire, pouvaient être lancées sans l'approbation du gouvernement concerné. Qu'une telle opération n'ait pu être menée à temps au Rwanda est un lourd passif sur ce bilan – bien que, finalement, la France soit intervenue unilatéralement pour établir des zones humanitaires de sécurité sur des portions du territoire.

- protéger les « biens publics mondiaux » comme les artères principales-goulets d'étranglement du commerce mondial, les télécommunications (Internet inclus) et les transports, ainsi que l'espace; maintenir la liberté des océans est un principe de base du droit international depuis des siècles. Les nouveaux modes de transport et de transmission de l'information, de l'Internet aux liaisons satellites dans l'espace, sont devenus au moins aussi importants pour la prospérité mondiale que la navigation libre en haute mer pendant les plus beaux jours de l'Empire britannique.
- contrer des actes d'une moindre malignité ou même des menaces naturelles, comme des épidémies à grande échelle ou des catastrophes écologiques, vis-à-vis desquelles les Etats ne prennent pas la responsabilité de réagir ou bien ne le font pas à temps : utiliser la force pour contrôler l'étendue d'une infection ou faire cesser les incendies de forêts peut sembler tiré par les cheveux, mais une fois que ces problèmes deviennent suffisamment graves pour la majorité de la population, une intervention coercitive peut être estimée souhaitable, voire nécessaire.

Dans ces circonstances, défendre un usage préemptif de la force est tout aussi pertinent que de défendre une protection anticipée ou préemptive. Donc, bien que le gouvernement Bush ait raison d'affirmer que « *nous devons adapter le concept de menace imminente aux capacités et aux objectifs de nos adversaires actuels* », la logique de son argument requiert une compréhension plus vaste des menaces qui se posent aujourd'hui, au-delà du terrorisme et des « Etats-voyous ». En même temps, une telle extension du droit de préemption ne peut être énoncée comme une prérogative des seuls Etats-Unis, lesquels ne peuvent la mettre en pratique de façon unilatérale. Au contraire, la légitimité et l'utilité de tels recours préemptifs à la force dépendent de façon critique de l'obtention d'un soutien international à un tel effort : ici réside le défi posé à la communauté internationale – et tout particulièrement aux Etats-Unis et à l'Europe. Plutôt que de débattre sans fin sur l'application de règles anciennes à des menaces nouvelles, les deux côtés de l'Atlantique devraient se concerter pour un effort soutenu de construction d'un nouveau cadre délimitant l'emploi de la force – cadre qui reconnaisse à la fois l'utilité, voire la nécessité, de son usage dans des circonstances clairement définies, et le besoin de vérifier, pour chaque cas, sa légitimité.

Ce n'est pas ici le lieu de développer les détails de ce que devrait être ce nouveau cadre. Toutefois, les éléments clefs qui en sont à la base se dessinent clairement :

- en premier lieu, comme la souveraineté de l'Etat s'est modifiée et, dans une certaine mesure, érodée, la force militaire aura un rôle à jouer dans un plus grand nombre de situations qu'auparavant : en plus de la défense, la force pourra être nécessaire pour contrer la prolifération d'armes de destruction massive, mettre le terrorisme et son infrastructure logistique en échec, empêcher les génocides et les violations graves des droits de l'homme, ainsi que protéger les biens publics mondiaux.
- en deuxième lieu, l'utilisation effective de la force devra être précoce, plutôt que tardive, dans un grand nombre de ces circonstances : considérer la force comme un ultime recours est approprié quand on essaie de régler un conflit entre Etats, mais quand il s'agit de protéger les droits de l'homme, d'empêcher la prolifération des armements de destruction massive ou de mettre le terrorisme en échec, une trop longue attente avant d'employer la force peut augmenter le coût et réduire l'efficacité de cette action.
- enfin, la légitimité du recours à la force dépend de trois questions cruciales : pourquoi la force est-elle employée ? comment l'est-elle ? qui décide de l'utiliser ? L'objectif doit être considéré de façon unanime comme justifié. La méthode doit rester sélective. Et la décision doit être internationale. Elle doit pouvoir être prise par le Conseil de sécurité ou quelque autre organisme international compétent.

Aucun des problèmes soulevés ci-dessus ne sera résolu facilement. Conférer la charge de prendre les décisions est extrêmement important et, dans le même temps, très difficile à faire. Cependant, le temps est venu d'ouvrir le débat entre l'Europe et les Etats-Unis sur le moment, les moyens et les responsables du recours à la force et d'entreprendre la tâche cruciale de construire un nouveau cadre juridique, qui soit adapté aux réalités du XXI^e siècle.