



Centre Thucydide

Analyse et recherche en relations internationales

Cahier Thucydide n°7

**Les Etats-Unis et « l'axe du mal »
Etude d'une rhétorique des
relations internationales**

Manon-Nour TANNOUS

Mémoire – Mai 2008

Cahiers Thucydide

Les textes mis en ligne dans le cadre des Cahiers Thucydide sont exclusivement diffusés sous cette forme. Ils ne font pas l'objet d'une publication papier parallèle. La série rassemble des études et recherches de caractère académique réalisées dans le cadre du Centre Thucydide depuis plusieurs années. Elle est appelée à être régulièrement enrichie de nouvelles études et recherches. Il s'agit pour une part de monographies rédigées par des membres du Centre, mémoires de Master ou thèses de Doctorat, pour une autre part d'Actes de colloques, enfin de Rapports de recherche réalisés pour des institutions publiques.

Les Cahiers Thucydide n'obéissent pas à une périodicité particulière. Sont mis en ligne les travaux qui en sont jugés dignes après leur rédaction et leur évaluation. Leur numérotation suit un ordre chronologique. Les analyses qui y figurent et les opinions qui y sont émises sont celles de leurs auteurs, et le Centre Thucydide n'en assume pas nécessairement la responsabilité. Ils sont librement ouverts à la consultation des utilisateurs du site « afri-ct.org ». Le Centre Thucydide remercie ceux qui les citent, quelle qu'en soit la forme, de mentionner leur source, avec la référence aux Cahiers et leur numéro d'ordre.

Liste des Cahiers Thucydide

n°1 : L'instrumentalisation politique de la famine au Niger, 2004-2005

n°2 : Doctrine du maintien de la Paix des Nations Unies : conditions de réussite des opérations de maintien de la paix

n°3 : La Convention d'Ottawa, dix ans après

n°4 : Christian Zionism and its Strategic Consequences for the United States, Israel and the Palestinians (en anglais)

n°5 : La géopolitique de l'Arctique face au réchauffement climatique

n°6 : Richesse énergétique et stabilité dans les pays en développement, de Port-Harcourt à Kashagan

n°7 : Les Etats-Unis et « l'axe du mal » : étude d'une rhétorique des relations internationales

n°8 : Stratégies gouvernementales pour le développement du nucléaire civil : pratiques françaises et américaines

Le **Centre Thucydide – Analyse et recherche en relations internationales** a été créé en 1999, dans le cadre de l'Université Panthéon-Assas (Paris 2). Le Centre est généraliste et se consacre aux relations internationales dans leurs diverses dimensions, ce qui se traduit par la publication, depuis 2000, de l'Annuaire Français de Relations Internationales, publié chaque année aux éditions Bruylant. Il organise, seul ou en partenariat, des colloques et conférences en France ou à l'étranger et conduit des projets de recherche académique ou appliqués qui donnent lieu à publication ou à diffusion restreinte.

Il comporte une équipe d'une vingtaine de chercheurs, doctorants ou docteurs. Il est équipe d'accueil pour le Master Relations internationales de l'Université et pour les doctorants de l'Ecole doctorale Droit international, Droit européen, Relations internationales et Droit comparé. Il est dirigé depuis sa fondation par le professeur Serge Sur.

Il doit son nom à l'historien grec Thucydide (v. 460 av. JC / v. 400 av. JC), auteur de La Guerre du Péloponnèse (431 av. JC / 404 av. JC), considéré comme l'un des fondateurs de l'histoire mais aussi de l'étude rationnelle des relations internationales. Il est l'un des maîtres de la géopolitique comme de l'analyse des conflits et de la compétition pour la puissance entre entités politiques. Thucydide traite également des institutions publiques et met en débat les questions de la guerre et de la paix, des alliances, de la décision politique, en illustrant ce qui relève de l'action humaine, calculs, stratégies, valeurs, et les facteurs objectifs qui la conditionnent et en orientent les résultats. Humaniste et réaliste, sa pensée est pleinement moderne.

Adresse postale

Centre Thucydide - Analyse et recherche en relations internationales
Université Panthéon-Assas (Paris II)
Bureau 219
12, place du Panthéon - 75005 Paris

Site internet : www.afri-ct.org

Mai | 08

Les Etats-Unis et « l'axe du mal » : étude d'une rhétorique des relations internationales

Manon-Nour Tannous

manon.nour@free.fr

Master 2 de Relations Internationales, option Politique Internationale

Mémoire sous la direction de Monsieur Serge SUR

SOMMAIRE

| | |
|---|-------------|
| Introduction | p.3 |
| I. LA FORMULE D'AXE DU MAL | p.11 |
| 1. Le choix des mots | p.12 |
| a. Un axe | p.12 |
| b. Le mal | p.16 |
| 2. Le choix des Etats | p.22 |
| a. Les critères avancés | p.23 |
| b. Les critères réels | p.27 |
| c. Iraq, Iran, Corée du Nord : des cibles différenciées | p.31 |
| II. IMPLICATIONS POLITIQUES DE LA FORMULE | p.35 |
| 1. Les réactions à la rhétorique de l'axe du mal | p.36 |
| a. Aux Etats-Unis | p.36 |
| b. Les Alliés traditionnels des Etats-Unis | p.41 |
| c. Les Etats visés | p.43 |
| 2. Les mesures américaines subséquentes | p.47 |
| a. La <i>National Security Strategy</i> | p.47 |
| b. L'adaptation aux situations concrètes | p.50 |
| 3. Actualité de la formule de l'axe du mal | p.55 |
| Conclusion | p.59 |
| Annexe 1 | p.61 |
| Annexe 2 | p.69 |
| Bibliographie | p.74 |

INTRODUCTION

« Our second goal is to prevent regimes that sponsor terror from threatening America or our friends and allies with weapons of mass destruction. [...] But we know their true nature. North Korea is a regime arming with missiles and weapons of mass destruction, while starving its citizens.

Iran aggressively pursues these weapons and exports terror, while an unelected few repress the Iranian people's hope for freedom.

Iraq continues to flaunt its hostility toward America and to support terror. The Iraqi regime has plotted to develop anthrax, and nerve gas, and nuclear weapons for over a decade. [...].

States like these, and their terrorist allies, constitute an axis of evil, arming to threaten the peace of the world. By seeking weapons of mass destruction, these regimes pose a grave and growing danger. They could provide these arms to terrorists, giving them the means to match their hatred. They could attack our allies or attempt to blackmail the United States. In any of these cases, the price of indifference would be catastrophic. »

George W. Bush

Discours sur l'état de l'Union, le 29 janvier 2002

La croisade contre le terrorisme, lancée le 7 octobre 2001, l'avait été sans définition de lieu ni de temps. Cette lacune est comblée le 29 janvier 2002. Lors de son premier discours sur l'état de l'Union, le président George W. Bush parle d'axe du mal, et il désigne explicitement trois Etats, avec une intensité croissante : la Corée du Nord, l'Iran et l'Iraq, dirigés par des « *gouvernements soutenant le terrorisme* » et cherchant à « *acquérir des armes de destruction massive* »¹ (Cf. Annexe 1). Ce discours suit l'intervention des Etats-Unis en Afghanistan, et devance la guerre en Iraq. Il est clairement orienté vers l'action. Le *Washington Post* le qualifie de « *permis de chasse illimité* »².

Mais ce qui a attiré l'attention d'alors, c'est l'expression d'axe du mal. Cette formule est avant tout une synthèse entre la tradition américaine, et les réflexions tirées des conséquences du 11 septembre. Elle ramène les Américains vers quelque chose de connu, et les projette tout à la fois vers un avenir nouveau.

L'expression d'axe du mal s'inscrit assez largement dans la tradition américaine, ne serait-ce que par référence aux forces de l'Axe de Franklin Roosevelt ou à l'Empire du Mal de Ronald Reagan, comme nous le verrons. D'après Antoine Sfeir, plutôt que d'adapter sa grille de lecture, l'administration Bush analyse les éléments nouveaux par le prisme d'une grille de lecture demeurée inchangée³. Les mêmes termes sont donc appliqués à d'autres acteurs dans des conditions totalement différentes.

Après la chute de l'URSS, la question d'une redéfinition de l'ennemi est centrale. Le *containment*, visant à arrêter l'extension de la zone d'influence soviétique, n'est plus possible puisque l'ennemi n'est plus rationnel. Pour Barthélémy Courmont, les années 1990 sont profondément marquées par la question de savoir s'il fallait délimiter les Etats délibérément hostiles aux Etats-Unis, ceux qui présentent un risque potentiel, ou encore ceux dont la désagrégation pourrait constituer une menace sécuritaire⁴. Anthony Lake, conseiller à la sécurité nationale de Bill Clinton de 1993 à 1996, et souvent considéré comme l'inventeur de l'appellation « Etats voyous », abonde dans ce sens. En 1994, il publie un article dans la revue *Foreign Affairs*, dans lequel il écrit que la politique américaine « *doit prendre en compte la*

¹ BUSH George, *State of the Union Address*, 29 janvier 2002, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>

² « *Unlimited hunting license* », *Washington Post*, le 30 janvier 2002

³ SFEIR, Antoine, *Vers l'Orient compliqué*, Grasset, Paris, 2006, p.110

⁴ COURMONT, Barthélémy (sous la dir.), *Washington et les Etats voyous, une stratégie plurielle ?*, éditions, Dalloz, Paris, 2007, p.18

réalité d'Etats récalcitrants et hors-la-loi qui ne se contentent pas de choisir de rester en dehors de la famille [des nations] mais s'en prennent à ses valeurs élémentaires ». La problématique qui est à la base de la rhétorique de l'axe du mal est déjà présente. Les Etats-Unis font glisser leur stratégie de défense à l'encontre de la défunte Union soviétique vers quelques Etats ciblés. Barthélémy Courmont estime que cette approche correspond à la nécessité « *d'entretenir l'existence d'agitateurs suffisamment faibles pour ne pas mettre en péril les équilibres stratégiques, et suffisamment forts pour justifier le maintien de structures permettant de les affronter* »⁵. La recherche de l'ennemi idéal serait plus un choix de politique intérieure qu'une réaction à des faits. Parallèlement, le discours américain s'est enrichi d'un vocabulaire nouveau, où la lutte contre des Etats voyous, des Etats faillis ou les Etats de l'axe du mal, remplace l'anticommunisme.

Il semblerait cependant que les implications de l'axe du mal aillent plus loin encore que le maintien d'ennemis prétextes. L'axe du mal a permis de résoudre la difficulté qu'était l'absence d'ennemi défini géographiquement. Mais la dénonciation d'un axe du mal est en fait l'adoption de l'analyse faite par le Pentagone. La fin de la guerre froide a permis à certains ministères ou agences américains de faire valoir leur perception des Etats au comportement déviant. Pour les douanes américaines, il s'agit d'Etats faisant preuve d'un comportement économique inacceptable, alors que pour le Département d'Etat, les Etats visés sont ceux qui violeraient les droits de l'Homme. En revanche, pour le Pentagone, la chute de l'URSS n'a pas fait disparaître les menaces conventionnelles et non conventionnelles, au contraire. En outre, la prise en compte des menaces asymétriques comme le terrorisme a encore aggravé le champ des menaces possibles. C'est à ces menaces que correspond la stigmatisation d'un axe du mal.

Mais la problématique de l'axe du mal est aussi marquée par sa singularité. On peut se demander quelles sont les raisons de la naissance d'une nouvelle formule, alors que d'autres expressions connues pour leur souplesse comme *Rogue States*, *Failed States* ou *States of concern* existaient déjà. Sans doute répondait-elle à un besoin lui aussi nouveau.

Le choc des attentats du 11 septembre 2001 est un élément déterminant. Ces attentats ont favorisé la construction conceptuelle d'un axe du mal. La formule d'axe du mal serait l'équivalent de celle d'Etats voyous à l'aube du 21^{ème} siècle. La diabolisation de l'ennemi, le vocabulaire du dualisme entre le Bien et le Mal, sont là pour imposer un sens à l'événement.

⁵ Ibid., p.19

Bernadette Rigal-Cellard, professeur de littérature et de civilisation nord-américaines et spécialiste des religions contemporaines nord-américaines, rapporte que le contexte de la fin de l'année 2001 fit que le président George W. Bush n'eut aucun mal à arracher l'accord du Congrès pour attaquer l'Afghanistan. En revanche, l'invasion de l'Iraq fit difficulté, et l'équipe présidentielle dut alors soigner sa rhétorique⁶.

David Frum, que nous mobiliserons assez régulièrement au début de cette étude, répond en partie à cette interrogation sur la formulation d'une nouvelle rhétorique. Il est l'ancien auteur des discours du président américain George W. Bush et un éditorialiste néoconservateur réputé. Nommé en 2001 au sein de l'administration de George W. Bush, il devient l'assistant du président chargé de la rédaction des discours économiques, de janvier 2001 à février 2002. Il est enfin et surtout l'auteur de l'expression « axe du mal », et dans son livre *The right man*, il retrace le cheminement de sa pensée. Son chapitre « Axis of Evil »⁷ commence ainsi :

« *Here's an assignment. Can you sum up in a sentence or two our best case for going after Iraq? It was late December 2001, and Mike Gerson was parceling out the components of the forthcoming State of the Union speech. His request to me could not have been simpler: I was to provide a justification for a war.* »⁸. L'objectif est donc clair : il s'agit de préparer l'opinion publique américaine et internationale à une intervention armée en Iraq.

La formule ainsi créée s'est ensuite émancipée de son auteur pour devenir une formule présidentielle, réellement incarnée par George W. Bush qui y ajoutera un aspect religieux que David Frum, d'origine juive, avait omis. Nous étudierons plus particulièrement cet aspect ultérieurement. Lors des premières réunions préparant ce discours, George W. Bush voulait que le thème en soit la démocratie et les droits des femmes dans le monde musulman⁹. Puis, il en vient à choisir un ton plus offensif.

La dernière étape est la livraison de la formule d'axe du mal. Le discours est adressé à la fois au peuple américain, aux opinions publiques et aux gouvernants des pays alliés, et aux

⁶ RIGAL-CELLARD Bernadette, « Le président Bush et la rhétorique de l'axe du mal, droite chrétienne, millénarisme et messianisme américain », revue *Études*, septembre 2003

⁷ Notons le double emploi des majuscules dans le titre du chapitre, ainsi qu'à chaque fois que David Frum parle des forces de l'Axe (« *Axis powers* » p.234). A l'inverse, lorsqu'il relate la construction de la formule, ou son premier emploi dans le discours sur l'état de l'Union du 29 janvier 2002, l'auteur abandonne les majuscules et opte systématiquement pour les guillemets. Ainsi, il écrit p.243 « *the « axis of evil » phrase* », p.244 « *the « axis of evil » speech* ». Ce n'est qu'une fois prononcée par le président G.W.Bush que la formule gagne en sacralité, et mérite ses majuscules.

⁸ FRUM David, *The right man*, Random house trade paperbacks, New-York, 2003, p.224

⁹ FRUM David, *op.cit.*, p.225

trois Etats visés. L'implication du Président Bush est ici fondamentale. David Frum rapporte que Bush délivra son discours avec force et confiance avant d'ajouter : « *Once he uttered it, « axis of evil » ceased to be a speechwriter's phrase and became his own, and he defiantly repeated it over and over gain* ». Le discours, prononcé de 9h15 à 10h03 en présence du chef de gouvernement intérimaire afghan Hamid Karzaï, est ainsi centré sur les conséquences des attentats du 11 septembre. L'argumentation sur l'existence d'un axe du mal intervient à la treizième minute, à un moment prédominant dans le discours. La tension est palpable, en témoigne l'absence d'applaudissements à cet instant de l'allocution. George W. Bush demande également au Congrès de voter une augmentation de 15% du budget de la Défense (48 milliards de dollars).

En bout de course, la formule d'axe du mal est donc bien une formule proprement présidentielle. Contrairement par exemple à l'expression d'Etats voyous qui a résisté aux changements d'équipe à la Maison Blanche et aux évolutions idéologiques, l'expression d'axe du mal est frappée du sceau néoconservateur, et est indissociable de la personne du président. Les diplomates, eux, même s'ils ont défendu la politique, n'ont en général pas soutenu la formule. D'après Juliette Kayyem¹⁰, « *c'est le président Bush lui-même qui avait tenu à appeler ce conflit la « guerre planétaire contre le terrorisme » (global war on terror)* »¹¹. Il étendit par la suite la guerre contre le terrorisme à la guerre contre le mal sans consulter aucun de ses alliés, ni même son propre Département d'Etat.

Dans ce contexte, l'« axe du mal » est enfin une formule de combat, et le rôle des Etats-Unis y est mis en avant. Ce discours s'inscrit dans un contexte plus général et signe la fin de la phase multilatérale. En effet, « *le président américain a brusquement changé de route dans son discours sur l'état de l'Union : (...) il ne fit pas mention de la contribution des autres nations à la guerre (...). De plus, dans les premiers mois de l'année 2002, les Etats-Unis ont dénoncé le Traité ABM (anti missiles balistiques), retiré leur signature du Traité créant la Cour Pénale Internationale et quitté la conférence sur le protocole de la Convention des armes biologiques.* »¹². Telles étaient les circonstances de la naissance de la formule.

¹⁰ Ancienne membre de la Commission sur le terrorisme et enseignant les politiques publiques à la Kennedy School of Government (Harvard)

¹¹ KAYYEM Juliette, *Los Angeles Times*, dans *Courrier international* n°775 du 8 au 14 septembre 2005.

¹² J. KORB Lawrence, « Problèmes de sécurité dans un nouvel ordre mondial » in *Annuaire français de Relations internationales*, volume IV, 2003

Il s'agit à présent de définir brièvement le vocabulaire que nous emploierons. Nous avons jusqu'ici parlé de « formule », et nous préférons ce terme à celui de concept, utilisé par exemple dans l'ouvrage collectif *Washington et les Etats voyous*¹³. En effet, un concept est une manière de se représenter une chose concrète ou abstraite, il peut être un quasi synonyme d' « idée ». La formule au contraire est un contenu exprimé de façon concise, parfois synonyme de slogan, voire d'expression toute faite ou de cliché. Ainsi George Sand a pu écrire « *C'est quelque chose de creux comme une formule* »¹⁴.

Ce dernier sens du mot formule nous laisse deviner les dérives possibles de la formule d'axe du mal, et le manque de nuances qu'une telle formulation implique. De même, nous préférons parler d'expression plutôt que de notion.

Avant de poursuivre, il faut noter que selon les auteurs, « axe du mal » s'écrit Axe du Mal, Axe du mal, axe du Mal ou enfin axe du mal. Toutefois, en nous référant à l'original du discours de George W. Bush sur le site de la Maison Blanche¹⁵ (Cf. Annexe 1), nous choisissons de ne pas mettre de majuscules, pour désacraliser la notion afin d'en faire une étude plus objective. Bernadette Rigal-Cellard, dans son étude de la rhétorique, fait le même choix.

Enfin nous adopterons l'orthographe officielle adoptée par l'Organisation des Nations Unies, « Iraq », orthographe elle-même issue de la translittération de l'arabe.

Une fois ces questions de forme élucidées, il faut s'attacher aux difficultés du sujet.

La formule d'axe du mal n'a plus cours aujourd'hui dans l'administration américaine, ce qui nous laisse le recul suffisant pour procéder à son étude. Néanmoins, si le souci d'objectivité est constamment présent, il est parfois contrarié pour des raisons intrinsèques au sujet. Nombre de documents d'analyse émanent d'auteurs néoconservateurs, fervents défenseurs de la politique du président américain et de la rhétorique qui l'accompagne. Il faut donc garder à l'esprit la subjectivité de ces écrits avant de reprendre leurs analyses.

La seconde difficulté est que malgré des sources nombreuses sur la politique étrangère américaine, les documents mettant en avant la spécificité de la formule d'axe du mal sont rares. Lorsque le sujet est évoqué, c'est dans la continuité de la tradition américaine que les

¹³ COURMONT Barthélémy (sous la dir.), *Washington et les Etats voyous, une stratégie plurielle ?*, Dalloz, Paris, 2007

¹⁴ SAND George, *Correspondances*, 1848, p.74

¹⁵ <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>

auteurs l'analysent, et bien souvent ils ne différencient pas cette expression d'autres concepts comme celui d'Etats voyous.

Plusieurs sources ont toutefois permis la réalisation de ce mémoire. Tout d'abord, des sources de première main comme le discours du 29 janvier 2002 lui-même, et le document de la *National Security Strategy* de septembre 2002. Une autre source a été la presse internationale, d'une part les grands journaux américains consultés à la Bibliothèque américaine de Paris, de l'autre les grands titres arabes, dans les archives de l'Institut du Monde Arabe. Les deux afin d'étudier l'impact immédiat du discours sur l'axe du mal, et d'évaluer l'intensité de la réutilisation de la formule d'axe du mal par des acteurs tiers. Quelques ouvrages américains ont été des documents utiles, malgré leur parti pris évident. La plupart étaient des ouvrages néoconservateurs, véritables plaidoyers pour la formule, voire pour un renforcement ou un élargissement de celle-ci. Parmi eux, citons en priorité celui de David Frum, auteur de la formule d'axe du mal. Ces sources ont été complétées par des ouvrages ou des articles d'analyse, sur la politique étrangère américaine sous la présidence de George W. Bush (par exemple *Washington et les Etats voyous*¹⁶), ou plus ciblés sur la rhétorique, le nationalisme ou la droite chrétienne américaine. Enfin, pour parfaire l'analyse et éclairer des points obscurs, j'ai pu réaliser un entretien avec Pierre-Olivier Drai, président du Centre d'études transatlantiques et auteur d'un article sur le concept d'Etats voyous¹⁷. Ce point de vue a été un moyen à la fois de mesurer la profonde spécificité du concept d'axe du mal, et de se donner les outils pour une comparaison éclairante sur divers plans avec le concept précédent dans l'ordre chronologique, celui d'Etats voyous.

Selon Pierre-Olivier Drai¹⁸ justement, le concept d'Etats voyous pose quatre types de problèmes : un problème de contenu, un problème d'identification des pays susceptibles d'en faire partie, un problème diplomatique dans la mesure où un certain nombre d'Etats se sont opposés à l'utilisation de cette notion, un problème de choix de politique publique quant au traitement à accorder à ces Etats. Les problèmes sont semblables en ce qui concerne l'axe du mal. Il faudra s'interroger sur la relation des Etats-Unis avec des Etats considérés comme problématiques à divers titres. Cette relation peut-elle être théorisée, ou la formule d'axe du mal est-elle une pure rhétorique des relations internationales ?

¹⁶ COURMONT Barthélémy (sous la dir.), *op.cit.*

¹⁷ DRAI Pierre-Olivier, « Un concept en évolution dans un environnement post-guerre froide », in COURMONT, Barthélémy (sous la dir.), *op.cit.*

¹⁸ *Ibid.*, p.38

Il faudra donc se demander si l'axe du mal est l'annonce ou la formulation d'une nouvelle politique, ou s'il ne s'agit que d'une (nouvelle) rhétorique.

Nous étudierons en premier lieu la pertinence de la formule, essentiellement par l'étude des mots et du choix des Etats visés, pour mettre en cause la substance même de l'axe du mal. En effet, il s'agit d'une formule extrêmement politique, et non académique ni analytique. C'est une formule qui veut persuader, et non convaincre, puisque le but est d'amener le peuple américain et l'opinion internationale à croire en l'existence d'un axe du mal, moins par une argumentation logique que par un appel aux sentiments, moins par un raisonnement irréfutable, par une adhésion intellectuelle, que par une décision personnelle. L'adhésion à la lutte contre l'axe du mal passe par la persuasion de l'existence d'une certaine réalité, voire par la création de cette réalité par le discours.

Cela nous mène au second intérêt de ce travail : le bénéfice de la formule, son utilité corrélativement aux buts poursuivis. Il s'agira ici de faire preuve de plus de nuance. Il y a eu une certaine utilité, même une utilité certaine, et des buts ont été atteints, même s'il existe un décalage par rapport aux attentes originelles. Cette formule a eu une existence politique relativement courte, de laquelle provient sans doute son efficacité.

I. LA FORMULE D'AXE DU MAL

Il faudra souligner dans cette partie le bien-fondé et la justesse de la formule, ou au contraire son aspect simplificateur.

Raymond Tanter¹⁹ estime que le langage a son importance dans l'élaboration de la politique internationale. En usant d'une telle rhétorique, le président George W. Bush a alerté le public américain et la communauté internationale des dangers posés par une classe de pays constituant ce qu'il appelle un « axe du mal »²⁰. Mais le choix des mots correspond aussi à la personnalité du président qui les prononce, même s'il n'en est pas à l'origine. Hamilton Jordan, conseiller du président Jimmy Carter, écrivait « *the battles over a president's words are really struggles over the heart and soul of his presidency* ». Tel est le cas en ce qui concerne la formule d'axe du mal. Il faudra tout d'abord étudier les difficultés des termes choisis. Puis s'intéresser à ce et ceux qu'ils désignent.

¹⁹ Professeur de science politique à la Georgetown University et spécialiste des options de la politique américaine envers l'Iran au Washington Institute

²⁰ TANTER Raymond, *Classifying Evil : Bush Administration Rhetoric and Policy toward Rogue Regimes*, The Washington Institute, 2003

1. LE CHOIX DES MOTS

A. UN AXE

Dans cette étude, le livre de David Frum est pour nous une source importante. David Frum, né en 1960, est un éditorialiste néoconservateur réputé, diplômé de l'université de Toronto, de Yale et de Harvard. Il est membre de l'*American Enterprise Institute for Public Policy Research*, think tank fondé en 1943 avec la mission déclarée de soutenir les « fondations de la liberté, à savoir un gouvernement limité, l'entreprise privée, des institutions politiques et culturelles vitales, et une forte politique étrangère et de défense nationale ». L'*American Enterprise Institute* est l'un des architectes majeurs des politiques néoconservatrices de l'administration Bush. Bien que canadien, David Frum fut nommé en 2001 au sein de l'administration de George W. Bush. Il est alors assistant du président chargé de la rédaction des discours économiques de janvier 2001 à février 2002. C'est durant cette période qu'il crée l'expression d'axe du mal. Il relate cette expérience dans son livre *The right man*²¹, et notamment dans le chapitre « Axis of Evil ».

Il faudra pourtant garder à l'esprit le caractère élogieux de cet ouvrage envers le président George W. Bush, dont l'élection est décrite comme un événement providentiel, ainsi que le rappelle le sous-titre *The Surprise Presidency of George W. Bush*. L'élaboration de la formule « axe du mal » est contée sous forme d'un récit, et par là même les arguments manquent parfois de rigueur. Le fond politique est à découvrir sous la forme narrative. Toutefois, la description de la démarche et du cheminement de la pensée de David Frum est édifiante, au même titre que l'exposé des consignes auxquelles il devait se conformer.

Il s'agissait donc pour David Frum d'écrire un discours expliquant au monde « *en une phrase ou deux* » pourquoi le dictateur iraquien devait être délogé par la force²². L'exigence de concision devient alors une obsession. Le discours devait attiser l'opinion américaine dans la perspective des actions militaires à venir contre un ou plusieurs de ces pays 'coupables'.

²¹ FRUM David, *op. cit.*

²² FRUM David, *op. cit.* p.233 : « *Bush needed something to assert, something that made clear that September 11 and Saddam Hussein were linked after all and that for the safety of the world, Saddam Hussein must be defeated rather than deterred.* »

David Frum commente à propos de Saddam Hussein : « *The problem in writing about him was that there was too much to say* », avant de se lancer justement dans ce « *too much to say* », à savoir une description allusive et, partant, un peu caricaturale, des atrocités commises par le régime baathiste iraquien.

David Frum explicite ensuite sa démarche : « *I reread a speech that I had last read on September 11 itself : Roosevelt's « date that will live in infamy » speech. On December 8, 1941, Roosevelt had exactly the same problem we had.* » Il cite la phrase-clé du discours de Franklin Roosevelt : « *We will not only defend ourselves to the uttermost but will make very certain that this form of treachery shall never endanger us again.* »²³. Et pour David Frum, la ressemblance entre « *l'Axe Tokyo-Rome-Berlin* » et les Etats et organisations combattus dans le cadre de la lutte contre le terrorisme est flagrante.

A titre d'exemple, il écrit : « *For FDR, Pearl Harbor was not only an attack – it was a warning of future and worse attacks from another, even more dangerous enemy. [...] Hitler was reckless, and the Japanese even more so – and it was this recklessness that made the Axis such a menace to world peace* ». Puis il ajoute pour démontrer que l'analogie est fondée : « *Saddam was as reckless as the Japanese had been. He had started two mad wars already – one against Iran, one against Kuwait. [...] No country on earth more closely resembled one of the old axis powers than present-day Iraq* »²⁴.

A ce moment du récit, le mot « axe » est choisi et justifié, avant même la définition des trois Etats qui constitueront l'axe du mal, puisque, on le verra, l'Iran et la Corée du Nord ne seront ajoutés qu'ultérieurement. Il s'agit donc dans un premier temps d'une analogie asymétrique. Elle sera perfectionnée par ces ajouts. Dès lors David Frum défendra l'existence une analogie forte entre les trois pays du futur axe du mal, et les trois pays des forces de l'Axe.

Avant de poursuivre, il faut s'attarder quelque peu sur cette analogie. On ne peut qu'approuver le fait que les forces de l'Axe n'étaient pas « *a union of head and heart like the*

²³ Ibid. : « *The United States had been attacked by Japan, but the greater threat came from Nazi Germany. Hitler solved Roosevelt's problem for him by declaring war on the United States on December 11. But on the day after Pearl Harbor, Roosevelt could not be certain that Hitler would do so foolish a thing. [...] Roosevelt had to explain to the country why it could not afford to fight only a one-ocean war. So he added one cryptic and now little-considered sentence to his speech to Congress on December 8. 'I believe I interpret the will of the Congress and of the people when I assert that we will not only defend ourselves to the uttermost but will make very certain that this form of treachery shall never endanger us again'.* »

²⁴ FRUM David, *op. cit.*, p.234

Atlantic Alliance »²⁵, et souligner le caractère artificiel de cet axe, né d'un but et d'un sentiment communs : « *une rancœur envers le pouvoir de l'Occident, et un mépris de la démocratie* »²⁶. De même, l'axe du mal serait une sorte d'alliance de circonstances, née selon David Frum du même ressentiment.

Cependant l'analogie n'existe pas. Ce n'est qu'une rétrospective déformante. Aucune alliance n'existe entre l'Iran, l'Iraq et la Corée du Nord, alors que David Frum semble oublier l'existence de ce type d'accord entre les pays des forces de l'Axe. Citons l'Axe Rome-Berlin de 1936 (notons à nouveau le mot « axe »), protocole d'amitié entre l'Allemagne nazie et l'Italie fasciste. Ce rapprochement se transforme en pacte militaire et politique, le Pacte d'acier, et deviendra le Pacte tripartite avec le Japon le 27 septembre 1940. Ce dernier sera d'ailleurs rejoint entre autres par la Hongrie, la Roumanie et la Bulgarie. Les pays des forces de l'Axe ont été unis dans la guerre, guerre qui n'a jamais pu unir les pays de l'axe du Mal, et qui les a même parfois cruellement opposés, notamment lors de la guerre de huit ans opposant l'Iran et l'Iraq. Arthur Schlesinger Jr²⁷ écrit à ce sujet : « *Quel axe, franchement ? L'Iraq et l'Iran se haïssent, et ni l'un ni l'autre ne se soucient de la Corée du Nord* ». A ce titre, il est significatif de noter que les Etats des forces de l'Axe se nommaient eux-mêmes ainsi, alors que ceux de l'axe du mal subissent une dénomination inventée par les Etats-Unis.

David Frum signale des différences profondes entre les Etats des forces de l'Axe : « *According to Nazi racial ideology, the Japanese were subhumans and the Italians barely better* ». Mais il faut pour équilibrer l'analyse souligner leurs points de rapprochement. Ainsi, dans son ouvrage *Les fascismes*, Pierre Milza intègre dans son étude aussi bien l'Allemagne, que l'Italie et le Japon. Il écrit que « *L'alliance [de l'Italie] avec l'Allemagne et avec le Japon [était] une alliance de nature, contractée avec des peuples jeunes, dynamiques, dotés d'une forte vitalité démographique, racialement supérieurs aux autres et promis, comme le peuple italien, à une destinée planétaire* »²⁸. De tels rapprochements idéologiques sont évidemment

²⁵ Ibid. p.235 « *The Axis was not a union of head and heart like the Atlantic Alliance between the United States and the British Commonwealth. The Axis powers disliked and distrusted one another. There was no Nazi lend-lease. Nor did the Axis powers have much in common ideologically : Nazi Germany was a revolutionary dictatorship. Italy was a reactionary regime [...] Japan was governed by bureaucrats who answered to a hereditary monarch. [...] Had the Axis somehow won the war, its members would quickly have turned on one another.* »

²⁶ Ibid. « *resentment of the power of the West and contempt of democracy* »

²⁷ SCHLESINGER JR Arthur, *The new York Times*, in *Courrier international* n°618, du 5 au 11 septembre 2002

²⁸ MILZA Pierre, *Les fascismes*, Imprimerie nationale, Paris, 1985, p.329-330

inexistants entre la République iraquienne, arabe, baathiste et laïque, la République islamique d'Iran, et la République populaire démocratique de Corée.

Etant donnée la précarité de l'analogie entre forces de l'Axe et les Etats de l'axe du mal, on peut s'interroger sur la pertinence du mot « axe ». Par rapport à la notion d'Etats voyous, qui condamnait des comportements individuels déviants, celle d'axe du mal sous-entend une complicité entre les Etats, ainsi qu'une connivence avec des organisations terroristes.

Communément et physiquement, un axe désigne une ligne fictive autour de laquelle s'effectue un mouvement de rotation. A partir de 2002, c'est la diplomatie américaine qui tourne autour de cet axe du mal, devenu une obsession. Assez ironiquement, sont dans l'axe du Mal ceux qui justement n'étaient pas dans l'axe, du point de vue américain.

Mais en réalité, l'axe du mal est un centre, le centre des attentions américaines, ou plutôt trois centres indépendants, trois points du mal, réunis artificiellement en axe, par la volonté américaine, volonté qui force la réalité. Robert Jervis²⁹ parle de la tendance à la centralisation pour décrire le cas où un acteur tend à interpréter les actions disparates de ses adversaires comme faisant partie d'un plan préconçu dirigé contre lui. Il ajoute que « *si deux acteurs augmentent leur degré d'hostilité par rapport à un troisième, ce dernier va croire qu'ils agissent de concert même s'il y a des preuves que cette coopération est peu probable* ». Nous l'avons vu, le mécanisme décrit est bien celui qui s'est produit à l'origine de la dénonciation d'un axe du mal. Il s'agit aussi de relier le plus d'évènements possibles à une seule cause. La rhétorique de l'axe du mal correspond à cette démarche.

Il s'agit maintenant de s'interroger sur la définition du mal. Le mot « mal » est lui aussi issu de la tradition américaine, mais la spécificité de la politique de Bush s'y retrouve avec force.

²⁹ JERVIS Robert, *Perception and misperception in International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1976, p.321-322

B. LE MAL

L'invocation du mal n'est que secondaire dans la construction de la formule. En effet, David Frum écrit d'abord au sujet de ces fameux nouveaux ennemis : « *Together, the terror states and the terror organizations formed an axis of hatred against the United States* »³⁰.

Le mot est lâché : « axe de la haine ». Juif lui-même, et de surcroît canadien, David Frum ne fonctionne pas en tant qu'évangéliste et à ses yeux l'expression était avant tout historique et culturelle. Elle était d'abord forgée pour qualifier les pays du Proche et Moyen Orient chez qui l'ont pouvait deviner une haine de l'Occident et de ses succès matériels.

À la fin de sa réflexion, David Frum envoie une note avec les arguments que l'on a vus, et notamment l'assimilation de la destruction des tours jumelles aux attaques de Pearl Harbour. Contrairement au destin que connaissent beaucoup de discours présidentiels, ses mots sont lus et conservés par le Président George W. Bush, qui en acceptait toutes les implications.

Or par la suite, l'expression « axe de la haine » s'autonomise. Hélas, David Frum ne s'éternise pas sur les discussions au sein de l'équipe présidentielle, mais il avoue finalement que Michael Gerson remplace « haine » par « mal ». Toutefois, le mot « haine » (*hatred*) figurera dans le discours de Bush, dans le paragraphe même où il parle d'axe du mal (Cf. Annexe 1). Michael John Gerson est un chrétien évangéliste, journaliste au *Washington Post*, chef des rédacteurs de discours de George W. Bush, et conseiller politique de 2001 à juin 2006. Il était aussi un des membres de l'*Iraq Group* de la Maison Blanche, et à ce titre était parfois appelé « la conscience de la Maison Blanche ». Le mot « haine » était trop faible à ses yeux. David Frum rapporte : « *Gerson voulait utiliser le vocabulaire théologique que Bush s'était approprié depuis le 11 septembre – ainsi 'axe de la haine' devint 'axe du mal'* »³¹. Il ajoute : « *Why did the president use such moralistic language ? By comparing Iraq and Iran to the Axis, Bush implicitly analogized those who advocated compromise and negotiation with Saddam and the mullahs to the now condemned souls who appeased Hitler* »³². Le choix des mots correspond donc à un jugement sévère des accords de Munich de septembre 1938, vus comme un renoncement face au mal. Il s'agit d'une dénonciation de l'attitude d'apaisement. Le thème de la lâcheté et de l'esprit munichois revient constamment dans ces

³⁰ FRUM David, *op.cit.*, p.236

³¹ Ibid., p.238 : « *Gerson wanted to use the theological language that Bush had made his own since September 11 – so « axis of hatred » became « axis of evil »* »

³² Ibid., p.240

attaques. Une telle attitude ne saurait être adoptée face au nouveau mal, en ce début de XXI^{ème} siècle.

Cette relecture de l'histoire est fondée sur une certaine vision des relations internationales. Pour David Frum, « *a Protestant evangelical president of the United States is not ideally positioned to declare what is and is not orthodox Islam. To defeat Bin Laden, Americans would have to counter his Islamic ideology [...] with America's own values of liberty and equality* »³³. La rhétorique choisie est donc indissociable du ton adopté depuis le 11 septembre par le président George W. Bush. Ce dernier aurait pu parler d'Etats totalitaires ou bellicistes. Il a préféré un mot, le Mal (*Evil*), que la langue anglaise associe immédiatement à *devil* (le diable). Notons que le dernier livre de David Frum, co-écrit avec le néoconservateur Richard Perle³⁴, reprend avec force l'idée de mal puisqu'il s'intitule *An End to Evil*. Il ne s'agit plus alors de classer les pays, mais de préconiser des solutions. Qu'en est-il de ce mal dans la culture américaine ?

Le mal a avant tout un sens physique, mais ce qui nous intéresse ici est sa signification morale. Pour le discours théologique, le mal n'a d'autre réalité que celle du vide ou du défaut. Si on applique ce principe au sujet qui nous préoccupe, il peut s'agir d'un vide de démocratie, d'un défaut de politique conforme aux idées américaines.

L'objet de ce mémoire n'est pas d'étudier dans le détail les courants de pensée américains. Toutefois la rhétorique du mal nous invite à survoler la tradition américaine. La formule finale « axe du mal » correspond surtout à un archétype de la rhétorique politique et religieuse américaine, la croyance en la division morale binaire du monde. Selon Bernard Le Gendre³⁵, il s'agit d'un fil rouge qui court tout le long de l'histoire des Etats-Unis. Il ajoute qu'« *aucun dirigeant européen n'aurait usé de ce vocabulaire, très caractéristique de la culture politique américaine, nourrie, entre autres ressorts, de religion et de paranoïa* ». C'est ainsi par un très classique « *May God bless you* » que George W. Bush a conclu son discours du 29 janvier 2002. Bernard Le Gendre estime que d'Empire du Mal à axe du mal, la rhétorique est restée la même. L'Empire du Mal (*Evil Empire*) est une expression prononcée dans un discours à Orlando le 8 mars 1983 devant l'Association nationale des évangéliques, mettant en garde contre la tentation « *de renvoyer les deux parties dos à dos, d'ignorer les*

³³ Ibid., p.226

³⁴ FRUM David, PERLE Richard, *An End to Evil: How to Win the War on Terror*, 2003

³⁵ LE GENDRE Bernard, « L'axe du Mal : une obsession américaine », dans *Le Monde, dossiers et documents*, 11 avril 2002

faits de l'Histoire » et les tendances agressives de l'Empire du Mal³⁶. Dans cet extrait, le président Ronald Reagan tient un discours très offensif à l'encontre de tous ceux qui voudraient remettre en cause la supériorité militaire mais également morale des Etats-Unis. Il s'attaque frontalement à l'URSS et au communisme, qu'il qualifie d'idéologie « *triste et bizarre* ». Tout comme le discours sur l'axe du mal, celui sur l'Empire du mal est suivi de faits. Ainsi, quelques jours après seulement, le 23 mars 1983, Ronald Reagan prononce un autre discours dans lequel il annonce le lancement d'un programme d'armement spatial, le *Strategic Defense Initiative*, qui doit permettre de développer un bouclier anti-missiles. La qualification d'Empire du mal semble être la première étape, à partir de laquelle tous les moyens sont bons pour lutter contre le Mal. Même si l'ennemi a changé, la filiation entre la rhétorique des deux présidents est évidente. Pour Bernard Le Gendre, « *incongrus pour un Européen, les mots employés par George W. Bush le 29 janvier 2002 parlent aux Américains au plus profond d'eux-mêmes. (...) Mutatis mutandis, ce vocabulaire est bien celui de la guerre froide* ». L'auteur parle aussi de « *culture binaire* », et de « *nouveaux ennemis irréprochables dans leur rôle de méchants* ».

A l'époque de l'Empire du Mal, le sénateur républicain Malcolm Wallop n'hésitait pas à parler d'Empire du Bien pour désigner les Etats-Unis. Le président George W. Bush lui-même parle de « *moral nation* ». Le linguiste Noam Chomsky, toujours iconoclaste, dénonce de façon provocatrice « *l'axe du bien* » dans le film *Pouvoir et terreur*, longue interview entrecoupée d'extraits de ses conférences. Mais par analogie avec l'axe du mal, les pays de la coalition qui participa à l'intervention militaire en Iraq en 2003 ont plutôt été rassemblés sous l'appellation « *axis of the willing* ». Mark Palmer, lui, parle d'« *axe des démocraties* »³⁷.

Cependant, la représentation de soi-même comme incarnant le « Bien » reste manifeste. Puisque les ennemis représentent le mal, il apparaît en filigrane que les Etats-Unis

³⁶ Citation complète : « *L'Histoire nous apprend que prendre nos désirs pour des réalités et rechercher naïvement la conciliation avec nos adversaires n'est que folie. Cette attitude reviendrait à trahir notre passé et à dilapider notre liberté. En conséquence, je vous encourage à vous élever contre ceux qui chercheraient à placer les Etats-Unis dans une position d'infériorité militaire et morale. Et, lorsque vous débattiez des propositions de gel nucléaire, je vous exhorte à vous défier de la tentation de l'orgueil, de cette tentation qui consisterait à vous décréter allégrement au-dessus de la bataille, à décider que les deux camps sont également coupables, à ignorer les faits de l'Histoire et les pulsions agressives de l'Empire du Mal, à vous contenter de dire que la course aux armements n'est qu'un vaste malentendu et par là même à vous soustraire au combat entre le juste et le faux, le bien et le mal. [...] Je crois que nous relèverons le défi. Je crois que le communisme n'est qu'un chapitre supplémentaire, triste et bizarre, de notre Histoire dont les dernières pages sont entrain de s'écrire sous nos yeux.* »

³⁷ PALMER Mark, *Breaking the Real Axis of Evil. How to Oust the World's Last Dictators by 2025*, Rowman and Littlefield Publishers, Oxford, 2005

incarnent le Bien. Or les identités – l'image de l'autre et de soi-même – déterminent la nature de nos intérêts, ce que nous désirons. Ainsi l'image que les dirigeants américains ont de leur nation à un moment donné détermine leur préférence pour des interventions extérieures ou au contraire leur rejet de celles-ci³⁸. Définir la nation américaine comme celle combattant l'axe du mal implique nécessairement des interventions extérieures et une grande fermeté.

Afin de saisir la portée de la rhétorique de l'axe du mal, Bernadette Rigal-Cellard souligne enfin l'idéologie de la Droite chrétienne qui unit divers évangélistes fondamentalistes à certains républicains conservateurs depuis la fin des années soixante-dix. Elle souligne à titre indicatif qu'en 2002, 77% d'Américains croient que la bonne marche de la nation dépend de sa santé spirituelle. Ainsi, en juin 2003, un des plus hauts responsables du Pentagone, le général Boykin, s'exprimait en ces termes : « *On ne battra Saddam et Ben Laden que si l'on combat au nom de Jésus.* ».

Le président George W. Bush, président médiocrement apprécié avant le 11 septembre, sut « *adopter le ton prophétique qui sied à l'Amérique* »³⁹. De la date de son entrée en fonction au 16 juin 2003, il a parlé de « mal » dans 319 discours, soit dans 30% de l'ensemble des discours qu'il a prononcés. Dans ces discours, le mot « mal » apparaît sous forme nominale à 914 reprises, et sous forme d'adjectif 182 fois seulement⁴⁰. Ainsi ces allocutions n'accusent pas des attitudes ou des personnes mauvaises ou maléfiques, mais dénoncent le mal en tant que tel, en tant que force.

Le terme « mal » implique aussi un absolu du mal. Clyde Prestowitz, fondateur et président de l'*Economic Strategy Institute*, explique que « *parce que la lutte est contre le mal, la victoire doit être absolue, et la reddition inconditionnelle* »⁴¹. C'est pourquoi le président George W. Bush pu dire « *you are for us or against us* ». Clyde Prestowitz ajoute que « *pour qu'il vaille la peine de se battre, l'infamie de l'ennemi doit être absolue* »⁴². Le bien contre le mal, cette vision du monde qui n'admet pas de moralités différentes est celle de la désignation du terrorisme comme l'ennemi absolu. La spécificité de la désignation de l'ennemi – à la différence de celle de la désignation de l'adversaire – pour reprendre les distinctions

³⁸ LINDEMANN Thomas, « Les guerres américaines dans l'après-guerre froide. Entre intérêt national et affirmation identitaire », revue *Raisons politiques* n°13, janvier 2004, p.37-57

³⁹ RIGAL-CELLARD Bernadette, *op. cit.*

⁴⁰ SINGER Peter, *The President of Good and Evil*, Granta Books, 2004, p.2

⁴¹ PRESTOWITZ Clyde, *Rogue Nation, American unilateralism and the failure of good intentions*, Basic Books, New York, 2003, p.41

⁴² Ibid., « *To be worth fighting, the enemy's villainy must also be absolute* »

d'Edelman⁴³, c'est que l'humanité de l'ennemi est niée dans sa propre nature. La diplomatie transformationnelle énoncée par Condoleezza Rice met d'ailleurs l'accent sur l'importance de la nature des Etats. La nature de l'ennemi est immuable et dans son essence incompatible avec les valeurs défendues par les Etats-Unis. C'est cela que signifie le mal absolu. Il ne s'agit pas d'un mal temporaire, mais d'un mal par nature, auquel on ne peut remédier. L'existence de ce mal implique l'action. Il s'agit donc d'une image de l'ennemi construite sciemment en vue d'une réaction à la hauteur du danger qu'il représente. Mais nous étudierons plus spécifiquement cet aspect ultérieurement.

Le mal renvoie enfin à la guerre du Bien contre le mal, et à la théorie de la guerre juste. Lors d'un discours à l'Académie militaire de West Point le 1^{er} juin 2002, George W. Bush dit « *We are in a conflict between good and evil, and America will call evil by his name.* ». Pour Bush, « *Moral truth is the same in every culture, in every time, and in every place* »⁴⁴. Cette définition universelle du Bien et du Mal⁴⁵ est importante car elle pose un socle commun à toutes les cultures et rend donc la revendication d'une guerre juste possible, une guerre déclenchée pour un motif qui peut être reconnu comme juste par tous.

La guerre juste à l'origine est la guerre justifiée, et non la guerre sainte. D'après Saint-Thomas d'Aquin, pour qu'une guerre soit considérée comme juste, il faut cinq conditions :

- Une cause juste, c'est-à-dire un motif de se plaindre, un mobile légitime. Il est alors fréquent d'en appeler au Bien contre le Mal. La construction de l'image de l'ennemi fait partie de la persuasion qu'il existe un juste droit à faire la guerre, une guerre légitimée.

- Il faut qu'il y ait autorité légitime pour déclencher la guerre. L'autorité légitime, c'est le souverain en titre. C'est celui qui a subi l'injure qui décide qu'il y a eu injure, car la société internationale est imparfaite : il n'y a pas de tribunal ni d'autorité supérieure pour décider si la

⁴³ EDELMAN Murray, *Constructing the Political Spectacle*, University of Chicago Press, 1988, chapitre 4 « The Construction and Uses of Political Enemies »

⁴⁴ FRUM David, *op. cit.*, p.226

⁴⁵ George W. BUSH, discours à West Point, le 1^{er} juin 2002, extrait : « *D'aucuns s'inquiètent qu'il soit malséant sur le plan diplomatique, ou impoli, de parler le langage du bien et du mal. Je ne suis pas d'accord. Différentes circonstances requièrent différentes méthodes, mais pas des moralités différentes. La vérité morale est pareille en toute culture, en tout temps et en tout lieu. Prendre pour cible meurtrière des civils innocents est mal, toujours et partout. Brutaliser les femmes est mal, toujours et partout. On ne peut rester neutre entre la justice et la cruauté, entre les innocents et les coupables. Nous sommes bel et bien dans un conflit entre le bien et le mal, et l'Amérique appellera le mal par son nom. En nous attaquant au mal et aux régimes sans loi, nous ne créons pas un problème, nous le révélons. Et nous dirigerons la lutte mondiale pour nous y opposer.* »

guerre est juste. Ainsi, en 2002, le *New York Times* titrait *Les Etats-Unis exigent le droit de punir l'Iraq*.

- L'intention droite : il faut que les motifs allégués soient ceux effectivement poursuivis, et ne soient pas un prétexte.

- La proportionnalité entre l'objet, le motif du conflit et ce qui est entrepris pour le réparer. La guerre doit être proportionnée à l'injure subie et doit être le dernier ressort.

- Le prince qui a recours à la guerre doit avoir pour objectif la paix, et donc faire une place aux vaincus et rétablir des relations pacifiques avec ce dernier.

La guerre en Iraq de 2003 ne correspond pas à ces critères, mais ils ont été revendiqués. De manière générale, on note ces dix dernières années que pour justifier le recours à la force dans certains cas où il heurte à la fois le droit international et la souveraineté des Etats, on cherche d'autres sources. Parmi ces sources, certaines sont extra-juridiques. Dans ce cas, on se tourne effectivement vers la théorie de la guerre juste, le problème de la morale par rapport au droit étant sa subjectivité. En effet, la formule d'axe du mal est une catégorie conceptuelle davantage fondée sur des présupposés subjectifs que sur des critères de classification standardisés et reconnus par la communauté internationale.

Les impératifs de communication invitent à une formulation synthétisée, voire simplifiée, s'imprimant durablement dans le regard du grand public. John Theobald⁴⁶ parle de « *media-friendly slogan* ». Nous avons vu que parler d'axe du mal était abusif. L'axe du mal est une hyperbole, une exagération visant à marquer les esprits. Par le choix des mots et par sa double référence aux forces de l'Axe et à l'Empire du mal, il évoque et combine les deux monstres du 20^{ème} siècle, le fascisme et le communisme. Ces références historiques donnent une profondeur à l'axe du mal. Mais ce dernier a bien une spécificité. Le terrorisme est une méthode pour parvenir à une fin. Il ne peut évidemment pas être comparé au fascisme ou au communisme, qui désignent des idéologies et des systèmes politiques. John Theobald conclut « *It is thus a self-evident nonsense, a piece of linguistic trickery, to set up a historical continuity between US wars, fought first against one, then against the other, and now against the third, as if each successively justifies the next* ». L'axe du mal est bien inscrit dans le 21^{ème} siècle, et est l'objet d'un combat de nature nouvelle. Le choix des Etats visés en est la preuve.

⁴⁶ THEOBALD John, *The Media and the Making of History*, Ashgate Publishing, 2004

2. LE CHOIX DES ETATS

Tout d'abord, il est essentiel de souligner que dresser une liste officielle et explicite d'Etats est une pratique exceptionnelle aux Etats-Unis. A titre d'exemple, il n'y a jamais eu de liste d'Etats voyous. Le concept d'Etats voyous a dès ses origines, été exposé à diverses interprétations quant à la définition des Etats figurant dans sa liste. Ainsi, en avril 2006, le magazine *Newsweek* pouvait-il titrer, de façon certes provocatrice, « La Russie est-elle un Etat voyou ? ».

Si les Etats voyous n'ont jamais fait l'objet d'une liste formelle, on peut se demander pourquoi à l'inverse, l'axe du mal ne semble avoir de sens que parce qu'il est la somme de trois Etats précis. L'établissement d'une liste nominative apparaît comme une nécessité en janvier 2002. En effet, dès février 2002, le secrétaire à la Défense Donald Rumsfeld martelait « *Il faut que la mission détermine la coalition et non que la coalition détermine la mission* ». On peut donc supposer, rétrospectivement, que la définition d'un axe du mal comprenant une liste limitative de pays était un préalable à la formation d'une telle coalition. Pour que les propos de Donald Rumsfeld puissent être compris, et qu'une coalition solidaire derrière les Etats-Unis puisse être créée, il faut bien que la mission soit elle-même précise. Des buts vagues n'auraient pas convaincu les alliés traditionnels des Américains.

L'adoption d'une liste limitée est une manière de gagner en crédibilité et en efficacité. A cette fin de rentabilité, certains auteurs avaient tenté d'énumérer les Etats les plus suspects, mais sans engager le gouvernement. Ainsi, dès août 1992, soit dix ans avant la naissance de la rhétorique de l'axe du mal, Yossef Bodansky, auteur néoconservateur, écrivait un article intitulé « Tehran, Baghdad & Damascus : The New Axis Pact ». Bien que le mot « evil » n'y figure pas, on peut y voir l'annonce de l'axe de David Frum. En effet, l'argument essentiel de Yossef Bodansky était que l'Iran, l'Iraq et la Syrie formaient une « alliance tripartite » à la suite de la guerre du Golfe, alliance qui représentait une menace imminente et qui ne pouvait être traitée que par l'invasion de l'Iraq et le renversement de Saddam Hussein.

Mais la spécificité du contenu de l'axe du mal de 2002 tient peut-être au vocabulaire même. L'expression « axe du mal » donne à un ensemble restreint d'Etats voyous une autre dimension, plus menaçante. Elle correspond à une sélection d'Etats voyous, et à la mise en place d'une hiérarchie entre des Etats au comportement jugé problématique. L'Iraq, l'Iran et

la Corée du Nord acquièrent un degré supérieur de dangerosité lorsque le président George W. Bush les inscrit dans son « axe du mal ».

La liste des Etats potentiellement adversaires des Etats-Unis étant évidemment plus nombreuse que celle de l'axe du mal, il convient à présent d'étudier le choix de trois Etats comme substance cet l'axe du mal.

A. LES CRITERES AVANCES

La question du choix des Etats est indissociable de celle des critères posés pour justifier ce choix.

Les critères posés par David Frum dans sa réflexion sont les suivants : « *Iraq, Iran, Hezbollah, and Al-Qaeda shared beliefs that harked back to European fascism : disdain for free inquiry and rational thought, a celebration of death and murder, and obsessive anti-semitism (...) and they all despised the human values of democracy.* »

Les arguments sont vagues et l'accusation d'antisémitisme, elle, est là comme preuve que cette analyse est taillée sur mesure pour l'Iraq, voire l'Iran. C'est d'ailleurs la tâche qu'avait David Frum : « *My strong language had concerned only Iraq. Now Condoleezza Rice and Stewe Hadley [tous deux conseillers à la Sécurité nationale] at the National Security Council wanted to go further : they wanted to take on Iran as well* »⁴⁷. La Corée du Nord, elle, fut ajoutée pour faire bonne mesure, on le verra, puisqu'il semblait qu'elle aussi fabriquait l'arme nucléaire, et avait besoin d'une mise en garde.

Ce n'est que lorsque l'administration américaine élargit la base des pays ciblés que les critères se précisent. Il n'était pas explicitement question chez David Frum de terrorisme et d'armes de destruction massive, même si le fait de célébrer « *la mort et le crime* » peut recouvrir ces deux aspects. On relève toutefois parmi ces critères celui d'un manque de rationalité. C'est le plus inquiétant pour la politique américaine, et donc peut-être le plus sincère. Mais les critères officiels, eux, seront paradoxalement définis après le choix des Etats.

En restant dans la mouvance néoconservatrice, John Robert Bolton, chargé des questions de désarmement dans l'administration Bush, évacue la question du terrorisme. Dans

⁴⁷ FRUM David, *op. cit.*, p.237

son discours du 6 mai 2002 (soit après le discours sur l'état de l'Union) intitulé « Beyond the Axis of Evil »⁴⁸ (Cf. Annexe 2), le critère est la possession ou le désir de possession d'armes de destruction massive⁴⁹, notamment biologiques. Ce critère unique lui permet d'élargir la liste d'Etats formant l'axe du mal : il crée une sous-catégorie en terme de dangerosité, contenant la Syrie, Cuba, et la Libye. Ces Etats reçoivent en quelque sorte un avertissement.

Face à ces divergences en amont et en aval du discours sur l'état de l'Union, le plus prudent est de se tourner vers les critères énoncés par le président George W. Bush lui-même le 29 janvier 2002. Il pose deux critères cumulatifs, qui pour lui font partie de la nature même de ces Etats : il parle des Etats qui « *parrainent le terrorisme* » et « *s'arment pour menacer la paix dans le monde* »⁵⁰, notamment en cherchant à acquérir des armes de destruction massive (Cf. Annexe 1).

Partons de ce principe. Suite aux attentats du 11 septembre 2001, la **combinaison** potentielle de ces critères devient pour les décideurs américains une menace pressante. On craint par exemple qu'Al-Qaida ne cherche à se procurer des armes de destruction massive auprès d'un Etat. Etudions à présent chacun de ces critères.

• **Le terrorisme**

Le terrorisme est à la fois l'un des deux critères déterminants, et le nouvel ennemi désigné des Etats-Unis. Or il semblerait que la « guerre contre le terrorisme » elle-même soit une expression inappropriée. Guillaume Parmentier abonde dans ce sens, en écrivant en 2003 au sujet de la guerre contre le terrorisme, « *cette guerre n'en est pas tout à fait une : depuis la chute du régime des Talibans, il ne s'agit que d'une guerre larvée. [...] Il n'est probablement pas raisonnable de prétendre gagner une guerre contre la « terreur » comme elle est pourtant*

⁴⁸ BOLTON John R., *Beyond the Axis of Evil: Additional Threats from Weapons of Mass Destruction*, Remarks to Heritage Foundation, Washington, D.C., May 6, 2002, <http://www.state.gov/t/us/rm/9962.htm>

⁴⁹ « *State sponsors of terrorism that are pursuing or who have the potential to pursue weapons of mass destruction (WMD) or have the capability to do so in violation of their treaty obligations.* »

⁵⁰ « *States like these, and their terrorist allies, constitute an axis of evil, arming to threaten the peace of the world. By seeking weapons of mass destruction, these regimes pose a grave and growing danger. They could provide these arms to terrorists, giving them the means to match their hatred. They could attack our allies or attempt to blackmail the United States. In any of these cases, the price of indifference would be catastrophic.* »

définie par les autorités américaines, ni même contre le terrorisme. »⁵¹ Pourtant le choix de parler de guerre contre le terrorisme est un choix conscient, formulé très clairement après le 11 septembre. Juliette Kayyem, rappelle que c'est le président Bush lui-même qui avait tenu à appeler ce conflit la « guerre planétaire contre le terrorisme » (*global war on terror*). « Par cette formule, il voulait indiquer qu'on n'avait plus affaire à une simple opération de rétablissement de l'ordre, mais à une riposte militaire de grande envergure après les attentats du 11 septembre 2001, une riposte justifiant un déploiement de troupes américaines sur la planète entière. Le président parlait de « guerre entre le bien et le mal », de guerre « pour sauver le monde ». »⁵² Ainsi la guerre contre le terrorisme semble s'inscrire dans le schéma manichéen qui est celui de l'axe du mal.

Toutefois, le but n'est pas ici de faire un exposé général sur la guerre contre le terrorisme, mais bien plutôt de s'interroger sur la pertinence de faire de l'axe du mal un trio d'Etats, et non d'organisations terroristes.

Ce serait faire preuve de naïveté que de s'étonner d'un lien entre Etats et terrorisme. Le rapport entre le terrorisme et les Etats ne peut évidemment être nié. Le terrorisme a besoin pour exister de financements, de recrues, de camps d'entraînement, tous trois soumis à la géographie et donc au contrôle des Etats dans lesquels ils se trouvent. Les organisations terroristes ne peuvent évoluer de façon dématérialisée. Mais ce qui nous intéresse ici, c'est que, dans le cas de l'axe du mal de manière plus flagrante encore qu'auparavant, les développements sur la lutte contre le terrorisme abandonnent rapidement les organisations terroristes pour ne s'intéresser qu'à la politique à mener contre les Etats.

Pierre-Olivier Draï⁵³ considère que la territorialisation opérée par l'administration Bush opère comme un principe politique clair, réfutant l'idée de complaisance des gouvernements à l'endroit des organisations terroristes. Soit ils sont opposés à la présence de réseaux terroristes sur leurs sols (qu'ils aient les moyens d'agir contre ou non), soit ils les tolèrent auquel cas, ils en sont complices. C'est bien là que réside officiellement la justification de la prise pour cible d'Etats, des Etats jugés complices, dans un contexte plus général de lutte contre le terrorisme.

Il ne faut pas sous-estimer non plus l'aspect commode de menacer des Etats plutôt que des organisations mouvantes. Pierre-Olivier Draï le résume ainsi : « *La réponse américaine*

⁵¹ PARMENTIER Guillaume, « Politique étrangère des États-Unis – Introduction » in *Annuaire Français de Relations Internationales*, volume IV, 2003

⁵² KAYYEM Juliette, *Los Angeles Times*, in *Courrier international* n°775 du 8 au 14 septembre 2005.

⁵³ Entretiens

aux phénomènes transnationaux consiste à créer des réduits régionaux, soit par le biais d'une nouvelle géographie soit par une 'étatisation/territorialisation' des menaces, pour n'avoir qu'à gérer des Etats ou des 'proto-Etats' »⁵⁴. La distorsion créée par la rhétorique de l'axe du mal entre lutte contre le terrorisme et la prise pour cible d'Etats peut donc être comprise.

Qu'en est-il du second critère ?

• **Les armes de destruction massive**

Le discours sur l'état de l'Union du 29 janvier 2002 énonce les principes de la guerre contre le terrorisme, mais surtout, marque un glissement de cette guerre vers la lutte anti-prolifération⁵⁵. La rhétorique de l'axe du mal correspond en fait à une importance accrue donnée au combat contre la propagation des armes de destruction massive. Ainsi le 6 mars 2003, le président Bush s'exclamait lors d'une conférence de presse « *I want Saddam to disarm !* »⁵⁶. L'origine de la menace, comme le rappelle le *National Security Strategy* de 2002, c'est que non seulement ces Etats sont imprévisibles par nature, mais qu'ils sont « *au carrefour entre le radicalisme [religieux] et la technologie* ». Ce même document de 35 pages ne cite qu'une fois chacun des trois Etats (et uniquement ces trois Etats), et ce dans son chapitre V, consacré à la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive : « *Empêcher nos ennemis de nous menacer, ainsi que nos alliés et nos amis, avec des armes de destruction massive* »⁵⁷.

Le problème des armes de destruction massive est double. Il est non seulement de plus en plus difficile de percevoir la formation de la menace, mais sans besoin de grands moyens, les ennemis peuvent attaquer à n'importe quel moment. Enfin, dernière caractéristique, ces attaques peuvent être extrêmement meurtrières.

Mais comment, avec des critères aussi vagues que les deux que l'on vient de décrire, aboutit-on à une liste si limitative d'Etats ? De plus, si le double critère est l'association des

⁵⁴ DRAI Pierre-Olivier, in COURMONT Barthélémy, *op. cit.*, p.50

⁵⁵ CONESA Pierre, « La vision américaine de la sécurité internationale », in WIEVIORKA Michel (dir.), *L'Empire américain ?*, Editions Balland, Paris, 2004, p.156

⁵⁶ *President George Bush Discusses Iraq in National Press Conference*, March 6, 2003, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/03/print/20030306-8.html>

⁵⁷ « *Prevent our enemies from threatening us, our Allies and our friends with weapon of mass destruction* »

armes de destruction massive et le soutien au terrorisme, n'y a-t-il que trois pays concernés, et sont-ce l'Iran, l'Iraq et la Corée du Nord ?

B. LES CRITERES REELS

Il semblerait que les deux critères revendiqués puissent concerner un champ géographique relativement large. Or tel n'a pas été le cas.

Il n'a par exemple jamais été sérieusement question de l'Arabie saoudite, dont viennent pourtant 15 des 19 terroristes des attentats du 11 septembre, et qui soutient activement le terrorisme sunnite à travers le monde. L'Arabie saoudite ne possède pas d'armes de destruction massive. Toutefois, elle a acheté à la Chine des missiles balistiques CSS-2 de longue portée, et de hauts fonctionnaires saoudiens auraient eu des conversations avec des responsables participant au programme nucléaire du Pakistan.

Néanmoins, l'exemple le plus pertinent pour notre propos est sans doute celui du Pakistan.

En ce qui concerne la détention d'armes de destruction massive, le Pakistan a effectué ses premiers essais nucléaires les 28 et 30 mai 1998, dans le sillage immédiat de son voisin et rival indien. Ces essais ont été condamnés par la résolution 1172 du Conseil de Sécurité des Nations Unies le 6 juin 1998. Le Pakistan dispose également d'un parc de vecteurs de l'arme nucléaire (missiles balistiques). En mars 2000 aurait commencé la construction d'un réacteur à Khushab, à 105 km au Nord-Est de Faisalabad, la capitale du Pendjab. D'après le *Washington Post*, ce dernier pourrait à terme « *produire assez de plutonium pour fabriquer de 40 à 50 armes nucléaires par an, ce qui représente une multiplication par 20 des capacités actuelles du Pakistan* ». Le quotidien américain cite également les conclusions de l'Institut pour la science et la sécurité internationale (ISIS), qui a minutieusement étudié des photos satellites commerciales, et qui estime que le Pakistan disposerait en 2004 de 50 bombes atomiques, alimentées en uranium enrichi.

Par ailleurs, le Dr Abdul Qadeer Khan, père de la bombe pakistanaise, avoue avoir facilité le transfert à des pays étrangers d'équipement et de plans d'ingénierie à caractère nucléaire, y compris à la Libye, et à deux des Etats de l'axe du mal, l'Iran et la Corée du Nord. Une des connaissances du Dr Khan aurait d'ailleurs déclaré : « *Ses transferts s'inscrivent sans doute aussi dans sa volonté et son orgueil de prouver à l'Occident qu'il*

pouvait briser son monopole »⁵⁸. Ainsi l'hostilité envers l'Occident, que l'on retrouve parfois comme critère déterminant, notamment chez David Frum, est patente.

Quant au terrorisme, l'arrivée au pouvoir du général Pervez Moucharraf au poste de premier ministre par un coup d'Etat le 12 octobre 1999, puis au poste de président en juin 2001, fait du Pakistan un allié important des Etats-Unis, tout particulièrement au lendemain de l'intervention américaine en Afghanistan et de la chute des Talibans le 7 décembre 2001, soit quelques semaines avant le discours sur l'état de l'Union. Mais de nombreuses formations islamiques restent basées au Pakistan. Par ailleurs, le 13 décembre 2001, cinq islamistes pakistanais attaquaient le Parlement indien à New Delhi faisant huit morts parmi les forces de sécurité indiennes. Cette attaque suivait l'attentat suicide contre l'Assemblée régionale cachemirienne, à Srinagar, le 1^{er} octobre 2001. Dans ce contexte, lors d'un discours du 20 septembre 2001, Pervez Moucharraf insistait pour distinguer la question afghane de celle du Cachemire, et définissait parmi les intérêts supérieurs pakistanais celui de la sécurité du pays contre la menace extérieure, à savoir, d'après Jean-Luc Racine⁵⁹, l'Inde, voire les Etats-Unis, si jamais Washington avait défini le Pakistan comme Etat abritant des groupes terroristes.

Mais telle n'est pas la volonté des Etats-Unis, qui arguent que le Pakistan n'a pas un comportement ouvertement belliqueux à leur endroit. Dès lors, lorsque l'Inde mobilisa son armée début 2002, menaçant, si Islamabad ne s'en chargeait pas, de détruire les installations terroristes présentes sur le territoire pakistanais, particulièrement dans la partie du Cachemire, la communauté internationale fit tout ce qui était en son pouvoir pour arrêter Delhi.

On comprend au vu des relations américano-pakistanaïses que le Pakistan ne figure pas dans la liste de l'axe du mal. Cependant, on note aussi que le pays répondait aux deux critères posés par le président Bush dans son discours sur l'Etat de l'Union de janvier 2002, pour définir un axe du mal.

A l'inverse, les critères retenus manquent de pertinence pour les trois Etats ciblés.

Aucun des trois Etats de l'axe du mal ne participe à ce que l'on pourrait appeler le terrorisme international. Les contacts existants entre Al Qaïda et ces Etats sont probablement minimaux. S'il y a soutien au terrorisme, celui-ci se tourne vers un terrorisme étatique assez classique. Ainsi l'on peut penser au soutien de l'Iraq de Saddam Hussein par le biais

⁵⁸ Cité par François CHIPAUX, *Le Monde*, 20 février 2004

⁵⁹ RACINE Jean-Luc, « Au Pakistan, quel islam pour quelle nation ? », *Le Monde diplomatique*, décembre 2001

d'indemnités versées aux familles palestiniennes en deuil d'un martyr, ou encore à l'aide iranienne au Hezbollah. Au-delà d'une distorsion entre Etats et terrorisme, il s'agit bien d'une distorsion entre ces trois Etats et le terrorisme international. Il est donc surprenant, au vu des critères posés par l'administration Bush, de les trouver ainsi nommés au lendemain des attentats et de l'intervention en Afghanistan.

Quant aux armes de destruction massive, si le nucléaire iranien et nord-coréen demeure un sujet brûlant, il reste utile de rappeler que l'Iraq n'en possédait aucune.

On peut conclure de l'étude de l'exemple pakistanais et du fait que les critères ne correspondent pas parfaitement aux Etats qu'ils désignent, que ces mêmes critères ne sont là que pour la forme à donner au discours. Ils donnent l'illusion que l'on saisit la raison du choix de ces trois pays. Or ce choix est purement discriminatoire. Les critères n'ont qu'un rôle justificatif et ne constituent pas des éléments objectifs de catégorisation. On le voit lorsque, après avoir terminé sa démonstration sur le caractère profondément maléfique des trois Etats, David Frum écrit avec satisfaction « *So there was our link – and our explanation of why we must act* »⁶⁰. L'axe du mal est donc une catégorie subjective.

Dès lors, quel est le véritable critère ?

David Frum parle initialement d'un « *axe de la haine contre les Etats-Unis* »⁶¹. Il ne s'agit pas d'un axe de la haine dans l'absolu. L'ajout « *contre les Etats-Unis* » invalide finalement tous les critères précédents.

Il semblerait que le critère majeur soit la relation hostile avec les Etats-Unis. Ce critère est le fondement possible d'une extension de l'axe du mal à de nombreux pays. Mais il faut y ajouter un élément temporel. Si la relation avec les Etats-Unis est déterminante, il faut qu'elle le soit dans la période qui précède l'énonciation. Ainsi, Cuba fait partie des *Rogue States* mais pas de l'Axe du Mal. De même, l'Afghanistan n'étant plus aux mains des Talibans, son inclusion dans l'axe du mal serait anachronique.

Pour Mickael Mann⁶², qui résume ces positions : « *Deux éléments sont décisifs : que les*

⁶⁰ FRUM David, *op. cit.*, p.236

⁶¹ Ibid.

⁶² Professeur de sociologie à UCLA, University of California, Los Angeles

Etats-Unis n'aiment pas le pays, et qu'il ne soit pas particulièrement puissant »⁶³. Cette idée de s'attaquer à un adversaire faible est récurrente, notamment en ce qui concerne l'Iraq, épuisée par des années d'embargo. Interrogé par V.K. Ramachandran pour le magazine indien *Frontline*, Noam Chomsky tient un discours similaire : « *L'Iraq n'est qu'un test. Ce pays est perçu comme une cible facile. Après, ils passeront à des cas plus durs.* » Au sujet des Etats voyous il ajoute que : « *Les critères sont assez clairs : un Etat voyou n'est pas seulement un Etat criminel ; c'est surtout un Etats qui défie les ordres des puissants – qui sont eux-mêmes naturellement absous* »⁶⁴. L'argument vaut pour les Etats de l'axe du mal également.

Finalement, c'est peut-être Pierre Hassner et Roland Marchal qui sont les plus justes et les plus pertinents. Ainsi ils parlent d'un « *axe du Bien, celui des Etats à la fois victimes, juges et justiciers, opposés à l'axe du Mal, celui des Etats criminels définis soit par leur soutien au terrorisme global soit par leur production d'armes de destruction massive, mais dont la situation géostratégique ou les relations avec la puissance impériale sont plus déterminantes que la nature de leurs régimes ou leurs comportement envers leurs sociétés respectives.* »⁶⁵

Voilà l'unique critère, qui permet à même concept d'englober des Etats si différents. Après l'avoir déterminé dans des termes généraux, il faut se demander pour chacun des trois Etats les raisons de son inscription sur la liste de l'axe du mal.

⁶³ MANN Mickael, *L'empire incohérent. Pourquoi l'Amérique n'a pas les moyens de ses ambitions ?*, Paris, Calmann-Lévy, 2004, p.275

⁶⁴ CHOMSKY Noam, RAMSEY Clark, SAID Edward W., *La loi du plus fort : mise au pas des Etats voyous*, collection Le Serpent à Plumes, 2003, chapitre « Les Etats voyous » publié par Noam Chomsky dans Z Magazine en avril 1998, p.90

⁶⁵ HASSNER Pierre, MARCHAL Roland, *Guerres et sociétés, Etats et violence après la Guerre Froide*, Karthala éditions, Paris, 2003, p.11

C. IRAQ, IRAN, COREE DU NORD : DES CIBLES DIFFERENCIEES

Il convient à présent de s'interroger objectivement sur le choix de ces trois Etats. On parle généralement de la reprise de la prolifération nord coréenne, de l'intérêt stratégique que les Etats-Unis donnent à l'Iraq et, probablement, d'un rééquilibrage des pouvoirs au sein de l'administration américaine à l'égard de l'Iran.

Tout d'abord, en suivant Arthur Schlesinger Jr⁶⁶, nous pouvons dire que l'Iraq de Saddam Hussein est le moteur essentiel de l'axe du mal, et qu'il existe une hiérarchie entre les trois Etats, hiérarchie que nous noterons également dans le traitement de ces Etats.

Les explications de l'accusation de l'Iraq sont à la fois nombreuses et insuffisantes. Mais il s'agit avant tout d'une tentative de retournement stratégique de l'ensemble du Proche et Moyen Orient en faveur des intérêts américains. Le changement de régime en Iraq était annoncé dans la plate-forme électorale de George W. Bush et n'a jamais été une surprise. Barthélémy Courmont écrit qu'« *avant même qu'ils se soient manifestés, les ennemis existent déjà dans l'esprit de ceux qui développent des stratégies pour leur faire face* »⁶⁷. En effet, l'Iraq était déjà désigné comme une menace imminente dans le rapport remis au Sénat en 1998 par Donald Rumsfeld, alors président de la Commission sur la menace posée par les missiles balistiques. La même année, les membres du think tank néoconservateur *Project for the New American Century*, signent et envoient une lettre au président Bill Clinton, le pressant de renverser le régime de Saddam Hussein. Les attentats du 11 septembre 2001 furent la concrétisation de tendances déjà amorcées. En revanche, ces attentats ont fait disparaître l'Iraq du spectre des menaces pour l'introduire dans l'Axe du Mal.

Pour l'Iran, les tensions intérieures au sein de l'administration Bush auraient été significatives. Pierre Hassner, dans des analyses publiées par le journal *Libération*⁶⁸, considère que le discours de George W. Bush montre que les faucons de l'administration américaine ont pris le dessus. Au vu de l'amélioration des relations, l'inclusion de l'Iran dans

⁶⁶ SCHLESINGER JR Arthur, *The New York Times*, in *Courrier international* n°618, du 5 au 11 septembre 2002

⁶⁷ COURMONT Barthélémy, *op. cit.*, p.21

⁶⁸ *Libération*, le 1^{er} février 2002

l'axe du mal a surpris nombre d'observateurs, dont Pierre-Olivier Drai⁶⁹, qui interprète aussi ce choix comme la victoire de « l'aile dure » au sein de l'administration Bush. En effet, la période de septembre 2001 à janvier 2002 fut caractérisée par un net réchauffement des relations américano-iraniennes. Les dirigeants iraniens et le président Khatami apportèrent une aide discrète aux Etats-Unis lors de l'invasion de l'Afghanistan, avec notamment l'élaboration d'accords autorisant les avions américains à se poser en Iran s'ils étaient touchés au dessus de l'Afghanistan. Les deux pays ont aussi entretenu des discussions diplomatiques informelles à Genève. D'après David Frum⁷⁰, l'inclusion de l'Iran dans l'axe du mal est due à Mickael Ledeen, « *a former National Security Council staffer who followed events in Iran closely (...) [He] had been arguing for months that Iran was moving toward revolution - and that a signal of support from the United States could hurry things up* ». On verra que si le but était le changement de régime, dans un projet de reconstruction du « Grand Moyen Orient », l'inscription dans l'axe du mal, du moins à court terme, a été contreproductif.

En ce qui concerne la Corée du Nord enfin, elle a été ajoutée à la liste ultérieurement, et est aussi la dernière en ordre d'importance dans cet axe. Son ajout constitue une étape importante du processus de construction et de limitation de la formule. Mais l'argumentation proposée est là aussi légère : « *North Korea was added to the axis last : it was attempting to develop nuclear weapons, it had a history of reckless aggression (...) and needed to feel a stronger hand* ».

En réalité, cela correspond à une dégradation des relations au cours de l'année 2001. Barthélémy Courmont la décrit ainsi : l'administration Clinton avait choisi une politique de la main tendue et de normalisation des relations. Avec l'élection de George W. Bush au contraire, « *les autorités nord-coréennes s'inquiètent de voir se recomposer un front stratégique comprenant les Etats-Unis, le Japon et la Corée du Sud, ce qui les pousse à reprendre l'initiative.* »⁷¹ Entre janvier et juin 2001, la position de la Corée du Nord se radicalise. L'une des raisons fut la volonté de l'administration Bush de se doter d'une défense antimissile au printemps 2001. Le 19 avril 2001, John McLaughlin, directeur-adjoint de la CIA, prononce un discours dans une université du Texas, et indique que le renseignement

⁶⁹ Entretiens

⁷⁰ FRUM David, *op. cit.*, p.237

⁷¹ COURMONT Barthélémy, « Washington face à la rationalité de Pyongyang » in *Washington et les Etats voyous*, Dalloz, Paris, 2007, p.124

américain n'était pas sûr que les travaux relatifs à la fabrication de l'arme nucléaire n'avaient pas continué en Corée du Nord en dépit de l'accord signé en 1994 qui prévoyait le gel de l'activité de l'usine nucléaire de Yongbyon. Cette allocution publique fut également l'occasion pour la CIA d'accuser l'activité proliférante des autorités nord-coréennes, soupçonnées d'« accélérer la capacité d'autres pays à acquérir des armes de destruction massive »⁷². Après les attaques du 11 septembre 2001, les autorités nord-coréennes exprimèrent rapidement leurs condoléances aux victimes. Mais dans une interview publiée dans le quotidien japonais *Yomiuri Shimbun* le 16 octobre 2001, le président George W. Bush, tout en appelant au dialogue avec Pyongyang, s'attaqua à la personne de Kim Jong-il, utilisant les termes de « *suspicious* » et de « *secretive* », soulevant de manière implicite l'hypothèse d'un changement de régime préalable à toute reprise de dialogue. Dans ce contexte, le discours sur l'état de l'Union s'inscrit dans la continuité.

En fait, selon Eric Nguyen⁷³, l'inclusion de la Corée du Nord dans l'axe du Mal répond à plusieurs objectifs :

- Eviter que la guerre contre le terrorisme ne prenne les allures d'une guerre contre l'Islam. Pour le gouvernement américain, l'enjeu est important vis-à-vis de ses alliés musulmans. L'inclusion de la Corée du Nord était en quelque sorte une concession à la diversité ethnique. On peut dire qu'il s'agit d'éviter de donner un tour civilisationnel à l'affrontement.

- Enrayer le processus de réconciliation entre les deux Corées et ainsi maintenir le *statu quo* territorial en Asie du Nord-Est.

- De manière plus générale, manifester leur hostilité à tous les Etats aidant les Etats voyous à se doter de technologies nucléaires ou de missiles. Ainsi, la Corée du Nord est stigmatisée autant pour sa volonté de se doter de la bombe atomique, qu'en raison de ses exportations de missiles à destination d'autres Etats voyous.

- Adresser un avertissement à la Chine populaire, son alliée et pays limitrophe. De la même manière, le gouvernement américain réaffirmerait indirectement son soutien à Taïwan, en faisant valoir sa capacité et sa détermination à intervenir n'importe où dans le monde. En réalité, il s'agit de faire un exemple en Asie. Au-delà de la guerre contre le terrorisme, les Etats-Unis jetteraient l'anathème sur la Corée du Nord afin d'adresser un message aux pays communistes d'Asie à savoir la Chine populaire, le Vietnam et le Laos. « *En effet, aux yeux*

⁷² Ibid., p.131

⁷³ NGUYEN Éric, *L'Asie géopolitique*, Studyrama, Paris, 2006

des républicains américains les plus conservateurs, l'Asie orientale constitue la dernière région du monde où subsistent encore des régimes communistes dictatoriaux »⁷⁴.

La rhétorique de l'axe du mal est donc un savant mélange entre idéologie et pragmatisme. Du point de vue idéologique, il s'agit d'une convergence entre jacksonisme et néoconservatisme. Le jacksonisme se caractérise par l'unilatéralisme et l'usage de la force militaire, prônés par Donald Rumsfeld et Richard Cheney. Les néoconservateurs, eux, veulent plus que le renversement des régimes ennemis, ils veulent répandre la démocratie. C'est la position d'un Paul Wolfowitz. Le pragmatisme, quant à lui, autorise des concessions à l'égard de tyrannies alliées des Etats-Unis.

Mais malgré les critiques que l'on peut porter quant à la justesse des termes et à la justification de la désignation des trois Etats, la rhétorique de l'axe du mal n'a pas été vaine. Son manque de substance et son caractère parfois approximatif sont secondaires par rapport aux résultats atteints. Son rôle est d'être une formule « choc » qui parle immédiatement à l'auditoire et qui donne une impression de précision. Le détail de son contenu semble passer au second plan. On attend de cette formule des effets politiques. Pour Alexandre Hummel, *« des conceptions floues comme l' « axe du mal » [...] ne sont pas que des procédés rhétoriques ou des rodomontades idéologisées mais ils peuvent également révéler des conceptions solidement enracinées dans la psychologie des décideurs »*. Mais il ajoute que *« la prégnance de ces jugements préconçus peu mener à des politiques mal adaptées voire désastreuses »⁷⁵*. L'étude de la rhétorique ne doit pas empêcher de prendre en compte les éléments stratégiques, c'est ce que nous allons voir à présent.

⁷⁴ Ibid., p.311

⁷⁵ HUMMEL Alexandre, « Comment peut-on être persan ? Les Etats-Unis face à la singularité iranienne », in COURMONT Barthélémy, *op. cit.*, p.155

II. IMPLICATIONS POLITIQUES DE LA FORMULE

Condoleezza Rice avait critiqué le fait que l'administration Clinton agisse sur le plan international au hasard des évènements. La formule d'axe du mal est au contraire l'occasion de donner un sens à l'action américaine. En catégorisant certains Etats, les Etats-Unis sont mieux à même de définir leur politique régionale. Or un an après l'invention de la formule, le président Bush ne l'emploie plus. Il semblerait que la guerre en Iraq ait correspondu à la fin de l'axe du Mal. L'abandon de la formule signifie peut-être qu'elle était plus rhétorique qu'historique. Il faudra alors s'interroger sur l'éventuel succès de cette formule.

Tout d'abord, nous étudierons la réceptivité de la formule, qui est un bon indicatif, et tâcherons de voir si les trois pays visés ont été confortés dans leur position ou au contraire, s'ils ont été stimulés pour ne plus faire partie de l'axe. Dans les faits ensuite, il faudra voir le document sur la Stratégie Nationale de Sécurité publié fin septembre 2002, qui est une réponse précise et en termes essentiellement militaires à l'existence de cet « axe du mal ». C'était d'ailleurs le principal intérêt de cette rhétorique. C'est ce qu'écrit Scott Taylor : « *Yet although the axis of evil hyperbole was obviously a failed political rhetoric on the global scale and a problematic one on the domestic level, it had the pragmatic and instrumental value for the Bush administration, Pentagon, and its corporate allies of promoting a big boost in military spending* »⁷⁶. Enfin, nous consacrerons une partie à l'actualité politique de la formule.

⁷⁶ TAYLOR Scott, *Spinning on the Axis of Evil : America's War Against Iraq*, Esprit de Corps Books, 2003, p.212

1. LES RÉACTIONS À LA RHÉTORIQUE DE L'AXE DU MAL

Le succès de la formule, c'est d'abord d'avoir fait parler d'elle. David Frum reconnaît : « *The phrase was of course instantly controversial* »⁷⁷. Cet impact peut être mesuré à travers la presse, ou encore les sondages d'opinion. La rhétorique de l'axe du mal employée par la Maison Blanche et largement relayée par les médias permet de diaboliser l'ennemi, et ainsi d'influer sur l'ampleur de la menace perçue par la société. Mais opter pour une formule percutante, c'est aussi une manière d'internationaliser une certaine vision normative des relations internationales. Il faudra donc étudier le bénéfice politique de la rhétorique de l'axe du mal auprès de l'opinion américaine, ainsi que son bénéfice diplomatique.

Avant le discours, les journaux savent quels thèmes seront abordés. Pour le reste, ils formulent des pronostics. C'est ce que fait le journal libanais *Al-Nahar* du 30 janvier : « *Des conseillers de Bush ont dit que le président allait définir l'après-guerre d'Afghanistan [et insister sur] sa volonté d'interdire à certains pays de posséder des armes de destruction massive ou de les vendre, en nommant particulièrement la Corée du Nord, l'Iran et l'Iraq.* » Il est intéressant de voir qu'avant la prononciation du discours, les journaux savent précisément que trois Etats verront leur attitude dénoncée, et lesquels. Ce qui est ignoré à cette date est la rhétorique de l'axe du mal elle-même.

A. AUX ETATS-UNIS

Aux Etats-Unis, le discours de George W. Bush a été très bien perçu. Selon Pierre-Olivier Drai⁷⁸, il s'agit en effet d'un bon discours, bien prononcé, avec une forte maîtrise des symboles (notamment la prise en main d'un badge de police d'un officier de police tué lors de l'effondrement des tours du World Trade Center). Mais l'opinion publique, si elle a saisi l'ambiance générale du discours, est probablement passée à côté de la rhétorique. L'expression « axe du mal » n'a été employée qu'une fois dans le discours. Ce n'est qu'après qu'elle a été entretenue par les médias.

⁷⁷ FRUM David, *op. cit.*, p.239

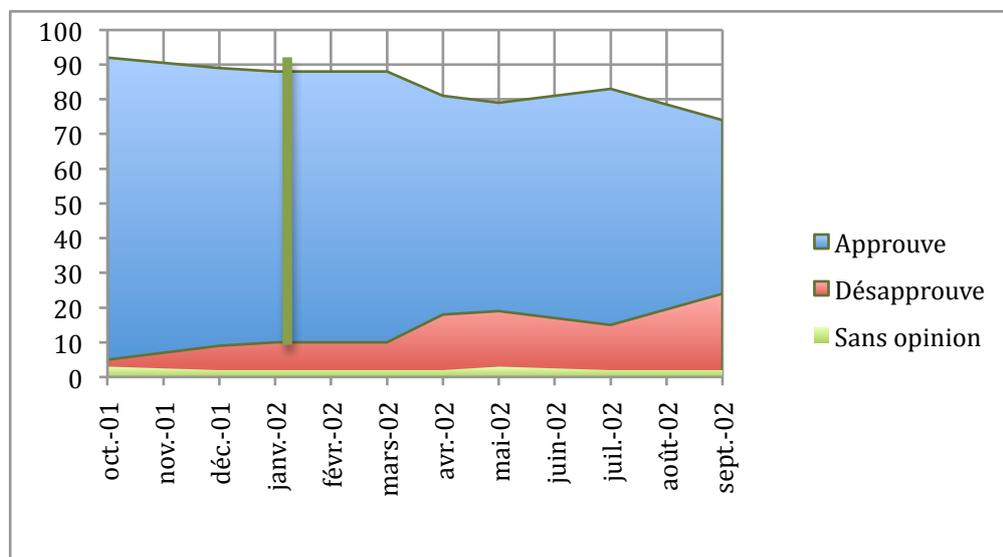
⁷⁸ Entretiens

Le taux de popularité du président lorsqu’il prononce le discours est de 85%, et il sera peu affecté par la rhétorique de l’axe du mal, ni dans un sens, ni dans l’autre. Le 30 janvier 2002, soit au lendemain du discours, un article du *New York Times* est intitulé « George W. Bush’s Moment », faisant de ce discours un triomphe personnel pour le président, et réduisant la problématique de l’axe du mal à la politique intérieure du pays. Le *Washington Post* du 31 janvier, lui, publie un article de Mary McGrory intitulé « Triumphal Oratory ». George W. Bush était attendu sur la question du terrorisme, et à ce sujet, il a satisfait aux attentes. Son capital politique est au plus haut. Face à une population inquiète, il apparaît comme un chef charismatique investi d’une mission prophétique. En réalité, ce seront les actions concrètes elles-mêmes qui modifieront cette popularité. Pour mesurer l’impact du discours sur la confiance des Américains en la politique menée par leur président, nous pouvons nous fier aux sondages d’opinion de l’époque.

Voici les résultats de sondages d'opinion réalisés auprès de la population des Etats-Unis. Le trait vertical vert représente la date du discours sur l’axe du mal.

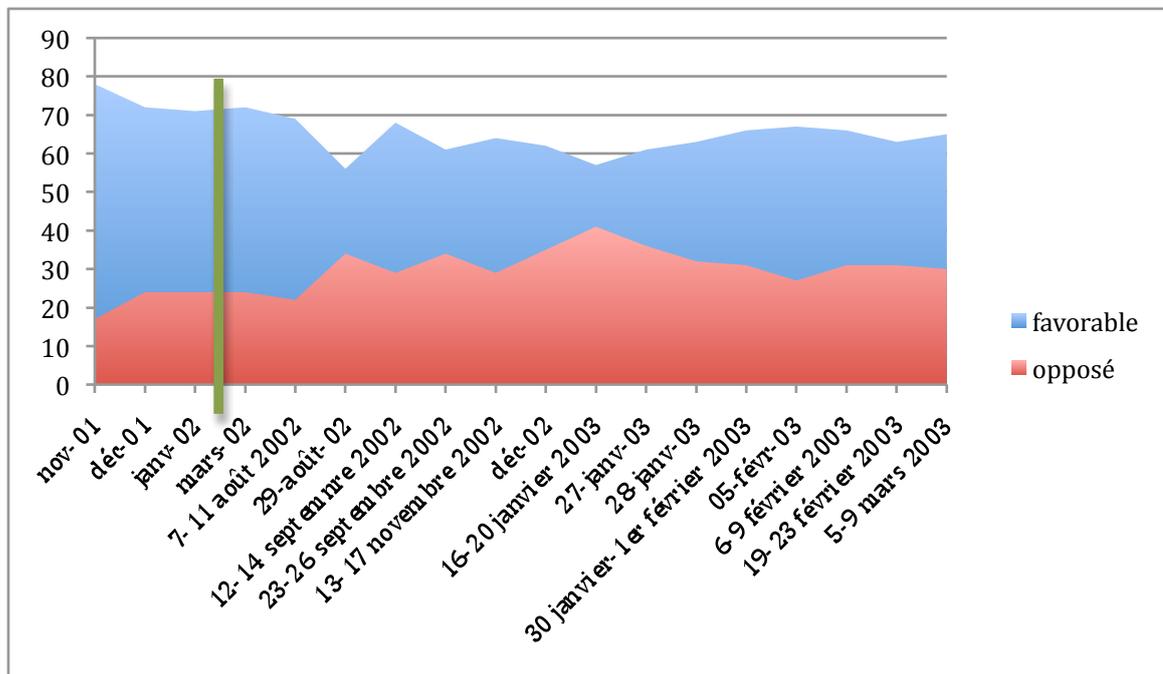
Question : Approuvez-vous ou désapprouvez-vous la manière dont George Bush mène la campagne américaine contre le terrorisme ?

Enquête réalisée du 5 au 8 septembre 2002 pour *ABC News* et le *Washington Post* auprès d'un échantillon de 1011 personnes représentatif de la population américaine âgée de 18 ans et plus. (Sofres)



Question : Seriez-vous favorable ou opposé à une intervention militaire américaine en Iraq pour renverser Saddam Hussein ?

Etude réalisée du 5 au 9 mars 2003 pour *ABC News* et le *Washington Post* auprès d'un échantillon de 1032 personnes représentatif de la population américaine âgée de 18 ans et plus. (Sofres)



Les opinions favorables restent élevées tout au long de la période, ce qui montre que la rhétorique de George W. Bush a eu l'effet voulu : elle a persuadé l'opinion américaine de l'existence de liens entre le terrorisme (notamment le 11 septembre), les armes de destruction massive, et les trois Etats visés. Mais que ce soit à propos de la manière dont George W. Bush envisage la guerre contre le terrorisme, ou sur la possibilité d'une guerre en Iraq, le discours de l'axe du mal ne correspond à aucun changement notable de l'opinion. Il répond à une attente, mais il ne met pas fin à cette attente.

Les journalistes, en revanche, ont généralement à la fois remarqué et relayé la formule d'axe du mal, car c'est une formule choc, presque journalistique. David Frum le souligne : « *The next day, the headlines of every paper on the planet echoed and amplified Bush's*

warning of the emergence of an 'axis of evil' »⁷⁹. Dans le cas d'un article sur un discours politique, le journaliste travaille sur un texte revendiqué par son auteur, qui tente de faire passer un message. Mais lors de la restitution, qu'il y ait distance critique ou non, le journaliste a besoin de relever des phrases clés qui résumeraient l'esprit de l'ensemble du discours. L'axe du mal est l'une d'elles.

Tous ne l'ont pas relevée immédiatement. Ainsi, le *Boston Globe* du 30 janvier 2002 choisissait de citer un autre extrait du discours en titrant : « *I Will Not Wait ... While Dangers Gather* ». Bien entendu, le ton du discours s'y retrouve aussi, et c'est sans doute la phrase la plus importante du discours puisqu'elle annonce une politique préventive. Mais ce qui fait que la formule d'axe du mal s'est détachée et a pu représenter à elle seule la politique américaine annoncée, c'est sa concision. D'après Alexander Moens⁸⁰, les conseillers de George W. Bush n'ont pas anticipé le fait que cette phrase allait devenir le symbole de tout le discours sur l'état de l'Union. Après tout, le président utilisait régulièrement le terme de « mal », on l'a vu, et il apparaissait cinq fois dans le discours lui-même. George W. Bush lui-même a rarement réemployé l'expression d'axe du mal après ce discours. Mais la formule est devenue dans le monde journalistique un véritable leitmotiv, et sa répétition participe à la persuasion qu'un tel axe maléfique existe. A chaque sursaut des relations entre les Etats-Unis et l'Iran, l'Iraq ou la Corée du Nord, les articles invoquent à nouveau l'axe du mal, alors que les hommes politiques n'en parlent plus. La formule d'axe du mal contient en elle-même le discours de George W. Bush, et lorsque les journalistes choisissent de la réemployer, c'est en quelque sorte une économie de moyens puisque chacun sait désormais ce qu'elle évoque. Ainsi début 2003, le *Newsweek* titrait, à propos du président nord-coréen Kim Jong Il : « Dr. Evil ».

Mais parallèlement, la formule d'axe du mal s'est autonomisée, sans forcément renvoyer au discours lui-même. Sa durée de vie journalistique, faite de piqûres de rappel, est bien plus longue que sa durée de vie politique, on le verra. La formule a même été utilisée à d'autres fins. A titre d'exemple, en France, Ignacio Ramonet, directeur du *Monde diplomatique*, a repris la formule pour en changer le contenu, et la retourner en partie contre son auteur, un mois seulement après le discours de George W. Bush. Il intitule ainsi un de ses articles sur la mondialisation « L'axe du mal », pour désigner le Fond Monétaire

⁷⁹ FRUM David, *op.cit.*, p.239

⁸⁰ MOENS Alexander, *The Foreign Policy of George W. Bush: Values, Strategy and Loyalty*, Ashgate Publishing, 2004

International, la Banque mondiale, et l'Organisation Mondiale du Commerce. L'axe du mal est donc parfois resté une coquille, vidée de son contenu, mais appréciée pour sa forme.

La phase d'analyse du discours, qui a montré les limites de l'expression d'axe du mal, n'a en réalité suscité qu'un débat restreint aux professionnels. C'est la polémique qui a intéressé la plupart des journalistes. Du 30 janvier au 19 février 2002, 37 sujets sur les chaînes *ABC World News Tonight*, *CBS Evening News* et *NBC Nightly News* mentionnaient l'axe du mal. Seulement cinq de ces sujets, soit 14%, se concentraient sur l'Iran, l'Iraq et la Corée du Nord, alors que 73% mettaient plutôt en avant les réactions négatives au discours du président. Et sur 19 experts interviewés, 89% condamnaient les propos du président.

Cependant, quelques journalistes essaient très tôt de déterminer les conséquences de la rhétorique de l'axe du mal. Ainsi, John Diamond et Howard Witt dans le *Chicago Tribune* notent que la rhétorique de l'axe du mal est tout entière tendue vers l'action, en titrant, le 31 janvier : « Bush's 'axis' charge limits options ; Diplomacy efforts seemingly in limbo ». Le *New York Times* de la veille, lui, notait timidement les limites de la rhétorique, en relevant que « *deciding how to deal with these nations, however, will not be as easy as warning them* ». C'est aussi l'avis de certaines personnalités de la classe politique américaine.

Au lendemain du discours sur l'état de l'Union, le député démocrate de Virginie Jim Moran a affirmé son désaccord avec la rhétorique de George W. Bush qu'il qualifie de « *reckless rhetoric* ». Mais c'est la réaction de Madeleine Albright, secrétaire d'Etat dans l'administration Clinton, qui a eu le plus grand retentissement, y compris dans les journaux arabes qui y voyaient, peut-être à tort, une convergence avec leurs vues. Madeleine Albright est sortie de son silence après la déclaration de George W. Bush du vendredi 1^{er} février 2002, soit deux jours après le discours sur l'axe du mal, dans laquelle il annonçait que « *toutes les options pour renforcer la sécurité des Etats-Unis et de leurs alliés [restaient] sur la table* ».

Le journal libanais *Al-Nahar*⁸¹ du 2 février 2002 consacre alors un article à ce désaccord, intitulé « Albright critique ». Y sont rapportés les propos de l'ancienne secrétaire d'Etat dans une interview donnée à la *NBC*, dans laquelle elle fustige à la fois la rhétorique de l'axe du mal et le traitement des prisonniers de guerre incarcérés dans le camp « rayon X » dans la base américaine de Guantanamo à Cuba. Nous nous intéresserons au premier volet de cette interview.

⁸¹ *Al-Nahar*, le 2 février 2002, article « *Albright critique* »

Al-Nahar rapporte que Madeleine Albright estimait que Bush avait commis « une erreur majeure en mettant dans le même panier les trois pays dans son discours sur l'état de l'Union ». Elle a, comme beaucoup d'observateurs, souligné les dissemblances entre ces Etats et s'est également interrogée sur l'intérêt des Etats-Unis d'insinuer que ces trois pays pouvaient être un objectif de la guerre actuelle contre le terrorisme international, avertissant que ces insinuations pouvaient faire perdre à Washington ses alliés. Elle a rappelé que les Etats-Unis avaient essayé de contenir le président iraquien Saddam Hussein depuis 1991, et a attiré l'attention sur le fait que les Américains avaient besoin de l'aide de Téhéran pour traiter le problème de l'Afghanistan. Au sujet de la Corée du Nord, enfin, elle a rappelé : « *Quand on a quitté le pouvoir, on a laissé sur la table la probabilité d'un accord pour cesser l'exportation de la technologie des missiles, et je pense qu'abandonner cela est une erreur. On sait tous que la Corée du Nord est dangereuse, mais regrouper les trois pays ensemble est non moins dangereux.* ». En réalité, deux régimes étaient alors au cœur du processus de réforme de l'attitude du Département d'Etat démocrate, deux Etats du futur axe du mal : l'Iran et la Corée du Nord, mais selon une approche au cas par cas. Une critique de la formule d'axe du mal est donc possible, même si le choix des Etats ciblés en lui-même est approuvé, et s'inscrit dans la continuité. Les alliés traditionnels des Etats-Unis adoptent un peu le même positionnement.

B. LES ALLIES TRADITIONNELS DES ETATS-UNIS

Selon Nathalie Dubois⁸², « *l'axe du mal a du mal à passer, et c'est un concert mondial de réprobations que s'est attiré George W. Bush* », à commencer par les pays traditionnellement alliés des Etats-Unis. Sur le fond, le discours sur l'axe du mal est une rupture par rapport à la période précédente, marquée par un soutien massif aux Etats-Unis après le 11 septembre. Les réactions négatives tiennent en partie au fait que les diplomaties alliées n'aient pas été consultées, les discours importants étant généralement bien cloisonnés. Mais surtout, l'attitude a été unanimement la prise de distance face à un vocabulaire qui n'a pas le même impact des deux côtés de l'Atlantique.

⁸² DUBOIS Nathalie, dans *Libération*, le samedi 2 février 2002, p. 2 et 3

Tout d'abord, à Moscou, le président russe Vladimir Poutine a émis des réserves en s'exprimant sur un ton général : « *Tout modèle de relations internationales fondé sur la domination d'une seule puissance est sans lendemains.* ». Le Premier ministre russe Mikhaïl Kassianov, en visite à Washington, a demandé des preuves suffisantes pour pouvoir rassembler ces pays sous l'appellation d'axe du mal. Quant à la Chine, elle a fait savoir qu'elle n'était « *pas favorable au recours à ce genre de langage dans les relations internationales* ». L'ambassadeur du président sud-coréen aux Etats-Unis a enfin rappelé au président américain que le problème nucléaire nord-coréen devait être résolu par le dialogue.

A la tête de l'Otan, le Britannique George Robertson désapprouve les efforts de Washington pour développer la guerre contre le terrorisme sans avancer de preuves justifiant la nomination de certains pays.

A Bruxelles, la délégation européenne a fait savoir que l'Union Européenne s'associait à Washington concernant ses craintes de propagation des armes de destruction massive et du terrorisme, mais qu'elle n'approuvait pas son traitement politique. Le porte-parole du délégué européen aux affaires étrangères, a annoncé que Bruxelles poursuivrait sa politique d'approche et de dialogue avec l'Iran et l'Iraq et qu'elle attendait le feu vert du Conseil européen pour commencer des négociations avec Téhéran, concernant des accords de commerce.

Même du côté du Royaume-Uni, allié fidèle des Etats-Unis, la rhétorique de l'axe du mal laisse insatisfait. Le journal égyptien *Al-Ahram* du 3 février, insiste sur la discorde avec l'allié britannique en ces termes : « *le ministre des affaires étrangères britannique Jack Straw, a [...] invité le président américain à la prudence avant d'élargir le champ de la guerre contre le terrorisme, sans « preuves sérieuses » sur l'implication de ces Etats dans des actes terroristes* ». La demande de preuves tangibles pour justifier la politique américaine est, on le voit, récurrente. Jack Straw laisse entendre qu'en l'absence de telles preuves, la Grande-Bretagne ne pourrait soutenir une quelconque attaque concernant ces pays soupçonnés d'aide au terrorisme. Il est donc intéressant de noter que même les pays qui participeront à l'intervention en Iraq s'inquiètent de la stigmatisation d'un axe du mal. Jack Straw considère enfin que l'attitude rigide de George W. Bush représente une tentative claire pour gagner les électeurs américains avant les élections de mi-mandat du Congrès en novembre.

Pour finir, un porte-parole du président Chirac, refusant de commenter le contenu du discours du président américain, s'est contenté lui aussi de dire qu'il s'agissait d'un discours adressé essentiellement au peuple américain.

Les Européens ont donc dans l'ensemble réagi négativement à cette terminologie à caractère éminemment idéologico-religieux plus que politique *stricto sensu*. Mais David Frum, lui, met en doute le fait que l'incompréhension vienne du vocabulaire à haute teneur morale utilisé par le président américain, et écrit que « *les leaders européens sont au moins aussi moralisateurs que leurs homologues américains* » en évoquant les propos d'Hubert Védrine sur la peine de mort. Mais il ajoute qu'« *il semble parfois que la seule chose que ces Européens répugnent à qualifier de mal est ... le mal* »⁸³. Cette réticence à appeler le mal par son nom viendrait d'une gêne des Européens liée à leur comportement en 1940. L'indignation européenne serait donc hypocrite et malsaine. A nouveau, nous nous écartons avec force de cette analyse, mais il nous semblait utile de relayer le point de vue néoconservateur face à ceux qui contestent la rhétorique employée. En réalité, plus que les termes eux-mêmes, c'est bien ce qu'ils impliquent qui suscite les réticences. Charles Cogan, dans son dernier livre, écrit qu'en Europe, « *la réaction était plutôt celle d'une mystification : on y voyait un exemple de plus de l'agressivité et du messianisme de l'administration américaine* »⁸⁴. Le discours sur l'axe du mal marque bien une rupture, une sorte de prise de conscience par les alliés traditionnels des Etats-Unis.

Les réactions des Etats de l'axe du mal, elles, sont particulièrement violentes, à la mesure du danger qui les menace.

C. LES ETATS VISES

Notons avant tout l'absence significative de réaction iraquienne, dans les journaux du monde entier. Le régime de Saddam Hussein était le plus menacé par les implications du discours sur l'axe du mal, mais d'une part son destin paraissait scellé d'avance (le discours n'est pas une mise en garde pour l'Iraq, mais une forme d'annonce), et d'autre part Saddam Hussein semblait coupé de la réalité.

⁸³ FRUM David, *op. cit.*, p.240 : « *it sometimes seems that the only thing these European leaders are loath to call evil is ... evil.* »

⁸⁴ COGAN Charles, *La République de Dieu, Regards politiques d'un américain sur les Etats-Unis et l'Islam*, Jacob-Duvernet, Paris, 2008, p.165

LA COREE DU NORD

La Corée du Nord a immédiatement récusé les accusations américaines. Un porte-parole des Affaires étrangères nord-coréen a considéré que les propos de George W. Bush constituaient « *une quasi-déclaration de guerre* »⁸⁵, avertissant que Washington n'avait pas le « *monopole des frappes* ». D'après les journaux arabes, il a ajouté que le président américain souffrait d'une « *maladie mentale* »⁸⁶, et que ses dernières déclarations et ses annonces répétitives reflétaient cette maladie. Ce ne sont pas des arguments politiques qui sont utilisés. Mais il est intéressant de souligner l'impact de la formule, alors même que le concept de mal a peu de sens pour les Nord-Coréens. Le mal n'est pas une catégorie morale pour eux, mais une catégorie intellectuelle, « *the result of erroneous dualistic thinking* »⁸⁷. Les hommes créent des relations entre eux, et plus ces relations sont proches, moins la division entre le bien et le mal est susceptible d'exister. Cependant les implications de l'existence d'un axe du mal sont bien comprises. La victimisation du régime nord-coréen est alors alimentée par l'annonce faite par la radio de Pyongyang, au sujet de sorties de surveillance d'avions américains au-dessus de la Corée du Nord dans le cadre de préparations d'attaques.

A court terme, l'inscription sur l'axe du mal correspond à une radicalisation du régime nord-coréen, et donc à des effets inverses de ceux voulus par l'administration américaine. Le discours sur l'état de l'Union mis un terme aux efforts diplomatiques déployés des deux côtés. Se sentant condamné par son inscription sur l'axe du mal, le régime nord-coréen adopte une attitude de rejet de toute concession. Mais paradoxalement, cette opacité du régime après le discours sur l'axe du mal est la meilleure garantie de sa survie⁸⁸. Ainsi, la Corée du Nord choisit le moment où les débats sur les conditions d'un engagement contre le régime de Saddam Hussein opposent les membres du Conseil de sécurité de l'ONU pour durcir sa position. En octobre 2002, elle reconnaît poursuivre son programme nucléaire. Les Etats-Unis décident alors de suspendre les livraisons de pétrole, ce qui a pour effet de radicaliser d'avantage la position nord-coréenne. Le 27 décembre 2002, la Corée du Nord expulse les inspecteurs de l'Agence Internationale de l'Energie Atomique (AIEA). Et le 10 janvier 2003, un an après le discours sur l'axe du mal, elle annonce qu'elle se retire du Traité de Non-Prolifération nucléaire et que toute sanction prise à son encontre par le Conseil de Sécurité de l'ONU sera considérée comme une « *déclaration de guerre* ». Pour Barthélémy Courmont, la

⁸⁵ *Al-Ahram*, le 2 février 2002

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ STEINBERG David, *Korean Attitudes Toward the United States : Changing Dynamics*, 2004

⁸⁸ COURMONT Barthélémy, *op. cit.*, p.133

politique suivie par les autorités nord-coréennes se calque sur celle de Washington, et plus particulièrement sur la menace des frappes préventives⁸⁹ (*National Security Strategy*).

Une rhétorique des relations internationales a donc un effet sur la politique de tous les acteurs concernés : les auteurs de cette rhétorique, et les Etats visés, qui modifient leur comportement en conséquence.

L'IRAN

Les dirigeants iraniens ont eux aussi vécu la rhétorique américaine comme une déclaration de guerre. Le président iranien Mohammad Khatami a déploré dans le discours de George W. Bush « *un ton hostile et insultant* », et a accusé Washington de « *frapper les tambours de guerre* ». L'ancien président iranien, Ali Akbar Hashemi Rafsanjani, le troisième homme du régime, a dénoncé « *des accusations qui n'ont aucun fondement* ». Le chef du groupe de la majorité réformatrice lui-même a fait un discours le 2 février devant l'Assemblée, condamnant violemment l'attitude de l'administration Bush et jugeant que les menaces du président américain adressées à l'Iran représentaient une nouvelle « *page noire* »⁹⁰ dans l'attitude américaine face à Téhéran. Il a ajouté que le peuple iranien était uni face à toute agression étrangère, notamment de la part des Etats-Unis. La minorité conservatrice au Parlement a exprimé son soutien total concernant la réaction des réformateurs.

Cette apparente unité des peuples derrière leurs dirigeants lorsque le pays est menacé est un phénomène connu, et contreproductif pour les Américains. Mickael Ledeen, on l'a vu, prônait l'ajout de l'Iran dans l'axe du mal pour soutenir les mouvements d'opposition qui s'organisaient. Or c'est bien plutôt le contraire qui s'est produit. « *Les dirigeants des Etats voyous sont en effet passés maîtres dans l'art de l'instrumentalisation des discours américains à leur encontre, en particulier quand ces derniers leur sont particulièrement hostiles et empreints d'idéologie.* »⁹¹ En parlant d'axe du mal, l'administration américaine offre aux journalistes une expression, et donc une politique, faciles à relayer et à retenir. Mais elle fournit aussi à ses adversaires un outil aisé à critiquer, et légitime en quelque sorte la colère des Etats visés. Cependant, Pierre Hassner et Justin Vaïsse relativisent la radicalisation

⁸⁹ Ibid., p.139-140

⁹⁰ *Al-Ahram*, le 3 février 2002

⁹¹ COURMONT Barthélémy, *op. cit.*, p. 28

des régimes après leur inscription dans l'axe du mal. Pour eux la réalité est plus complexe : « ces deux pays ont peut-être accéléré leurs programmes du fait de l'activisme de Bush, mais tous deux les avaient commencé bien avant que cette administration n'arrive au pouvoir, en trichant sur leurs obligations respectives »⁹².

Mais si elle peut sembler retrouver une certaine crédibilité et une raison d'être dans son conflit avec la grande puissance, la Corée du Nord par exemple déploiera finalement dans le moyen terme des efforts pour de plus faire partie de cet axe, et ainsi écarter le danger. Pour Pierre-Olivier Drai⁹³, l'emploi d'un qualificatif en lui-même ne motive pas les Etats pour s'y conformer ou bien s'en éloigner. En revanche, faire partie de l'axe du mal représente un problème réel pour les Etats dans la mesure où l'expression est associée notamment à des sanctions nationales ou internationales à l'encontre de l'Etat.

Au delà des perceptions, les débats hors des Etats-Unis sont dominés par le contenu de l'axe du mal et on s'interroge sur ce que vont faire les Américains et donc sur ce qu'il faut faire en réaction. L'administration Bush fournit assez tôt les réponses à ces questions. Le 1^{er} février 2002 en recevant le roi Abdallah II de Jordanie, George W. Bush dit à propos des trois Etats qu'ils « sont avertis » et ont intérêt à « prendre les bonnes décisions », refusant à nouveau d'écarter tout choix concernant les relations avec Bagdad, Téhéran et Pyongyang. Mais malgré cette apparence de fermeté impartiale et pondérée, il y aura une inégalité dans les traitements. C'est ce que nous allons voir à présent.

⁹² HASSNER Pierre, VAÏSSE Justin, « Ascension ou déclin de la puissance américaine ? » in *Questions internationales* n° 3, septembre – octobre 2003

⁹³ Entretiens

2. LES MESURES AMÉRICAINES SUBSÉQUENTES

Au sujet de l'expression « *axe de la haine* », David Frum parle de « *ringing language* »⁹⁴ ou encore de « *strong langage* »⁹⁵, au sens d'un langage ou de termes retentissants. On devine alors que l'expression deviendra une formule de combat. La rhétorique de l'axe du mal, si elle veut garder sa cohérence, ne peut être qu'un préalable à l'action. Le concept d'Etats voyous n'impliquait pas le recours à la force. Le mal absolu au contraire, ne tolère pas l'inaction, telle est la politique de George W. Bush. Ainsi Mark Palmer écrit, au sujet de l'axe du mal : « *the only thing necessary for the triumph of evil is for good men to stand by and do nothing.* »⁹⁶. Si le mal est absolu, la guerre doit être préventive.

A. LA NATIONAL SECURITY STRATEGY

La construction rhétorique d'un axe du mal trouve notamment ses effets concrets avec le document sur la Stratégie Nationale de Sécurité publié le 20 septembre 2002. Tout comme le discours sur l'axe du mal, le *National Security Strategy of The United States of America* (NSS) porte clairement le sceau présidentiel. Il regroupe un ensemble de discours prononcés entre septembre 2001 et 2002 par George W. Bush sur les priorités de son administration en matière de sécurité. Mais la plupart des directives proposées dans ce document auraient été formulées entre le printemps 1997 et septembre 2000 dans le cadre du *Project for The New American Century*, piloté par un aréopage de néoconservateurs et soutenu par un groupe important de personnalités, parmi lesquelles Richard Cheney, Donald Rumsfeld, ou Paul Wolfowitz⁹⁷.

Pour Pierre-Olivier Drai⁹⁸, la publication par la Maison Blanche de ce document réalise une synthèse des différentes vues, à savoir Etats voyous, axe du mal, et *failing states*. Mais ce document est avant tout la mise en place concrète de l'une de ces vues, l'axe du mal :

⁹⁴ FRUM David, *op. cit.*, p.236

⁹⁵ Ibid., p.237

⁹⁶ PALMER Mark, *op. cit.*

⁹⁷ SIONNEAU Bernard, « Réseaux conservateurs et nouvelle doctrine américaine de sécurité », in *Annuaire français de Relations Internationales*, volume IV, 2003

⁹⁸ DRAI Pierre-Olivier, in COURMONT Barthélémy, *op. cit.*, p.39

la vision la plus récente, qui a visiblement englobé et dépassé toutes les autres, de manière temporaire.

Le NSS ne reprend pas la formule d'« axe du mal », car il s'agit de la formulation d'une stratégie, et non d'un discours destiné au public. L'utilité pourtant avérée d'une formule-choc serait ici contreproductive. Cependant, le mot « mal » apparaît deux fois, sous forme d'adjectif, puis comme nom. A la page 5, on parle de « *evil designs of tyrants* », et page 11, le paragraphe introductif du troisième chapitre⁹⁹ reprend une déclaration du président George W. Bush faite à la cathédrale nationale de Washington, le 14 septembre 2001 : « *Just three days removed from these events, Americans do not yet have the distance of history. But our responsibility is already clear : to answer these attacks and rid the world of evil* ». La publication du NSS est donc une confirmation de la composante morale annoncée dans la formulation de l'axe du mal. Pierre-Olivier Draï estime qu'en fusionnant sous une seule définition les notions de moralité de l'Etat, de comportement de l'Etat à l'égard de la communauté internationale, et d'opposition aux Etats-Unis, la Maison Blanche établit un « *continuum entre la morale et l'action* »¹⁰⁰, autrement dit il y a une continuité entre le discours sur l'axe du mal et le NSS, qui est un préalable à l'action. Le NSS cite d'ailleurs les trois Etats, et uniquement ceux-là, dans ses observations.

David Frum parle du NSS comme du « *most ambitious rethink of American strategic doctrine since the beginning of the cold war* »¹⁰¹. Le NSS est la réponse stratégique à un nouveau contexte international. Il y est écrit que « *les concepts traditionnels de dissuasion n'auront pas d'effets contre un ennemi terroriste dont la tactique avouée est de détruire gratuitement et de cibler des innocents* »¹⁰². C'est donc l'abandon des stratégies antérieures, pour une réponse concrète à l'existence d'un axe du mal combinant terrorisme et armes de destruction massive. La conception que se font les Etats-Unis de leur sécurité a changé et l'attaque par surprise devient la règle. Désormais, il ne s'agit plus d'attendre que la menace se concrétise, mais il faut pouvoir maîtriser le temps du conflit¹⁰³. La sécurité américaine devient une sécurité préemptive. Pour Francesco Ragazzi, la *National Security Strategy* articule trois

⁹⁹ « *Strengthen alliances to defeat global terrorism and work to prevent attacks against us and our friends* »

¹⁰⁰ Ibid., p.40

¹⁰¹ FRUM David, *op. cit.*, chapitre « The right man », p.276

¹⁰² NSS, p.15

¹⁰³ « *We cannot let our enemies strike first* », George W. Bush, The White House, *National Security Strategy*

idées : l'idée de l'attaque « préemptive », l'idée de la guerre juste, sous-jacente dans la formule d'axe du mal, on l'a vu, et enfin l'idée de l'état d'exception à l'échelle internationale¹⁰⁴.

Ce tournant dans la réponse à apporter à l'existence d'un axe du mal est décrit par Pierre Hassner¹⁰⁵ comme une combinaison de trois éléments. Tout d'abord, un nouveau sentiment de vulnérabilité, lié aux attentats du onze septembre¹⁰⁶. Deuxièmement, il s'agirait d'une incompréhension devant l'hostilité du terrorisme et le manque de solidarité internationale face à l'ampleur du phénomène qui a accablé les Etats-Unis. Enfin, il faudrait considérer le sentiment d'une puissance sans pareil et infaillible¹⁰⁷. La guerre contre le terrorisme et son caractère préemptif deviennent subitement une politique étrangère claire et simple, digne de la « *clarté morale* »¹⁰⁸ affichée par le président américain. Elle est à la fois simple et universelle, et est présentée comme une position de bon sens. Le NSS est la confirmation que la formulation d'un axe du mal correspond à un unilatéralisme assumé dans le choix de l'attitude à adopter, et trouve ainsi sa raison d'être par rapport au concept plus ancien d'Etats voyous, pour lequel une certaine souplesse était de mise.

Enfin, le NSS identifie cinq critères pour désigner les Etats ennemis, critères que rappelle Pierre-Olivier Drai¹⁰⁹, et dont le dernier a pour lui le bénéfice de la clarté :

1. le mauvais traitement de la population et la corruption des dirigeants ;
2. le non-respect du droit international et la violation des traités ;
3. la volonté d'acquisition d'armes de destruction massive à des fins de conquêtes ou de chantage ;
4. le soutien au terrorisme ;
5. le rejet des droits de l'homme et la haine des Etats-Unis et de ce qu'ils représentent.

¹⁰⁴ RAGAZZI Francesco, « The National Security Strategy of the USA, ou la rencontre improbable de Grotius, Carl Schmitt et Philip K. Dick » in *Cultures & Conflits*, n°56, 2004

¹⁰⁵ HASSNER Pierre, « Les Etats-Unis, l'Empire de la force ou la force de l'Empire ? », in *Cahiers de Chaillot*, 2002 (Institut d'Etudes de Sécurité de l'U.E.), pp.9-10

¹⁰⁶ NSS p.31 : « *Ce que nous chérissons le plus, – notre liberté, nos villes, nos systèmes de mouvement et de vie moderne – sont vulnérables au terrorisme* »

¹⁰⁷ NSS p.1 : « *Les Etats-Unis possèdent une force et une influence inégalées et sans précédent dans le monde* »

¹⁰⁸ ANDRÉANI Gilles, HASSNER Pierre, « Morale et violence internationale », in la revue *Commentaire* n°111, automne 2005

¹⁰⁹ DRAI Pierre-Olivier, in COURMONT Barthélémy, *op. cit.*, p.39

Le rapport déterminant avec les Etats-Unis, implicite dans le discours sur l'état de l'Union, est à présent formulé, bien qu'il ne figure qu'en cinquième position. Notons surtout que ces critères sont à la fois un rappel (les critères 3 et 4) et une extrapolation des critères proposés par le discours sur l'état de l'Union quelques mois plus tôt. Ces deux critères sont un peu dilués dans cette nouvelle liste, qui concerne particulièrement l'Iraq. C'est en quelque sorte un retour aux arguments initiaux de David Frum, et une prise de conscience de l'insuffisance des critères du discours sur l'état de l'Union. Cependant, Pierre-Olivier Drai souligne à nouveau la faiblesse de cette liste, en estimant que « *si cette définition permet de mieux cerner les symptômes (...), elle ne permet pas de déterminer si une causalité existe entre les différents 'symptômes' et ne permet pas non plus de savoir si l'apparition d'un seul de ces 'symptômes' suffit* »¹¹⁰ à déterminer qu'un Etat fait partie de l'axe du mal. Cette confusion est celle qui existait déjà dans la formulation de l'axe du mal.

Face à un ennemi dont la nature est incompatible avec les valeurs défendues par les Etats-Unis, on l'a vu avec la définition du mal absolu, la seule solution est l'action. Cette nécessité d'agir tout de suite, de façon préemptive, redéfinit profondément la doctrine de la sécurité américaine. Mais paradoxalement, la sécurité absolue ne passe pas par « *l'élimination systématique de tous les fiefs de l'axe du mal* »¹¹¹. Dans leur tout dernier livre, *An end to evil*¹¹², Richard Perle et David Frum prônent une attitude plus ferme par exemple envers l'Arabie saoudite, et réitèrent l'urgence d'agir agressivement en Iran et en Corée du Nord. Mais ils ne seront pas suivis sur ce dernier point. C'est ce que l'on va voir à présent.

B. L'ADAPTATION AUX SITUATIONS CONCRETES

Selon Pierre-Olivier Drai, la réponse américaine à l'existence d'Etats ennemis peut être, pour l'essentiel, de deux types : soit une « *réponse nationale* » (la mobilisation des Etats-Unis ou de la communauté internationale contre un Etat), soit une « *réponse systémique* », c'est-à-dire la mobilisation de la communauté internationale agissant en vertu d'une grille de

¹¹⁰ DRAI Pierre-Olivier, in COURMONT Barthélémy, *op. cit.*, p.40

¹¹¹ VAÏSSE Justin, « La nouvelle politique étrangère américaine », in *Politique Internationale* n°99, Printemps 2003

¹¹² FRUM David, PERLE Richard, *An End to Evil: How to Win the War on Terror*, 2003

lecture thématique (à savoir la lutte contre le terrorisme ou la lutte contre la prolifération)¹¹³. La réponse américaine à l'axe du mal, elle, relève davantage dans un premier temps d'une approche systémique. C'est bien cette vision qui est décrite par la *National Security Strategy* de 2002.

Mais dans un second temps, il y a un glissement vers une approche nationale. Le centre des attentions se déplace successivement d'Etat en Etat, et le traitement des Etats de l'axe du mal se fait bien au cas par cas. L'existence de réalités différentes, artificiellement réunies dans l'expression « axe du mal », semble refaire surface lorsqu'il s'agit de traiter ces réalités. Une stratégie plurielle s'impose. C'est d'ailleurs le sous-titre de l'ouvrage *Washington et les Etats voyous*. Si englober des Etats sous une même formule donne l'illusion d'une homogénéité des ennemis, un traitement uniforme est impossible. Il ne serait pas à propos ici de revenir sur le détail de la guerre en Iraq ou des crises sur le nucléaire iranien ou nord-coréen. Cependant, on ne peut pas ne pas relever qu'à défaut de trouver ce qui est commun aux Etats de l'axe du mal, il est presque plus pertinent de relever leurs différences, et parmi elles leur traitement.

Dès la prononciation du discours sur l'état de l'Union, les analystes savent que les trois Etats visés ne feront pas l'objet des mêmes pressions. On a vu avec David Frum, que l'Iran a été ajouté tardivement, et la Corée du Nord plus encore. L'ordre dans lequel ces pays ont rejoint l'axe du mal au cours des réflexions américaines correspond à un ordre d'importance.

LA COREE DU NORD

Dès le 2 février 2002, le journal *Al-Nahar* note que George W. Bush a déjà « *manifesté une certaine souplesse concernant Pyongyang, se montrant prêt à dialoguer si la Corée du Nord montrait qu'elle avait compris les menaces américaines, si elle retirait les armes conventionnelles de la zone neutre dans la presqu'île coréenne, et si elle cessait d'exporter des armes.* » Le journal *Al-Ahram* du 3 février développe cette même idée, lorsqu'il précise que de hauts responsables de l'administration américaine ont essayé de contenir les réactions négatives concernant le discours de George W. Bush. Le département d'Etat américain aurait insisté sur l'attachement de Washington à négocier avec la Corée du Nord n'importe où n'importe quand.

En avril 2003, un mémorandum secret de Donald Rumsfeld, Secrétaire d'Etat à la

¹¹³ DRAI Pierre-Olivier, in COURMONT Barthélémy, *op. cit.*, p.48

Défense, appelait ouvertement à un changement de régime en Corée du Nord, mais sa position ne sera pas suivie. L'inscription de la Corée du Nord dans les pays de l'axe du mal n'a pas radicalement changé la politique à son encontre. En effet, la Corée du Nord est le seul Etat de l'axe du mal « *officiellement désigné comme un ennemi par Washington – et qui se considère lui-même comme adversaire des Etats-Unis – à bénéficier d'un traitement diplomatique du différend* »¹¹⁴. George W. Bush lui-même estime qu'un règlement pacifique et multilatéral est préférable à « *l'unilatéralisme musclé* » qui fut pratiqué en Iraq. Pour Barthélémy Courmont, si les Etats-Unis ont adopté cette attitude conciliante, portée au dialogue, c'est qu'à l'inverse de l'Iraq, la capacité de nuisance de la Corée du Nord était inconnue¹¹⁵. Les autorités nord-coréennes, elles, ont pour objectif de négocier directement avec les Etats-Unis, en passant par-dessus les puissances régionales. La Corée du Nord met en avant la possibilité de monnayer l'abandon de son programme nucléaire, en échange de garanties concernant des accords économiques et énergétiques, ainsi qu'un pacte de non-agression, but récurrent du régime nord-coréen. Ainsi, malgré la radicalisation du régime nord-coréen en 2002, il y a finalement un déploiement d'efforts pour sortir de cet axe et échapper aux sanctions et pressions qui accompagnent cette rhétorique.

L'IRAN

Si les critères pour inclure l'Iran dans l'axe du mal étaient le terrorisme et les armes de destruction massive, c'est la question du programme nucléaire qui devient la préoccupation dominante des Etats-Unis à partir des premières révélations de l'été 2002. En effet, le 14 août 2002, Alireza Jafarzadeh, un dissident iranien, révèle l'existence de deux sites nucléaires inconnus, une installation d'enrichissement de l'uranium à Natanz (dont une partie est souterraine) et une installation à l'eau lourde à Arak. Cet aspect a progressivement éclipsé les autres griefs américains à l'encontre de Téhéran, notamment le terrorisme et l'opposition au processus de paix israélo-palestinien. Il y a donc eu une évolution depuis le discours sur l'axe du mal, évolution que l'on notait déjà dans le NSS. La nucléarisation de l'Iran est présentée par les Etats-Unis comme une hypothèse inenvisageable.

Mais surtout, pour Alexandre Hummel, le cas iranien achève de « *sanctionner l'échec d'une politique étrangère globalisante [caractérisée par la formule d'axe du mal] qui prétendait dépasser les caractéristiques propres à chaque adversaire et réaffirmer la*

¹¹⁴ COURMONT Barthélémy, *op. cit.*, p.124

¹¹⁵ Ibid.

pertinence universelle du modèle démocratique ainsi que les vertus de la dissymétrie »¹¹⁶. Le cas iranien est donc une limite au traitement concret de l'axe du mal.

L'IRAQ

L'Iraq sera le premier – et à ce jour l'unique – terrain d'application. Pour ce pays, la formule d'axe du mal est autant une rhétorique qui justifie une guerre que l'annonce même de cette guerre.

L'Iraq a fait l'objet de l'intervention militaire que l'on sait, et le régime de Saddam Hussein a été renversé par la force le 9 avril 2003 soit un peu plus d'un an après le discours sur l'axe du mal. Il ne s'agit pas ici de revenir sur des événements connus de tous. Mais le cas de l'Iraq est la preuve que l'efficacité et le succès de la rhétorique de l'axe du mal étaient indépendants de la pertinence des critères posés initialement pour définir cet axe du mal. En effet, l'argument selon lequel l'Iraq pourrait doter un groupe terroriste allié d'armes de destruction massive s'est avéré faux. Les liens entre le régime iraquien et le terrorisme international sont, on l'a vu, inexistants. Par ailleurs, le 29 juin 2007, le Conseil de Sécurité adopte la résolution 1762, mettant fin au mandat des inspecteurs chargés de découvrir et de démanteler les fameuses armes de destruction massive du régime de Saddam Hussein. Elle met aussi un terme aux mandats des organismes qu'il avait créés en 1991, au lendemain de la première guerre du Golfe, afin de découvrir et démanteler les programmes biologiques, chimiques, nucléaires et balistiques de l'Iraq. Demetrius Perricos, le président exécutif de l'UNMOVIC (la Commission de contrôle, de vérification et d'inspection des Nations unies), a présenté devant les membres du Conseil de Sécurité le rapport final de son équipe, et a rappelé les conclusions émises après la fin des inspections sur le terrain : il n'y a pas eu de renouveau des programmes biologiques, chimiques et balistiques iraqiens après 1991.

Ces faits et les difficultés des Américains en Iraq invalident l'approche offensive pour les deux colistiers de l'Iraq. L'intervention en Iraq a dévoilé les lacunes conceptuelles et les failles opérationnelles de cette notion d'axe du mal. On note toutefois que le traitement des Etats de l'axe du mal a été évolutif et pragmatique. Juliette Kayyem, ancien membre de la commission sur le terrorisme, écrit dans le *Los Angeles Times* qu'après la guerre en Iraq, la terminologie guerrière est totalement dépassée, avant de s'interroger : « *Faut-il y voir un*

¹¹⁶ HUMMEL Alexandre, in COURMONT Barthélémy, *op. cit.*, p.149

changement de politique ou s'agit-il d'un simple changement de rhétorique ? »¹¹⁷. C'est cette actualité (ou non) de la formule d'axe du mal que nous allons voir à présent.

¹¹⁷ KAYYEM Juliette, *Los Angeles Times*, in *Courrier international* n°775 du 8 au 14 septembre 2005.

3. ACTUALITE DE LA FORMULE DE L'AXE DU MAL

John Robert Bolton, chargé de 2001 à 2005 des questions de désarmement dans le gouvernement de George W. Bush, a très tôt pris une certaine liberté dans l'interprétation de l'axe du mal. Dans son discours du 6 mai 2002, il y inclut, on l'a vu, trois nouveaux Etats, la Syrie, Cuba et la Libye. Cela a souvent été interprété comme une réelle extension de l'axe du mal originel et comme la preuve d'une possible adaptation de l'axe du mal à une nouvelle réalité. L'établissement par l'administration Bush de critères assez flous a en effet pu être entendu comme une manière de maintenir une pression diffuse sur tous les « Etats voyous », ou comme une porte de sortie pour éventuellement élargir la liste en fonction des évènements.

En réalité, l'interprétation prônée par John Bolton n'a pas été retenue. L'axe du mal est resté l'association de critères vagues et d'une liste limitative d'Etats.

Par ailleurs, après la chute de Saddam Hussein, soit un an seulement après le discours sur l'état de l'Union, l'expression d'axe du mal disparaît du vocabulaire politique¹¹⁸. On peut se demander pourquoi elle n'a pas pu évoluer, s'adapter à la nouvelle situation géopolitique et accepter l'ajout de nouveaux Etats ennemis des Etats-Unis, et le retrait de ceux ayant perdu en dangerosité. Les journalistes ont d'ailleurs été tentés par une telle démarche. Ainsi, le 25 avril 2008, le *Journal du Dimanche* intitulait un de ses articles « Corée du Nord-Syrie : Nouvel axe du mal ? ».

Bien au contraire, l'axe du mal est resté une expression très temporaire, limitée à la fois dans l'espace et dans le temps. C'est peut-être la raison même de son relatif succès. Le mot axe impliquant un lien entre les trois Etats, lorsque l'un d'eux tombe, l'axe n'est plus, et l'actualiser lui ôterait toute crédibilité. Mais l'actualisation de l'axe du mal est aussi impossible de par sa nature. Mettre à jour la liste des pays de l'axe du mal serait introduire une gradation dans le Mal ce qui affaiblirait l'absolu du Mal. L'axe du mal donne l'impression d'avoir été taillé sur mesure pour ces trois Etats. Ainsi André Kaspi constate que l'axe du mal est aujourd'hui détérioré.

Mais en étant plus pragmatique, la fin de l'axe du mal est aussi la fin de son utilité. Il est difficile de parler de victoire ou d'échec contre l'axe du mal. Cela dépend du sens que l'on donne à cette formule. Ainsi Donald Rumsfeld s'exclamait : « *Les États-Unis se sentiront*

¹¹⁸ SEGELL Glen, *Axis of Evil and Rogue States : The Bush Administration 2000-2004*, 2005

victorieux dans leur lutte contre l'Axe du Mal le jour où plus personne ne menacera le mode de vie américain ». De manière plus objective, on peut dire que les buts atteints n'étaient pas exactement ceux visés originellement. Mais indéniablement, la situation a changé pour les trois Etats concernés, soit par le biais d'une guerre et d'un renversement de régime, soit par diverses pressions, ou encore des négociations pour un éventuel retour dans la communauté internationale. Néanmoins, pour la plupart des analystes, le renoncement à la rhétorique de l'axe du mal correspond bien plus à un changement de politique. Il s'agirait d'un aveu d'échec de la part d'un gouvernement qui s'est lié les mains en ne voulant s'entretenir qu'avec ses amis. C'est l'avis de Daniel P. Serwer, vice-président de l'Institut de la paix des Etats-Unis et ancien directeur général du Groupe d'étude sur l'Iraq. Pour lui, « *La question n'est pas de savoir si c'est la fin de l'axe du mal ; celui-ci est toujours d'actualité. [...] La question est de savoir si le concept, tel qu'il s'est appliqué jusqu'ici, est caduc. Or il est tout à fait clair pour moi que, pour obtenir certaines choses, il faut s'entretenir directement avec les parties intéressées* »¹¹⁹. Ainsi la rhétorique de l'axe du mal n'est plus employée dans la sphère politique.

Pourtant, les critères ont subsisté, à la fois pour les deux Etats de l'axe du mal restant, et pour ceux sur lesquels il fallait augmenter la pression. Un rapport du Département d'Etat sur le terrorisme dans le monde en 2004, rendu public le 27 avril 2005¹²⁰ recycle les arguments employés pour justifier l'axe du mal, à savoir la combinaison du soutien au terrorisme et de la volonté d'acquérir des armes de destruction massive. Paradoxalement, ce rapport est aussi l'aveu du choix de critères inadaptés aux pays visés par la rhétorique de l'axe du mal.

Par exemple, il est noté que « *la République populaire démocratique de Corée n'a, à nos connaissances, soutenu aucun acte terroriste depuis la destruction par explosif d'un avion de ligne coréen en 1987* ». Cependant, comme pour justifier les accusations tout de même portées contre elle, on lui reproche de n'avoir pas pris de véritables mesures visant à collaborer à la lutte internationale contre le terrorisme, alors qu'elle est partie à six conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme. Ce même rapport accuse Cuba, l'Iran et la Syrie d'avoir continué, en 2004, à maintenir des liens avec le terrorisme,

¹¹⁹ « Faut-il croire au revirement diplomatique de Washington ? » in *Courrier international* n°853 du 8 au 14 mars 2007.

¹²⁰ <http://usinfo.state.gov/fr/Archive/2005/Apr/29-210274.html>

tandis que la Libye et le Soudan, eux, ont pris d'importantes mesures visant à collaborer à la lutte mondiale contre ce fléau. Le document poursuit au sujet des premiers pays : « *Le plus inquiétant est que ces pays ont également les moyens de fabriquer des armes de destruction massive et d'autres technologies nocives qui pourraient tomber entre les mains de terroristes.* ».

En ce qui concerne l'Iran, le jugement est plus sévère et très proche de celui de 2002 : « *L'Iran est resté en 2004 l'État qui soutenait le plus activement le terrorisme. Le Corps de garde révolutionnaire islamique et le ministère du renseignement et de la sécurité ont contribué à planifier et à appuyer des actes de terrorisme et ont continué à exhorter divers groupes à poursuivre leurs objectifs en recourant au terrorisme* »¹²¹.

Mais malgré la persistance des objectifs américains, on ne peut oublier que le caractère combatif de la formule d'axe du mal n'a pu naître qu'à la faveur des attentats du 11 septembre 2001. Cette rhétorique est marquée par son époque, et il semble aujourd'hui qu'il faille inventer de nouveaux outils.

Dans un premier temps, l'administration américaine a choisi de revenir au concept d'Etats voyous. Ce dernier n'avait jamais vraiment disparu, mais il n'était plus utilisé que comme force d'appoint, pour venir renforcer ponctuellement la rhétorique sur l'axe du mal. Depuis le discours du 29 janvier 2002, l'emploi du terme « voyou » pour qualifier ce trio d'Etats s'est en effet multiplié dans les discours de nombreux officiels de l'administration républicaine¹²². L'axe du mal était en réalité une sélection d'Etats voyous, pour lesquels le choix de la force restait une menace possible et plus présente que pour les Etats voyous en général.

On peut se demander pourquoi ce concept d'Etats voyous semble être plus résistant. L'expression de *Rogue state* est née au Royaume-Uni dès les années 1960 au sujet de l'Inde. Mais dans le concept tel qu'il est utilisé aux Etats-Unis depuis l'administration Clinton, le terrorisme et la prolifération sont des pathologies de l'Etat parmi d'autres. Ainsi il peut s'agir aussi bien d'un Etat agresseur que d'un Etat tricheur dans le domaine économique ou

¹²¹ Il est cité à la suite de cet extrait que l'Iran a refusé de « *traduire en justice des membres hauts placés d'Al-Qaïda détenus en 2003* », « *a continué à encourager ostensiblement le terrorisme anti-Israélien* », et « *a poursuivi diverses politiques en Iraq en 2004* » en fournissant « *des fonds, un passage sécurisé et des armes à des insurgés, dont des forces de Muqtada al-Sadr* ».

¹²² DAVID Charles-Philippe, LÉVESQUE Etienne, TOUREILLE Julien, in COURMONT Barthélémy, *op. cit.*, chapitre « L'échec de la réponse militaire : les administrations américaines de l'après-guerre froide face aux Etats voyous », p.53

commercial. En dépit du vague que la notion recouvre, et peut-être grâce à cela, c'est une expression souple, facile à retenir, et qui surtout, selon les différents sens que l'on veut lui donner, décrit précisément une forme de réalité. L'axe du mal, lui, est marqué par le 11 septembre, et l'accent est donc mis sur le soutien au terrorisme.

Ce concept d'Etat voyou n'est pas éclipsé non plus par des expressions plus récentes caractérisant ces Etats souffrant de troubles comportementaux, à savoir « *problem state* » ou encore « *outpost of tyranny* » (avant-poste de la tyrannie), expression employée par Condoleezza Rice le 18 janvier 2005 pour désigner des Etats (Belarus, Myanmar, Cuba, Iran, Corée du Nord, Zimbabwe) méprisant la démocratie et les droits de l'homme. Cette formule fait référence en priorité au régime politique interne, à la différence de l'axe du mal. Avec ces deux nouveaux critères, la liste des Etats peut être plus étendue. Notons toutefois que ces critères sont une partie de ceux énumérés dans la *National Security Strategy* de 2002, et qu'il ne s'agit donc pas d'une nouveauté.

Le succès du concept d'Etats voyous tient enfin au fait que la liste soit évolutive. On peut en entrer comme en sortir. Aujourd'hui, après les négociations à six avec la Corée du Nord, les principaux Etats voyous sont la Syrie et l'Iran. Cuba est un cas à part, car n'a jamais été accusé de menacer les relations internationales et n'a une relation très négative qu'avec les Etats-Unis. La Libye, elle, disparaît officiellement de la liste américaine des Etats soutenant le terrorisme en mai 2006. Cela correspond aussi à la nécessité pour les Etats-Unis de faire d'anciens adversaires de nouveaux partenaires dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

CONCLUSION

L'axe du mal a correspondu à une moralisation des relations internationales au lendemain des attentats du 11 septembre 2001. Pour Alexandre Hummel, des concepts comme l'axe du mal sont des « *incongruités stratégiques puisqu'ils ne partent pas de la connaissance de l'adversaire mais révèlent au contraire une tendance à faire entrer celui-ci dans des grilles préconçues. L'autre faiblesse de ces concepts est qu'ils ne permettent pas de déboucher sur une politique autre que la dénonciation* »¹²³. Si l'axe du mal a été un bon slogan, car relayé massivement par les médias, il n'a pas correspondu à une politique cohérente. Il s'agissait d'une catégorie conceptuelle fondée sur des présupposés subjectifs. Cependant, au-delà d'une rhétorique nouvelle, l'axe du mal était bien aussi l'annonce d'une politique nouvelle.

Malgré ces défauts dans la conception de la formule d'axe du mal, il faut reconnaître un relatif succès à cette rhétorique. Nous ne reviendrons pas sur les conséquences sur le terrain de cette formule. Mais son succès, en tant que rhétorique des relations internationales, se note également par son emploi par d'autres acteurs politiques.

La formule a par exemple inspiré le discours politique israélien. En janvier 2006, le ministre de la Défense israélien Shaul Mofaz dénonce, à la suite d'un attentat suicide à Tel Aviv, « *l'axe de la terreur qui opère entre l'Iran et la Syrie* ». Puis en avril 2006, l'ambassadeur israélien aux Nations Unies Dan Gillerman met en garde contre « *un nouvel axe de la terreur* », élargi : l'Iran, la Syrie et le Hamas. Il répète l'expression devant l'ONU lors de la crise libanaise. Trois mois plus tard enfin, Gideon Meir, directeur général pour les médias et les affaires publiques au ministère des Affaires Etrangères, stigmatise un axe de la terreur et de la haine (retour à la formule initiale de David Frum). L'utilisation de la formule par Israël corrige en fait l'un des défauts de l'emploi fait par les Etats-Unis, puisqu'elle associe cette fois-ci aussi bien Etats qu'organisations jugées terroristes. Cela prouve avant tout la souplesse de la formule.

Mais cette dernière a aussi été reprise telle quelle, par les ennemis même des Etats-Unis.

¹²³ HUMMEL Alexandre, « Comment peut-on être persan ? Les Etats-Unis face à la singularité iranienne », in COURMONT Barthélémy, *op. cit.*, p.157

Le président vénézuélien Hugo Chávez a parlé d'axe du mal en désignant « *Washington et ses alliés* », en opposition à un « *axe du bien* » comprenant le Venezuela, Cuba, et la Bolivie. Plus frappant encore, le Général iranien Yahya Rahim Safavi, chef du corps des gardes révolutionnaires, parle lui de « vrai axe du mal », pour désigner les États-Unis, la Grande-Bretagne et Israël.

Enfin, le 15 avril 2008, au lendemain de son élection en tant que Président du Conseil en Italie, Silvio Berlusconi exprimait sa volonté de faire « *l'armée du bien* » contre « *l'armée du mal* », symbole que cette rhétorique, même partiellement amputée, a encore un avenir certain.

On peut noter dans toutes ces références, comme dans la formule d'axe du mal, une tendance à la simplification d'une réalité complexe en un problème moral simple. Il s'agit là à la fois de la principale limite et de l'avantage de la rhétorique de l'axe du mal.

ANNEXE 1

THE PRESIDENT'S STATE OF THE UNION ADDRESS

The United States Capitol, Washington, D.C., le 29 janvier 2002

9:15 P.M.

THE PRESIDENT : Thank you very much. Mr. Speaker, Vice President Cheney, members of Congress, distinguished guests, fellow citizens : As we gather tonight, our nation is at war, our economy is in recession, and the civilized world faces unprecedented dangers. Yet the state of our Union has never been stronger. (Applause.)

President George W. Bush delivers the State of the Union address before a joint session of congress at the Capitol, Tuesday, Jan 29, 2002. We last met in an hour of shock and suffering. In four short months, our nation has comforted the victims, begun to rebuild New York and the Pentagon, rallied a great coalition, captured, arrested, and rid the world of thousands of terrorists, destroyed Afghanistan's terrorist training camps, saved a people from starvation, and freed a country from brutal oppression. (Applause.)

The American flag flies again over our embassy in Kabul. Terrorists who once occupied Afghanistan now occupy cells at Guantanamo Bay. (Applause.) And terrorist leaders who urged followers to sacrifice their lives are running for their own. (Applause.)

America and Afghanistan are now allies against terror. We'll be partners in rebuilding that country. And this evening we welcome the distinguished interim leader of a liberated Afghanistan: Chairman Hamid Karzai. (Applause.)

The last time we met in this chamber, the mothers and daughters of Afghanistan were captives in their own homes, forbidden from working or going to school. Today women are free, and are part of Afghanistan's new government. And we welcome the new Minister of Women's Affairs, Doctor Sima Samar. (Applause.) Timeline Image Map

Our progress is a tribute to the spirit of the Afghan people, to the resolve of our coalition, and to the might of the United States military. (Applause.) When I called our troops into action, I did so with complete confidence in their courage and skill. And tonight, thanks to them, we are winning the war on terror. (Applause.) The man and women of our Armed Forces have delivered a message now clear to every enemy of the United States: Even 7,000 miles away, across oceans and continents, on mountaintops and in caves -- you will not escape the justice of this nation. (Applause.)

For many Americans, these four months have brought sorrow, and pain that will never completely go away. Every day a retired firefighter returns to Ground Zero, to feel closer to his two sons who died there. At a memorial in New York, a little boy left his football with a note for his lost father: Dear Daddy, please take this to heaven. I don't want to play football until I can play with you again some day.

Last month, at the grave of her husband, Michael, a CIA officer and Marine who died in Mazur-e-Sharif, Shannon Spann said these words of Farewell : "Semper Fi, my love." Shannon is with us tonight. (Applause.)

Shannon, I assure you and all who have lost a loved one that our cause is just, and our country will never forget the debt we owe Michael and all who gave their lives for freedom.

Our cause is just, and it continues. Our discoveries in Afghanistan confirmed our worst fears, and showed us the true scope of the task ahead. We have seen the depth of our enemies' hatred in videos, where they laugh about the loss of innocent life. And the depth of their hatred is equaled by the madness of the destruction they design. We have found diagrams of American nuclear power plants and public water facilities, detailed instructions for making chemical weapons, surveillance maps of American cities, and thorough descriptions of landmarks in America and throughout the world.

What we have found in Afghanistan confirms that, far from ending there, our war against terror is only beginning. Most of the 19 men who hijacked planes on September the 11th were trained in Afghanistan's camps, and so were tens of thousands of others. Thousands of dangerous killers, schooled in the methods of murder, often supported by outlaw regimes, are now spread throughout the world like ticking time bombs, set to go off without warning.

Thanks to the work of our law enforcement officials and coalition partners, hundreds of terrorists have been arrested. Yet, tens of thousands of trained terrorists are still at large. These enemies view the entire world as a battlefield, and we must pursue them wherever they are. (Applause.) So long as training camps operate, so long as nations harbor terrorists, freedom is at risk. And America and our allies must not, and will not, allow it. (Applause.)

Our nation will continue to be steadfast and patient and persistent in the pursuit of two great objectives. First, we will shut down terrorist camps, disrupt terrorist plans, and bring terrorists to justice. And, second, we must prevent the terrorists and regimes who seek chemical, biological or nuclear weapons from threatening the United States and the world. (Applause.)

Our military has put the terror training camps of Afghanistan out of business, yet camps still exist in at least a dozen countries. A terrorist underworld -- including groups like Hamas, Hezbollah, Islamic Jihad, Jaish-i-Mohammed -- operates in remote jungles and deserts, and hides in the centers of large cities.

While the most visible military action is in Afghanistan, America is acting elsewhere. We now have troops in the Philippines, helping to train that country's armed forces to go after terrorist cells that have executed an American, and still hold hostages. Our soldiers, working with the Bosnian government, seized terrorists who were plotting to bomb our embassy. Our Navy is patrolling the coast of Africa to block the shipment of weapons and the establishment of terrorist camps in Somalia.

My hope is that all nations will heed our call, and eliminate the terrorist parasites who threaten their countries and our own. Many nations are acting forcefully. Pakistan is now cracking down on terror, and I admire the strong leadership of President Musharraf. (Applause.)

But some governments will be timid in the face of terror. And make no mistake about it: If they do not act, America will. (Applause.)

Our second goal is to prevent regimes that sponsor terror from threatening America or our friends and allies with weapons of mass destruction. Some of these regimes have been pretty quiet since September the 11th. But we know their true nature. North Korea is a regime arming with missiles and weapons of mass destruction, while starving its citizens.

Iran aggressively pursues these weapons and exports terror, while an unelected few repress the Iranian people's hope for freedom.

Iraq continues to flaunt its hostility toward America and to support terror. The Iraqi regime has plotted to develop anthrax, and nerve gas, and nuclear weapons for over a decade. This is a regime that has already used poison gas to murder thousands of its own citizens -- leaving the bodies of mothers huddled over their dead children. This is a regime that agreed to international inspections -- then kicked out the inspectors. This is a regime that has something to hide from the civilized world.

States like these, and their terrorist allies, constitute an axis of evil, arming to threaten the peace of the world. By seeking weapons of mass destruction, these regimes pose a grave and growing danger. They could provide these arms to terrorists, giving them the means to match their hatred. They could attack our allies or attempt to blackmail the United States. In any of these cases, the price of indifference would be catastrophic.

We will work closely with our coalition to deny terrorists and their state sponsors the materials, technology, and expertise to make and deliver weapons of mass destruction. We will develop and deploy effective missile defenses to protect America and our allies from sudden attack. (Applause.) And all nations should know: America will do what is necessary to ensure our nation's security.

We'll be deliberate, yet time is not on our side. I will not wait on events, while dangers gather. I will not stand by, as peril draws closer and closer. The United States of America will not permit the world's most dangerous regimes to threaten us with the world's most destructive weapons. (Applause.)

Our war on terror is well begun, but it is only begun. This campaign may not be finished on our watch -- yet it must be and it will be waged on our watch.

We can't stop short. If we stop now -- leaving terror camps intact and terror states unchecked -- our sense of security would be false and temporary. History has called America and our allies to action, and it is both our responsibility and our privilege to fight freedom's fight. (Applause.)

Our first priority must always be the security of our nation, and that will be reflected in the budget I send to Congress. My budget supports three great goals for America: We will win this war; we'll protect our homeland; and we will revive our economy.

September the 11th brought out the best in America, and the best in this Congress. And I join the American people in applauding your unity and resolve. (Applause.) Now Americans deserve to have this same spirit directed toward addressing problems here at home. I'm a proud member of my party -- yet as we act to win the war, protect our people, and create jobs in America, we must act, first and foremost, not as Republicans, not as Democrats, but as Americans. (Applause.)

It costs a lot to fight this war. We have spent more than a billion dollars a month -- over \$30 million a day -- and we must be prepared for future operations. Afghanistan proved that expensive precision weapons defeat the enemy and spare innocent lives, and we need more of them. We need to replace aging aircraft and make our military more agile, to put our troops anywhere in the world quickly and safely. Our men and women in uniform deserve the best weapons, the best equipment, the best training -- and they also deserve another pay raise. (Applause.)

My budget includes the largest increase in defense spending in two decades -- because while the price of freedom and security is high, it is never too high. Whatever it costs to defend our country, we will pay. (Applause.)

The next priority of my budget is to do everything possible to protect our citizens and strengthen our nation against the ongoing threat of another attack. Time and distance from the events of September the 11th will not make us safer unless we act on its lessons. America is no longer protected by vast oceans. We are protected from attack only by vigorous action abroad, and increased vigilance at home.

My budget nearly doubles funding for a sustained strategy of homeland security, focused on four key areas: bioterrorism, emergency response, airport and border security, and improved intelligence. We will develop vaccines to fight anthrax and other deadly diseases. We'll increase funding to help states and communities train and equip our heroic police and firefighters. (Applause.) We will improve intelligence collection and sharing, expand patrols at our borders, strengthen the security of air travel, and use technology to track the arrivals and departures of visitors to the United States. (Applause.)

Homeland security will make America not only stronger, but, in many ways, better. Knowledge gained from bioterrorism research will improve public health. Stronger police and fire departments will mean safer neighborhoods. Stricter border enforcement will help combat illegal drugs. (Applause.) And as government works to better secure our homeland, America will continue to depend on the eyes and ears of alert citizens.

A few days before Christmas, an airline flight attendant spotted a passenger lighting a match. The crew and passengers quickly subdued the man, who had been trained by al Qaeda and was armed with explosives. The people on that plane were alert and, as a result, likely saved nearly 200 lives. And tonight we welcome and thank flight attendants Hermis Moutardier and Christina Jones. (Applause.)

Once we have funded our national security and our homeland security, the final great priority of my budget is economic security for the American people. (Applause.) To achieve these great national objectives -- to win the war, protect the homeland, and revitalize our economy -- our budget will run a deficit that will be small and short-term, so long as Congress restrains spending and acts in a fiscally responsible manner. (Applause.) We have clear priorities and we must act at home with the same purpose and resolve we have shown overseas: We'll prevail in the war, and we will defeat this recession. (Applause.)

Americans who have lost their jobs need our help and I support extending unemployment benefits and direct assistance for health care coverage. (Applause.) Yet, American workers want more than unemployment checks -- they want a steady paycheck. (Applause.) When America works, America prospers, so my economic security plan can be summed up in one word: jobs. (Applause.)

Good jobs begin with good schools, and here we've made a fine start. (Applause.) Republicans and Democrats worked together to achieve historic education reform so that no child is left behind. I was proud to work with members of both parties: Chairman John Boehner and Congressman George Miller. (Applause.) Senator Judd Gregg. (Applause.) And I was so proud of our work, I even had nice things to say about my friend, Ted Kennedy. (Laughter and applause.) I know the folks at the Crawford coffee shop couldn't believe I'd say such a thing -- (laughter) -- but our work on this bill shows what is possible if we set aside posturing and focus on results. (Applause.)

There is more to do. We need to prepare our children to read and succeed in school with improved Head Start and early childhood development programs. (Applause.) We must upgrade our teacher colleges and teacher training and launch a major recruiting drive with a great goal for America: a quality teacher in every classroom. (Applause.)

Good jobs also depend on reliable and affordable energy. This Congress must act to encourage conservation, promote technology, build infrastructure, and it must act to increase energy production at home so America is less dependent on foreign oil. (Applause.)

Good jobs depend on expanded trade. Selling into new markets creates new jobs, so I ask Congress to finally approve trade promotion authority. (Applause.) On these two key issues, trade and energy, the House of Representatives has acted to create jobs, and I urge the Senate to pass this legislation. (Applause.)

Good jobs depend on sound tax policy. (Applause.) Last year, some in this hall thought my tax relief plan was too small; some thought it was too big. (Applause.) But when the checks arrived in the mail, most Americans thought tax relief was just about right. (Applause.) Congress listened to the people and responded by reducing tax rates, doubling the child credit, and ending the death tax. For the sake of long-term growth and to help Americans plan for the future, let's make these tax cuts permanent. (Applause.)

The way out of this recession, the way to create jobs, is to grow the economy by encouraging investment in factories and equipment, and by speeding up tax relief so people have more money to spend. For the sake of American workers, let's pass a stimulus package. (Applause.)

Good jobs must be the aim of welfare reform. As we reauthorize these important reforms, we must always remember the goal is to reduce dependency on government and offer every American the dignity of a job. (Applause.)

Americans know economic security can vanish in an instant without health security. I ask Congress to join me this year to enact a patients' bill of rights -- (applause) -- to give uninsured workers credits to help buy health coverage -- (applause) -- to approve an historic increase in the spending for veterans' health -- (applause) -- and to give seniors a sound and modern Medicare system that includes coverage for prescription drugs. (Applause.)

A good job should lead to security in retirement. I ask Congress to enact new safeguards for 401K and pension plans. (Applause.) Employees who have worked hard and saved all their lives should not have to risk losing everything if their company fails. (Applause.) Through stricter accounting standards and tougher disclosure requirements, corporate America must be made more accountable to employees and shareholders and held to the highest standards of conduct. (Applause.)

Retirement security also depends upon keeping the commitments of Social Security, and we will. We must make Social Security financially stable and allow personal retirement accounts for younger workers who choose them. (Applause.)

Members, you and I will work together in the months ahead on other issues: productive farm policy -- (applause) -- a cleaner environment -- (applause) -- broader home ownership, especially among minorities -- (applause) -- and ways to encourage the good work of charities and faith-based groups. (Applause.) I ask you to join me on these important domestic issues in the same spirit of cooperation we've applied to our war against terrorism. (Applause.)

During these last few months, I've been humbled and privileged to see the true character of this country in a time of testing. Our enemies believed America was weak and materialistic, that we would splinter in fear and selfishness. They were as wrong as they are evil. (Applause.)

The American people have responded magnificently, with courage and compassion, strength and resolve. As I have met the heroes, hugged the families, and looked into the tired faces of rescuers, I have stood in awe of the American people.

And I hope you will join me -- I hope you will join me in expressing thanks to one American for the strength and calm and comfort she brings to our nation in crisis, our First Lady, Laura Bush. (Applause.)

None of us would ever wish the evil that was done on September the 11th. Yet after America was attacked, it was as if our entire country looked into a mirror and saw our better selves. We were reminded that we are citizens, with obligations to each other, to our country, and to history. We began to think less of the goods we can accumulate, and more about the good we can do.

For too long our culture has said, "If it feels good, do it." Now America is embracing a new ethic and a new creed: "Let's roll." (Applause.) In the sacrifice of soldiers, the fierce brotherhood of firefighters, and the bravery and generosity of ordinary citizens, we have glimpsed what a new culture of responsibility could look like. We want to be a nation that serves goals larger than self. We've been offered a unique opportunity, and we must not let this moment pass. (Applause.)

My call tonight is for every American to commit at least two years -- 4,000 hours over the rest of your lifetime -- to the service of your neighbors and your nation. (Applause.) Many are already serving, and I thank you. If you aren't sure how to help, I've got a good place to start. To sustain and extend the best that has emerged in America, I invite you to join the new USA Freedom Corps. The Freedom Corps will focus on three areas of need: responding in case of crisis at home; rebuilding our communities; and extending American compassion throughout the world.

One purpose of the USA Freedom Corps will be homeland security. America needs retired doctors and nurses who can be mobilized in major emergencies; volunteers to help police and fire departments; transportation and utility workers well-trained in spotting danger.

Our country also needs citizens working to rebuild our communities. We need mentors to love children, especially children whose parents are in prison. And we need more talented teachers in troubled schools. USA Freedom Corps will expand and improve the good efforts of AmeriCorps and Senior Corps to recruit more than 200,000 new volunteers.

And America needs citizens to extend the compassion of our country to every part of the world. So we will renew the promise of the Peace Corps, double its volunteers over the next five years -- (applause) -- and ask it to join a new effort to encourage development and education and opportunity in the Islamic world. (Applause.)

This time of adversity offers a unique moment of opportunity -- a moment we must seize to change our culture. Through the gathering momentum of millions of acts of service and decency and kindness, I know we can overcome evil with greater good. (Applause.) And we have a great opportunity during this time of war to lead the world toward the values that will bring lasting peace.

All fathers and mothers, in all societies, want their children to be educated, and live free from poverty and violence. No people on Earth yearn to be oppressed, or aspire to servitude, or eagerly await the midnight knock of the secret police.

If anyone doubts this, let them look to Afghanistan, where the Islamic "street" greeted the fall of tyranny with song and celebration. Let the skeptics look to Islam's own rich history, with its centuries of learning, and tolerance and progress. America will lead by defending liberty and justice because they are right and true and unchanging for all people everywhere. (Applause.)

No nation owns these aspirations, and no nation is exempt from them. We have no intention of imposing our culture. But America will always stand firm for the non-negotiable demands of human dignity: the rule of law; limits on the power of the state; respect for women; private property; free speech; equal justice; and religious tolerance. (Applause.)

America will take the side of brave men and women who advocate these values around the world, including the Islamic world, because we have a greater objective than eliminating threats and containing resentment. We seek a just and peaceful world beyond the war on terror.

In this moment of opportunity, a common danger is erasing old rivalries. America is working with Russia and China and India, in ways we have never before, to achieve peace and prosperity. In every region, free markets and free trade and free societies are proving their power to lift lives. Together with friends and allies from Europe to Asia, and Africa to Latin America, we will demonstrate that the forces of terror cannot stop the momentum of freedom. (Applause.)

The last time I spoke here, I expressed the hope that life would return to normal. In some ways, it has. In others, it never will. Those of us who have lived through these challenging times have been changed by them. We've come to know truths that we will never question: evil is real, and it must be opposed. (Applause.) Beyond all differences of race or creed, we are one country, mourning together and facing danger together. Deep in the American character, there is honor, and it is stronger than cynicism. And many have discovered again that even in tragedy -- especially in tragedy -- God is near. (Applause.)

In a single instant, we realized that this will be a decisive decade in the history of liberty, that we've been called to a unique role in human events. Rarely has the world faced a choice more clear or consequential.

Our enemies send other people's children on missions of suicide and murder. They embrace tyranny and death as a cause and a creed. We stand for a different choice, made long

ago, on the day of our founding. We affirm it again today. We choose freedom and the dignity of every life. (Applause.)

Steadfast in our purpose, we now press on. We have known freedom's price. We have shown freedom's power. And in this great conflict, my fellow Americans, we will see freedom's victory.

Thank you all. May God bless. (Applause.)

END 10:03 P.M. EST

ANNEXE 2

BEYOND THE AXIS OF EVIL: ADDITIONAL THREATS FROM WEAPONS OF MASS DESTRUCTION

JOHN R. BOLTON,

Under Secretary for Arms Control and International Security

Remarks to the Heritage Foundation

Washington, DC

May 6, 2002

Thank you for asking me here to the Heritage Foundation. I'm pleased to be able to speak to you today about the Bush Administration's efforts to combat the proliferation of weapons of mass destruction. The spread of weapons of mass destruction (WMD) to state sponsors of terrorism and terrorist groups is, in my estimation, the gravest security threat we now face. States engaging in this behavior -- some of them parties to international treaties prohibiting such activities -- must be held accountable, and must know that only by renouncing terrorism and verifiably forsaking WMD can they rejoin the community of nations.

[...]

The Problem of Noncompliance

Multilateral agreements are important to our nonproliferation arsenal. This Administration strongly supports treaties such as the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT), the Chemical Weapons Convention, and the Biological Weapons Convention. But in order to be effective and provide the assurances they are designed to bring, they must be carefully and universally adhered to by all signatories. Therefore, strict compliance with existing treaties remains a major goal of our arms control policy.

This has been our aim in particular with the Biological Weapons Convention (BWC). In 1969, President Nixon announced that the United States would unilaterally renounce biological weapons. The U.S. example was soon followed by other countries, and by 1972 the BWC was opened for signature. This international treaty, to which more than 140 countries are parties, prohibits the development, production, stockpiling, acquisition or retention of biological and toxin weapons.

While the vast majority of the BWC's parties have conscientiously met their commitments, the United States is extremely concerned that several states are conducting offensive biological weapons programs while publicly avowing compliance with the agreement. To expose some of these violators to the international community, last November, I named publicly several states the U.S. government knows to be producing biological warfare agents in violation of the BWC.

Foremost is Iraq. Although it became a signatory to the BWC in 1972 and became a State Party in 1991, Iraq has developed, produced, and stockpiled biological warfare agents and weapons. The United States strongly suspects that Iraq has taken advantage of more than three years of no UN inspections to improve all phases of its offensive BW program. Iraq also

has developed, produced, and stockpiled chemical weapons, and shown a continuing interest in developing nuclear weapons and longer range missiles.

Next is North Korea. North Korea has a dedicated, national-level effort to achieve a BW capability and has developed and produced, and may have weaponized, BW agents in violation of the Convention. Despite the fact that its citizens are starving, the leadership in Pyongyang has spent large sums of money to acquire the resources, including a biotechnology infrastructure, capable of producing infectious agents, toxins, and other crude biological weapons. It likely has the capability to produce sufficient quantities of biological agents for military purposes within weeks of deciding to do so, and has a variety of means at its disposal for delivering these deadly weapons.

In January, I also named North Korea and Iraq for their covert nuclear weapons programs, in violation of the Nuclear Nonproliferation Treaty. This year, North Korea did not meet Congressional certification requirements because of its continued lack of cooperation with the International Atomic Energy Agency, its failure to make any progress toward implementing the North-South Joint Denuclearization Declaration as called for under the Agreed Framework, and for proliferating long-range ballistic missiles. Finally, we believe that North Korea has a sizeable stockpile of chemical weapons, and can manufacture all manner of CW agents.

Then comes Iran. Iran's biological weapons program began during the Iran-Iraq war, and accelerated after Tehran learned how far along Saddam Hussein had progressed in his own program. The Iranians have all of the necessary pharmaceutical expertise, as well as the commercial infrastructure needed to produce -- and hide -- a biological warfare program. The United States believes Iran probably has produced and weaponized BW agents in violation of the Convention. Again, Iran's BW program is complemented by an even more aggressive chemical warfare program, Iran's ongoing interest in nuclear weapons, and its aggressive ballistic missile research, development, and flight testing regimen.

President Bush named these three countries in his State of the Union address earlier this year as the world's most dangerous proliferators. "States like these, and their terrorist allies," he said, "constitute an axis of evil, arming to threaten the peace of the world. By seeking weapons of mass destruction, these regimes pose a grave and growing danger."

Trouble Ahead

Beyond the axis of evil, there are other rogue states intent on acquiring weapons of mass destruction -- particularly biological weapons. Given our vulnerability to attack from biological agents, as evidenced recently in the anthrax releases, it is important to carefully assess and respond to potential proliferators. Today, I want to discuss three other state sponsors of terrorism that are pursuing or who have the potential to pursue weapons of mass destruction or have the capability to do so in violation of their treaty obligations. While we will continue to use diplomatic efforts and multilateral regimes with these countries, it is important to review the challenges we face and to underline the issues that these states must address. As the President has said, "America will do what is necessary to ensure our nation's security. We'll be deliberate. Yet time is not on our side. I will not wait on events while dangers gather. I will not stand by as peril draws closer and closer."

First, Libya. There is no doubt that Libya continues its longstanding pursuit of nuclear weapons. We believe that since the suspension of UN sanctions against Libya in 1999, Libya has been able to increase its access to dual use nuclear technologies. Although Libya would need significant foreign assistance to acquire a nuclear weapon, Tripoli's nuclear infrastructure enhancement remains of concern. Qaddafi hinted at this in a recent (25 March) interview with Al-Jazirah when he said, "We demanded the dismantling of the weapons of mass destruction that the Israelis have; we must continue to demand that. Otherwise, the Arabs will have the right to possess that weapon."

Among its weapons of mass destruction programs, Libya -- which is not a party to the CWC -- continues its goal of reestablishing its offensive chemical weapons ability, as well as pursuing an indigenous chemical warfare production capability. Libya has produced at least 100 tons of different kinds of chemical weapons, using its Rabta facility. That facility closed down after it was subject to media scrutiny, but then re-opened as a pharmaceutical plant in 1995. Although production of chemical agents reportedly has been halted, CW production at Rabta cannot be ruled out. It remains heavily dependent on foreign suppliers for precursor chemicals, technical expertise, and other key chemical warfare-related equipment. Following the suspension of UN sanctions in April 1999, Libya has reestablished contacts with illicit foreign sources of expertise, parts, and precursor chemicals in the Middle East, Asia, and Western Europe.

Conversely, Libya has publicly indicated its intent to join the CWC. While our perceptions of Libya would not change overnight, such a move could be positive. Under the CWC, Libya would be required to declare and destroy all chemical weapons production facilities and stockpiles, make declarations about any dual use chemical industry, undertake not to research or produce any chemical weapons, and not to export certain chemicals to countries that have not signed the CWC. Libya would also be subject to challenge inspections of any facility, declared or not.

Significantly for predictive purposes, Libya became a State Party to the BWC in January 1982, but the U.S. believes that Libya has continued its biological warfare program. Although its program is in the research and development stage, Libya may be capable of producing small quantities of biological agent. Libya's BW program has been hindered, in part, by the country's poor scientific and technological base, equipment shortages, and a lack of skilled personnel, as well as by UN sanctions in place from 1992 to 1999.

Libya is also continuing its efforts to obtain ballistic missile-related equipment, materials, technology, and expertise from foreign sources. Outside assistance -- particularly Serbian, Indian, North Korean, and Chinese -- is critical to its ballistic missile development programs, and the suspension of UN sanctions in 1999 has allowed Tripoli to expand its procurement effort. Libya's current capability probably remains limited to its Scud B missiles, but with continued foreign assistance it may achieve an MRBM capability -- a long desired goal -- or extended-range Scud capability.

Although Libya is one of seven countries on the State Department's list of state sponsors of terror¹, the U.S. has noted recent positive steps by the Libyan government that we hope indicate that Tripoli wishes to rejoin the community of civilized states. In 1999, Libya turned over two Libyans wanted in connection with the bombing of Pan Am flight 103 over Lockerbie, Scotland, for trial in the Netherlands. In 2001, it condemned the September 11 attacks publicly and signed the twelve terrorist conventions listed in UN Security Council

Resolution 1273. And, as I have already mentioned, Libya has also announced its intention to accede to CWC.

However, as I have also said, words are not enough. The key is to see clear, hard evidence that Libya will, in fact, live up to the public standards it has set for itself. Libya can make a positive gesture in this regard by fulfilling its obligations under WMD treaties and becoming a party to the CWC. Moreover, Libya must honor the relevant UN Security Council Resolutions relating to the resolution of Pan Am 103, arguably the worst air terrorist disaster prior to September 11. Libya has yet to comply fully with these resolutions, which include accepting responsibility and paying compensation. It is past time that Libya did this.

The United States also knows that Syria has long had a chemical warfare program. It has a stockpile of the nerve agent sarin and is engaged in research and development of the more toxic and persistent nerve agent VX. Although Damascus currently is dependent on foreign sources for key elements of its chemical warfare program, including precursor chemicals and key production equipment, we are concerned about Syrian advances in its indigenous CW infrastructure which would significantly increase the independence of its CW program. We think that Syria has a variety of aerial bombs and SCUD warheads, which are potential means of delivery of deadly agents capable of striking neighboring countries.

Syria, which has signed but not ratified the BWC, is pursuing the development of biological weapons and is able to produce at least small amounts of biological warfare agents. While we believe Syria would need foreign assistance to launch a large-scale biological weapons program right now, it may obtain such assistance by the end of this decade.

Syria has a combined total of several hundred Scud B, Scud C and SS-21 SRBMs, It is pursuing both solid- and liquid-propellant missile programs and relies extensively on foreign assistance in these endeavors. North Korean and Russian entities have been involved in aiding Syria's ballistic missile development. All of Syria's missiles are mobile and can reach much of Israel, Jordan, and Turkey from launch sites well within the country.

In addition to Libya and Syria, there is a threat coming from another BWC signatory, and one that lies just 90 miles from the U.S. mainland -- namely, Cuba. This totalitarian state has long been a violator of human rights. The State Department said last year in its Annual Report on Human Rights Practices that "the Government continued to violate systematically the fundamental civil and political rights of its citizens. Citizens do not have the right to change their government peacefully. Prisoners died in jail due to lack of medical care. Members of the security forces and prison officials continued to beat and otherwise abuse detainees and prisoners . . . The Government denied its citizens the freedoms of speech, press, assembly and association."

Havana has long provided safehaven for terrorists, earning it a place on the State Department's list of terrorist-sponsoring states. The country is known to be harboring terrorists from Colombia, Spain, and fugitives from the United States. We know that Cuba is collaborating with other state sponsors of terror.

Castro has repeatedly denounced the U.S. war on terrorism. He continues to view terror as a legitimate tactic to further revolutionary objectives. Last year, Castro visited Iran, Syria and Libya -- all designees on the same list of terrorist-sponsoring states. At Tehran University, these were his words: "Iran and Cuba, in cooperation with each other, can bring

America to its knees. The U.S. regime is very weak, and we are witnessing this weakness from close up."

But Cuba's threat to our security often has been underplayed. An official U.S. government report in 1998 concluded that Cuba did not represent a significant military threat to the United States or the region. It went only so far as to say that, "Cuba has a limited capacity to engage in some military and intelligence activities which could pose a danger to U.S. citizens under some circumstances." However, then-Secretary of Defense William Cohen tried to add some balance to this report by expressing in the preface his serious concerns about Cuba's intelligence activities against the United States and its human rights practices. Most notably, he said, "I remain concerned about Cuba's potential to develop and produce biological agents, given its biotechnology infrastructure..."

Why was the 1998 report on Cuba so unbalanced? Why did it underplay the threat Cuba posed to the United States? A major reason is Cuba's aggressive intelligence operations against the United States, which included recruiting the Defense Intelligence Agency's senior Cuba analyst, Ana Belen Montes, to spy for Cuba. Montes not only had a hand in drafting the 1998 Cuba report but also passed some of our most sensitive information about Cuba back to Havana. Montes was arrested last fall and pleaded guilty to espionage on March 19th.

For four decades Cuba has maintained a well-developed and sophisticated biomedical industry, supported until 1990 by the Soviet Union. This industry is one of the most advanced in Latin America, and leads in the production of pharmaceuticals and vaccines that are sold worldwide. Analysts and Cuban defectors have long cast suspicion on the activities conducted in these biomedical facilities.

Here is what we now know: The United States believes that Cuba has at least a limited offensive biological warfare research and development effort. Cuba has provided dual-use biotechnology to other rogue states. We are concerned that such technology could support BW programs in those states. We call on Cuba to cease all BW-applicable cooperation with rogue states and to fully comply with all of its obligations under the Biological Weapons Convention.

[...]

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

- * CHOMSKY Noam, RAMSEY Clark, SAID Edward W., *La loi du plus fort : mise au pas des Etats voyous*, collection Le Serpent à Plumes, 2003, chapitre « Les Etats voyous » publié par Noam Chomsky dans Z Magazine en avril 1998
- * COURMONT, Barthélémy (sous la dir.), *Washington et les Etats voyous, une stratégie plurielle ?*, éditions, Dalloz, Paris, 2007
- * DESPORTES Vincent, *L'Amérique en armes*, Economica, 2002
- * EDELMAN Murray, *Constructing the Political Spectacle*, University of Chicago Press, 1988
- * FRUM David, *The right man*, Random house trade paperbacks, New-York, 2003
- * FRUM David, PERLE Richard, *An End to Evil: How to Win the War on Terror*, 2003
- * HASSNER Pierre, MARCHAL Roland, *Guerres et sociétés, Etats et violence après la Guerre Froide*, Karthala éditions, Paris, 2003
- * JERVIS Robert, *Perception and misperception in International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1976
- * MANN Mickael, *L'empire incohérent. Pourquoi l'Amérique n'a pas les moyens de ses ambitions ?*, Paris, Calmann-Lévy, 2004
- * MILZA Pierre, *Les fascismes*, Imprimerie nationale, Paris, 1985
- * MOENS Alexander, *The Foreign Policy of George W. Bush : Values, Strategy and Loyalty*, Ashgate Publishing, 2004
- * NGUYEN Éric, *L'Asie géopolitique*, Studyrama, Paris, 2006
- * PALMER Mark, *Breaking the Real Axis of Evil. How to Oust the World's Last Dictators by 2025*, Rowman and Littlefield Publishers, Oxford, 2005
- * PRESTOWITZ Clyde, *Rogue Nation, American unilateralism and the failure of good intentions*, Basic Books, New York
- * SEGELL Glen, *Axis of Evil and Rogue States : The Bush Administration 2000-2004*, 2005
- * SFEIR, Antoine, *Vers l'Orient compliqué*, Grasset, Paris, 2006
- * SINGER Peter, *The President of Good and Evil*, Granta Books, 2004
- * STEINBERG David, *Korean Attitudes Toward the United States : Changing Dynamics*, 2004
- * TANTER Raymond, *Classifying Evil : Bush Administration Rhetoric and Policy toward Rogue Regimes*, The Washington Institute 2003
- * TAYLOR Scott, *Spinning on the Axis of Evil : America's War Against Iraq*, Esprit de Corps Books, 2003
- * THEOBALD John, *The Media and the Making of History*, Ashgate Publishing, 2004

ARTICLES

- * ANDRÉANI Gilles, HASSNER Pierre, « Morale et violence internationale », in *Commentaire* n°111, automne 2005
- * CONESA Pierre, « La vision américaine de la sécurité internationale », in WIEVIORKA Michel (dir.), *L'Empire américain ?*, Editions Balland, Paris, 2004
- * HASSNER Pierre, « Les Etats-Unis, l'Empire de la force ou la force de l'Empire ? », in *Cahiers de Chaillot*, 2002 (Institut d'Etudes de Sécurité de l'U.E.), pp.9-10
- * HASSNER Pierre, VAÏSSE Justin, « Ascension ou déclin de la puissance américaine ? » in

Questions internationales n° 3, septembre – octobre 2003

* KAYYEM Juliette, *Los Angeles Times*, dans *Courrier international* n°775 du 8 au 14 septembre 2005.

* J. KORB Lawrence, « Problèmes de sécurité dans un nouvel ordre mondial » in *Annuaire français de Relations internationales*, volume IV, 2003

* LE GENDRE Bernard, « L'axe du Mal : une obsession américaine », dans *Le Monde, dossiers et documents*, 11 avril 2002

* LINDEMANN Thomas, « Les guerres américaines dans l'après-guerre froide. Entre intérêt national et affirmation identitaire », revue *Raisons politiques* n°13, janvier 2004

* PARMENTIER Guillaume, « Politique étrangère des États-Unis – Introduction » *Annuaire Français de Relations Internationales*, volume IV, 2003

* RACINE Jean-Luc, « Au Pakistan, quel islam pour quelle nation ? », *Le Monde diplomatique*, décembre 2001

* RAGAZZI Francesco, « The National Security Strategy of the USA, ou la rencontre improbable de Grotius, Carl Schmitt et Philip K. Dick », in *Cultures & Conflits* n°56, 2004

* RIGAL-CELLARD Bernadette, « Le président Bush et la rhétorique de l'axe du mal, droite chrétienne, millénarisme et messianisme américain », revue *Études*, septembre 2003

* SCHLESINGER JR Arthur, *The New York Times*, in *Courrier international* n°618, du 5 au 11 septembre 2002

* SIONNEAU Bernard, « Réseaux conservateurs et nouvelle doctrine américaine de sécurité », in *Annuaire français de Relations Internationales*, 2003

* VAÏSSE Justin, « La nouvelle politique étrangère américaine », in *Politique Internationale* n°99, Printemps 2003

SITES INTERNET

- BUSH George, *State of the Union Address*, 29 janvier 2002, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>
- BOLTON John R., *Beyond the Axis of Evil : Additional Threats from Weapons of Mass Destruction*, Remarks to Heritage Foundation, Washington, D.C., May 6, 2002, <http://www.state.gov/t/us/rm/9962.htm>
- *President George Bush Discusses Iraq in National Press Conference*, March 6, 2003, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/03/print/20030306-8.html>
- Rapport sur le terrorisme dans le monde en 2004, rendu public le 27 avril 2005 <http://usinfo.state.gov/fr/Archive/2005/Apr/29-210274.html>