

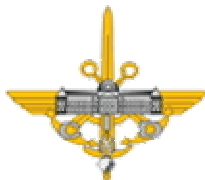
**11^{ème} promotion
Division D**

Mémoire rédigé au titre de l'enseignement à option n° 4

Les conséquences de la guerre d'Iraq sur la doctrine préventive américaine

Capitaine de frégate Guillaume Goutay
Président du groupe de recherche

Lieutenant-colonel Ahmad Maala
Capitaine de corvette Rashed Al Ameen
Commandant Sang Hak Lee
Capitaine de frégate Jean Hausermann
Commandant Pascal Fouyet
Commandant Claire Nestier



Sous la direction du général de brigade Patrice
Sartre
(Secrétariat général de la défense nationale)



Ce travail est dédié
à la mémoire d'Aram Kevorkian

Infatigable animateur
de l'amitié franco-américaine

*Cette étude doit beaucoup à l'aide du
commandant Caroline Boisseau (SGDN).
Qu'elle en soit ici remerciée.*

Avertissement

C'est peu après la prise de Bagdad que l'état-major des armées fixait les CONSEQUENCES DE LA GUERRE EN IRAQ ET DE LA DOCTRINE PREVENTIVE AMERICAINE comme une des lignes directrices des recherches du cycle 2003-2004 ⁽¹⁾. Ce sujet fut repris par le CID dans ses études à option ⁽²⁾. Compte tenu des axes fixés aux autres organismes de recherche affectés à ce sujet, et de l'évolution de la situation en Iraq, une concertation entre le directeur de recherche et l'EMA ⁽³⁾ conduisit à circonscrire la recherche aux CONSEQUENCES DE LA GUERRE SUR LA DOCTRINE PREVENTIVE AMERICAINE : un préalable, en quelque sorte, à la question générale.

En effet si, en juin, l'issue expéditive de la phase de « décision par la force » de cette guerre semblait permettre de tirer rapidement des conclusions de la campagne, dès septembre, il apparaissait que les conséquences doctrinales et politiques du conflit ne pourraient être évaluées qu'en fonction de l'aisance avec laquelle les États-unis sortiraient de la crise. Ainsi, lorsque débute effectivement l'étude, il est déjà clair que son rapport devra être remis avant même la sortie de crise, avant donc que puisse être répondu de manière définitive à la question posée ; il apparaissait en effet peu probable que soit conclu, au printemps 2004, le conflit dont il était demandé de tirer les conséquences.

Le directeur de recherche orienta donc ses stagiaires sur une voie plus méthodologique que conclusive : il leur prescrivit de forger les outils d'analyse qui permettraient au lecteur de conclure par lui-même, au fur et à mesure des péripéties de la guerre et à l'issue des échéances électorales de novembre 2004. Bien entendu, une réponse à la question posée est proposée en conclusion, mais le groupe a conscience de son caractère provisoire, tant la situation politique comme militaire demeure incertaine en Iraq au moment de la conclusion des travaux, le 1^{er} mai 2004.

Il est en effet impossible de prédire si les forces américaines sauront maîtriser la crise iraquienne ; il est de ce fait difficile d'en déduire des orientations doctrinales et encore moins d'anticiper la conclusion qu'en tireront les électeurs lors de l'échéance de novembre 2004.

¹ Note 484/Def/EMA/EMSG du 10 juin 2003.

² Lettre 1345/DEF/CID/EG du 22 septembre 2003.

³ Bureau Stratégie militaire générale.

Un point sera amplement développé dans la première partie mais mérite une mise en garde initiale : c'est celui de la distinction entre les mots « préemption » et « prévention ». Outre la difficulté que présente le mot « préemption » en français, la doctrine américaine s'efforce assez largement de faire passer l'un (la « prévention », qu'elle entend promouvoir mais qui pose des difficultés politiques et juridiques) pour l'autre (la « préemption », plus acceptable en doctrine, mais insuffisante pour les exigences de sécurité américaines). Le lecteur ne s'étonnera donc pas des fréquents échanges entre les deux mots dans le développement, selon qu'on se placera dans la perspective de la question posée au groupe (doctrine préventive) ou dans celle dans laquelle prétendent se situer les Américains (doctrine préemptive).

(Paris, le 5 mai 2004)

Sommaire

Sommaire -----	5
-----------------------	----------

Introduction générale -----	9
------------------------------------	----------

Partie A. Le concept de préemption dans la politique étrangère et de sécurité américaine-----**11**

Introduction sur le concept de prévention -----	12
--	-----------

Chapitre 1. Cadre historique, sémantique et juridique des « frappes par anticipation »-----**13**

11. La notion américaine de « préemption » : quelques éléments sémantiques	13
111 Doctrine ou option stratégique ? -----	13
112 Les actions par anticipation-----	14
a) Un concept ancien	14
b) Prévention ou préemption ?	15
c) Les enseignements tirés de deux exemples historiques.....	15
12. Une doctrine préventive en quête de légitimité.....	17
121 Les apports du droit coutumier et de la Charte des Nations-Unies-----	18
122 L'interprétation du droit par l'administration Bush-----	18
123 L'impact de l'interprétation américaine du droit international sur les débats aux Nations unies-----	19
13. Les fondements de la « doctrine préemptive » Bush.....	20
131 L'analyse sécuritaire américaine -----	20
132 La supériorité technologique et militaire américaine -----	21
133 L'influence du courant de pensée néo conservateur.....	23
a) Les fondements constitutifs du néo conservatisme.....	23
b) L'essor du néo conservatisme	24
c) Le manque de volonté politique reproché à l'administration Clinton.....	24

Chapitre 2. La National Security Strategy de septembre 2002 -----**26**

21. L'apport de l'Administration Bush	26
211 La politique étrangère américaine à l'arrivée du Président Bush-----	26
a) Le syndrome « Anything But Clinton » (ABC).....	27
b) Un internationalisme minimaliste.....	27
c) une administration divisée	28
d) une administration au réalisme doctrinaire.....	28
212 Du 11/09 à la NSS, ou comment adapter sa stratégie aux nouvelles menaces -----	29
a) le choc du 11/09	29
b) L'adoption d'une nouvelle option stratégique.....	30
22. La doctrine préventive dans la NSS de septembre 2002.....	31
221 La NSS, un exercice obligé sorti de la routine par les attentats du 11 septembre -----	31
222 La vision américaine de l'action collective -----	32
223 Prendre l'initiative sur les menaces -----	32
23. Réflexions sur la doctrine préventive/préemptive américaine.....	34
231 Les questions soulevées par la doctrine préventive/préemptive -----	34

a)	Quoi ?	34
b)	Quand ?	34
c)	Comment ?	35
d)	Quel effet attendre ?	36
e)	Quels critères de décision ?	36
232	Les limites de l'action préemptive	37
a)	Le renseignement, facteur sous-évalué de l'action préventive/préemptive	37
b)	La gestion de l'après	37
Chapitre 3. Les débats autour de la doctrine préventive.....		39
31.	Les débats internes	39
32.	Quelques discours étrangers	40
33.	Les débats internationaux	40
331	L'ONU modérée mais sûre d'elle	41
332	L'OTAN incertaine ()	42
333	L'Europe dépassée	42
Conclusion sur le concept de prévention		45
Partie B. « Comprendre la guerre en Iraq »		47
Introduction sur la guerre en Iraq.....		49
Chapitre 4. Conditions politiques et juridiques du déclenchement de la guerre		50
41.	Une doctrine ad hoc ?	50
42.	Quelles raisons pour la guerre ?	50
421	Les Armes de Destruction Massive	51
422	Le terrorisme	53
423	Le pétrole	53
424	Le projet géopolitique au Proche-Orient	54
43.	Le débat sur la légitimité	55
431	La thèse britannique : la guerre a été légitimée par l'ONU	55
432	La résolution 678	56
433	Une résolution pour désarmer l'Iraq : la résolution 687	56
434	La résolution 1441	57
Chapitre 5. Description de la guerre.....		59
51.	La marche vers la guerre	59
511	Les antécédents	59
512	Chronologie diplomatique	60
513	Le déploiement des troupes	62
52.	La décision par la force	62
521	Un succès incontestable	62
522	... contre un ennemi déjà battu ?	63
523	Une coalition dirigée par les Américains	64
524	Des doctrines confortées ?	64
53.	La maîtrise de l'espace de crise	65
531	Les difficultés de la maîtrise de l'espace de crise	66
a)	Une erreur d'analyse de la situation politique	66
532	Une guerre coûteuse	67
a)	Les pertes humaines	67
Les victimes américaines	68	
Les victimes de la coalition	68	
Les victimes iraqiennes	68	
b)	La surchauffe de l'armée de terre américaine	69

c)	Le coût financier.....	69
d)	Le coût politique.....	70
	Aux Etats-Unis.....	71
	A l'étranger.....	72
Chapitre 6. Les leçons de la guerre en Iraq -----		74
61.	Une capacité de renseignement inadaptée	74
611	La faillite du renseignement sur l'opportunité d'engager la guerre ----	75
612	Le triomphe du renseignement dans l'action de force -----	76
613	La déroute du renseignement dans la maîtrise de l'espace de crise ----	76
62.	L'aptitude à convaincre l'opinion américaine mais le scepticisme du monde	77
621	Comment le soutien de l'opinion publique américaine a-t-il été acquis ? 77	
a)	Une presse manipulée ?	78
b)	Une opinion sous influence	78
622	Comment gérer le monde ? -----	79
a)	Les Alliés	80
	Les Pays de l'Europe de l'Est.....	80
	L'OTAN.....	80
	Les alliés arabes.....	81
b)	Le Grand Moyen Orient.....	81
c)	Les Nations Unies	82
d)	Comment obtenir le soutien des alliés ?.....	83
63.	Une capacité indiscutable à obtenir la décision par la force	83
631	Les buts militaires de l'action préventive ont été atteints ? -----	84
632	Des capacités militaires adaptées-----	84
633	Des doctrines d'emploi en évolution constante-----	85
64.	Une incapacité à maîtriser l'espace de crise et donc à sortir de la crise 85	
641	Une mauvaise compréhension de la situation iraquienne-----	85
a)	Une erreur d'analyse de la situation.....	86
b)	Le problème de la gestion de crise.....	86
642	Une improvisation délibérée-----	87
a)	La reconstruction économique du pays.....	87
b)	Plans humanitaires du gouvernement américain.....	88
643	Un obstacle culturel ?-----	89
Conclusion sur la guerre en Iraq -----		91
Partie C. Les acteurs de la vie politique américaine face à la doctrine de préemption après la guerre en Iraq-----		92
Introduction sur la vie politique américaine face à la doctrine de préemption -----		93
Chapitre 7. Les principaux acteurs de la politique extérieure et de sécurité américaine -----		94
71.	La place prééminente du pouvoir exécutif	94
711	Une présidence dite impériale -----	94
712	Les pouvoirs formels du président en matière de politique étrangère--	95
713	Les pouvoirs informels -----	96
72.	Les acteurs d'un jeu bureaucratique déroutant.....	97
721	Le Département d'État -----	97
722	Le Département de la Défense-----	98
723	La communauté du renseignement-----	99

a)	la recherche du renseignement	101
b)	L'exploitation du renseignement.....	101
c)	La continuité entre le renseignement et l'opinion publique	102
724	L'influence du Conseil de sécurité nationale -----	103
a)	Une structure interministérielle civilo-militaire de décideurs	103
b)	Des structures inter administration.....	103
c)	Une administration pour la gestion de l'ensemble.....	103
73.	Le contrôle hésitant du Congrès.....	104
731	Les pouvoirs du Congrès en matière de politique extérieure-----	104
732	Les conséquences des structures internes du Congrès -----	106
74.	Le poids de la société civile.....	107
741	Président, opinion, médias -----	107
742	Les think tanks -----	108
743	Les intérêts particuliers-----	109
Chapitre 8.	La préemption et la question iraquienne dans le débat public -----	112
81.	L'influence prépondérante du courant néo conservateur.....	112
811	Qui sont les néoconservateurs ? -----	113
812	Une approche idéologique -----	114
813	Les fils de la dissuasion ()-----	114
814	L'influence des néo conservateurs : réalité ou fantasme ? -----	115
82.	Les rivalités bureaucratiques autour de la préemption et de l'engagement en Iraq.....	116
821	Département d'État versus DoD -----	117
822	Pentagone : Civils versus militaires-----	118
823	DoD versus CIA-----	119
83.	Le leadership du président Bush en action.....	120
831	Le président d'un pays en guerre-----	120
832	Une opinion ralliée-----	122
833	Le ralliement de l'opinion fait taire les doutes des structures bureaucratiques-----	122
Chapitre 9.	L'évolution de la NSS et le sort de la doctrine préemptive -----	125
91.	Les doutes des opérationnels.....	126
911	La mise en accusation du renseignement-----	126
a)	La crédibilité du renseignement en question.....	126
b)	La politisation du renseignement mise à nu	127
c)	La perte de confiance dans le renseignement.....	127
d)	La fragilisation de la préemption par la carence du renseignement.....	128
912	Les hésitations des militaires -----	128
92.	Les partisans de la préemption sur la défensive.....	130
921	Le retour des « internationalistes » ?-----	130
922	Le recul de l'approche idéologique -----	131
93.	L'évolution du débat international : les hésitations des alliés	133
94.	La doctrine préemptive enjeu du débat électoral ?.....	134
941	L'attitude du parti démocrate-----	134
942	La bataille de l'opinion-----	135
Conclusion sur les acteurs politiques américains face à la doctrine de préemption -----		139
Conclusion générale -----		140

Introduction générale

Le 12 septembre 2001 devant l'assemblée générale des Nations unies, le président Georges W. Bush donnait à l'Iraq un avertissement qui sonnait comme le dernier, et laissait entendre que les préparatifs pour le sanctionner étaient déjà engagés. Huit jours plus tard, l'administration américaine présentait la version 2001 de sa National Security Strategy. Ce document retenait l'attention, entre autres, par les options d'action préemptive qu'il envisageait, options auxquelles le discours public confèrera rapidement le statut de « doctrine » présidentielle, ou « doctrine Bush ».

Il est donc naturel que le monde ait établi un lien entre, pour faire court, préemption et Iraq, soit que certains voient l'attaque de l'Iraq comme une simple première – et néanmoins exemplaire - application de la doctrine, soit que d'autres considèrent le discours de la NSS comme une pure mesure de justification de la guerre, en ouverture de la campagne médiatique qui allait tenter de convaincre le peuple américain – et le monde – de la nécessité d'attaquer l'Iraq.

Dès lors, ceux qui ont besoin, dans le cadre de leurs travaux stratégiques, d'anticiper sur le comportement de la première puissance militaire mondiale, se sont posés la question : comment la « doctrine » préventive survivra-t-elle à la guerre en Iraq ? Ou, pour reprendre les termes de l'étude proposée au groupe de recherche : quelles seront « LES CONSEQUENCES DE LA GUERRE EN IRAQ SUR LA DOCTRINE PREVENTIVE AMERICAINE ».

Certes, il paraissait prudent d'attendre, pour répondre à la question, que la guerre en Iraq soit conclue ; mais la conclusion tarde, et le propre des esprits prospectifs est de ne pas attendre. On répondra donc un an après le déclenchement de la guerre et de longs mois – années peut-être – avant la fin de la crise qu'elle a déclenchée.

Bien entendu examiner l'avenir de cette « doctrine » préventive nécessite de bien la comprendre ; ce sera le propos du premier volet de ce travail (Partie A) que d'en tracer le contour sémantique, de la situer dans son cadre historique et juridique, de la replacer dans le contexte de la National Security Strategy qui la décrit, enfin d'établir un rapide bilan des débats qu'elle a soulevés dès son apparition. C'est dans cette partie que sera en particulier tirée au clair la distinction entre « préemption » et « prévention » et que sera fixé son statut de « doctrine ».

Pour mesurer l'impact que pourra avoir la guerre en Iraq sur l'avenir de cette doctrine et de sa pratique, il faut ensuite acquérir de cette guerre une connaissance suffisante. Établir ce que furent ses origines politiques et juridiques, décrire ce qu'il semble nécessaire de retenir de son déroulement et faire le point des enseignements qui peuvent en être tirés, tels seront les objets du second volet de ce travail (Partie B).

Le troisième volet (Partie C) se préoccupera de recenser les principaux acteurs de la vie publique américaine qui agissent dans le domaine de la politique extérieure et de sécurité ; elle examinera comment ils ont participé au débat sur la préemption et la guerre en Iraq et comment leur positions futures pourraient déterminer des évolutions de la position américaine.

Espérant avoir ainsi outillé le lecteur pour qu'il suive désormais l'avenir de la « prévention », même sous son habillage américain de « préemption », tant sous sa forme de « doctrine » que dans sa mise en œuvre, nous avancerons un pronostic, au stade actuel de l'engagement en Iraq, sur cet avenir. Nous nous interrogerons pour ce faire sur la pérennité des menaces pesant sur les États-unis et sur la capacité du système de renseignement américain à les anticiper ; nous tenterons d'en déduire l'aptitude future de l'administration américaine à convaincre son opinion et le reste du monde de la nécessité d'intervenir, préventivement si nécessaire ; nous tâcherons enfin d'anticiper l'évolution de la capacité américaine à continuer à enlever la décision par la force et surtout à sortir des crises ainsi ouvertes.

Les conséquences de la guerre d'Iraq sur la doctrine préventive américaine

Partie A.

Le concept de préemption dans la politique étrangère et de sécurité américaine

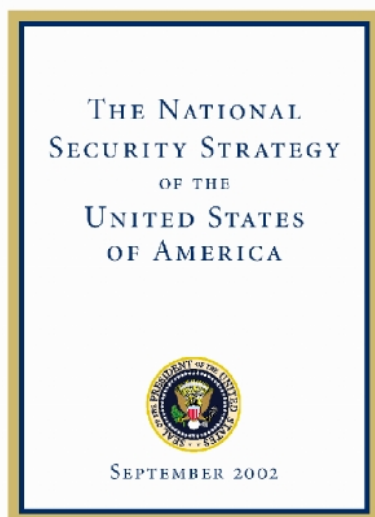
Concept ancien de la pensée stratégique américaine, remis en valeur par les néo conservateurs face aux menaces nouvelles, la préemption sera exposée et justifiée dans la National Security strategy de septembre 2002 et fera l'objet de nombreux débats, principalement hors des États-unis.

Origine de la guerre en Iraq, ou simple prétexte doctrinal à cet engagement, cette doctrine lui sera intimement associée, à un point qui occultera et brouillera les débats de fond soulevés par ses hardiesses juridiques.

Chapitre 1 - Cadre historique, sémantique et juridique des « frappes par anticipation »

Chapitre 2 – La National Security Strategy de septembre 2002

Chapitre 3 – Les débats autour de la doctrine préemptive



Cette partie a été rédigée
par

le commandant Nestier,
le capitaine de frégate Goutay et
le commandant Lee

Introduction **sur le concept de prévention**

La prévention est à coup sûr un des plus ambigus des concepts actuels de relations internationales, dès lors qu'il passe du nouveau continent à l'ancien, notamment de la langue américaine à la langue française ; le problème est aggravé lorsque ce concept est vu comme une « doctrine », notion à connotation théorique en Europe, tournée vers l'action aux États-unis.

« Prévenir plutôt que guérir » est un lieu commun de toute philosophie politique, mais est-ce bien « guérir » que prévenir par les armes ? Or c'est bien une telle « prévention » que nous propose la doctrine américaine, alors que nous envisageons plutôt de prévenir les crises par le développement, la justice économique et sociale, au pire la diplomatie « préventive ».

Si « prévenir » signifie donc « se défendre », nous comprenons bien qu'il est plus avisé de frapper le premier que de subir le premier coup, mais notre culture juridique et morale préconise d'attendre que l'agression soit certaine et immédiate, afin que cette « préemption » (nous verrons le besoin inéluctable de glisser dans l'anglicisme) se maintienne dans les conditions de la légitime défense. Est-ce bien ce que nous proposent les Américains ?

Pour répondre à ces questions essentielles, nous examinerons le cadre historique et juridique dans lequel replacer ces frappes et actions par anticipation que les Américains nous proposent de nommer « préemption ». Nous étudierons ensuite le document à travers lequel ils ont présenté cette doctrine, le National Security Strategy de septembre 2002. Nous analyserons enfin rapidement les débats qu'il a suscités, aux États-unis comme dans le reste du monde.

Chapitre 1.

Cadre historique, sémantique et juridique des « frappes par anticipation »

Il convient tout d'abord de définir le cadre dans lequel notre réflexion va s'inscrire : la notion de « doctrine » sera précisée, celles de « prévention » et de « préemption » seront distinguées afin de permettre la mise en perspective de leurs implications, essentiellement juridiques. Il s'agira ensuite de mettre en lumière les fondements de cette doctrine, et le processus qui a préparé son adoption avant l'arrivée du président Bush au pouvoir.

11. La notion américaine de « préemption » : quelques éléments sémantiques

Les débats sur la doctrine américaine ont été assez largement gauchis par deux ambiguïtés, l'une portant sur la teneur du terme même de « doctrine », l'autre sur la nuance entre « prévention » et « préemption ». La seconde question constitue le fond du débat, puisque nous montrerons que le président américain cherche à nous faire accepter comme une « préemption » nécessaire, des actions que nous analysons plutôt comme relevant de la « prévention » ; le débat sur le terme « doctrine » nous permet de mesurer la portée de la stratégie qu'il recouvre.

111 Doctrine ou option stratégique ?

Ce sont essentiellement la presse, les hommes politiques et les stratèges qui emploient le terme de « doctrine » nationale de sécurité pour évoquer les rapports émis par l'Administration américaine sous le nom de la NSS. Le terme doctrine doit alors être compris au sens strict de sa définition : « ensemble de notions qu'on affirme vraies et par lesquelles on prétend fournir une interprétation des faits, orienter ou diriger l'action ⁽⁴⁾ ».

Chaque président écrit une NSS, et on parle chaque fois de « doctrine présidentielle », chacune étant représentative de la présidence en cours. Ainsi, comme le souligne Pierre Hassner ⁽⁵⁾, il existe une doctrine Nixon - connue essentiellement pour son objectif d'américaniser le Vietnam -, ou une doctrine Eisenhower dont on retient surtout la volonté de fournir une aide aux alliés, ou enfin une doctrine Bush, celle publiée en septembre 2002.

Dans cette doctrine Bush, le concept de préemption est développé, et, par abus de langage, il est parfois retenu comme constituant, en lui-même, une doctrine ; en fait, il n'est qu'une partie de la doctrine, une de ses options.

Pour comprendre la place de la « doctrine préemptive » dans la stratégie de sécurité nationale américaine, le discours de Condoleezza Rice du 1^{er} octobre 2002 ⁽⁶⁾ est tout à fait éclairant.

⁴ Définition du Petit Robert, dictionnaire de langue française.

⁵ Entretien avec Pierre Hassner du 26 décembre 2003 au CERI.

⁶ Dr Condoleezza Rice, The 2002 Wriston Lecture, New York, 1 octobre 2002, www.manhattant-institute.org.

Elle explique que la NSS n'annule pas 50 ans de doctrine de containment et de dissuasion - qui continueront à être employés quand cela sera approprié -, mais elle précise que pour répondre à de nouvelles menaces potentiellement catastrophiques, les États-unis doivent être prêts à agir militairement avant que la menace ne soit totalement matérialisée. Comme le souligne le chercheur spécialisé dans le domaine stratégique, Bruno Tertrais ⁽⁷⁾, ces actions sont présentées comme complémentaires par rapport à la dissuasion et non substitutives, elles offrent des options contre des menaces pour lesquelles la dissuasion serait inopérante, elle n'efface donc pas les doctrines passées.

D'ailleurs, si l'Iraq peut, à priori, sembler un exemple de mise en œuvre de l'option préemptive évoquée dans la NSS, au sens où l'on frappe l'adversaire avant qu'il ne le fasse lui-même, le cas de la Corée du Nord, pour laquelle la voie de la négociation est privilégiée par l'administration américaine, prouve que les frappes préventives ou préemptives ne sont effectivement qu'une option stratégique parmi d'autres – comme la voie diplomatique pour ce qui concerne la Corée du Nord.

Par doctrine préemptive, il convient donc de comprendre que ce concept est issu d'une doctrine présidentielle, et qu'il en constitue une option stratégique, plutôt qu'une règle applicable dans tous les cas, comme on pourrait l'entendre d'une doctrine militaire.

En tout état de cause, il sera nécessaire de se placer dans une perspective historique pour conclure s'il s'agit d'une option appelée à être mise en œuvre régulièrement ou s'il s'agit seulement d'une rhétorique à valeur essentiellement dissuasive : les États-unis sont en mesure de frapper s'ils jugent que la menace l'exige.

112 Les actions par anticipation

Concernant l'usage de la force cependant, demeure posée la question de l'anticipation acceptable dans une telle pro-action : devancer un danger imminent est facilement défendable ; frapper pour éliminer une menace hypothétique est au contraire critiquable. Nous allons voir que, sur la base d'un concept ancien, la doctrine américaine actuelle entretient une ambiguïté juridique, afin de demeurer politiquement libre de frapper quand elle le veut.

a) UN CONCEPT ANCIEN

L'idée de frappe avant que l'ennemi ne puisse nous atteindre n'est pas nouvelle. En cela, la NSS ne fait que réactualiser un mode d'action imaginé et utilisé dans le passé, comme le souligne George W. Bush ⁽⁸⁾ : « les États-unis ont depuis longtemps maintenu l'option des actions préemptives pour contrer une menace conséquente contre notre sécurité nationale ».

Ainsi que l'écrit Saida Bédar, chercheur au CIRPES ⁽⁹⁾, la doctrine Monroe, formulée au 19^{ème} siècle (1823) énonçait déjà la volonté des États-unis de préserver leur droit d'intervenir et éventuellement d'annexer des territoires, l'intervention américaine se justifiant alors comme une préemption face à l'intervention européenne.

⁷ Entretien du 26 janvier 2004 avec Bruno Tertrais, directeur de recherche à la Fondation pour la Recherche Stratégique.

⁸ President of the United States « The National Security of the United States of America », September 2002, p 15.

⁹ Bédar Saïda, CIRPES, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, « le déploiement géostratégique de la puissance américaine », Diplomatie, n°2, mars-avril 2003.

Au début du 20^{ème} siècle (1904), la doctrine Roosevelt précise que la prééminence des États-unis passe par l'accomplissement de son devoir de « police internationale » pour une « intervention préventive » en cas de « méfait ou de défaillance » des acteurs régionaux et extérieurs.

b) PREVENTION OU PREEMPTION ?

Si l'idée de frapper l'ennemi avant qu'il ne nous atteigne est aussi ancienne que l'arme à feu, ce qui est nouveau, c'est la confusion entretenue dans le discours de l'administration Bush entre les termes « préemption » et « prévention » (¹⁰). En effet, dans le langage stratégique américain, existait, jusqu'à présent, une différence traditionnellement admise entre les termes de préemption et de prévention. Cette différence semble désormais gommée. Aujourd'hui, le terme de préemption est préférentiellement employé : « Plus grande est la menace et plus grand est le risque impliqué par l'inaction - et plus urgente est la nécessité de s'engager dans une action anticipée pour nous défendre, même si l'incertitude demeure quant au moment et au lieu de l'attaque de l'ennemi. Pour empêcher de tels actes hostiles de la part de nos adversaires, les États-unis agiront, si cela est nécessaire, de façon préemptive (¹¹)».

c) LES ENSEIGNEMENTS TIRES DE DEUX EXEMPLES HISTORIQUES

Il paraît ici utile de présenter une rétrospective historique de quelques cas (¹²) où l'emploi de la force a été envisagé ou utilisé pour prévenir toute action hostile. Cette approche historique permettra de mettre en évidence les critères déterminants d'une action préventive et ceux d'une action préemptive ; in fine, elle permettra de comprendre les raisons qui ont conduit l'administration actuelle à entretenir l'ambiguïté entre préemption et prévention.

Par ailleurs, il convient de reconnaître que la langue française est embarrassée par la distinction entre les deux termes : en français en effet, préemption ne vise, stricto sensu, qu'un droit d'acquisition (¹³). Cependant, et afin de rendre compte de la nuance anglo-saxonne dans la langue française, le terme préemption a récemment fait son apparition dans le registre des relations internationales, et il sera utilisé dans ce sens là tout au long de ce travail.

L'affaire du *Caroline* (¹⁴), navire américain coulé par les Britanniques en 1837 - car il était suspecté de soutenir les rebelles canadiens contre les troupes anglaises -, fait partie des exemples historiques les plus fréquemment cités pour illustrer les conditions acceptables d'actions préemptives.

¹⁰ Nicole Vilboux et J. Patry, intervention particulière au profit du groupe de recherche, CID, janvier 2004.

¹¹ « The National Security of the United States of America », op. cit., p 15.

¹² Les exemples cités ont été choisis car ils étaient particulièrement bien adaptés à notre démonstration, mais de nombreux autres cas historiques existent et auraient pu être retenus.

¹³ Le dictionnaire français Le Petit Robert définit la préemption comme « l'action d'acheter avant un autre ». C'était d'ailleurs également le sens initial en anglais.

¹⁴ Anthony Clark Arend, « International law and the preemptive use of military force », The Washington Quarterly, Spring 2003, pp 90-91.

Alors que ce navire était au mouillage sur la rive américaine du fleuve Niagara, les troupes britanniques ont traversé le fleuve puis l'ont incendié et jeté dans les chutes proches. Les Britanniques ont justifié leur intervention en expliquant qu'elle entraînait dans le cadre de l'autodéfense⁽¹⁵⁾.

A la suite de cette action, deux conditions d'action préemptive furent retenues par Daniel Webster⁽¹⁶⁾ et contribuèrent ainsi au droit coutumier :

- l'action de défense doit être nécessaire, en raison de l'imminence et de la gravité de la menace,
- la réponse doit être proportionnelle à la menace.

On peut donc retenir de cet exemple que l'emploi préemptif de la force est accepté, dans la coutume, uniquement comme moyen d'autodéfense, en fonction de deux critères que sont la nécessité et la proportionnalité, c'est-à-dire en cas de légitime défense.

Au début de la guerre froide, alors que les États-Unis avaient encore un avantage décisif sur l'Union Soviétique (URSS) dans le domaine nucléaire, il a été envisagé par l'administration américaine de frapper en premier, par surprise et de façon dévastatrice, pour anticiper et empêcher (traduction de « to prevent ») le développement de la capacité nucléaire soviétique.

Cette idée de frappe à froid, par surprise, a été à nouveau évoquée pendant la présidence Truman en 1953, mais elle a été abandonnée au profit du containment, de la dissuasion et de l'arms control, jugés moins dangereux. La dissuasion visait à retenir l'adversaire de toute velléité d'attaque, les bénéfices retirés de l'attaque étant inférieurs aux dommages infligés par l'adversaire. Quant à l'arms control, il avait pour but initial de diminuer le danger de frappes en premier et par surprise des deux grands, grâce à la négociation et à la régulation des armements.

Bien que la dissuasion ait eu une place tout à fait centrale dans la stratégie de la guerre froide entre les deux grands, certaines exceptions montrent cependant que la confiance dans la dissuasion n'a jamais été totale⁽¹⁷⁾.

Ainsi, en 1962, une frappe par anticipation a été envisagée par les États-Unis contre Cuba, sans avoir été mise à exécution : c'est la crise des missiles cubains. Des observations d'avions espions américains ont révélé au gouvernement américain que l'URSS installait discrètement sur l'île des missiles balistiques capables d'atteindre l'est du territoire américain. Le gouvernement Kennedy a alors envisagé d'effectuer des frappes aériennes sur les sites de lancement avant que ceux-ci ne deviennent opérationnels. Après de nombreux débats entre les conseillers du président sur les conséquences d'une telle action, un blocus maritime de l'île a été préféré.

On peut tirer deux enseignements de cet exemple :

- si la notion d'actions par anticipation est depuis longtemps une option pour les États-Unis, leur place n'a jamais été centrale dans la pensée stratégique américaine - à la différence de la dissuasion - et leur mise en œuvre a été exceptionnelle. Il conviendra de s'interroger ultérieurement sur les raisons qui pourraient éventuellement accorder désormais à cette option une place plus importante ;

¹⁵ Le présent travail s'efforcera de distinguer, en français, le terme d'« autodéfense », traduction de l'anglais « self defense », de celui de « légitime défense », traduction de « right of self defense » au sens de l'article 51 de la Charte des Nations unies.

¹⁶ Daniel Webster, Secrétaire d'État américain durant les négociations avec la Grande-Bretagne entre 1837 et 1840 est à l'origine des principes ultérieurement entrés dans le droit coutumier.

¹⁷ Lawrence Freedman, « Prevention not preemption », *The Washington Quarterly*, Spring 2003, p 110.

- les frappes envisagées étaient des frappes à froid, par contraste avec le cas du Caroline où la menace était imminente et l'action militaire paraissait nécessaire.

C'est ainsi que traditionnellement, dans le langage stratégique américain, la différence entre action préemptive et action préventive tient au fait que la première est une action menée à chaud, alors que la seconde est une frappe à froid c'est à dire une action anticipée, à caractère plus discrétionnaire, en l'absence d'initiative imminente de l'adversaire.

Il est généralement admis que les frappes aériennes d'Israël, en 1981, pour détruire le réacteur nucléaire d'Osiraq que l'Iraq était en train de construire, relevaient d'actions préventives et non préemptives. Le but était bien d'éliminer une menace potentielle, en cours de constitution, et non pas de prendre des mesures défensives face à une menace caractérisée sur le point de se déclencher.

Ces deux concepts de préemption et de prévention répondent donc à des logiques stratégiques différentes.

Pour répondre à l'interrogation initiale concernant la doctrine de sécurité américaine « préemption ou prévention ? », il convient de séparer la forme du fond.

- Sur la forme, la réponse est claire puisque seul le terme préemption est retenu dans le discours de l'administration américaine actuelle.
- Sur le fond, le discours du président Bush qui précise que la préemption doit s'appliquer même lorsque le lieu et le moment de l'attaque demeurent incertains, tend à prouver que, selon les critères traditionnellement reconnus par le droit coutumier, il s'agit en fait de prévention, comme le précise F. Heisbourg : « vous dites préemption, je dis prévention ⁽¹⁸⁾ ».

Mais pourquoi alors employer le terme préemption alors que celui de prévention serait plus adapté ?

Les raisons tiennent, essentiellement à la différence de perception et d'acceptation de ces deux notions, en termes politiques mais aussi juridiques.

Le fait d'entretenir la confusion entre préemption et prévention permet de légitimer aux yeux de l'opinion publique, notamment américaine, l'action de son administration. Expliquer des actions relevant de la « légitime défense anticipée » paraît plus facile que justifier des frappes à froid. Le terme le plus « politiquement correct », c'est à dire celui de préemption, gagne donc à être employé.

Si politiquement, la préemption paraît ainsi plus simple à assumer, il est clair qu'en termes de droit également, la préemption et la prévention n'ont pas le même statut.

12. Une doctrine préventive en quête de légitimité

Alors que les actions préemptives sont généralement admises, lorsqu'il est reconnu qu'elles relèvent de la légitime défense et tant que la réponse est proportionnelle à la frappe potentielle, les actions préventives à l'inverse, c'est à dire à froid et sans menace imminente, sont clairement illégales. C'est cette frontière juridique que, nous allons le voir, la doctrine Bush s'efforcera de déplacer.

¹⁸ François Heisbourg, « A work in progress : the Bush doctrine and its consequences », The Washington Quarterly, Spring 2003, p 77.

121 Les apports du droit coutumier et de la Charte des Nations-Unies

Le droit international est créé par les États, par les traités ou par la coutume. Ainsi, du moins aux yeux des Anglo-saxons, la préemption est entrée dans le droit coutumier dès l'affaire du Caroline. Dès lors, si l'emploi préemptif de la force est accepté comme moyen d'autodéfense, par défaut, toute action à froid c'est à dire préventive, est condamnable.

En 1945, les concepteurs de la charte des Nations unies ont souhaité créer un ordre qui restreindrait les possibilités de recours à la force. La charte n'autorise que deux exceptions à l'interdiction d'employer la force : une autorisation du Conseil de Sécurité et la légitime défense (article 51 ⁽¹⁹⁾). Son but central est de limiter au maximum toute autre forme de recours à la force, notamment des frappes ou conflits préventifs. Ceux-ci sont ainsi clairement condamnés. En revanche, la question des actions préemptives reste difficile à trancher, dans la mesure où elles peuvent être assimilées à une légitime défense accrue à l'anticipation par la nécessité.

Il existe effectivement deux interprétations contradictoires de l'article 51 qui ne permettent pas d'affirmer clairement si la défense anticipée peut, ou non, entrer dans le cadre de la légitime défense et soutenir ainsi le droit coutumier qui autorisait l'usage préemptif de la force. En fait, l'étude des débats menés au Conseil de Sécurité ⁽²⁰⁾, lorsque la question de la préemption s'est posée, montre que rien ne permet de conclure qu'il existe une règle coutumière s'opposant à l'emploi préemptif de la force en cas d'autodéfense.

122 L'interprétation du droit par l'administration Bush

En employant délibérément le terme de « préemption », l'administration Bush veut faire admettre que son concept d'actions par anticipation est légal. Autrement dit, l'utilisation du terme « préemption » dans les documents officiels américains témoigne du fait que l'Administration Bush est parfaitement consciente que l'emploi du terme prévention aurait présenté une difficulté juridique insurmontable, alors que l'emploi de celui de préemption montre qu'elle souhaite inscrire son action dans le droit et dans la durée ⁽²¹⁾.

Parmi les deux critères traditionnellement requis par la légitime défense, celui de la proportionnalité d'emploi de la force reste d'actualité: l'emploi de la force se veut mesuré "the force measured"²². Mais, ce qui distingue la doctrine Bush de l'action préemptive au sens traditionnellement admis, c'est sa volonté de revenir sur l'exigence de « nécessité immédiate » de l'action. Selon l'administration Bush, ce critère de « nécessité » ne correspondant plus à la réalité de la menace et il convient donc de revoir le droit.

¹⁹ Cf annexe

²⁰ « International law and the preemptive use of military force », op. cit, pp 91-93.

²¹ David Santoro, « Les néo-conservateurs au pouvoir », mémoire de DESS maîtrise des armements et désarmement, 2002-2003, pp 88-89.

²² "Prevent our enemies from threatening us, our allies, and our friends with weapons of mass destruction", The National Strategy of the United States of America, op. cit, p 16.

L'Administration affirme que la menace des armes de destruction massive (ADM) et du terrorisme rend parfois absurde le principe de nécessité immédiate. Ces moyens peuvent être utilisés contre des États et ils présentent des dangers qui ne correspondent pas aux critères traditionnels de la préemption - ces deux types de moyens sont difficilement détectables avant d'être employés, il est donc difficile de prouver la nécessité d'actions par anticipation -. Dans ce cas, il faut pouvoir : « affronter les pires menaces avant qu'elles n'apparaissent ⁽²³⁾ », c'est pour cela que le président Bush a proclamé l'existence d'un droit à la « preemptive war » dans son discours prononcé à West-Point.

L'argumentation américaine actuelle est donc que les menaces ont changé et qu'il faut trouver de nouveaux critères et les intégrer dans le droit puisque la Charte des Nations unies se focalise sur l'agression conventionnelle d'un État par un autre et n'envisage ni les ADM ni le terrorisme. La préemption américaine serait donc liée à l'inefficacité du Conseil de sécurité, auquel l'administration américaine se doit de se substituer pour protéger son pays contre ces nouvelles menaces ⁽²⁴⁾.

A la veille de l'engagement en Iraq, l'attitude de l'Administration américaine qui a cherché à se rapprocher du critère de "nécessité immédiate" exigé par l'article 51 de la Charte, tend à prouver qu'elle avait conscience de la fragilité de ses thèses. A posteriori, ses efforts pour démontrer, avant l'engagement en Iraq, l'imminence du danger des ADM iraqiennes, apparaissent comme une tentative de faire admettre au monde ce caractère préemptif plutôt que préventif de l'action qu'ils avaient décidé d'engager.

On peut d'ailleurs penser que ce qui apparaît désormais pour le moins comme une exagération de la menace de ces armes, visait également à satisfaire le second critère de la légitime défense, celui de la proportionnalité d'emploi de la force .

L'administration Bush apparaît ainsi plus soucieuse de se montrer juridiquement correcte qu'il a été souvent affirmé : le pays s'estime en situation de légitime défense depuis le 11 septembre 2001, et tient à le démontrer, quitte à innover : le droit international reconnaît le « droit à l'autodéfense » (notre « légitime défense ») et, pour exercer ce droit, il n'est pas nécessaire d'être frappé en premier ⁽²⁵⁾.

123 L'impact de l'interprétation américaine du droit international sur les débats aux Nations unies

Face au discours critique de l'administration américaine vis à vis des Nations unies, Kofi Annan a prononcé un discours en septembre 2003 ⁽²⁶⁾ dans lequel il initie une réflexion au sein de l'ONU sur la réforme du système international.

Seize « sages » sont chargés de réfléchir aux nouvelles menaces à la sécurité internationale. Parmi les questions posées se trouve celle du recours préventif à la force. Kofi Annan n'a pas condamné par principe le recours à la force par anticipation. Il a énoncé une condition : elle doit être définie dans un cadre multilatéral. Il a également suggéré au conseil des sages de rechercher : « les critères d'une autorisation anticipée de mesures coercitives » dans le cas de menaces posées par des terroristes en possession d'ADM.

²³ George W. Bush, discours à l'occasion de la remise de diplômes aux élèves-officiers de l'académie militaire de West Point, New York, le 1 juin 2002, www.usinfo.state.gov/regional/af/security

²⁴ Robert F. Turner, « what's so new about pre-emption ? », The Washington Times, le 28 novembre 2003.

²⁵ Walter B. Slocombe, « Preemptive military action and the legitimate use of force : an american perspective », préparé pour le CEPS/IISS European Security Forum, 13 Janvier 2003, p 5.

²⁶ Kofi Annan, « Adoption of pre-emption could result in proliferation of unilateral, lawless use of force, Secretary General tells General Assembly », New-York, 23 septembre 2003, www.un.org/news/press/docs/2003/sgsm8891.doc.htm.

Alors que les « doctrines Bush et Annan ⁽²⁷⁾ » diffèrent - le but de K. Annan est d'inciter les pays les plus vulnérables à choisir l'action collective en tentant d'apporter des solutions à leurs inquiétudes -, elles ont néanmoins pour point commun d'admettre l'idée de préemption contre les nouvelles menaces. La question est seulement celle des critères ? Fixés par qui ?

Finalement, si l'administration Bush utilise le terme préemption en lieu et place de celui prévention pour sembler « coller » au droit international, il apparaît clairement que son objectif est en fait de faire évoluer le droit qui, en imposant le critère d'une « menace imminente nécessitant une action militaire », ne plus serait adapté au contexte stratégique actuel, et ne permettrait plus d'assurer la sécurité du monde.

13. Les fondements de la « doctrine préemptive » Bush

La doctrine Bush - dans laquelle s'intègre la « préemption » -, se veut donc la réponse au nouveau contexte sécuritaire. Nous allons montrer que son intégration dans la nouvelle stratégie américaine tient à la conjonction de trois facteurs :

- les nouvelles menaces et leurs conséquences sur les politiques sécuritaires,
- la supériorité technologique et militaire américaine,
- l'influence du courant de pensée néo-conservateur.

131 L'analyse sécuritaire américaine

Dès après le 11 septembre, le président Bush a déclaré que : « notre pays est en guerre, (une guerre) contre la terreur (war on terror) (qui) a bien commencé, mais qui ne fait que commencer ⁽²⁸⁾ ».

Désormais, le fait même qu'il existe des réseaux terroristes et des pays proliférants est considéré non pas comme un risque potentiel mais comme une menace directe pour les États-unis, mettant d'emblée le pays en situation de légitime défense. Ainsi une liste de réseaux terroristes et de pays suspectés de prolifération a-t-elle été dressée par l'administration américaine et le but est de supprimer ces menaces.

Le premier objectif est d'éliminer les réseaux terroristes. Les pays détenteurs d'ADM et de leurs vecteurs (missiles), comme ceux soutenant le terrorisme sont identifiés comme étant des États voyous (rogue states), à ce titre, ils doivent également être combattus : « nous ne ferons aucune différence entre les terroristes [...] et ceux qui les abritent ⁽²⁹⁾ ».

L'identification de ces nouvelles menaces ayant été faite, l'administration Bush a analysé leurs caractéristiques et en a tiré des conclusions sur le plan sécuritaire.

Les caractéristiques sont inédites : une échelle réduite, une facilité à être dissimulé, une grande dissémination, un mode organisationnel diffus, un caractère imprévisible.

Cela implique en terme sécuritaire :

- un retour possible de la menace sur le territoire américain ; la question de sa re-sanctuarisation se pose donc ;
- l'exposition de « l'hyper puissance » américaine à des frappes asymétriques, d'où le besoin de mettre en place de nouvelles capacités dissuasives contre ces menaces ;

²⁷ Corine Lesnes, « Action préventive : doctrine Bush et doctrine Annan », Le Monde, le 13 décembre 2003.

²⁸ George W. Bush, State of the Union adress, Washington DC, 29 janvier 2002.

²⁹ George W. Bush, Statement by the president in his adress to the nation, White House, Washington DC, 11 septembre 2001, www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010911-16.html

- une réadaptation de l'appareil militaire classique jusqu'alors pensé pour répondre à des menaces identifiées et localisées.

Ces constats imposent, aux yeux de l'administration Bush, d'adopter de « nouvelles règles du jeu ».

L'administration américaine constate donc l'échec des politiques sécuritaires passées.

Sa stratégie est dès lors repensée et plusieurs documents de doctrine sont publiés parmi lesquels la NSS présentant de façon générale la nouvelle stratégie américaine et deux doctrines spécifiques : une sur le terrorisme ⁽³⁰⁾ et une sur les ADM ⁽³¹⁾, ce qui conforte le fait que la lutte contre le terrorisme et la prolifération des ADM (et de leurs vecteurs) constituent la priorité des autorités américaines.

Les principes guidant désormais la politique sécuritaire américaine reposent sur deux grands piliers ⁽³²⁾ : une « grande stratégie intérieure ⁽³³⁾ », et une « grande stratégie extérieure ».

La grande stratégie intérieure a deux principales composantes : le renforcement de la sécurité et de la défense du territoire (Homeland Security and Defense) et le « bouclier anti-missiles » (Missile defense). Son but est de permettre le ré-enclavement de l'Amérique dans un espace sécurisé.

La « préemption » remplace la dissuasion lorsque celle-ci ne fonctionne pas, plus qu'elle ne s'y substitue. La grande stratégie extérieure s'articule dès lors autour de trois pivots : une action globale, capacitaire et préemptive. Elle vise à affirmer que les États-unis sont leaders dans la lutte contre la terreur.

Globale, l'action doit d'abord l'être car la menace est partout ; les capacités doivent faire face à n'importe quel type de menace ; enfin la préemption doit permettre à l'Amérique de se prémunir de la prochaine attaque sur son territoire.

La préemption prend donc sa place dans la stratégie extérieure des États-unis, mais elle constitue aussi un des moyens d'assurer la bulle protectrice promise aux Américains face aux nouvelles menaces, au même titre que la thématique du bouclier anti-missile. Il s'agit dans un cas de détruire la lanceur avant que le missile ne soit tiré, dans l'autre de neutraliser les forces hostiles (États voyous ou terroristes) avant qu'elles n'agissent ⁽³⁴⁾. La logique qui sous-tend les deux approches est commune, mais, seuls la richesse et le niveau de technicité américains permettent d'envisager les deux stratégies.

132 La supériorité technologique et militaire américaine

L'héritage historique de la guerre froide où la technologie était envisagée comme un moyen pour compenser l'infériorité organique des forces américaines continue à imprégner la culture militaire américaine. Aussi le caractère déterminant du facteur technologique sur l'humain reste encore aujourd'hui une donnée structurante de l'appareil de défense américain.

³⁰ National strategy for combating terrorism, février 2003,

www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/counter_terrorism/couter_terrorism_strategy.pdf

³¹ National strategy to combat weapons of mass destruction, décembre 2002,

www.whitehouse.gov/news/release/2002/12/WMDStrategy.pdf

³² « Les néo-conservateurs au pouvoir », op. cit. pp 60-117.

³³ Dans le vocabulaire américain, la « grande stratégie » est la stratégie générale, par opposition à la stratégie visant un objectif donné.

³⁴ Entretien mené à la Délégation aux affaires stratégiques (M. Schlumberger, colonel Got, M. Campagnolla, Mme Scott), Paris, le 18 décembre 2003.

Les États-unis disposent d'un avantage unique, non seulement quantitatif - ce pays dépense pour sa défense plus que la quasi-totalité des autres puissances militaires - mais aussi qualitatif. Les efforts de recherche et développement dans le secteur de la défense couplés à la forte influence de l'école de pensée de la révolution dans les affaires militaires ⁽³⁵⁾ (RMA : revolution in military affairs) offrent des moyens technologiques et des éléments doctrinaux tout à fait favorables aux actions préemptives ou préventives.

Comme le précise Camille Grand ⁽³⁶⁾ : « dans l'ordre chronologique, le premier élément constitutif de la « révolution » contemporaine a été le progrès de la précision. (...) Il s'agit d'une rupture fondamentale, la précision se substituant progressivement au volume de feu pour la destruction d'un objectif donné ». De plus « les progrès des senseurs (terrestres mais surtout aériens et spatiaux) et leur intégration dans un méta-système, grâce à l'informatique » offrent une capacité d'observation du terrain en temps quasi réel. Enfin, la révolution de l'information doit permettre de transmettre les données recueillies sur le champ de bataille tandis que la miniaturisation autorise à intégrer tous ces éléments dans des systèmes d'armes.

Forte de ces « opportunités » techniques, la RMA se donne pour objet de permettre de détecter des menaces potentielles grâce à des sources de renseignement technique redondantes (multiplicité des capteurs tels que les satellites d'observation et d'écoute, les drones, les AWACS et avions de reconnaissance) puis d'effectuer des frappes à longue distance (limitation des pertes au sein des forces armées) avec une précision qui permette de réduire les effets collatéraux en concentrant les tirs sur des cibles circonscrites.

Loin de rester une simple école doctrinale, la RMA est largement mise en application aux États-unis. Ainsi, concernant la nature des frappes, Etienne de Durand ⁽³⁷⁾ estime que l'utilisation des munitions de précision par les États-unis est passée de 10% pour l'opération « Desert Storm » à 35% pour « Allied Forces » puis 80% pour « Enduring Freedom ⁽³⁸⁾».

De même, dans le domaine du renseignement, le Quadriennal Defense Review Report ⁽³⁹⁾ stipule que l'Amérique doit « mettre en place de meilleurs systèmes de renseignements, plus intégrés afin qu'ils fournissent rapidement des informations précises sur les menaces, quel que soit l'endroit où elles se trouvent ».

Ces avancées offrirait donc la possibilité technologique de détecter des menaces (grâce aux renseignements d'origine technique) puis de mener à bien des frappes préemptives ou d'engager des guerres préemptives à moindre coût par rapport aux conflits des vingt dernières années : autrement dit, le « terrain » technologique et doctrinal est propice à la doctrine préemptive.

Mais, cette recherche de la supériorité technologique ne se limite pas à mettre à disposition de la préemption des capacités de renseignement et un outil militaire moderne, elle a aussi pour but de permettre aux États-unis de s'assurer de la maîtrise de tous les « espaces communs » : l'air, l'espace, la mer et le cyberspace.

³⁵ Donald Rumsfeld, partisan convaincu de la RMA a par exemple lancé en 2001 une série de « revues » allant dans ce sens. Cf chapitre 2, paragraphe 211.

³⁶ Camille Grand « Révolutions technologiques et stratégiques », p 50 in Ramses, 2002.

³⁷ Etienne de Durand, « Les transformations de l'US army » étude au profit du ministère de la défense, p 35, décembre 2002.

³⁸ Desert storm : opération tempête du désert, première guerre du Golfe en 1991, allied forces, opération forces alliées au Kosovo en 1999, enduring freedom, opération liberté immuable en Afghanistan en 2001.

³⁹ « Exploiting intelligence advantages-creating the military of the 21st century », Quadriennial Defense Review Report, septembre 2001, pp 37-40, www.defenselink.mil/pubs/qdr/2001.pdf

Les États-unis disposent d'une maîtrise de la mer qui leur permet de transporter leurs forces partout où nécessaire. La maîtrise de l'espace leur permet d'observer en profondeur tous les territoires mais aussi de localiser des cibles et de transmettre des données rapidement. La maîtrise de l'espace aérien permet d'atteindre précisément des cibles lointaines. Enfin, leur supériorité à ce jour incontestée dans l'espace de l'information leur permet d'intégrer leurs moyens dans une manœuvre quelque soit son échelle.

Cette maîtrise des espaces « signifie que les États-unis, plus que tout autre pays, peuvent en faire un large usage militaire, quasi exclusif ; qu'ils peuvent de façon crédible menacer d'en dénier l'usage aux autres ; et qu'ils peuvent défaire tout État qui tenterait par la force de les empêcher d'en disposer ⁽⁴⁰⁾ » ; qu'ils peuvent surtout mener des frappes d'anticipation partout où une menace peut émerger. Cette maîtrise est donc une condition sine qua non de la mise en œuvre de la doctrine étudiée.

En résumé, face à des menaces asymétriques, les États-unis prétendent mettre en œuvre une « asymétrie positive ⁽⁴¹⁾ » fondée sur leur supériorité technologique, combinaison de moyens d'action, de renseignement, de capacité stratégique de maîtrise des espaces, préalable nécessaire à la préemption et la prévention. Nous verrons dans la seconde partie de ce travail la part de vérité mais aussi d'erreur que contenaient ces perspectives.

À cette « doctrine technologique », déjà présente sous l'administration Clinton, à laquelle le président Bush doit d'ailleurs son outil militaire, manquait une idéologie, que la nouvelle équipe recevra des néo conservateurs.

133 L'influence du courant de pensée néo conservateur.

En effet, si la technologie est un facteur déterminant dans l'élaboration de la doctrine « préemptive », le fait d'afficher clairement ce concept comme étant désormais une option stratégique est largement lié à l'influence des néo conservateurs dans l'administration Bush.

Pour mieux cerner le poids de la pensée néo conservatrice dans l'adoption de cette doctrine « préemptive », il est nécessaire de revenir sur ses fondements et sur la place qu'elle a tenue jusqu'à présent dans la vie politique américaine.

a) LES FONDEMENTS CONSTITUTIFS DU NEO CONSERVATISME

Les néo conservateurs constituent un courant qui, en politique intérieure, a des accents sociaux-démocrates, « libéral », au sens américain du terme. En matière de politique étrangère, le néo conservatisme s'inspire de deux des grands dogmes du système américain que sont l'exceptionnalisme et l'unilatéralisme ⁽⁴²⁾.

L'idée que l'Amérique est une terre promise a été largement développée dès 1620 par les « pères fondateurs », puis les principaux textes fondateurs américains reprennent cette idée de peuple élu, idée qui fonde ce que l'on convient d'appeler l'exceptionnalisme américain. D'après l'historien Walter Mc Douglas, cette « Destinée manifeste » américaine incite naturellement à une perception du monde manichéenne qui justifie des attitudes et des actions unilatérales américaines.

⁴⁰ Barry Posen, « La maîtrise des espaces, fondement de l'hégémonie militaire des États-Unis » in Politique étrangère, 1/2003, pp41-56.

⁴¹ Steven Metz, « La guerre asymétrique et l'avenir de l'occident » in Politique étrangère, 1/2003, p 33.

⁴² Pierre Hassner, « États-Unis : l'empire de la force ou la force de l'empire ? », Cahiers de Chaillot n°54, septembre 2002, pp 13-15.

Ces deux caractéristiques de la politique américaine, dans la longue durée, se retrouvent intégralement dans le courant néo conservateur actuel et rendent tout à fait logique l'idée d'agir « préemptivement » où que ce soit nécessaire, pour le bien des États-unis et du monde.

b) L'ESSOR DU NEO CONSERVATISME

Bien que datant du milieu des années 1960⁽⁴³⁾, le néo conservatisme a connu son véritable essor dans la décennie 1990, période où ses messages sociaux en politique intérieure sont couverts par une idéologie qui les conduit alors, en politique étrangère, à prôner une Amérique forte et respectée, croisé de la démocratie.

Ainsi, en 1992, le néo-conservateur Paul Wolfowitz produit-il un mémorandum⁽⁴⁴⁾ dans lequel il énonce trois objectifs fondamentaux que doit s'assigner l'Amérique :

- empêcher l'émergence d'une super puissance rivale ;
- défendre les intérêts américains et de promouvoir les valeurs américaines dans le monde ;
- si nécessaire être à même de conduire des actions unilatérales.

Il y est affirmé que ce sont les États-unis qui régissent l'ordre mondial et que, l'Amérique peut agir seule lorsqu'une action collective ne peut pas être « orchestrée », ou quand une crise nécessite une réponse rapide.

Ainsi, les fondements d'une action préemptive sont posés par les néo conservateurs dès 1992. Il s'agit d'abandonner une stratégie « défensive et réactive » fondée sur la dissuasion et le « containment » depuis 50 ans, au profit d'une « stratégie offensive »⁽⁴⁵⁾. De plus, l'action collective ne sera retenue que lorsqu'elle semblera adaptée aux circonstances. Bien que cette doctrine n'ait pas été retenue à l'époque, elle a contribué à enrichir et à faire connaître la réflexion néo conservatrice.

c) LE MANQUE DE VOLONTE POLITIQUE REPROCHE A L'ADMINISTRATION CLINTON

Dès cette époque également, le concept de préemption contre les États suspectés de développer des programmes d'ADM est élaboré. Ce concept est celui de la contre-prolifération, principalement développé par Les Aspin⁽⁴⁶⁾ en 1993, en pleine prise de conscience du risque de prolifération des ADM. Ce concept englobe l'ensemble des mesures destinées à lutter contre la prolifération, incluant des frappes militaires préemptives contre des cibles susceptibles d'abriter ou de produire des ADM⁽⁴⁷⁾. Mais, élaboré sous l'administration Clinton soucieuse du respect du droit international, ce concept sera en fait peu mis en application, à l'exception du cas de la Libye.

Les fondements doctrinaux de la préemption avaient donc déjà été largement développés avant l'arrivée de l'administration Bush, même s'ils restaient ciblés sur la problématique des ADM, mais il manquait la volonté politique de la mettre en œuvre.

⁴³ Justin Vaïsse, « Qu'est ce que le néo conservatisme ? », Etude au profit du CAP, novembre 2003.

⁴⁴ Paul Wolfowitz, « America's new approach to the world-1992 : first draft of a grand strategy », www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/iraq/etc/wolf.html.

⁴⁵ Tom Barry, « A strategy foretold » Foreign Policy In Focus, octobre 2002, p 1.

⁴⁶ Les Aspin était Secrétaire à la défense, il est à l'origine de la « defense counterproliferation initiative » publiée en décembre 1993.

⁴⁷ Robert S. Litwak, « The new calculus of pre-emption », Survival n°4, winter 2002-03, pp 53-80.

L'arrivée de l'Administration Bush II, entourée de nombreux néo conservateurs, permet désormais d'afficher clairement une stratégie d'action : « la seule voie de la paix et la sécurité est la voie de l'action ⁽⁴⁸⁾ » dans laquelle s'inscrit la « préemption ».

En effet, les hommes de la dissuasion issus de la Rand Corporation, dont Perle, Wolfowitz et Rumsfeld sont parmi les plus éminents représentants du néo conservatisme. On comprendra mieux leur rôle dans la notion de préemption si on se rappelle que leur hantise pendant toute la guerre froide, avait été de ne pas laisser l'Amérique se faire « préempter » par une frappe mortelle de l'artillerie nucléaire soviétique ⁽⁴⁹⁾.

* *
*

Née à l'occasion de l'exercice obligé annuel que constitue la National Security Strategy, la doctrine préventive américaine est certes le produit du courant néo conservateur, mais elle est surtout une tentative de réponse aux menaces d'un monde devenu incompréhensible pour les États-unis après le choc du 11 septembre. Loin de manifester un mépris de principe à l'égard du droit international, elle témoigne au contraire du souci typiquement américain de ramener le droit à ses intérêts. En présentant leur pays comme placé sous une menace imminente permanente, les États-unis estiment justifier toute anticipation de leur part, non pas comme action préventive, mais comme réaction préemptive à l'agression imminente soit, de leur point de vue, comme ressortissant au domaine de la légitime défense.

C'est dans cet état d'esprit que sera adoptée la National Security Strategy, en septembre 2002, quelques jours après que le président Bush ait laissé entendre au monde qu'il était décidé à en finir avec l'Iraq ⁽⁵⁰⁾.

⁴⁸ « The National Security of the United States of America », op. cit., p 1

⁴⁹ Khurram Husain - Neocons: The men behind the curtain - Atomic scientist – Novembre-décembre 2003.

⁵⁰ Discours d'ouverture de la 57^{ème} assemblée générale des Nations unies, le 12 septembre 2002. La NSS est datée du 17 septembre.

Chapitre 2.

La National Security Strategy de septembre 2002

Il est intéressant de constater que dans notre âge démocratique, on attend des nations qu'elles publient leur grande stratégie avant de la mettre en application. Cette approche aurait étonné Bismarck pour lequel il convenait avant tout de se concentrer sur l'effet de surprise et sur la mise en œuvre, les explications relevant ensuite du travail des historiens.

Aux États-unis, cette tradition remonte à 1947, lorsque George F. Kennan, écrit dans Foreign Affairs sur l'intérêt du containment. Mais il a fallu attendre l'administration Nixon pour que l'explicitation de la stratégie de sécurité nationale devienne un exercice de routine aux États-unis. Désormais, depuis 1986, une loi (⁵¹), impose au Président des États-unis de rendre compte régulièrement au Congrès et au peuple américain de sa stratégie nationale de sécurité (NSS). Les administrations Reagan, Bush père et Clinton ont ainsi publié des NSS, mais ces dernières dépassaient assez peu le stade d'évaluations de situations et suscitaient peu de débat. Aucune n'avait fait l'objet de commentaires et de critiques aussi larges que celle du président Bush junior, tant à l'intérieur qu'à l'étranger.

21. L'apport de l'Administration Bush

Lors de la première année de son mandat, l'Administration Bush marque un certain rejet de l'Administration Clinton. Elle prône une vision internationale minimaliste et apparaît relativement divisée sur ces thèmes, même si certains fondements doctrinaux, précurseurs de la préemption existent déjà (Cf chapitre 1). Les attentats du 11 septembre offrent aux représentants du néo conservatisme une occasion inespérée de faire valoir la stratégie prônée depuis le début des années 1990, au sein de laquelle la frappe en premier était une option privilégiée.

211 La politique étrangère américaine à l'arrivée du Président Bush

Avant son élection, G.W. Bush s'était démarqué de ses prédécesseurs en matière de politique étrangère. Peu enclin envers les institutions internationales et les interventions humanitaires, il ne donne pas le signe d'une volonté de domination impériale sur le monde ni d'un goût prononcé pour les aventures militaires. Si les budgets de défense doivent être significativement augmentés, c'est en partie afin d'améliorer la condition des militaires, mais surtout pour développer le projet de bouclier anti-missiles.

Les études sur les forces armées demandées au Pentagone au début de l'année 2001 sont orientées vers une nouvelle architecture destinée à défendre l'Amérique et ses alliés.

⁵¹ The Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986.

Reposant sur les nouvelles technologies, l'orientation principale accentue le souci de l'administration Clinton d'être capable de projeter rapidement les forces et la puissance militaire : une armée de terre plus mobile et meurtrière, des forces aériennes capables de frapper loin avec une précision métrique et une marine apte à projeter la puissance à l'intérieur des terres.

Dans le même temps, les fonctions classiques de dissuasion et de défense sont réaffirmées pour les armées avec comme corollaire le refus de les voir jouer le rôle de policier aussi bien que d'infirmier du monde. D'un point de vue stratégique, la puissance des États-Unis doit être orientée vers le maintien de la suprématie sur un challenger identifié, la Chine.

Au delà de ce rapide rappel sur la politique de défense, nous retiendrons quatre traits essentiels pour caractériser la politique étrangère américaine sur cette période ⁽⁵²⁾.

a) LE SYNDROME « ANYTHING BUT CLINTON » (ABC)

La diplomatie de Washington est mue par le syndrome du ABC, tout sauf Clinton. Ce rejet s'exprime à des degrés divers, dans les questions régionales et thématiques, dans le refus du multilatéralisme - accord de Kyoto repoussé ⁽⁵³⁾, « retrait » de la signature encore humide de Clinton sur le traité de création de la Cour Pénale Internationale ⁽⁵⁴⁾ - ou dans la critique du soutien du FMI aux pays en situation de crise financière.

Le rejet va également à la politique du "nation building" reprochée à une administration Clinton qui s'en était pourtant souvent tenue éloignée. Enfin, le besoin de se démarquer de la politique d'apaisement précédente a été largement à l'origine du revirement de position vis à vis de la Corée du Nord, sans véritable stratégie ni option militaire claire.

b) UN INTERNATIONALISME MINIMALISTE

La politique étrangère de l'Administration Bush à ses débuts sera empreinte d'une vision minimaliste des rapports de sécurité entre grande puissance. L'important, c'est la Chine et non le Moyen-Orient, et ce n'est ni le problème du Sida (obsession de Richard Holbrooke) ni celui du réchauffement de la planète.

Cette attitude semblera celle d'un certain isolationnisme tant qu'elle ne révélera pas la certitude de l'hégémonie américaine sur le reste du monde. L'ambivalence de ce comportement se retrouve par exemple dans le projet de bouclier anti-missiles, image de l'Amérique qui se retranche derrière sa technologie mais aussi d'un pays qui se tient prêt à intervenir militairement à l'abri de toute menace d'États voyous.

⁵² D'après Justin Vaïsse, « La nouvelle politique étrangère américaine », revue *Politique Internationale* n°99, printemps 2003.

⁵³ Convention Cadre des Nations Unies sur le changement climatique, Kyoto, 1-11 décembre 1997. A la conférence de Marrakech le 11 novembre 2001, G.W. Bush confirme le « non » des États-Unis.

⁵⁴ Statut de Rome adopté le 17 juillet 1998. G.W. Bush a signé une loi, l'*American Service Members Protection Act* le 3 août 2002 pour soustraire le personnel militaire américain du champ d'application de la CPI.

c) UNE ADMINISTRATION DIVISEE

La troisième dominante de cette politique du début du règne de Bush junior réside dans les dissensions internes de cette administration. A la tempérance et au réalisme d'un Colin Powell fait face la vision essentiellement militaire du Pentagone - Donald Rumsfeld et Paul Wolfowitz - appuyé par le vice-président Dick Cheney. Proche de G.W. Bush, Condoleezza Rice oscille entre les deux tendances, et est à même d'influer les décisions présidentielles dans un sens comme dans l'autre. Là encore, l'attitude vis à vis de la Corée du Nord est symptomatique de ces conflits intérieurs jamais déclarés mais souvent perceptibles. Après avoir annoncé la poursuite du dialogue avec ce pays par la voie du Département d'État, le président Bush contredira ce point de vue avant finalement d'opter pour la première idée de son secrétaire d'État.

d) UNE ADMINISTRATION AU REALISME DOCTRINAIRE

Quatrième grande caractéristique, cette administration est empreinte d'idéologie, à l'image de John Bolton, sous-secrétaire d'État pour l'arms control, opposé au contrôle multilatéral des armements. Ainsi, cette idéologie est symbolisée par la lutte contre le traité sur les armes de petit calibre en juillet 2001⁽⁵⁵⁾ et contre le traité sur les armes bactériologiques en juillet 2001, enfin contre le protocole additionnel au traité sur les armes chimiques en septembre 2001. Cette même politique avait déjà été à l'origine du retrait du traité ABM, puis, par la suite, de la non ratification du TICE⁽⁵⁶⁾.

D'autres exemples montrent cependant que ces mêmes acteurs sauront faire preuve d'un certain pragmatisme. Ainsi en est-il par exemple pour la gestion de la crise de l'avion espion heurté par un chasseur chinois⁽⁵⁷⁾.

Enfin, certaines idées qui vont constituer la doctrine préventive jalonnent déjà les discours de G.W. Bush. Ainsi en septembre 1999, la campagne électorale lui permet de sonder le thème de la dissuasion traditionnelle qui ne serait plus suffisante dans la nouvelle situation de sécurité internationale⁽⁵⁸⁾. Devant la National Defense University, en mai 2001, il émet l'idée du besoin de modifier le concept de dissuasion, en y ajoutant des actions offensives et défensives nouvelles⁽⁵⁹⁾. L'une des motivations pour la nouvelle doctrine apparaît déjà là, c'est ce *growing pessimism about deterrence*⁽⁶⁰⁾, en fait la prise de conscience de la difficulté pour un État d'utiliser efficacement la dissuasion face aux nouvelles menaces.

Ces premiers mois au pouvoir sont donc marqués tout à la fois par une idéologie opposée aux grandes négociations internationales et à l'arms control, par la volonté de préserver sa liberté d'action dans le monde et par un début de critique de la dissuasion classique dans le nouveau contexte sécuritaire. L'action internationale de l'administration reste sur cette période assez incertaine, alors que les attentats contre les « Twin Towers » vont lui donner l'occasion de fédérer l'opinion et les acteurs politiques, les néo conservateurs en particulier, autour d'une nouvelle vision stratégique.

⁵⁵ Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères, New York, 9-20 juillet 2001. La position américaine sur le sujet peut être consultée sur <http://usinfo.state.gov/journals/itps/0601/ijpf/frtoc.htm>

⁵⁶ TICE : traité d'interdiction complète des essais nucléaires.

⁵⁷ Avril 2001, à la suite de cet événement le président Bush se dit « vraiment désolé » et demande à Donald Rumsfeld de ne pas intervenir sur le sujet.

⁵⁸ G.W. Bush, remarks at The Citadel, 23 septembre 1999.

⁵⁹ G.W. Bush, remarks at the national Defense University, Washington DC, 1^{er} mai 2001.

⁶⁰ Elaine Bunn, Preemptive action : when, how, and to what Effect ?, Strategic Forum, juillet 2003.

212 Du 11/09 à la NSS, ou comment adapter sa stratégie aux nouvelles menaces

En un an, des attentats de septembre 2001 à la NSS de septembre 2002, la doctrine américaine va se cristalliser dans une prise de conscience nouvelle du danger et dans la conviction du caractère fondamental de l'action, si besoin de façon unilatérale et au moyen de la frappe en premier.

a) LE CHOC DU 11/09

Si la chute du mur de Berlin avait marqué la fin d'une longue période, le 11/09 semble achever brutalement une décennie de transition. Pour reprendre les mots de Condoleezza Rice, cette tragédie a fait comprendre certaines vérités aux Américains et notamment leur vulnérabilité. Le coup de tonnerre a annoncé un temps nouveau, un ennemi absolu doit être dorénavant éradiqué, la guerre au terrorisme est déclarée par la nation américaine, et G.W. Bush peut ainsi déclarer « We have found our mission ».

Au delà du message moral qui condamne les attaques du terrorisme aveugle contre les populations civiles, les difficultés pour ce pays de disposer d'une stratégie efficace apparaissent vite :

- combattre le terrorisme requiert de tenir compte de sa diversité, car ses ramifications semblent sans limite ; cette lutte nécessite d'identifier et de combattre des organisations comme des États. Il s'agit de frapper les sanctuaires du terrorisme afin de le priver de ses soutiens financier ou logistique. Ainsi est conçue la notion d'« axe de mal »⁽⁶¹⁾ qui désigne les États qui se placeraient en dehors de la communauté internationale dans le combat contre le terrorisme.
- Il s'agit également de disposer de renseignement sur cette menace, ce qui place cette capacité, au delà des débats qui ont pu agiter les États-unis sur la connaissance ou l'ignorance des attentats eux-mêmes, au premier plan de la nouvelle stratégie à élaborer (cf chapitre 2, paragraphe 232).

A la prise de conscience de l'ampleur de la menace terroriste sur le sol américain même s'ajoute celle de la dissémination des ADM. Même si cette menace était clairement appréhendée depuis la chute du mur de Berlin, les attentats rappellent brutalement combien le terrorisme et la prolifération des ADM pourraient être liés à l'avenir.

La globalisation et la diffusion du savoir technologique accumulé depuis des décennies ont en effet facilité l'accès aux ADM à des pays alternativement qualifiés de « rogue » ou de « failed », ou encore de « states of concern ». Dès lors, et pour reprendre les mots de John Ikenberry⁽⁶²⁾:

« The worry is that a few despotic states – Iraq in particular, but also Iran and North Korea – will develop capabilities to produce weapons of mass destruction (WMD) and put these weapons in the hands of terrorists. The regimes themselves may be deterred from using such capabilities, but they might pass along these weapons to terrorist networks that are not deterred [...] Thus another principle within the Bush administration : the possession of WMD by unaccountable, unfriendly, despotic governments is itself a threat that must be countered [...] with the rise of terrorism and WMD, they are now unacceptable threats. »

⁶¹ State of Union address, G.W. Bush, 29 janvier 2002.

⁶² John Ikenberry, The lures of preemption, 2002.

Ainsi, même si l'Administration Bush avait entrepris d'initier une nouvelle stratégie avant les attentats du 11/09 et même si les deux menaces – terrorisme et prolifération - n'étaient pas fondamentalement nouvelles, cet événement a modifié la perception de la sécurité, et largement influencé les concepts qui vont composer la doctrine. En soulignant les dangers de l'attentisme, ces attaques ont joué le rôle de déclic et fourni à l'administration le prétexte, sinon la justification, de la nouvelle option stratégique choisie. Pour reprendre le mot de Justin Vaïsse, le 11/09 a transformé une administration à l'humeur conservatrice en force de changement au sein du système international ⁽⁶³⁾.

Avec la remise en question de l'efficacité de la dissuasion, avec la certitude de la supériorité que procure la toute puissance technologique et avec la prééminence idéologique d'acteurs néo conservateurs déjà pétris d'unilatéralisme et d'hégémonisme, les fondements de la doctrine préventive se sont définitivement scellés avec la chute des Twin Towers.

b) L'ADOPTION D'UNE NOUVELLE OPTION STRATEGIQUE

Aux nouveaux dangers que fait planer la menace terroriste, une réponse adaptée doit donc être trouvée. En effet, l'attaque surprise que toute la doctrine de l'âge nucléaire, et avec eux les futurs "neocons" de la Rand, cherchait à éviter semble s'ériger en règle. Puisque les représailles ne peuvent fonctionner avec de telles organisations, puisqu'elles ne disposent pas de territoire qui les fragiliserait, l'avantage serait à la première frappe.

Dès lors, une partie du cheminement intellectuel est accompli, et le terme « préemption » apparaît dans un document officiel le 30 septembre 2001, le Quadriennal Defense Review Report. On peut ainsi y lire : « The United States must deter, preempt, and defend against aggression targeted at the United States ⁽⁶⁴⁾. ». La complémentarité entre dissuasion et préemption apparaît déjà.

Le 29 janvier 2002, dans son discours sur l'État de l'Union, G.W. Bush annonce que le temps n'est pas l'allié des États-unis [...] qui n'attendent pas que des incidents surviennent alors que le danger s'intensifie et se rapproche. Les deux composantes essentielles d'une ébauche de doctrine sont ici énoncées. Le sentiment d'urgence et le danger spécifique né de la combinaison terrorisme et ADM exigent que les États-unis soient prêts à prendre des mesures rapides, décisives et préventives. L'action préventive devient une option préférable à l'attente passive d'une autre attaque de même ampleur. Comme le défend Donald Rumsfeld, « un terroriste peut attaquer n'importe où et à n'importe quel moment... il est matériellement impossible de défendre tous les lieux en tous temps... la seule manière efficace de se défendre est de porter la bataille là où les terroristes se trouvent [...] l'attaque préventive par les forces armées est donc maintenant une idée valable ⁽⁶⁵⁾ ».

Le discours réellement novateur qui annonce la doctrine présidentielle est l'intervention devant l'académie de West Point ⁽⁶⁶⁾. Le socle de la doctrine est décrit devant les cadets :

⁶³ D'après Justin Vaïsse, « La nouvelle politique étrangère américaine », revue Politique Internationale n°99, printemps 2003.

⁶⁴ Department of Defense, QDR, 30 septembre 2001, chapitre VIII.

⁶⁵ Interview, Jim Lehrer Newshour, PBS, 4 février 2002.

⁶⁶ George W. Bush, discours à l'occasion de la remise de diplômes aux élèves- officiers de l'académie militaire de West Point, New York, le 1 juin 2002, www.usinfo.state.gov/regional/af/security.

- Dissuasion/préemption : « La dissuasion - promesse de représailles massives contre les pays - ne veut rien dire pour les réseaux clandestins de terroristes qui n'ont ni nation ni peuple à défendre. L'endiguement est impossible lorsque des dictateurs déséquilibrés possédant des ADM peuvent en armer des missiles ou en fournir secrètement à leurs alliés terroristes [...] si nous attendons que les menaces se matérialisent, nous auront attendus trop longtemps [...] notre sécurité exigera aussi que tous les Américains soient tournés vers l'avenir et déterminés, et qu'ils soient prêts à une action préventive si besoin. ».
- Renseignement : « Notre sécurité exigera les meilleurs services de renseignement possibles afin de mettre à jour les menaces dissimulées dans les grottes ou cultivées dans des laboratoires. ».
- Armées : « Notre sécurité exigera la transformation de l'appareil militaire, qui devra être prêt à frapper dans les plus brefs délais dans les coins les plus reculés du monde. ».

En quelques mois donc, cette administration va franchir le seuil conceptuel pour porter sur les fonts baptismaux une « doctrine préventive ». Comme nous l'avons déjà souligné, l'option préemptive ou préventive n'est pas une nouveauté, mais sa transformation en doctrine présidentielle est, elle, inédite.

In fine, un document majeur complète et achève la construction de cette doctrine par l'administration Bush, que nous allons maintenant analyser.

22. La doctrine préventive dans la NSS de septembre 2002

Figure imposée de la réflexion stratégique depuis 1986, mais sortie de sa routine par le 11/09, la NSS 2002 offre une vision pragmatique de l'action dirigée par les États-unis, visant à prendre l'initiative contre le terrorisme et les ADM.

221 La NSS, un exercice obligé sorti de la routine par les attentats du 11 septembre

La préparation et la présentation par le président au Congrès de la « stratégie nationale de sécurité » est une procédure prévue par le code législatif des États-unis qui dispose que ce dernier doit transmettre chaque année un rapport exhaustif sur la stratégie de sécurité nationale. Ce rapport doit englober la description et l'examen complets des points suivants :

- intérêts et objectifs mondiaux essentiels pour la sécurité des États-unis ;
- politique étrangère, engagements internationaux et capacités de défense nationale nécessaires pour prévenir toute agression ;
- utilisation proposée à court et à long terme des éléments politiques, économiques, militaires et autres constituant la puissance nationale des États-unis afin de protéger ou de favoriser les intérêts et de réaliser ses objectifs ;
- adéquation des capacités à mener à bien la stratégie de sécurité nationale, examen de la répartition des capacités constituant la puissance nationale pour soutenir la mise en œuvre de cette stratégie.

La NSS ⁽⁶⁷⁾, symboliquement présentée le 20 septembre 2002 par le président G.W. Bush, soit un an après les attentats du 11/09, demeure aujourd'hui encore le document de référence pour comprendre la politique de sécurité des États-unis. Nous allons en livrer une analyse thématique, à travers le prisme de l'action préventive.

⁶⁷ « National security strategy of the United States of America », NSS, septembre 2002, www.whitehouse.gov

222 La vision américaine de l'action collective

Le préambule de la NSS met en avant la défense, la préservation et l'extension au monde de la liberté et de la paix, et définit la place des États-unis parmi les autres nations :

« Aujourd'hui, l'humanité tient entre ses mains l'occasion d'assurer le triomphe de la liberté sur ses ennemis. Les États-unis sont fiers de la responsabilité qui leur incombe de conduire cette importante mission. ».

Il s'agit dans ce domaine de s'appuyer dans un premier temps sur ses propres ressources économiques, politiques ou militaires, puis sur les alliances et accords internationaux. Le rapport de l'UEO publié en juin 2003 ⁽⁶⁸⁾ illustre assez bien la vision du monde de la NSS, par des cercles concentriques au centre desquels se trouvent les valeurs et les intérêts américains, puis vers l'extérieur, ceux des amis, alliés et partenaires, les organisations internationales, enfin le reste du monde.

Les organisations internationales apparaissent, pour reprendre le mot de Susan Strange ⁽⁶⁹⁾, comme « la poursuite de l'intérêt national du plus fort par d'autres moyens. » En dehors de cette structure se trouvent les États et les organisations menaçants pour le « centre ». La divergence d'intérêts et de priorités est acceptée aussi longtemps qu'elle ne remet pas en cause le leadership américain.

Si, sur les neuf chapitres de la NSS, quatre concernent la coopération internationale, le chapitre 3, consacré au renforcement des alliances, illustre clairement la vision américaine de l'action collective : « Bien que les États-unis soient prêts à déployer tous leurs efforts pour obtenir le soutien de la communauté internationale, nous n'hésiterons pas à agir seuls, si nécessaire, pour exercer notre droit à l'autodéfense en agissant à titre préventif contre ces terroristes, afin de les empêcher de nuire à notre peuple et à notre pays. ».

Il semble donc bien que l'administration rejette le multilatéralisme comme fin en soi, c'est à dire comme unique approche de la légitimité ou de la morale internationale, facteurs qui, au demeurant, ne sont pas au centre des préoccupations de cette administration.

223 Prendre l'initiative sur les menaces

La NSS identifie deux menaces majeures pour la sécurité des États-unis : le terrorisme sous toutes ses formes et les États voyous, tous deux armés par la prolifération. Le préambule donne une première approche des menaces et des modes d'action qui doivent être retenus : « Nos ennemis ont déclaré sans ambiguïté qu'ils aspiraient à mettre en œuvre des ADM et nous avons la preuve qu'ils s'y emploient avec détermination. Les États-unis ne permettront pas que ces efforts aboutissent. Nous établirons des défenses contre les missiles balistiques et autres armes de longue portée. Et parce que c'est une question de bon sens et d'autodéfense, l'Amérique interviendra avant même que la menace ne se concrétise [...] L'histoire jugera sévèrement ceux qui ont senti venir le danger et qui n'ont rien fait [...] Au sein du monde nouveau dans lequel nous venons d'entrer, le seul chemin qui conduise à la paix et à la sécurité est celui de l'action. ».

Le chapitre 5, intitulé « Empêcher nos ennemis de nous menacer, ainsi que nos amis et nos alliés, avec des ADM » concentre l'essentiel des principes de l'action préventive.

Après avoir présenté la définition la plus complète donnée à ce jour par les États-unis d'un État voyou, il énonce :

⁶⁸ 49^{ème} session de l'assemblée de l'UEO, la stratégie de sécurité nationale des États-Unis et ses conséquences pour l'Europe de la défense, 4 juin 2003.

⁶⁹ Susan Strange, *States and market*, Londres, Pinter publishers, 1988.

« Nous devons être prêts à arrêter ces États voyous et leur clientèle terroriste avant qu'ils ne soient capables de brandir ou d'utiliser des armes de destruction de masse contre les États-unis et leurs alliés et amis [...] Notre stratégie de lutte contre ces armes comprend des efforts actifs pour limiter la prolifération [...] le renforcement des efforts de non-prolifération pour empêcher les États voyous et les terroristes d'acquérir les matières premières, les technologies et la compétence nécessaire aux ADM...et une gestion efficace des conséquences de l'utilisation des ADM. ».

Ces trois idées seront d'ailleurs reprises comme les trois piliers de la National Strategy sur les ADM publiée en décembre 2002 ⁽⁷⁰⁾.

Tout comme lors de l'intervention de West Point, la NSS précise le rôle de la dissuasion nucléaire : « Le concept traditionnel de dissuasion n'aura aucun effet sur un ennemi terroriste dont le but avoué est de semer la destruction et d'abattre des innocents. ».

Devant ces limites, il s'agit de prendre l'initiative sur les menaces :

« Nous devons adapter le concept de menace imminente aux capacités et aux objectifs de nos adversaires d'aujourd'hui. Les États voyous et les terroristes n'ont pas l'intention de se conformer, pour nous attaquer, aux méthodes classiques. Ils savent que de telles attaques seraient vouées à l'échec [...] Plus grave est la menace, plus le risque d'inaction est grand – et plus il est important de prendre des mesures préventives pour assurer notre défense, même si des doutes subsistent sur le moment et l'endroit de l'attaque ennemie. Pour prévenir de tels actes hostiles de nos adversaires, les États-unis agiront préventivement si nécessaire. »

Ces nouveaux critères d'appréciation de la menace, qui ne tiennent plus seulement compte de son caractère imminent, mais de sa « potentialité », ainsi que cette confusion entretenue dans le document entre la préemption et la prévention, seront à l'origine des nombreuses interrogations suscitées par la NSS.

Deux autres documents officiels illustrent cette volonté de prendre l'initiative sur les menaces :

La National Strategy sur les ADM confirmera en effet la possibilité de ne pouvoir décourager de telles menaces avec la dissuasion classique. Face aux conséquences dévastatrices des ADM contre les forces et les populations civiles, l'usage, dans certains cas appropriés, de mesures préemptives est réaffirmé par l'administration Bush.

Enfin, dans la National Strategy for combating terrorism ⁽⁷¹⁾, sont repris les principes de l'action préemptive contre le terrorisme ⁽⁷²⁾.

Si la NSS de 2002 établit un lien entre la menace ADM propriété d'États voyous, et le terrorisme, c'est surtout l'idée que l'une des options efficaces retenue est l'action préventive, unilatérale si besoin, qui a tout son intérêt pour notre étude.

Nous allons maintenant essayer de montrer, au-delà du discours, les questions posées, les limites et les conséquences d'une telle doctrine entre les mains du pays le plus puissant du monde, afin d'être en mesure d'en évaluer plus loin la pérennité.

⁷⁰ National strategy to combat weapons of mass destruction, décembre 2002, www.whitehouse.gov/news/release/2002/12/WMDStrategy.pdf

⁷¹ National strategy for combating terrorism, février 2003, www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/counter_terrorism/couter_terrorism_strategy.pdf

⁷² « The United States will constantly strive to enlist the support of the international community in this fight against a common foe. If necessary, however, we will not hesitate to act alone, to exercise our right of self-defense, including acting preemptively against terrorists to prevent them from doing harm to our people and our country. »

23. **Réflexions sur la doctrine préventive/préemptive américaine**

A la suite des attentats du 11/09 et dans le contexte de la préparation de la guerre contre l'Iraq, les différentes interventions de l'administration Bush sur le sujet et la publication de la NSS ont suscité un intérêt à l'intérieur et à l'extérieur des États-unis. Sans soulever un débat majeur, le sujet est l'objet de controverses depuis les déclarations de West Point de juin 2002. Avant de présenter, au chapitre suivant, ce débat public, nous allons rapidement examiner les principales questions que soulèvent la doctrine préemptive américaine et ses limites. Ce sera l'occasion d'introduire deux notions essentielles dans la suite de cette étude : la question du renseignement et celle de la sortie de crise.

231 Les questions soulevées par la doctrine préventive/préemptive

Les conditions d'utilisation d'une telle doctrine posent les questions suivantes : que préempter, quand (imminence de la menace), comment (la question des moyens), pour quel résultat (effets politiques et militaires, recherchés et collatéraux) et selon quels critères ? ⁽⁷³⁾

a) QUOI ?

Comme nous l'avons déjà indiqué, cette doctrine vise :

- les États voyous, notamment ceux de « l'axe du mal » ;
- les terroristes, c'est à dire les éléments de violence à motivation politique, préméditée et exercée contre des innocents selon la définition de la NSS.

Face aux ADM, la préemption peut viser le développement, l'acquisition ou l'emploi de ces armes. Les cibles seraient alors des composants d'ADM, des installations de production, entrepôts, des forces armées ou des combattants, ou encore des systèmes de commandement.

b) QUAND ?

La distinction préemption/prévention étant clarifiée, il s'agit de définir maintenant l'imminence de la menace. Sur l'échelle de temps, on peut envisager que :

- dans une succession classique paix/crise/conflit, agir est efficace dès le temps de paix ou en période de crise ;
- face aux ADM, il est intéressant d'agir avant que l'adversaire n'obtienne une capacité utilisable ; l'intervention devient indispensable dès qu'il en dispose ou qu'il manifeste une intention hostile précise.

L'imminence de la menace, ou sa suffisance pour reprendre les mots de Michael Waltzer ⁽⁷⁴⁾, peut être liée à :

- une intention manifeste de nuire gravement ;
- un état de préparation indiquant un danger réel ;
- une situation dans laquelle ne rien faire ou ne pas combattre augmenterait le risque.

Dès lors, l'option préemptive devient une solution acceptable pour régler une crise.

⁷³ In : Institute for national strategic studies, National Defense University, Strategic forum juillet 2003 : Preemptive action : when, how, and to what effect ? Elaine Bunn.

⁷⁴ Michael Waltzer, in Just and Unjust Wars, 1977.

Enfin, un des dilemmes de la prévention/préemption tient à la contradiction légitimité/efficacité : l'imminence d'emploi des ADM justifiera une action préemptive, mais la compliquera dans sa mise en œuvre, en raison des manœuvres de l'adversaire pour protéger ses lanceurs opérationnels. Inversement, une action préventive envisagée très tôt a plus de chance d'être efficace, contre des installations en développement par exemple, mais sera moins acceptable politiquement auprès des opinions publiques.

Ce dilemme ne semble aujourd'hui toujours pas résolu si l'on juge les réactions suscitées par l'intervention américaine en Iraq.

c) COMMENT ?

L'action préventive/préemptive doit être comprise au sens large et non pas uniquement comme frappes militaires. La NSS décrit des actions, qui ne signifieront pas nécessairement l'utilisation de la force. Dans la National Strategy for Homeland Security de juillet 2002 (⁷⁵), les actions pour prévenir les attaques terroristes contre le sol américain sont variées. Elle évoque des mesures d'alerte, de protection ou d'intervention d'urgence, de renforcement des lois et d'intervention militaire.

L'emploi des forces militaires elles-mêmes peut prendre des formes différentes : opérations d'information, opérations spéciales, blocus, interception de navires (ex : cargo nord-coréen chargé de 15 Scuds à destination du Yémen en décembre 2002). C'est dans le droit fil de cette doctrine que les Américains ont lancé leur initiative dite PSI (⁷⁶), visant à frapper la prolifération sur un de ses points faibles, les transferts de matières et de matériels, notamment par voie maritime.

L'effet décisif d'une action préventive/préemptive sera obtenu par sa rapidité. Elle nécessite l'acquisition de capacités fiables de renseignement, de surveillance et de reconnaissance, une bonne planification et les moyens d'analyser ses effets. Outre l'analyse d'objectif, la précision des frappes sera une condition essentielle de la réussite d'une action préventive/préemptive militaire. En effet l'adversaire implante souvent les cibles dans des zones peuplées, ou les dissimule.

Une question agite fréquemment les spécialistes de la question de l'action préventive/préemptive, c'est celui de l'utilisation de l'arme nucléaire. Un projet, énoncé clairement dans la revue de posture nucléaire de 2002 (⁷⁷), prévoit le développement de nouvelles « mini bombes » nucléaires. Or la NSS envisage l'utilisation éventuelle de « tous les moyens » dans la lutte contre les ADM, alors même que les interrogations suscitées par les crédits du budget de défense 2004 pour le développement de ces armes perdurent. Pour l'administration en place, le but poursuivi serait de dissuader plus efficacement les régimes hostiles en augmentant la crédibilité de frappes nucléaires.

⁷⁵ The office of homeland security, National Strategy for Homeland Security, www.whitehouse.org, juillet 2002.

⁷⁶ Proliferation security initiative, initiative pour limiter les transferts d'ADM dans le monde, notamment par voie de mer.

⁷⁷ Nuclear Posture Review, NPR, janvier 2002.

d) QUEL EFFET ATTENDRE ?

Les effets d'une action préemptive sont à considérer aux plans militaire et politique. Militairement, sa réussite sera fonction du niveau de destruction visé, de l'état final recherché – changement de régime par exemple. La préemption sera rarement efficace à 100%, raison pour laquelle il faudra également améliorer les défenses – programme NMD par exemple.

Une question intéressante est celle de la durée de l'efficacité d'une telle option. Combien de temps une action préventive/préemptive sera-t-elle efficace ? Le cas de l'attaque du réacteur nucléaire iraquien d'Osiraq par les israéliens en 1981 est révélateur de cette problématique. En 1991 les inspections avaient montré que le programme nucléaire iraquien était avéré, c'est à dire que cette attaque préventive n'avait eu des effets que temporaires ou retardateurs, de quelques mois ou années, mais guère plus.

Politiquement, les réactions internationales et les opinions publiques seront largement influencées par la justification employée, par la méthode, le niveau de forces, les dommages collatéraux causés, la gestion de « l'après » et par l'appréciation juridique de la situation qu'en font les acteurs.

e) QUELS CRITERES DE DECISION ?

Sans doute trop sensibles pour être révélés aux adversaires potentiels, et afin de conserver son effet dissuasif à la doctrine, les critères de déclenchement de l'action préemptive ne sont pas explicités par l'administration Bush. Il est cependant intéressant de reprendre les interrogations posées par Michèle Flournoy et Philippe Zelikiw dans un débat sur la contre prolifération⁽⁷⁸⁾ :

- possibilité de dissuader de l'emploi d'ADM par un pays ?
- les transferts d'ADM sont-ils possibles entre pays ?
- l'acquisition d'ADM par un pays augmente-t-elle le danger d'attaque ?
- ces dangers peuvent-ils être traités autrement que par la prévention/préemption ?
- quelle réaction nationale et internationale peut-on attendre ?
- le coût de l'action préventive/préemptive est-il raisonnable ?
- le renseignement sur l'adversaire est-il suffisant pour l'action préventive/préemptive ?
- les capacités détenues sont-elles suffisantes pour mener l'action préventive/préemptive ?
- quelles sont les implications à long terme de l'action préventive/préemptive ?

Aussi actuelles qu'il y a 10 ans, ces questions sont adaptables à la menace terroriste. La question clé reste l'évaluation du danger et l'adoption d'une autre méthode pour le combattre. En fait, à l'aune de ces critères, on peut se demander si l'option préventive/préemptive sera souvent la meilleure. D'autres critères ont été également énoncés, par Jonathan Dean par exemple⁽⁷⁹⁾ :

- éléments de preuve fondés de détention d'ADM ;
- éléments de preuve de la nature hostile du régime suspect ;
- usage précédent d'ADM ;
- défaillance dans la mise en œuvre de résolutions du conseil de sécurité de l'ONU ;
- passé agressif ;
- soutien du terrorisme ;

⁷⁸ M. Flournoy et P. Zelikow, in *New Nuclear Nations : consequences for US Policy*, New York, Council of foreign relations press, 1993.

⁷⁹ Jonathan Dean, in *The US doctrine of preemptive attack – real problem, wrong answer*, 17 juin 2003.

- absence de pluralisme politique ;
- refus d'accepter des vérifications internationales de non-prolifération ;
- refus d'accepter des inspections ou destructions d'ADM identifiées ;
- menace d'emploi d'ADM ou préparation de mise en œuvre de lanceur.

Évidemment, au regard de ces critères, l'Iraq n'était pas très bien placé ; ils n'ont pourtant pas entraîné la conviction des membres du conseil de sécurité de l'ONU.

232 Les limites de l'action préemptive

Les limites d'une action préemptive découlent des questions posées ci-dessus. Elles sont de deux ordres : les capacités de renseignement et la « gestion de l'après ». Nous verrons ultérieurement que ces deux questions seront celles sur lesquelles achoppera l'intervention en Iraq.

a) LE RENSEIGNEMENT, FACTEUR SOUS-EVALUE DE L'ACTION PREVENTIVE/PREEMPTIVE

Élément déclenchant de toute action préemptive ou préventive, le renseignement en est donc un élément essentiel, comme l'a parfaitement identifié la NSS.

En fait, cette doctrine prolonge une politique de sécurité qui donnait déjà au renseignement, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, une place éminente. Cette place du renseignement dans l'action préemptive nous a conduit à l'étudier, tant sous l'angle du recueil que sous celui de l'analyse. On verra en annexe que, malgré sa place dans la doctrine de sécurité nationale américaine, le renseignement a été considérablement sous-estimé lors de la guerre d'Iraq.

In fine, tant le recueil que l'analyse du renseignement en matière d'ADM offrent des perspectives de résultat relativement aléatoires. Au total, et au delà des incantations de la NSS sur la nécessité du renseignement en matière préventive/préemptive, l'Administration américaine ne semble pas avoir pris suffisamment conscience de la contradiction fondamentale entre le besoin d'une base robuste pour ce type d'action, et la ténuité des phénomènes dont elles devra démontrer l'existence pour se justifier. La crise iraquienne constituera une démonstration éclatante de cette difficulté.

b) LA GESTION DE L'APRES

La NSS n'évoque pratiquement pas la gestion de la sortie de la crise générée par la prévention/préemption. Pour l'administration américaine, la menace constitue simplement un cancer à éradiquer ; le manichéisme néo-conservateur lui interdit de considérer qu'elle puisse constituer une partie d'un tissu social sain qui serait traumatisé par l'ablation ; ni que l'intervention nécessite des précautions pré- et post-opératoires, puis une convalescence de l'opéré. Bref, en une inconscience du monde qui, sur le cas iraquien, apparaîtra à beaucoup comme de la mauvaise foi, les États-unis envisagent des actions de prévention/préemption sans conséquences autres que bénéfiques, surtout pour eux.

La gestion des conséquences d'une action préventive/préemptive est au contraire délicate, sur le tissu social frappé d'abord, mais aussi au niveau international et, de ce fait, sur la politique intérieure même du pays ayant frappé.

L'intervention crée d'abord, dans la société frappée, un traumatisme dont la cicatrisation ne peut être que politique ; or, quel qu'il soit, tout processus politique sera menacé par le déséquilibre sécuritaire, celui qui a motivé l'intervention d'abord, mais celui causé par l'intervention elle-même surtout. Autrement dit, au-delà de la décision obtenue par la force, il faut être en mesure de concevoir, de protéger et de conduire un processus de retour à la paix solidement implanté dans la culture locale ; au contraire, la NSS n'envisage qu'une option pour cette société : l'adoption immédiate de la culture politique américaine. Ce faisant, elle est cohérente avec le candidat Bush qui avait refusé dès sa campagne toute action de « nation building » pour son pays.

* *
*

Adversaires comme supporters de la doctrine américaine peuvent se retrouver sur au moins un point : l'administration a dit ce qu'elle allait faire et a fait ce qu'elle avait dit. L'ensemble doctrinal que constituent le discours à l'ONU du 12 septembre 2002 et la NSS signée le 17 et publiée le 20 est d'une cohérence remarquable et prêt à être mis en application.

S'estimant en état permanent de légitime défense face à la menace du terrorisme soutenu par les rogue states et doté d'armes de destruction massive, les États-unis affirment leur droit de devancer cette menace qui, outre qu'elle est ressentie comme permanente, est appréciée comme « continûment imminente ». Non seulement ils affirment leur droit de préemption, mais ils montrent qu'ils ont la volonté et les moyens de le mettre en pratique ; et, pour le cas où ils n'auraient pas été compris, ils sont prêts à le démontrer sur la menace qu'ils estiment la plus flagrante – à moins que ce ne soit la plus fragile - : l'Iraq.

Cette position ouvrira bien des débats, certains contestant le raisonnement juridique et d'autres, bien plus nombreux, s'inquiétant du simplisme de la démarche : frapper le terrorisme, OK ? But so, what ?

Chapitre 3.

Les débats autour de la doctrine préventive

La doctrine de prévention/préemption américaine ayant été rappelée et commentée, le moment est venu de la resituer dans le projet général de ce travail : quel est son avenir à l'issue de la guerre en Iraq ? Or, comme nous l'avons indiqué, elle a été contestée - dès avant le déclenchement de cette guerre - avec des arguments qui, selon l'issue du conflit, pèseront plus ou moins lourd sur l'infléchissement de la théorie et sur la pratique stratégique américaine.

Dans le contexte de l'après 11 septembre, les débats internes aux États-unis ont été relativement feutrés, l'opinion américaine tolérant mal des voix qui pouvaient sembler gêner la lutte antiterroriste. Au contraire, à l'étranger, la critique – comme les louanges – ont été plus bruyantes, mais aussi plus équilibrées, permettant de véritablement poser le problème de l'équilibre entre la réponse aux nouvelles menaces et le maintien d'un ordre international juste.

31. Les débats internes

Globalement, et malgré les oppositions entre les différents mouvements politiques, un consensus certain existe quant à la posture adoptée face aux nouvelles menaces aux États-unis. Il a pour origine les attentats du 11/09 et est peut-être aujourd'hui menacé par les aléas de la reconstruction politique de l'Iraq, mais nous nous en tiendrons à ce stade aux débats de l'avant-guerre.

Au-delà des perspectives électorales, cette doctrine a été principalement critiquée sur des arguments juridiques et à cause du risque de contagion qu'elle porte. Si l'idée même de l'action préemptive semblait acceptée, y compris par le camp démocrate, la transformation d'une option stratégique parmi d'autres en doctrine a ouvert les débats.

Immédiatement après la publication de la NSS, les réactions ont été vives aux États-unis. Ainsi, par exemple, le Baltimore Sun reconnaissait que « la nouvelle donne géopolitique requiert une manière très différente de considérer les menaces contre la sécurité nationale. », mais admettait que « le ton de la nouvelle doctrine stratégique de Bush est alarmant. ».

Le Washington Post relevait que « la doctrine d'action préventive risque d'établir un précédent pour des pays dont les objectifs ne seraient pas nécessairement soutenus par un gouvernement américain. », comprendre la Russie, l'Inde ou la Chine par exemple. Ce même journal notait le risque d'enchaîner un cercle vicieux : « des pays craignant une attaque préventive seraient tentés de développer des armes de destruction massives plus puissantes. » Cette idée était reprise par exemple dans les débats du Gardner/Miller group⁽⁸⁰⁾ démocrate, pour qui l'annonce d'intentions préemptives envers certains pays les incite plus généralement à accélérer leur programme d'ADM plus qu'elle ne les dissuade.

⁸⁰ Gardner/Miller group, Is America safer ?, Washington DC, 28-29 octobre 2003.

Rapidement, le débat sera tué par l'unanimité obligée autour de la décision présidentielle d'attaquer l'Iraq : on ne trahit pas le commandant en chef. Il faut cependant être conscient d'une constante américaine : le peuple américain peut mettre en sommeil le premier amendement (⁸¹), mais il se rattrape toujours. L'après Iraq le démontrera.

32. Quelques discours étrangers

Nombre de pays se sont gardés de critiquer la notion de frappe à chaud. Citons en premier lieu la France, qui ouvre, assez discrètement il est vrai, la perspective d'une action préemptive, possible dès lors qu'une situation de menace explicite et avérée serait reconnue (⁸²). En octobre 2003, au séminaire OTAN de Colorado Springs, le ministre de la défense russe, Sergueï Ivanov, avait de son côté évoqué la possibilité d'user en premier de la force militaire – la distinguant de la capacité nucléaire – contre des voisins remuants en Europe.

Dans les exemples de risques de contagion de la doctrine aux conflits régionaux, l'Inde est souvent citée comme un État tenté par une telle option. En décembre 2002, Jaswant Singh, alors ministre des finances et futur ministre des affaires étrangères indien, avait déclaré reconnaître la légitimité d'actions préemptives, en se gardant de préciser le sens qu'il donnait aux mots. Enfin le Japon et l'Australie ont également énoncé la possibilité de recourir à de telles actions dans des circonstances graves.

Simple déclaration dissuasive, mises en avant d'options anciennes face aux nouvelles menaces ? Sans trancher, notons que la « préemption » n'est pas l'unique apanage d'un discours néo conservateur américain en réponse aux attentats du 11/09, mais qu'il s'intègre bien dans une logique sécuritaire plus large, partagée officiellement par plusieurs acteurs des relations internationales, et sans doute officieusement par bien d'autres.

L'adoption de cette doctrine a entraîné également des débats au sein de certaines organisations internationales ou régionales. Pour notre étude, nous avons choisi de retenir trois grandes organisations qui jouent un rôle important en matière de sécurité au niveau international, l'ONU, l'OTAN et l'Europe.

33. Les débats internationaux

Les débats sur l'adoption par l'administration Bush d'une telle doctrine ont été nombreux. Ils ont porté essentiellement sur :

- la confusion entretenue dans la NSS entre prévention et préemption, source potentielle de mésentente entre les américains et les pays qui mettent le droit international onusien comme préalable à toute intervention ;
- la controverse entre la simple option préemptive dont dispose n'importe quel gouvernement dans des circonstances extrêmes et le statut de doctrine conféré par l'administration américaine, dans la NSS notamment ;
- les risques de contagion à d'autres États peu enclins au respect du droit international ;
- les implications possibles de l'action préemptive dans le débat nucléaire, en prenant en compte la recherche sur les mini nukes par les États-unis ;
- le défi lancé au système traditionnel d'alliances et d'équilibre des pouvoirs entre les États, illustré par la gestion de la guerre en Iraq ;

⁸¹ L'amendement à la constitution américaine qui interdit toute restriction de la liberté d'expression.

⁸² Dans la loi de programmation 2003-2008 qui ouvre cette hypothèse, la France ne reconnaît cependant pas la légitimité de frappes unilatérales préventives, au sens de la doctrine américaine. Entretiens menés avec le général Wolsztynski, CEMAA, 30 mars 2004.

- l'abaissement du seuil de déclenchement des actions militaires dans le monde ;
- le renforcement du sentiment d'arrogance des États-Unis vis à vis du reste de la communauté internationale.

Le débat qu'il nous a paru intéressant de retenir pour notre étude est le suivant : la guerre en Iraq et la doctrine préventive américaine conduiront-elle à une définition de nouveaux critères internationaux pour l'intervention préventive ou préemptive ? Quelles sont les évolutions constatées dans le discours de certaines organisations internationales qui pourraient être tentées de réfléchir à une telle option pour résoudre les nouveaux problèmes de sécurité ?

331 L'ONU modérée mais sûre d'elle

L'aspect juridique de l'action préventive au regard de l'article 51 de la Charte de l'ONU ayant été développé au chapitre 1, nous chercherons ici à mesurer les conséquences du discours américain sur l'organisation. Laissant de côté les débats au Conseil préalables à la guerre, objets de notre seconde partie, nous constaterons que la NSS de septembre 2002 et l'action américaine en Iraq ont réellement posé la question de l'attitude de la communauté internationale face à cette doctrine préventive.

La réaction officielle est contenue, entre autres, dans le discours du secrétaire général, Kofi Annan, devant l'Assemblée générale en septembre 2003 ⁽⁸³⁾. Ce dernier entretient en fait la crainte d'un effet contagieux de la doctrine Bush sur d'autres pays. Edward Mortimer, speechwriter et conseiller de Kofi Annan, écrivait ainsi en novembre 2003 dans la revue britannique *Prospect*, « Si cette doctrine devait être adoptée par d'autres États - et on en voit des signes dans les actions du gouvernement israélien et dans certaines déclarations du ministre russe de la défense -, cela pourrait conduire à l'univers de danger et d'anarchie dont la création des Nations unies devait nous préserver. »

Admettant que des menaces « fortes », tels le terrorisme et les ADM, sont réelles et ne peuvent être négligées, Kofi Annan reconnaît que « le désaccord, semble-t-il, concerne la manière dont nous réagissons [...] les États qui vont au-delà de l'exercice du droit naturel de légitime défense et décident d'employer la force pour contrer des menaces plus larges contre la paix et la sécurité internationales ont besoin de la légitimité que seule l'Organisation des Nations Unies peut octroyer. » Ces mêmes États revendiquent le droit à l'action préemptive unilatérale sans l'aval du Conseil de sécurité, et ce dernier devra « se demander comment il réagira face à la possibilité que des États fassent usage de la force de manière préemptive pour répondre à des menaces perçues. ». Kofi Annan rappelle que le moment est venu d'examiner les changements structurels de l'organisation, élargissement et composition du conseil, rôle du conseil économique et social, rôle du conseil de tutelle entre autre.

Estimant que la doctrine américaine va au-delà de toute interprétation acceptable de l'article 51 de la Charte, il souhaite également mener une réflexion globale sur les réponses à donner aux nouvelles menaces, car selon lui « l'histoire est un juge impitoyable, elle ne nous pardonnera pas d'avoir laissé passer l'heure. ». L'examen de ces questions fait partie de la mission des seize « sages » (Cf chapitre 1, para 131), groupe de haut niveau chargé :

- d'examiner les obstacles à la paix et à la sécurité ;
- d'envisager des mesures collectives pour surmonter ces obstacles ;

⁸³ Discours de Kofi Annan à l'Assemblée générale de l'ONU, 23 septembre 2003, www.un.org/News/fr-press/docs/2003/SGSM8891.doc.htm.

- d'examiner le fonctionnement des grands organes de l'ONU ;
- de faire des recommandations sur les moyens de renforcer l'ONU, par la réforme de ses institutions et procédures.

Ce groupe devrait rendre ses travaux avant l'assemblée générale de septembre 2004.

Quelles que soient les réactions suscitées par ce discours réaliste et quelle que soit la capacité de l'ONU à se réformer, il faut là encore constater que la préemption a fait irruption dans le langage onusien. En ne condamnant pas explicitement le principe du recours à la force préventive, en énonçant la condition du préalable multilatéral, en incitant le conseil à rechercher les critères d'une autorisation anticipée de mesures coercitives, Kofi Annan reconnaît que l'ONU est à la croisée des chemins que doivent emprunter tous les membres de la communauté internationale, y compris les États-unis.

332 L'OTAN incertaine ⁽⁸⁴⁾

La NSS affirme que l'OTAN doit jouer un rôle exceptionnel dans la politique américaine de sécurité, et que, pour soutenir les options préemptives, « Les États-unis travailleront en étroite coordination avec leurs alliés pour parvenir à une évaluation commune des menaces les plus dangereuses. »

Sans chercher à développer quelles pourraient être pour l'OTAN les conséquences de cette affirmation, il est intéressant de noter la faible place donnée au sein de l'alliance au débat sur la doctrine préventive et le possible recours à l'option préemptive par l'Alliance. L'essentiel en est contenu dans la rencontre informelle des ministres de la défense à Colorado Springs en octobre 2003. Même si les détails des discussions demeurent classifiés, il semble que les ministres soient parvenus à clarifier les futures exigences tant en matière opérationnelle que de prise de décision face aux nouvelles menaces.

La réorganisation de l'OTAN, la mise en place urgente de la force de réaction rapide et l'agenda de la transformation y ont bien sûr été confirmés. Une évaluation commune des plus dangereuses menaces pour la sécurité des membres de l'alliance, et surtout les réponses envisageables seraient en fait développées au sommet d'Istanbul en juin 2004. D'aucuns considèrent que le débat, quelques mois après l'élargissement du 1^{er} avril 2004, pourrait être alors assez difficile. D'autant que ne doivent pas être oubliées les hésitations des États-unis quant à l'avenir de l'alliance, d'abord décrite comme perdant sa condition militaire pour devenir un forum politique, maintenant remise au service de la nouvelle doctrine anti-terroriste, notamment à travers le NCRS ⁽⁸⁵⁾.

333 L'Europe dépassée

Entre autres vertus, la NSS et la doctrine préventive américaine auront fourni l'occasion de rappeler que l'UE n'avait pas de stratégie de sécurité. Dans le rapport présenté au nom de la commission de défense de l'UEO ⁽⁸⁶⁾, M. Gubert :

- rejette toute approche unilatérale fondée uniquement sur la supériorité militaire et dehors de la légitime défense ;

⁸⁴ Entretiens menés avec le Colonel Sandhal et le colonel Egnell, Bruxelles, 29 janvier 2004.

⁸⁵ NATO Crisis Response System

⁸⁶ Assemblée de l'UEO, rapport présenté au nom de la commission de défense par M. Gubert « la stratégie de sécurité nationale des États-Unis et ses conséquences pour l'Europe de la défense », 4 juin 2003, <http://assembly.weu.int>.

- s'inquiète des conséquences pour la sécurité mondiale, de l'application de certains points de la NSS américaine, notamment le recours au concept de guerre préventive ;
- constate avec regret que les Européens ne sont pas parvenus à ce jour à élaborer un concept stratégique commun ;
- considère que, sans un renforcement qualitatif important de leurs capacités militaires, les alliés européens de l'alliance et les membres de l'UE ne peuvent prétendre être des partenaires crédibles des États-unis.

Il recommande au conseil de demander aux pays de l'UEO :

- de lancer un débat au sein de l'OTAN sur les conséquences de la NSS des États-unis pour le concept stratégique de l'OTAN ;
- d'élaborer et de mettre en œuvre un concept euro-atlantique visant à combattre résolument la prolifération d'ADM ;
- d'honorer leurs engagements vis à vis de la force de réaction de l'OTAN et de l'objectif global de l'UE.

Intitulé « Une Europe sûre dans un monde meilleur » le projet de stratégie européenne de sécurité présenté par le Haut représentant pour la PESC en juin 2003 a été approuvé par le Conseil européen à Bruxelles le 12 décembre 2003 ⁽⁸⁷⁾. Reprenant les principales menaces (terrorisme, ADM, conflits régionaux, déliquescence des États, criminalité organisée), M. Solana définit deux objectifs stratégiques pour l'UE :

- faire face aux menaces : « A l'ère de la mondialisation, les menaces lointaines peuvent être aussi préoccupantes que les plus proches...C'est à l'étranger que se situera souvent la première ligne de défense. Les nouvelles menaces sont dynamiques [...] Cela signifie que nous devons être prêts à agir avant qu'une crise se produise. Il n'est jamais trop tôt pour prévenir des conflits et des menaces. » ;
- construire la sécurité dans son voisinage.

Après avoir rappelé l'importance aux yeux des Européens d'un ordre international fondé sur un multilatéralisme efficace, M. Solana en tire les conclusions pour les implications politiques de l'Europe, qui doit être plus active, en somme apte à « favoriser des interventions en amont, rapides et, si nécessaires, robustes [...] Nous devons être capables d'agir avant que la situation dans les pays autour de nous ne se détériore, lorsque des signes de prolifération sont détectés, et avant que des situations d'urgence humanitaire ne surviennent. Un engagement préventif peut permettre d'éviter des problèmes plus graves dans le futur. Une Union Européenne qui assume des responsabilités accrues et qui est plus active sera une Union qui aura plus de poids politique. »

Écoutant peut être les recommandations de M. Gubert, prenant certainement en compte les débats provoqués par la doctrine Bush, la guerre en Iraq et les nouvelles menaces, l'UE a adapté son discours. Le recours à « l'engagement préventif multilatéral » devient une voie possible pour l'UE, mais il ne s'agit pour le moment que d'une voie politique.

* *
*

⁸⁷ « Une Europe sûre dans un monde meilleur », stratégie européenne de sécurité, Bruxelles, 12 décembre 2003.

On le voit donc, à la veille de la guerre en Iraq, il existe un certain décalage entre le consensus relatif, en tous cas la critique molle, qui reçoit la doctrine préemptive aux États-unis, et les débats construits qu'elle suscite dans le reste du monde, notamment en Europe.

En fait, les États-unis, frappés pour la première fois sur leur sol, ne pensent qu'à leur sécurité et, lorsqu'ils introduisent le droit dans leur discours, c'est pour qu'il soutienne cette sécurité.

Le reste du monde, au contraire, habitué de longue date aux menaces directes, mais aussi échaudé par les dérives que portent en germe les réponses simplistes, a posé le débat. Certains pays ont profité de l'aubaine pour laisser paraître le fond de leur pensée, proche de celle des Américains ; l'Europe y a à nouveau révélé ses faiblesses stratégiques, l'OTAN ses incertitudes existentielles.

Seule l'ONU a présenté une ligne déterminée ; nous verrons plus loin combien cette fermeté doctrinale du secrétaire général saura s'accommoder, le temps de l'action venu, d'une grande compréhension du Conseil de sécurité vis-à-vis de la politique américaine en Iraq.

Conclusion **sur le concept de prévention**

La doctrine de prévention/préemption américaine ne constitue en rien une rupture dans la pensée stratégique américaine. Ne pas subir, être proactif, user de la force avant d'avoir été frappé, ont toujours été les principes d'action du pionnier américain pour sa sécurité personnelle puis des États-unis pour leur sécurité nationale, notamment dans l'élaboration des différentes doctrines de dissuasion nucléaire. Certes, l'arrivée aux affaires des néo-conservateurs ne pouvait que renforcer ces principes, mais la véritable nouveauté, c'est l'inintelligibilité de la menace pour les stratèges américains, prolongement de leur incompréhension croissante du monde après le choc du 11 septembre.

Définissant cette menace comme « asymétrique », ils tentent de répondre par une « asymétrique positive », dont ils ont cependant conscience qu'elle remet en cause les normes juridiques qu'ils ont eux-mêmes posées en 1945 : face à une menace qui peut se rendre indétectable avant d'agir, ils réclament le droit, non seulement de frapper les premiers, mais de frapper tôt, c'est-à-dire hors des conditions juridiques de la légitime défense. Pour reprendre leur vocabulaire, ils ont besoin d'agir préventivement alors que le droit tolère, au mieux, l'action préemptive.

La National Security Strategy de septembre 2002 tente de franchir cet obstacle juridique en faisant valoir la « permanence de l'imminence » de la menace conjointe des terroristes, des rogue states et des armes de destruction massives ; elle en déduit l'« état continu de légitime défense » dans lequel se trouveraient ainsi les États-unis. Dans ce cadre, toute action de leur part, quel que soit le stade de développement de la menace, n'est plus une simple prévention, juridiquement critiquable dès lors qu'elle est armée, mais mérite la qualification de préemption, juridiquement justifiable et politiquement acceptable.

Sous cet angle, même si on ne partage pas l'analyse, on ne peut qu'en saluer la clarté et la cohérence dans le souci d'établir et de faire partager le bon droit des États-unis.

Au fond, les Américains tentent de réserver le terme de « préemption » pour l'action armée, même lorsqu'elle est de fait « préventive », et ne couvrent du terme de « prévention » que les actions juridiquement acceptables, comme le développement, la justice économique et sociale, au pire la diplomatie « préventive ».

Le point central de la doctrine exprimée par la NSS est à coup sûr le dessin qu'elle trace de la menace ; dessin aigu et lucide quant à la volonté de nuire aux intérêts occidentaux, mais image floue et sans relief quant à ses causes : le mal est le mal pour le mal, il n'a pas d'autres causes que le mal et doit être éradiqué, simplement, comme tout mal. Peu de perspective sur les conditions sociales de sa formation, aucun soupçon sur la participation des États-unis dans sa constitution et une seule alternative à la force : l'adhésion à la culture politique américaine.

C'est cet état d'esprit qui fera entrer l'Amérique en guerre contre l'Iraq, et il sera la cause principale des difficultés de gestion de l'après conflit.

Pour mener cette lutte contre le mal, le renseignement est reconnu comme central, mais les problèmes qu'il pose n'ont pas été suffisamment pesés : le renseignement est considéré comme un problème technique et les États-Unis ont les moyens techniques ; ils sont donc assurés de savoir. Que des éléments essentiels comme l'état des programmes d'armes de destruction massive, l'implantation des terroristes ou le sentiment des populations puissent échapper aux capteurs techniques ne semble pas les avoir réellement préoccupés : ils entreront en guerre ignorants des conséquences de leur entreprise et aveugles sur ses motifs mêmes.

Cet aveuglement confortera la certitude des Américains sur leur bon droit exprimé dans la NSS et se transmettra à leur opinion publique à travers leur presse. Le reste du monde ne leur refusera d'ailleurs pas fondamentalement ce droit à frapper les premiers, certains pays y trouvant même justification à leurs entreprises en cours ou en projet. En revanche, le monde refusera de l'appliquer à l'Iraq, principalement parce qu'il ne partagera pas l'évaluation de la menace que les États-unis prétendaient y discerner. L'Amérique entrera ainsi en guerre portée par son opinion publique sûre de son bon droit, mais contre une majorité du monde l'accusant d'en abuser.

La certitude de ce bon droit sera adossée à des moyens militaires fastueux, et une organisation sans faille laissait aux supporters comme aux adversaires de la doctrine américaine peu de doutes sur l'issue de toute action de préemption. Au contraire, on cherchait en vain dans cette doctrine, et dans ses déclinaisons en termes de moyens comme de procédures, comment les États-unis envisageaient de sortir de la crise ; l'idée manichéenne et désincarnée qu'ils se font de la menace justifiait cette imprévoyance : la crise, c'est le mal ; le mal détruit, la crise disparaît ; en sortir devient hors de propos.

Les conséquences de la guerre d'Iraq sur la doctrine préventive américaine

Partie B.

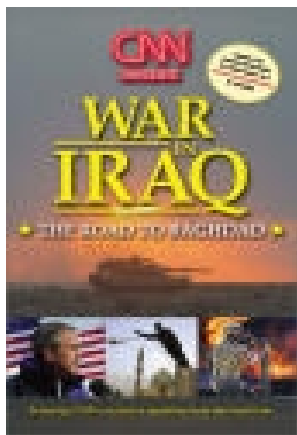
« Comprendre la guerre en Iraq »

Qu'elle ait ou non constitué une application – ou une illustration - de la doctrine préemptive américaine, la guerre en Iraq, en ce qu'elle aura révélé des forces et des faiblesses de l'appareil de sécurité américain, aura sur l'avenir de cette doctrine une profonde influence. Il est donc important d'en bien connaître et évaluer les traits principaux.

Chapitre 4 – Conditions politiques et juridiques du déclenchement de la guerre

Chapitre 5 – Description de la guerre

Chapitre 6 – Les leçons de la guerre en Iraq



Cette partie a été rédigée
par

le capitaine de frégate Hausermann
et
le capitaine de corvette al Ameen

L'Iraq



Population : 25 millions d'habitants

Superficie : 434 924 km²

PIB/habitant : 2700 dollars (1999)

Réserves de pétrole : 113,8 milliards de barils (2001) ⁽⁸⁸⁾

Production pétrolière : 2,4 millions de barils par jour (2002).

⁸⁸ www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/iz.html

Introduction sur la guerre en Iraq

La guerre en Iraq, qui a débuté le 20 mars 2003, est-elle la première mise en application de la doctrine préemptive ?

Selon le président Bush, « [l'] objectif consiste à empêcher les gouvernements qui parrainent le terrorisme de menacer les États-Unis et leurs amis au moyen d'armes de destruction massive. [...] L'Irak continue à afficher son hostilité envers les États-Unis et à soutenir le terrorisme » ⁽⁸⁹⁾. Pour les États-unis, et c'est d'autant plus vrai après le 11 septembre 2001, la menace que des terroristes s'emparent d'armes de destruction massive est insupportable. Attendre d'énormes dégâts pour riposter n'est plus tolérable.

Il faut donc déployer des stratégies préventives. La lutte contre la prolifération des armes de destruction massive, la lutte contre les mouvements terroristes et leurs réseaux de financement sont des stratégies pour prévenir de nouvelles attaques. La guerre préemptive en est la version armée.

Or l'Iraq, accusé de développer et de détenir des armes de destruction massive qu'il a d'ailleurs utilisées contre son propre peuple, correspond exactement à la description du Président Bush. Il est également soupçonné d'entretenir des liens, voire de soutenir des organisations terroristes. Il semble donc que ce conflit soit bien la mise en œuvre de la doctrine diffusée dans la National Security Strategy en septembre 2002 et que, à ce titre, elle en constituera le premier test de validité et de faisabilité.

Avant de décrire la guerre en Iraq, nous verrons dans quelles conditions politiques et juridiques le conflit s'est déclenché. Enfin, nous tenterons de découvrir les leçons que pourrait tirer l'administration américaine du cas iraquien. En effet, ces leçons pourraient bien influencer une modification de la doctrine préemptive américaine ou, au contraire la conforter.

⁸⁹ Discours sur l'état de l'Union, 29 janvier 2002, usinfo.state.gov

Chapitre 4.

Conditions politiques et juridiques **du** **déclenchement de la guerre**

Que la guerre en Iraq ait ou non été voulue comme une application ou une illustration de la guerre en Iraq, elle posait d'abord une question politique : pourquoi attaquer l'Iraq ? De cette question découlait immédiatement une seconde, juridique : de quel droit ?

41. Une doctrine ad hoc ?

La concomitance du discours du président Bush sur l'Iraq prononcé le 12 septembre 2002 devant les Nations Unies et la diffusion de la « National Security Strategy » signée le 17 septembre 2002 est troublante. Comme le défend le colonel Desportes⁽⁹⁰⁾, la doctrine préventive américaine pourrait avoir été élaborée spécialement pour la guerre en Iraq. La menace qui est décrite comme l'association du terrorisme et des armes de destruction massive correspond bien à la rhétorique américaine de l'automne 2002 contre l'Iraq.

Pour le colonel Desportes toujours, il faut bien prendre en compte le fait qu'au Etats-Unis, la guerre est souvent une « variable d'ajustement » de la politique intérieure américaine. Les conditions de l'élection de Bush lui ont donné peu de légitimité, ce qui aurait pu le conduire à gouverner « au centre ». En réalité, il a été très vite tiré par les néo-conservateurs vers la guerre ; contraints en outre de la gagner entre les mid-term et les presidential elections, ils devaient faire vite.

Dans cette hypothèse, la doctrine aurait donc été rédigée pour fonder l'intervention américaine, et officialiser l'action des néo-conservateurs, dont l'Iraq était depuis longtemps la cible. Le 14 novembre 2001, Richard Perle prononce un discours lors du dîner annuel du Foreign Foreign Policy Research Institute intitulé «Next stop, Iraq». Dans son premier discours sur l'état de l'Union, le 29 janvier 2002, M. Bush a désigné nommément l'« axe maléfique », dont il a souligné que le prix de l'indifférence à son égard serait « catastrophique ».

42. Quelles raisons pour la guerre ?

De nombreux commentateurs ont aussi défendu l'idée que dans l'esprit de Georges W. Bush, le « travail » inachevé par son père en 1991 devait être terminé en renversant une fois pour toutes Saddam Hussein. L'invasion de l'Iraq en 2003 se présente alors comme un « vieux compte à régler ».

⁹⁰ Interview du colonel Desportes le 12 février 2004.

Il est clair cependant que le gouvernement américain a cherché à justifier l'attaque de l'Iraq sur un thème plus politique, et adapté aux attentes de son peuple depuis le 11 septembre 2001 : la crainte du terrorisme brandissant des armes de destruction massives. Pourtant, on sait aujourd'hui que les éléments dont il disposait à l'époque ne permettaient pas de stigmatiser l'Iraq sur ces sujets au point de l'envahir.

Il a donc été envisagé que les raisons de la guerre soient à trouver dans la politique pétrolière des États-unis et de leur lobby de l'énergie, ou dans celui d'un remodelage politique du Moyen-orient, notamment dans la perspective d'un soulagement de la pression sur la Palestine. En fait, la convergence de ces différents facteurs, amalgamés par la toute récente doctrine préventive, est généralement admise comme la motivation américaine.

Pourtant, compte tenu du lien réciproque entre guerre en Iraq et doctrine préemptive, l'étude, un par un, de ces motifs, est importante ; en effet l'analyse qui sera faite, après la guerre, de leur réalité, aura un effet direct sur la sincérité qui sera accordée, dans le futur, aux Américains dans leur motivation de nouvelles actions préemptives.

421 Les Armes de Destruction Massive

Lorsque le Président Georges W. Bush ne laisse plus de doute sur sa détermination à attaquer l'Iraq, il le fait sur la base d'informations qui doivent beaucoup aux dix ans d'inspections de la communauté internationale en Iraq. Le renseignement national américain apportera peu de neuf à ce que les inspecteurs avaient révélé depuis le départ de l'UNSCOM d'Iraq le 16 décembre 1998 ; refusant de reconnaître que ces informations contredisaient la réalité des armes de destruction massive iraqiennes, l'exécutif américain se lancera dans une quête désordonnée d'informations complémentaires, qui se conclura dans la confusion.

Lorsque les Américains envisagent d'attaquer l'Iraq, ils disposent en effet d'une importante masse d'informations sur ses activités proliférantes, notamment les informations issues des inspections de l'IAEA et de l'UNSCOM. Non seulement ces organismes ont publié une bonne part des résultats de leurs recherches, ou les ont exposés lors des réunions des commissaires, mais les coalisés avaient bénéficié, depuis la création des inspections, au sein des équipes comme au sommet de la hiérarchie des deux organismes onusiens, de représentants qualifiés, voire éminents.

Parmi eux Charles Duelfer ⁽⁹¹⁾ ou le colonel de l'Air Force Danny Rouse, respectivement vice-executive chairman et directeur des opérations de l'UNSCOM, Rachel Davies, se présentant comme une « ancienne » du renseignement militaire britannique ⁽⁹²⁾, responsable de l'« import-export » et de l'« unité d'évaluation de l'information » à l'UNSCOM ⁽⁹³⁾, ou encore Scott Ritter, ex-officier de renseignement du corps des Marines américains, chef du « Special Investigation Team » ⁽⁹⁴⁾.

En janvier 1999, après l'opération Desert Fox, le conseil de sécurité charge l'ambassadeur brésilien Celso Amorim d'établir un rapport sur l'éventualité d'un retour des Nations unies et de l'IAEA en Iraq. En mars 1999, ce diplomate présente ses conclusions. Le rapport n'exclut pas qu'il n'y ait plus d'armes. Il reconnaît néanmoins que, dans ce type de recherche, un certain degré d'incertitude est inévitable, et que c'est un acte politique que d'en apprécier le caractère acceptable ⁽⁹⁵⁾.

Dès 1999 donc, une bonne partie des observateurs et certains pays estiment, souvent ouvertement, que l'Iraq ne peut plus être considéré comme une menace. Les États-Unis se gardent de prendre position, mais se satisfont provisoirement de cette situation : « pas d'Iraq à l'agenda avant les élections (de novembre 2000) » est la ligne de la mission américaine auprès des Nations unies.

Trois ans plus tard, durant 111 jours, l'UNMOVIC conduisit 731 inspections de 411 sites, et l'INVO ⁽⁹⁶⁾ en conduira 237 sur 148 sites dont 27 nouveaux, outre les prises de mesures radiologiques sur 125 sites.

⁹¹ Officiellement fonctionnaire du Département d'État, où il a effectivement passé une bonne part de sa carrière, ce passionné de chute libre révélera une autre facette de son personnage lorsqu'il sera désigné par Georges Tenet, directeur de la CIA, pour diriger l'Iraq Survey Group en janvier 2004, en remplacement de David Kay, lui aussi ancien inspecteur de l'UNSCOM.

⁹² « Avec lequel j'ai coupé tout lien » avait coutume d'affirmer avec aplomb celle que William Safire, du New York Times, décrivait en 1997 comme « a tough-minded Brit ».

⁹³ Deux activités-clefs de la commission ; l'import-export surveillait de ce que l'Iraq exportait et surtout importait au titre du programme « oil for food », afin de juger du caractère éventuellement proliférant des denrées entrantes. Ce que recouvrait l'« information assessment » n'est pas totalement perçu, mais il s'agissait essentiellement de l'analyse du renseignement obtenu par des capteurs extérieurs, notamment ce que fournissaient les pays tiers, en particulier les photos satellitaires et aériennes.

⁹⁴ Chargé de l'évaluation des effets des armes à l'état-major de CentCom durant la première guerre du golfe, Scott Ritter se rendit célèbre par son refus d'exécuter les souhaits de Schwartzkopf d'« enjoliver » les effets d'un F15 sur des SCUD. Après avoir été, à l'UNSCOM, un des acteurs clefs de l'« affaire des gyroscopes » en 1995, il espéra par sa stratégie du « Shake the Tree » puis à travers le Special Investigation Team, renouveler les techniques d'anti-prolifération ; il s'attaqua directement à l'Organisation Spéciale de Sécurité iraquienne et tenta d'affoler les mécanismes de dissimulation qu'elle était supposée conduire. L'inimitié que lui vouait la CIA, plus que ses liens avec les services israéliens et son mariage avec une interprète géorgienne, inquiéteront Washington (et Rachel Davies) qui obtiendra de Butler qu'il soit écarté des inspections (3 mars 1998). Une révolte des inspecteurs de terrain contre cette décision contraignit l'ambassadeur US à l'ONU à demander sa réintégration. Elle fut de courte durée et, le 26 août 1998, Scott Ritter démissionnait.

⁹⁵ « The extent to which such uncertainty is acceptable is a policy judgment ». [Bibliographie Rapport Amorim – UN document S/1999/356 du 27 mars 1999] On note que le rapport utilise le terme « policy » alors que l'usage qui sera fait de cette incertitude par l'exécutif de GW Bush le sera sous l'angle de la « politics ». En d'autres termes Amorim propose de faire des choix politiques alors que seront faits des choix politiques.

⁹⁶ Iraq Nuclear Verification Office, nouveau nom de l'Action Team de l'IAEA.

Aucun des « smoking guns » attendus des États-Unis ne fut découvert et, le 7 mars 2003, l'UNMOVIC produisit un rapport ⁽⁹⁷⁾ particulièrement équilibré, connu sous le nom de « cluster document ». Il était sans complaisance envers le manque de coopération iraquien avec les dispositifs d'inspection successifs ainsi que certaines violations de ses obligations ; le « spinning » américain ne manquera pas de s'en prévaloir ⁽⁹⁸⁾. En revanche il donnait de l'état de l'armement iraquien un tableau si peu alarmiste qu'il se révélera inutilisable par ces mêmes « spin doctors » ⁽⁹⁹⁾.

Or pratiquement rien des informations recueillies par la communauté internationale n'échappera à Washington. Outre ses positions clefs dans les équipes d'inspecteurs et à New York, les États-Unis (et la Grande Bretagne) se livrèrent à des interceptions systématiques de ce qu'échangeaient les membres et fonctionnaires des Nations unies. Les indiscretions de Clare Short à la BBC ⁽¹⁰⁰⁾, et de la traductrice Katharine Gun furent l'occasion d'une mise à jour des pratiques de la coalition dans ce domaine.

Les Américains entrèrent donc en guerre riches de l'acquis de l'IAEA, de l'UNSCOM et de l'UNMOVIC sur l'état de l'armement iraquien. Si ces points ont été si largement développés ici, c'est qu'ils soutiennent l'intérêt de ces techniques et de ces méthodes d'investigation internationale dans le cadre d'une doctrine de prévention et de préemption.

422 Le terrorisme

Le discours de Colin Powell du 5 février 2003 sur le « groupe terroriste islamiste basé en Iraq » établissant des liens entre les services spéciaux iraqiens et Ansar-al-islam a eu relativement peu d'écho, ce qui tendrait à confirmer que peu d'indices permettent d'établir un lien entre le terrorisme islamiste et l'Iraq.

D'ailleurs, la note censée établir ce lien (les 50 raw pieces of information) transmise par l'OSP au Congrès et au vice-président fut réfutée par la CIA puis récusée par le Pentagone même. Les États-Unis étaient d'ailleurs si peu convaincus d'un tel lien que, lors de leur invasion de l'Iraq, ils ne firent état d'aucune disposition destinée à éviter une quelconque jonction entre les groupes de Saddam et les islamistes.

423 Le pétrole

Dans un rapport du National Energy Policy Development Group, publié le 17 mars 2001, le vice-président Richard Cheney établit une stratégie destinée à répondre aux besoins en pétrole des États-Unis au cours des 25 prochaines années. Il observe que la dépendance pétrolière américaine devrait passer de 52% de la consommation annuelle en 2001 à 66% en 2020. Dans ce contexte, Richard Cheney prône la diversification des ressources énergétiques. Toutefois, la main mise sur le pétrole iraquien n'est pas explicitement formulée ⁽¹⁰¹⁾.

⁹⁷ http://www.un.org/Depts/unmovic/new/documents/cluster_document.pdf ou <http://www.unmovic.org/>

⁹⁸ Cf. par exemple le Fact Sheet du porte parole du Department of State en date du 10 mars 2003 : « Historic Review of UNMOVIC's Report on Unresolved Disarmament Issues ».

⁹⁹ C'est également ce rapport qui établira officiellement que les tubes d'aluminium suspectés d'être destinés à des centrifugeuses étaient en fait destinés à des fusées.

¹⁰⁰ « In fact I have had conversations with Kofi [Anan] in the run-up to the war thinking, 'Oh dear, there will be a transcript of this and people will see what he and I are saying' (...) ».

¹⁰¹ Michael T. Klare, « Les vrais desseins de M. George Bush », Le Monde diplomatique, novembre 2002.

Il demeure que l'Iraq est un pays particulièrement attrayant pour des compagnies pétrolières qui en sont exclues depuis la nationalisation en 1972 de l'IPC, l'Iraq Petroleum Company : avec 112,5 milliards de barils de réserves prouvées, son sous-sol recèle les deuxièmes réserves mondiales de pétrole de la planète. De surcroît, il s'agit d'un pétrole de très bonne qualité et dont le coût d'extraction est très faible, inférieur à un dollar le baril (alors que l'extraction du pétrole russe, par exemple revient à six dollars le baril).

En outre, compte tenu de la composition de son entourage, le président des Bush est sensibilisé aux enjeux pétroliers d'une guerre en Iraq. Il a d'ailleurs lui-même dirigé une compagnie pétrolière. Dick Cheney, l'actuel vice-président, a été de 1995 à 2000 le président d'Halliburton. De 1991 à 2000, Condoleezza Rice, Conseillère à la sécurité nationale, était administratrice de la compagnie Chevron Oil.

Toutefois, l'administration américaine niera toujours le rôle joué par le pétrole iraquien dans sa décision d'intervention en Iraq. Pourtant, on n'aurait très vraisemblablement pas assisté à une mobilisation comparable à l'encontre d'un État non-pétrolier.

Mais surtout, c'est sous l'angle de la sécurité nationale que doit être envisagé l'approvisionnement en pétrole. L'Amérique refuse de dépendre de sources instables et potentiellement hostiles qui, pour des raisons politiques, seraient en mesure de prendre en otage ses approvisionnements.

Il serait, bien sûr, tout à fait abusif de prétendre que l'invasion de l'Iraq a été décidée afin de faire main basse sur ses ressources en hydrocarbure. Mais il est certain que dans le débat stratégique qui a servi d'arrière-plan au processus de décision de l'administration Bush dans la période où a été effectué le choix d'intervenir militairement en Iraq, la question pétrolière était présente. La question des ADM iraqiennes a représenté pour les États-Unis une aubaine, de ce point de vue, à ne pas laisser passer.

Le lecteur trouvera en annexe de plus amples développements sur la question pétrolière.

424 Le projet géopolitique au Proche-Orient

Parmi les desseins prêtés à Washington, celui du remodelage du Moyen-Orient est récurrent. On n'en trouve pourtant peu de traces dans les discours américains qui ont précédés la guerre.

Des 19 terroristes du 11 septembre 2001, 11 étaient saoudiens. Les Américains, constatant que Osama Ben Laden, même déchu de sa nationalité, conserve de puissants soutiens en Arabie Saoudite (¹⁰²), reprochent au royaume wahhabite une coupable indulgence pour les terroristes islamistes, puis ils le soupçonnent de se livrer à un double jeu, lorsqu'ils doivent reconnaître que la puissance financière saoudienne soutient la mouvance islamiste mondiale (¹⁰³). Si la défiance à l'égard de l'ex-allié n'apparaît pas avant la guerre, le retrait des troupes américaines d'Arabie Saoudite pourrait corroborer la thèse d'une tentative de remplacement du royaume par un Iraq démocratisé en tant que point d'appui principal de l'Amérique dans la région. Si le pétrole était une des motivations du conflit, là encore l'Iraq peut-être présenté comme une alternative à l'Arabie Saoudite.

Un Iraq devenu démocratique pouvait en outre déclencher une « contagion démocratique » et ouvrir ainsi une dynamique que certains Américains espéraient conduire à la disparition progressive des autocraties du monde arabe, notamment les plus dangereuses à leurs yeux, Syrie, Soudan et Libye, puis du reste du monde musulman. Une telle perspective était en outre intéressante pour Israël, qui estimait que la résistance palestinienne était soutenue par de ces régimes ; les néo conservateurs pro-Likoud, nombreux dans l'administration Bush (¹⁰⁴), auraient ainsi espéré, à travers la disparition de ces royaume states, soulager l'allié israélien.

Soutien au terrorisme, menace d'armes de destruction massive, pétrole, politique intérieure américaine ou projet géopolitique, les raisons de la guerre en Irak sont invoquées ou cachées. Aucune d'elles ne semble suffisante pour déclencher l'intervention américaine, mais rassemblées en un faisceau de causes, liées ou non à la doctrine préventive, elles décidèrent – ou justifèrent - le président américain.

43. Le débat sur la légitimité

Quelles que soient les motivations proposées pour la guerre, aucune ne portait d'elle-même la justification d'un recours aux armes. Un débat juridique, qui n'est pas clos aujourd'hui, a donc entouré son déclenchement, excellente illustration des questions juridiques que soulève la doctrine préemptive elle-même.

431 La thèse britannique : la guerre a été légitimée par l'ONU

La guerre en Iraq, première application de la doctrine préventive ? Pour les Britanniques, la réponse à cette question est négative, car il s'agissait de faire appliquer les résolutions de l'ONU sur le désarmement de l'Iraq. Ce n'est pas une action préventive, mais de « law enforcement » légale.

¹⁰² "Ben Laden, La vérité interdite", Jean-Charles Brisard, Guillaume Dasquié, Denoël, 2001.

¹⁰³ Dans « 13 years: the causes and consequences of the war in Iraq », Alan W. Dowd déclare: "L'Arabie Saoudite n'est peut-être pas l'ennemie des Etats-Unis, mais étant donné ses actions et son inaction durant les treize dernières années, elle n'est certainement pas l'amie de l'Amérique"

¹⁰⁴ Tertrais Bruno, Analyse et enseignements de la campagne Iraqi Freedom, la fin d'une guerre de treize ans, 24 avril 2003.

Les Américains rencontrés par notre correspondant britannique ⁽¹⁰⁵⁾ n'ont jamais prétendu que le conflit iraquien était une application de la doctrine préventive. « Dans les faits, les Américains ont tenté jusqu'au dernier moment de faire passer leurs idées par l'ONU ». En effet, des résolutions des Nations unies prévoient à plusieurs reprises le désarmement de l'Iraq, au besoin par la force, et en particulier dans le domaine des Armes de Destruction Massive (ADM).

432 La résolution 678

Parmi les nombreuses résolutions adoptées par le conseil de sécurité sur la question iraquienne, la plus importante en ce qui concerne l'emploi de la force lors de la première guerre du Golfe est la résolution 678 du 29 novembre 1990. Par ce texte, le conseil de sécurité agissant en application du chapitre VII de la charte des Nations Unies, autorisait « les Etats membres qui coopèrent avec le gouvernement koweïtien, si au 15 janvier au plus tard l'Iraq n'a pas pleinement appliqué les résolutions [adoptées depuis le 2 août 1990], à user de tous les moyens nécessaires pour faire respecter la résolution 660 (1990) et toutes les résolutions pertinentes ultérieures et pour rétablir la paix et la sécurité internationales dans la région ».

Même si ce point est débattu, il est possible d'admettre que l'autorisation de recours à la force émise par la résolution 678 n'a pas été complètement abrogée par la résolution 687 du 3 avril 1991. Elle serait simplement suspendue pendant le cessez-le-feu. La rupture du cessez-le-feu a été invoquée dans les années suivantes pour justifier dans certains cas le recours à la force à l'encontre de l'Iraq. En effet, dans des situations de crise entre le conseil et l'Iraq découlant de violations de la résolution 687, notamment en 1993, le constat par le conseil de sécurité d'une rupture de cessez-le-feu, constitué par le non respect par l'Iraq de ses engagements au titre de la résolution 687, et assorti d'une mise en garde solennelle, a conduit certains Etats à considérer que l'autorisation du recours à la force contenue dans la résolution 678 était « réactivée » ⁽¹⁰⁶⁾.

Enfin, la formule « pour rétablir la paix et la sécurité internationales dans la région » peut se comprendre au sens large et sous entendre que le recours à la force est autorisé pour désarmer l'Iraq en tant que menace pour la paix et la sécurité internationale au Moyen-Orient.

433 Une résolution pour désarmer l'Iraq : la résolution 687

La guerre menée contre l'Iraq en 1991 a amené le retrait complet de ses forces du territoire koweïtien et le rétablissement du gouvernement du Koweït. Dans la résolution 687 du 3 avril 1991, le Conseil de Sécurité se félicite « du rétablissement de la souveraineté, de l'indépendance et de l'intégrité territoriale du Koweït, ainsi que du retour de son gouvernement légitime ». Toutefois dans cette même résolution, le Conseil de Sécurité décide que les sanctions ne seront levées que lorsque l'Iraq aura pris toutes les mesures d'un programme très complet de désarmement ⁽¹⁰⁷⁾.

¹⁰⁵ Interview de John Chorley, Assistant director IRAQ au ministère de la Défense britannique.

¹⁰⁶ TD du 27 février 2003

¹⁰⁷ Association Européenne des Juristes pour la Démocratie et les Droits de l'Homme dans le Monde, « Déclaration sur l'embargo contre l'Iraq », mai 1995.

En vertu de la résolution 687, le conseil de sécurité, via le comité 661, contrôle les exportations iraqiennes de pétrole et fixe notamment leur volume pour une période renouvelable de 6 mois. La Commission spéciale des Nations unies chargée du désarmement, l'UNSCOM est créée par la résolution 687.

Le 5 avril 1991, après l'insurrection kurde dans le Nord iraquien et chiite dans le Sud, le Conseil de sécurité adopte la résolution 688 qui condamne la répression des populations civiles iraqiennes et appelle à une aide humanitaire. Il en résulte le 10 avril, la création d'une zone de sécurité dans le nord du Kurdistan et la mise en place d'une zone d'interdiction pour l'aviation iraquienne. En août 1992, une zone d'interdiction de survol similaire est instaurée dans le sud pour protéger les Chiites.

En août 1998, Bagdad décide de rompre totalement la coopération avec l'UNSCOM, affirmant qu'il n'a plus aucun espoir de voir l'ONU recommander une levée des sanctions. Après avoir obtenu le retrait des inspecteurs, Bill Clinton lance en octobre, et sans mandat de l'ONU, l'opération « Renard du désert ». En décembre 1999, l'UNSCOM est remplacée par l'UNMOVIC, que la résolution 1441 tente d'imposer à l'Iraq. Ce dernier n'acceptera les inspections qu'en novembre 2002.

Le 12 septembre 2002, devant l'Assemblée générale de l'ONU, George W. Bush a prononcé un discours sur l'Iraq dans lequel il mettait en demeure Saddam Hussein de « retirer ou détruire immédiatement et sans conditions toutes ses armes de destruction massive ». Il appelle l'ONU à formuler une nouvelle résolution afin d'obtenir le désarmement de l'Iraq¹⁰⁸. Huit jours après, il présentait la National Security Strategy, dans laquelle est exposée sa doctrine d'action préemptive.

434 La résolution 1441

La résolution 1441 des Nations Unies du 8 novembre 2002 précise les obligations auxquelles l'Iraq doit se soumettre, faute de quoi il sera dans une situation que les Américains déclarent constituer une autorisation de recours à la force : « De fausses informations ou des omissions dans les déclarations soumises par l'Iraq en application de la présente résolution et le fait à tout moment de ne pas se conformer à la présente résolution et de ne pas coopérer pleinement à sa mise en œuvre constitueront une nouvelle violation patente des obligations de l'Iraq, et seront rapportées au conseil aux fins de qualification conformément aux dispositions des paragraphes 11 et 12 ci-dessous ».

Les paragraphes 11 et 12 énoncent les modalités procédurales par lesquelles les manquements iraqiens doivent être rapportés au conseil de sécurité. Dans le paragraphe 13, le conseil rappelle, « dans ce contexte, qu'il a averti à plusieurs reprises l'Iraq des graves conséquences auxquelles celui-ci aurait à faire face s'il continuait à manquer à ses obligations ». Ceci paraît indiquer que la mise en œuvre des « graves conséquences », c'est à dire l'emploi de la force à l'encontre de l'Iraq, est soumise à un préalable : une qualification (« assessment » dans la version anglaise) par le conseil de sécurité d'une violation patente des obligations de l'Iraq.

Le 24 février 2003, un projet de résolution est déposé conjointement par les Etats-Unis, le Royaume Uni et l'Espagne, qui comporte une autorisation moins implicite de recours à la force, en établissant que l'Iraq a commis des violations patentes à la résolution 1441 par de fausses déclarations et des omissions. Le but est de « qualifier » les manquements iraqiens afin d'autoriser le recours à la force par le biais de la résolution 1441. Ce projet de résolution n'est pas soumis au vote.

¹⁰⁸ 22 janvier 2003, rtl.fr/rtlinfo

Le 7 mars 2003, Colin Powell défend néanmoins la thèse de la non-conformité de l'Iraq à la résolution 1441 pour justifier l'engagement américain en Iraq.

Or, le recours à la force étant prohibé – hors légitime défense - par la charte des Nations Unies, les autorisations d'agir doivent faire l'objet d'une formulation explicite. La résolution 1441 ne constitue pas un permis d'utiliser la guerre pour désarmer l'Iraq. La thèse qui consiste à justifier la guerre en Iraq en tant qu'application de résolutions du conseil de sécurité n'est donc pas solide. Cette fragilité juridique de l'engagement des États-Unis pèsera d'abord sur le ralliement des alliés, puis, lorsque viendront les difficultés de sortie de crise, sera versée au dossier de l'accusation sur les motivations et les modalités de l'entrée en guerre.

Indirectement, elle pèsera donc sur la légitimité de la doctrine préemptive.

* *
*

On le voit donc, les interrogations sur les relations réciproques entre la doctrine préemptive et la guerre en Iraq, les motivations réelles de l'entrée en guerre et sa légalité, restent confuses, même un an après le déclenchement des hostilités. En particulier, une question demeurera posée au moment où s'engageront es combats : la guerre a-t-elle été légitimée par l'ONU ?

Nous allons voir que cette incertitude sera sans effet tant que tout ira bien, c'est-à-dire durant la conquête. Un par un au contraire, les problèmes surgiront de ce rideau de brume au fur et à mesure que les difficultés de l'occupation apparaîtront. Il est frappant que ces incertitudes sur la guerre iraquienne se révèlent la concrétisation des interrogations de principe que beaucoup n'osaient formuler au sujet de la doctrine préemptive elle-même : aurons-nous des critères clairs de décision ? Qui légitimera notre action ?

La difficulté à répondre à ces questions pèsera sur l'avenir de la doctrine, d'un poids que nous étudierons dans la dernière partie de ce travail.

Chapitre 5.

Description de la guerre

Le contraste est saisissant entre d'une part l'incertitude que nous venons de décrire, et qui demeure - notamment la question de la légitimité de la guerre -, et d'autre part la détermination avec laquelle l'administration américaine marchera vers le déclenchement du conflit.

Pourtant, dès la fin des combats classiques, l'incertitude puis le doute s'installeront, tant dans le processus politique que dans la situation sécuritaire. Elle révèle une erreur d'appréciation initiale de Washington sur la situation que créeraient les hostilités en Iraq et dans le monde arabe. Elle laisse surtout présager d'un conflit au coût humain, financier et politique imprévu.

51. La marche vers la guerre

L'expérience acquise par plus de dix ans d'incessantes opérations, le calendrier diplomatique calqué sur celui du déploiement militaire, ainsi que les critères météorologiques semblent indiquer que le gouvernement américain avait planifié cette guerre depuis au moins l'automne 2002, la décision de principe ayant peut-être été prise bien plus tôt.

511 Les antécédents

Il est nécessaire de tirer les leçons des conflits récents ayant mis en jeu les États-unis pour pouvoir ensuite expliquer la manière dont ils sont rentrés en guerre contre l'Irak en 2003.

Tout d'abord la guerre du Golfe de 1991, qui fait suite à l'invasion du Koweït par l'Iraq en 1990. Menées par les États-unis, pratiquement toutes les nations soutinrent la guerre. Elle coûta la vie à un peu moins de 400 combattants de la coalition internationale. Les États-unis en ont payé 12% du coût total, soit moins de 10 milliards de dollars. Ce coût humain et financier sera à comparer au prix actuellement payé par les États-unis en Irak.

Entre 1993 et 2003, des frappes aériennes sont menées contre l'Iraq, essentiellement par l'administration Bush. En 2001, les attaques s'intensifient d'une manière importante, multipliées par dix, indice peut-être d'une volonté américaine d'en découdre avec l'Irak dès 2001. En outre, ces frappes permettent de neutraliser « préventivement » la défense aérienne iraquienne comme ses systèmes C3I, et de préparer ainsi la phase ouverte du conflit.

Du conflit au Kosovo en 1999, les Américains tirent une défiance vis-à-vis du fonctionnement de l'Alliance Atlantique dans un conflit. Pour eux, l'expérience de 1999 a été désastreuse sur le plan de l'efficacité militaire. À chaque bombardement aérien, tous les objectifs faisaient l'objet d'une longue discussion entre alliés.

Aussi, lorsque les États-Unis ont été attaqués le 11 septembre 2001 sur leur territoire, et que les membres de l'OTAN ont proposé d'appliquer la clause de l'article 5 du traité de l'Atlantique nord, les États-Unis ont décliné. Dès lors qu'ils agissaient au nom de leurs intérêts vitaux, ils ont voulu choisir leurs alliés, un par un, pour autant qu'ils soient disposés à suivre la stratégie américaine.

En Afghanistan, la guerre a été totalement américaine, avec des participations britanniques et françaises. Une fois l'essentiel acquis, ils ont accepté Turcs, Danois, Canadiens..., puis l'OTAN. Ce conflit montre également que les Américains ne maîtrisent pas la pacification du pays (¹⁰⁹). Les effectifs engagés sont relativement faibles : 10 000 soldats américains, et à peu près autant de soldats de pays alliés, pour l'essentiel provenant de pays de l'OTAN (¹¹⁰).

De ces antécédents de la guerre en Iraq on peut retenir qu'ils ont été relativement peu coûteux (humainement et financièrement), que les Etats-Unis n'entendent pas s'encombrer d'une coalition trop difficile à manier et qu'ils semblent négliger les tâches de pacification qu'ils confient alors à des alliés.

Ces conclusions expliquent la manière dont les Etats-Unis ont envisagé leur intervention en Iraq, et peut-être, d'une manière plus générale, leur façon d'appliquer la doctrine préventive. Le lecteur pourra se reporter à l'annexe correspondante pour une description plus complète des antécédents de la guerre.

512 Chronologie diplomatique

Au cours de l'automne et de l'hiver 2002-2003, les Nations-Unies sont le théâtre d'une intense activité diplomatique. Il s'agit pour l'Administration américaine de faire accepter l'idée d'une intervention en Iraq à la communauté internationale. On peut s'interroger sur la détermination américaine d'obtenir le blanc-seing de l'ONU. En tout état de cause, confrontés à l'opposition de nombreux gouvernements, pressés d'en finir avec Saddam Hussein, le gouvernement américain renonce assez vite à convaincre les pays récalcitrants.

- **12 septembre 2002** : à l'occasion de la 57ème session de l'Assemblée générale de l'ONU, Georges W. Bush prononce un discours dans lequel il met en demeure Saddam Hussein de « retirer ou détruire immédiatement et sans conditions toutes ses armes de destruction massive ». Il appelle l'ONU à formuler une résolution afin d'obtenir le désarmement de l'Iraq. Cette déclaration est soutenue le 24 septembre par un rapport rendu public par Tony Blair dénonçant l'imminence de la menace des ADM iraqiennes.
- **8 novembre 2002** : Le Conseil de sécurité vote la résolution 1441(¹¹¹), qui ordonne à Saddam Hussein de détruire tous ses programmes d'armes de destruction massive sous peine d'un recours à la force.
- **7 décembre 2002** : Conformément au délai d'un mois stipulé dans la résolution 1441, l'Iraq remet aux inspecteurs de l'ONU une déclaration sur ses programmes d'armement (¹¹²).

¹⁰⁹ Dante Sanjurjo, « Afghanistan - Iraq : une guerre chasse l'autre », 20 février 2003, politis.fr

¹¹⁰ Alan W. Dowd, "13 years: the causes and consequences of the war in Iraq", Parameters, automne 2003.

¹¹¹ www.ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/682/27/PDF/N0268227.pdf

¹¹² www.cnn.com/SPECIALS/2002/iraq/documents

- **27 janvier 2003** : Après deux mois d'inspections, Hans Blix (¹¹³), Président de la Commission de contrôle de vérification et d'inspection de l'Onu présente devant le Conseil de sécurité, les rapports des inspecteurs en désarmement.
- **5 février 2003** : Discours de Colin Powell (¹¹⁴) sur l'Iraq aux Nations unies. Le secrétaire d'Etat américain dresse un sévère réquisitoire contre Bagdad, photos et bandes sonores à l'appui, présentées comme des preuves de la non-coopération du régime iraquien. Au sein de la communauté internationale, les réactions sont diverses : pour la Grande-Bretagne, l'exposé prouve que l'Iraq représente une véritable menace. Pour d'autres gouvernements, France, Allemagne et Russie en tête, il appelle surtout une intensification des inspections sur le terrain et ne saurait en rien justifier une intervention militaire.
- **10 février 2003** : L'Allemagne, la France et la Russie adoptent une déclaration commune (¹¹⁵) appelant « à la poursuite des inspections et au renforcement substantiel de leurs capacités humaines et techniques par tous les moyens » afin de donner « toutes les chances au désarmement de l'Iraq dans la paix ».
- **14 février 2003** : Selon M. Hans Blix, directeur de l'UNMOVIC, aucune preuve ne permet d'affirmer que l'Iraq possède des armes de destruction massive mais rien, pour autant, ne permet de l'exclure. M. Mohammed El Baradei (¹¹⁶) déclare quant à lui que les inspecteurs de l'AIEA n'ont trouvé aucune trace d'activités nucléaires interdites en Iraq tout en préconisant un renforcement des moyens d'inspection.
- **7 mars 2003** : Le Conseil de sécurité des Nations unies entend la présentation des derniers rapports des chefs des inspecteurs de l'ONU. Pour M. Hans Blix (UNMOVIC), « après une période de coopération quelque peu réticente, il y a eu une accélération des initiatives iraqiennes » en matière de désarmement tandis que M. Mohammed El Baradei (AIEA) souligne que les inspecteurs n'ont trouvé aucun signe d'activité nucléaire en Iraq ni aucune indication sur des importations d'uranium par Bagdad depuis 1990. Le même jour, les Etats-Unis, l'Espagne et le Royaume-Uni soumettent au Conseil un projet de résolution (¹¹⁷) qui impose à l'Iraq la date butoir du 17 mars pour désarmer.
- **17 mars 2003** : Dans son discours à la nation (¹¹⁸), M. Bush, affirmant que «le Conseil de sécurité des Nations unies ne s'est pas montré à la hauteur de ses responsabilités», lance un ultimatum à Saddam Hussein : le président iraquien et ses fils doivent quitter l'Iraq dans les 48 heures sous peine de s'exposer à une guerre que les Etats-Unis lanceront à une date de leur choix. L'ultimatum est aussitôt rejeté par Bagdad.
- **20 mars 2003** : Début des bombardements américains sur Bagdad. Au cours d'une allocution télévisée le président Bush annonce que « les forces des États-Unis et de la coalition se trouvent dans la première phase d'opérations militaires destinées à désarmer l'Iraq » en prélude à une « campagne concertée et de grande envergure » (¹¹⁹).

¹¹³ www.un.org/apps/news/infocusnewsiraq.asp

¹¹⁴ www.usinfo.state.gov/francais/iraq/frpowell.htm

¹¹⁵ www.elysee.fr/

¹¹⁶ www.iaea.org/worldatom/Press/Statements/2003/

¹¹⁷ www.un.org/News/dh/iraq/res-iraq-07mar

¹¹⁸ www.monde-diplomatique.fr/cahier/irak/

¹¹⁹ www.monde-diplomatique.fr/cahier/irak/a9677

Les difficultés rencontrées par les Américains pour faire entendre leur point de vue ont pour origine le caractère « préemptif » de l'intervention américaine. Cette « illégalité » de l'action préemptive est un obstacle majeur à l'application de la doctrine.

Le lecteur trouvera en annexe une chronologie plus détaillée des manœuvres diplomatiques.

513 Le déploiement des troupes

Le déploiement militaire américain doit être coordonné avec les efforts diplomatiques pour faire accepter la guerre et rassembler des alliés. La fenêtre d'opportunité est étroite. Il faut que la campagne soit terminée avant les grandes chaleurs de l'été, car les unités seront alors handicapées par leurs tenues de protection NBC. La saison froide s'étend de novembre à mars. En outre, d'avril à début juin, un vent violent de Sud avec des pointes jusqu'à 80 km/h déplace énormément de sable et de poussière, qui gêneront les opérations aériennes. Enfin le pèlerinage de la Mecque se terminera à la mi-mars.

Les premiers signes de renforcements américains dans la région apparaissent au début de l'automne 2002. Ils s'ajoutent au matériel pré-positionné dans la région qui permet déjà d'équiper deux brigades blindées. Fin septembre 2002, la 82^{ème} Airborne reçoit l'ordre de se déployer dans la région. Mi-octobre 2002, c'est le tour du V^{ème} Corps et de la 1^{ère} MEF. Pendant ce temps, la navette des navires rouliers transportant le matériel lourd en provenance d'Europe et des Etats-Unis s'intensifie. Fin décembre 2002, le matériel de la 4^{ème} division d'infanterie et celui de la 1^{ère} division de cavalerie commencent à être embarqués. La plupart des personnels des unités arrivent par avion durant le mois de février.

Le 7 mars 2003, 200 000 militaires américains et 840 aéronefs dont 380 embarqués sont arrivés dans la zone. En mer, 5 groupes aéronavals, 2 en Méditerranée, et 3 dans le Golfe Arabe. 15 000 hommes sont embarqués sur des bâtiments amphibies. Après une quinzaine de jours d'acclimatation, les troupes américaines sont donc prêtes à déclencher l'invasion de l'Iraq. Il manque toutefois au dispositif américain la 4^{ème} division d'infanterie qui devait agir par le nord à partir de la frontière turque. Devant le refus du parlement turc d'autoriser ce déploiement, les navires chargés du matériel de cette unité doivent contourner la péninsule arabique via le canal de Suez. Cette division ne pourra donc pas participer à la phase de décision par la force.

52. La décision par la force

La guerre débutera par quelques semaines d'une campagne qui détruit l'appareil militaire ennemi. Certes il est difficile d'apprécier la valeur réelle de la manœuvre mise en œuvre, tant le rapport des forces était déséquilibré. Mais il semble bien que le géo positionnement décimétrique de tous les acteurs, et le partage des données en temps réel, aient constitué les clefs du succès d'une doctrine fondée sur l'initiative et le mouvement.

521 Un succès incontestable ...

Dès les premières heures de la guerre, les Américains tentent de renverser le régime par des frappes « décapitantes ». Il s'agissait d'éliminer Saddam Hussein par des missiles de croisière et des munitions de précision sur ses lieux possibles de stationnement.

Certains spécialistes américains annoncent que les forces armées vont mettre en œuvre une doctrine de « shock and awe », résultat d'un « targeting » très sophistiqué censé tétaniser l'adversaire et le rendre incapable de réagir. Il est vrai qu'une telle action aurait été cohérente avec une doctrine préemptive, mais beaucoup d'experts seront sceptiques sur la réalité de ses effets sur une armée inerte, invertébrée et énervée. D'ailleurs il ne semble pas que les Américains l'aient réellement mise en œuvre, et on peut se demander si elle n'était le fruit d'une intoxication.

Le plan d'invasion terrestre américain prévoit deux axes d'effort. L'effort principal est soutenu par le 5^{ème} Corps qui doit progresser vers Bagdad le long de la rive droite du Tigre. La 1^{ère} force expéditionnaire des Marines (I MEF) doit saisir les champs pétrolifères du sud du pays, puis progresser vers Bagdad le long de l'Euphrate. Depuis des années, le Central Command américain a préparé la guerre contre l'Iraq. Le tempo de la manœuvre est très élevé. Des progressions de 100 kilomètres en deux jours ont été réalisées. Les nids de résistance, en particulier les villes, sont soigneusement contournés. Des unités iraqiennes sont prises à revers.

Les unités américaines appliquent la doctrine dite « Maneuver warfare » qui consiste à défaire l'ennemi plutôt par des mouvements adroits que par l'attrition du potentiel ennemi. Une grande autonomie est donnée aux échelons de commandement subalternes. « Iraqi Freedom est la guerre des colonels » (¹²⁰). Les directives leur sont données sous la forme de missions à accomplir en leur laissant le choix des modalités d'exécution de cette mission. Le combat est décentralisé au niveau des bataillons.

La maîtrise du ciel est obtenue par la destruction préalable des moyens d'interception comme de DCA. L'aviation américaine va pouvoir donner sa pleine mesure en soutien des opérations sans se soucier d'une quelconque contestation. Les opérations interarmées peuvent de ce fait devenir la règle. Dans le Sud, les Marines entrent dans le théâtre par une opération amphibie. Au Nord, au Kurdistan, plus de 1 000 soldats de la 173^{ème} brigade aéroportée sont parachutés et bénéficient par la suite d'un ravitaillement par air.

Les forces spéciales jouent un rôle déterminant comme en Afghanistan. Introduites en Iraq à partir de points d'entrée multiples, bien avant le début officiel des opérations, elles ont contribué à obtenir une image précise du dispositif iraqien.

Au terme d'environ trois semaines de campagne terrestre, Bagdad est prise avec une facilité déconcertante au point que certains généraux américains pensent que chacune des deux « pinces » (5^{ème} Corps ou 1^{ère} MEF) aurait pu à elle seule conquérir la capitale iraqienne. Les troupes américaines sont accueillies dans une certaine liesse momentanée. Les statues et effigies de Saddam Hussein sont abattues par des foules enthousiastes.

522 ... contre un ennemi déjà battu ?

L'armée iraqienne, qui alignait plus d'un million d'hommes en 1990, n'en compte plus que 400 000 à la veille de l'invasion du pays. L'armée de l'air qui possédait environ 640 avions de combat en 1990, n'en a plus que 180 en 2002, et n'est capable d'en tenir aucun en l'air plus de quelques minutes. Le nombre de chars passe de 5500 en 1990, à 2200 en 2002. La marine est réduite à néant. Mais surtout, les forces armées iraqiennes, affaiblies par 13 ans d'embargo sont mal équipées, mal entretenues et souvent peu mobiles.

¹²⁰ F.J. Bing « Maneuver Warfare, it worked in Iraq », PROCEEDINGS, Février 2004.

La tactique adoptée est d'ailleurs celle de la défense statique et linéaire ⁽¹²¹⁾. La garde républicaine est répartie autour des villes. La garde républicaine spéciale et les milices se concentrent sur Bagdad. Saddam Hussein n'aura pas réussi à entraîner les Américains dans les combats urbains qui auraient pu émousser l'offensive coalisée.

Frappée par l'aviation de la coalition dès qu'elle quitte ses emplacements camouflés, l'armée iraquienne est démotivée. Un général commandant une brigade de la garde républicaine déclare: "J'étais chargé de défendre Bagdad. J'ai vu que la partie était perdue, alors je suis rentré chez moi" ⁽¹²²⁾.

La garde républicaine, dont la valeur était redoutée, s'est finalement peu battue. Les redditions ont été nombreuses en particulier dans l'armée régulière. La résistance la plus acharnée est venue des volontaires arabes, qui ne représentaient que quelques centaines de combattants.

A cela s'ajoute une campagne de guerre psychologique intense dont il est toutefois difficile d'évaluer l'efficacité réelle. Des centaines de milliers de tracts sont largués dans le pays enjoignant les combattants iraqiens à se rendre. Des dirigeants iraqiens sont joints sur leur téléphone portable pour les convaincre de ne pas utiliser les armes de destruction massives.

523 Une coalition dirigée par les Américains

La coalition qui s'engage en Iraq rassemble les plus fidèles des Alliés de Washington. A l'exception de la Pologne qui fournit 200 hommes, elle est une représentation du monde anglo-saxon puisqu'elle regroupe Américains, Britanniques et Australiens. Depuis de nombreuses semaines des officiers britanniques et canadiens sont insérés dans les états-majors américains. Le renseignement "US-UK-AUS only" est partagé sur des réseaux dédiés mettant ainsi à l'écart les autres nations. Il est difficile d'évaluer l'influence qu'ont pu avoir le Royaume uni et l'Australie sur la planification des opérations.

524 Des doctrines confortées ?

Le succès de l'armée américaine semble conforter les doctrines utilisées. C'est le cas pour la « Maneuver warfare » qui a prouvé son efficacité en face d'un ennemi statique. Son rendement est amélioré par la supériorité des Américains dans le domaine de l'interopérabilité et de l'information.

En effet, un des deux camps détecte la quasi-totalité des mouvements ennemis, de jour comme de nuit, de près comme de loin, verticalement comme horizontalement. Il manie à volonté un feu aéroporté précis, adapté, permanent et omniprésent. Enfin, il sait coordonner à tout instant ses moyens d'action et de perception.

Cette capacité d'observation est favorisée par le climat. Les dispositifs de vision nocturne sont particulièrement adaptés aux latitudes sèches. Ils sont généralisés à tous les acteurs. La multitude et la polyvalence des capteurs embarqués sur satellites et aéronefs, pilotés ou non produit une énorme quantité d'informations qui sont distribuées à tous les échelons, en particulier vers les moyens de feu (artillerie navale ou terrestre, hélicoptères de combat, appui aérien).

¹²¹ Tertrais Bruno, Analyse et enseignements de la campagne Iraqi Freedom, la fin d'une guerre de treize ans, 24 avril 2003.

¹²² Interview sur France 2, le 19 mars 2004.

Cette capacité à partager l'information est désignée sous le terme de « Network Centric Warfare » (NCW), la guerre centrée sur l'emploi des réseaux d'informations. Cela suppose la maîtrise décamétrique du positionnement de tous les acteurs (amis, ennemis et vecteurs). L'« Army blue tracker » utilisé en Iraq est un système monté sur véhicule et qui rend compte par satellite de la position de son porteur. Il permet également l'échange de messages sous format texte. Le système de transmissions de données des Marines basé sur des échanges par ondes radioélectriques n'a pas fonctionné. La connaissance quasi-instantanée des positions des acteurs a permis une accélération du rythme des opérations. Le « Network Centric Warfare » a trouvé sa meilleure application dans la coordination des feux et la rapidité du déclenchement des appuis, qu'ils proviennent de l'artillerie ou de l'aviation.

Toutefois, la mise en œuvre de la doctrine du « Network Centric Warfare » n'est pas exempte de critiques. Les utilisateurs lui reprochent d'être focalisée sur les états-majors au détriment des combattants. Les premiers ont utilisé le système quelquefois en circuit fermé en étant le plus souvent en retard sur le déroulement des opérations. Les seconds n'avaient que peu accès au réseau, la plupart du temps par manque d'équipements (¹²³). Le fonctionnement imparfait du réseau a mené à des engagements fratricides. A Nassyriah, un A10 a attaqué une colonne de véhicules des Marines.

Le principe même de la doctrine est quelquefois mis en cause. On lui reproche son approche trop scientifique de la guerre, entretenant l'illusion d'un commandement lisant à livre ouvert la situation de l'adversaire et faisant fi du « brouillard de la guerre » qui subsistera probablement toujours. En outre, par l'interconnexion de tous les acteurs, le NCW peut conduire à une confusion entre les niveaux de commandement tactiques, opératifs ou stratégiques (¹²⁴).

53. La maîtrise de l'espace de crise

Un an après l'entrée en guerre, la coalition subit plus de pertes quotidiennes qu'au plus fort des combats de l'invasion et personne n'a osé célébrer l'anniversaire de la chute de la statue de Saddam Hussein, date pourtant décrétée « fête nationale » par une autorité provisoire iraquienne.

L'erreur d'analyse américaine tient sûrement au fait qu'ils croyaient libérer l'Iraq mais qu'ils ont été perçus comme des envahisseurs. Cette erreur initiale n'a pu être surmontée car elle a engagé les forces américaines dans un conflit d'un type pour lequel ils ont toujours refusé de se préparer, tant sur le plan du processus politique à conduire, que sur celui de la doctrine sécuritaire à mettre en œuvre : le candidat Bush annonçait la fin du « nation building »; et le Pentagone clamait le refus des « soldats-bonnes-sœurs »

Si le coût humain de ces erreurs reste encore supportable, leur coût financier s'avère – au sens propre du terme – incalculable, et de ce fait non calculé (et donc peut-être parfaitement supportable), tandis que le coût politique, tant intérieur qu'extérieur sera d'autant plus élevé que ses effets continueront à être masqués par l'administration.

¹²³ F.J. Bing, « Maneuver Warfare, it worked in Iraq », PROCEEDINGS, Février 2004.

¹²⁴ Cdr John P. Springett, « Network centric warfare, war without art », PROCEEDINGS, Février 2004.

531 Les difficultés de la maîtrise de l'espace de crise

Au bout d'un mois, l'appareil de défense comme de gouvernement iraquien était détruit et les ressources du pays entièrement entre les mains des Américains. Ils en ont alors déduit que leurs objectifs de guerre étaient atteints, non seulement leurs objectifs de sécurité (les armes de destruction massives) mais aussi leurs objectifs politiques (démocratiser le pays, puis la région) et, évidemment, leurs objectifs économiques (faire accéder le pétrole iraquien au marché libre).

Il s'avèrera rapidement que, si leur premier objectif était effectivement assuré, les deux autres ne l'étaient pas.

a) UNE ERREUR D'ANALYSE DE LA SITUATION POLITIQUE

L'accueil des « libérateurs », bien que modérément chaleureux, ne fut pas compris par les Américains comme seulement soulagement de la disparition du régime de Saddam Hussein : ils crurent y voir une adhésion à leurs propres buts de guerre, lutte contre le terrorisme, démocratisation du pays et de la région et libéralisation du marché pétrolier.

La lutte contre le terrorisme islamiste sunnite se révélera une notion étrangère aux iraqiens, la population, non comme terroristes, mais comme combattants arabes venus les aider contre un occupant.

Or les Américains refusèrent de se rendre à une incontournable évidence : ils étaient perçus comme occupants et non libérateurs par ceux qu'ils avaient bombardés pendant dix ans. De graves fautes de gestion militaire de la crise

Or, face à la montée de la violence, ils ne surent pas mettre en place un système de maîtrise de l'espace de crise capable de protéger le processus politique ayant du mal à se mettre en place.

Il est vrai que les effectifs ont été maintenu à un niveau semble-t-il trop bas. Le général Shinseki, avait demandé 500 000 hommes : Paul Bremer en dispose au plus de 140 000. Le 10 mars 2003, Eric P. Schwartz, directeur de la « Task Force » en charge de l'après conflit au département d'État, avait de son côté déclaré devant la commission des Affaires Etrangères du Sénat que le rétablissement de la sécurité était une condition nécessaire au succès de la reconstruction (¹²⁵).

Il était ainsi impossible de contrôler efficacement les frontières terrestres. Il était tout aussi exclu de quadriller le pays par des postes suffisamment puissants pour assurer leur autodéfense. Routes secondaires et palmeraies virent ainsi les groupes armés circuler, se regrouper, agir et se disperser dans la plus large impunité.

Il est également vrai que le renseignement se révélera insuffisant pour orienter l'action américaine, littéralement coupée du milieu iraquien. La collaboration s'amorça certes avec les Iraquiens, tant dans le domaine du renseignement que dans celle de la police et de la création d'unités de sécurité. Mais, rapidement, le doute s'installa dans l'esprit de ceux qui aidaient l'administration américaine et ceux de la CPA : étaient-ils des précurseurs d'un Iraq nouveau ou les collaborateurs d'une nouvelle oppression ?

¹²⁵ "None of the other US objectives in rebuilding Iraq will be realized in the absence of public security. If the United States fails to address this issue effectively, we will fuel the impression that the result of the US intervention is an increase in humanitarian suffering by the people in Iraq".

Les Américains eurent d'abord à faire face à de simples actions terroristes dont ils pouvaient espérer que ses effets collatéraux allaient dégoûter le peuple iraquien. La multiplication de ces actions et la patience de la population à leur égard contraignirent à reconnaître qu'il s'agissait d'une véritable guérilla, dont il était difficile d'exclure qu'elle pouvait traduire la lutte armée d'un peuple contre l'occupant. Organisant leurs réactions, les militaires américains ne purent en éviter les effets collatéraux, croissants au fur et à mesure qu'ils devaient faire face à des agressions plus puissantes.

Au bilan, les États-Unis ont donc sous-estimé la nécessité d'établir un véritable processus politique de reconstruction de l'Iraq, et surtout de l'accompagner d'un dispositif de maîtrise de l'espace de crise adapté. Ils se sont de ce fait très vite trouvés dans une difficulté dont on peut se demander, d'une part s'ils sauront la surmonter, d'autre part si elle n'est pas définitivement générique de toute action au sol américaine, notamment préemptive.

532 Une guerre coûteuse

Un tel conflit est coûteux pour le budget américain, à un niveau préoccupant pour l'administration américaine en période de déficit budgétaire important. Mais, moins attendu, cette guerre se révèle finalement coûteuse humainement, et le problème politique est là beaucoup plus grave, sur le plan intérieur comme extérieur, reposant la vraie question de principe de tout usage de la force, fut-elle préemptive : est-ce politiquement et moralement acceptable ?

a) LES PERTES HUMAINES

Alors que la phase de décision par la force avait été particulièrement peu meurtrière pour la coalition – et, même, relativement, pour la population- les attaques subies en phase de maîtrise de l'espace de crise produisent des pertes militaires désormais nettement supérieures à celles occasionnées lors de la dernière guerre du Golfe, et également d'importantes pertes civiles. Elles ont pour conséquence le ralentissement des efforts de reconstruction économique du pays, aggravant encore le mécontentement.

Ces pertes, si elles devaient se prolonger, seront déterminantes dans le jugement du peuple américain et de la communauté internationale, non seulement pour la guerre en Iraq, mais pour la doctrine préemptive dont elle se prévaut.

Les pertes humaines de la coalition ⁽¹²⁶⁾

Mois	Tués US*	Blessés US**	Coalition tués	Coalition blessés	iraquiens alliés tués	iraquiens alliés blessés
Mars	65					
Avril	73					
TOTAL	138	550				
Mai	37	570				
Juin	30					
Juillet	47					
Août	35					
Septembre	30	1052				
Octobre	43					

¹²⁶ www.globalsecurity.org/military/ops/iraq_casualties.htm consulté le 31 mars 2004.

Mois	Tués US*	Blessés US**	Coalition tués	Coalition blessés	iraqiens alliés tués	iraqiens alliés blessés
Novembre	82					
Décembre	39	581				
Janvier	49	223				
Février	20	146				
Mars	54	312				
Avril	157	876				
TOTAL depuis le 1er Mai 03	623	3714				
TOTAL	761	4264	115	? 500 ?	~600	

* Regroupant les tués au combat et par accident.

** Regroupant les blessés au combat et par accident.

Les victimes américaines

En octobre 2003, 3 915 soldats avaient été évacués d'Iraq pour blessures hors opérations de combat ou pour maladie, ceci comprend 478 évacuations pour des problèmes psychologiques et 387 pour des raisons neurologiques. Au 31 août 2003 un total de 1 111 américains avaient été blessés au combat depuis le début d'hostilités, en incluant 561 depuis le 1er mai. Sur la même période, 178 avaient été tués dans action, 66 depuis le 1er mai. Les réservistes qui comptent pour 27% de l'effectif déployé en Iraq, soit approximativement 35 000 hommes, représentent 40% de blessures hors opérations de combat.

Le 13 novembre 2003 un total de 7 714 malades et blessés avaient été évacués du théâtre. A titre de comparaison, pendant les opérations « Bouclier du Désert » et « Tempête du Désert », un total de 148 américains ont été tués au combat et 235 américains sont morts hors opérations de combat.

Les victimes de la coalition

Le 14 novembre 2003, 52 militaires britanniques sont morts en Iraq, pendant que l'Italie a perdu 19 soldats. Au total, le 27 décembre 2003, 88 soldats alliés ont été tués et 100 blessés. De même, quelques 150 personnels de l'ONU ou de l'aide internationale ont été tués depuis 19 mars 2003.

Les victimes iraqiennes

Entre 10 800 et 15 100 iraqiens ont été tués pendant la guerre. Parmi ceux-ci, le nombre de non-combattants était compris entre 3 200 et 4 300. Le 10 février 2004, le chef de la police d'Iraq, le lieutenant-général Ahmed Kazem Ibrahim a déclaré qu'un total de 604 agents de police avaient été tués dans les attaques ou pendant les opérations depuis qu'une nouvelle police a été établie par la coalition.

Depuis le début de l'année 2004, les forces de la coalition ne sont plus les seules cibles de la guérilla. Ceci peut s'expliquer par le déplacement des unités qui quittent les villes pour les laisser à la police iraqienne en formation. Les forces de sécurité iraqiennes sont donc de plus en plus l'objet d'attaques au fur et à mesure de leur déploiement.

b) LA SURCHAUFFE DE L'ARMÉE DE TERRE AMÉRICAINE

Des 31 brigades du combat de la composante active de l'Armée Américaine, quelques 22 sont déployées actuellement (y compris les deux de la 2^{ème} Division d'Infanterie en Corée du Sud), ou bien en phase de préparation ou de retour de déploiements. Les deux régiments de Cavalerie Blindée (ACR) sont aussi déployés.

Brigades/ACR de l'armée d'active déployées			
Théâtre	Avant le 11/9	Actuellement [18 Mars 04]	Prévu
Asie du Sud-Ouest/Iraq	1	16	8
Corée du Sud	2	2	2
Afghanistan	-	2	1
Kosovo	1	0	0
Bosnie	1*	0	0
TOTAL	4	22	11
* La contribution américaine à la SFOR en Bosnie est assurée par la garde Nationale en octobre 2001			

Deux brigades, une de la 25^{ème} Division d'Infanterie, et une de la 172^{ème} Brigade d'Infanterie subissent une transformation sur véhicule Stryker actuellement et ne sont donc pas disponibles pour des déploiements opérationnels. Au 10 mars 2004 155 036 militaires de la Garde Nationale et de la Réserve étaient mobilisés. Sur les 37 brigades de la garde Nationale, 6 sont déployées et 2 sont en phase de pré déploiement (¹²⁷).

Les forces terrestres américaines, quoique nombreuses, sont donc très absorbées par le conflit iraquien. Le taux d'activités des unités américaines est de plus en plus contraignant (voir annexe). Peu d'unités sont disponibles pour une nouvelle opération. Le gouvernement n'a plus à sa disposition que l'équivalent de 3 divisions. Les réservistes sont également très employés. Leur utilisation, par définition, ne pourra pas se prolonger indéfiniment.

Le gouvernement Bush pourra sans doute en conclure que l'action unilatérale est coûteuse en effectifs. En outre, elle interdit une nouvelle action de grande envergure tant que le problème irakien n'est pas réglé.

c) LE COUT FINANCIER

Il est difficile de calculer précisément le coût financier de la guerre en Irak mais quoi qu'il en soit, le conflit iraquien est coûteux pour le budget américain. Il peut se chiffrer à environ 70 milliards de dollars, montant préoccupant pour l'administration américaine en période de déficit budgétaire.

Le 16 avril 2003 l'administration fait voter à l'unanimité le « Fiscal 2003 Supplemental Appropriations Bill Conference Report » pour un montant total de 79 milliards de dollars.

La « rallonge » demandée par Georges Bush au profit du Département de la Défense seul représente 16% du budget annuel de ce département. En effet, le budget du Pentagone pour l'année fiscale 2003 était de 379 milliards de dollars, déjà en augmentation de 45 milliards par rapport à 2002.

¹²⁷ www.globalsecurity.org

Le 6 novembre 2003, le président Bush a signé un collectif budgétaire prévoyant l'affectation de 87 milliards de dollars aux efforts de pacification et de reconstruction entrepris en Iraq et en Afghanistan. A cette date, l'économiste du département de la Défense, Dov Zakheim le 16 avril 2003 a indiqué que la guerre avait coûté entre 19 à 21 milliard de dollars pour les opérations militaires, y compris le coût de transport aérien et maritime des troupes et du matériel. Il faut y ajouter 5 à 7 milliards de dollars pour le retour des troupes et du matériel vers leurs bases d'origine (¹²⁸).

Le 29 juillet 2003, au cours d'une audition devant la commission des Affaires Etrangères du Sénat, monsieur Bolten, directeur du Budget (OMB), a évalué le coût de l'occupation à 4 milliards de dollars par mois. Ce coût est à comparer aux 30 millions de dollars dépensés chaque mois en Afghanistan, et au 10 milliards de dollars de la première guerre du Golfe.

Au mois de juillet 2003, le coût de la reconstruction est évalué à un minimum de 80 milliards de dollars, dont 30 à 40 pour la réhabilitation du secteur pétrolier. Les hypothèses les plus pessimistes font état de 500 milliards de dollars. En ce qui concerne l'exploitation pétrolière, le but est d'atteindre le niveau de production de la première guerre du Golfe, soit 3,5 millions de barils par jour, générant des revenus de 20 milliards de dollars par an. A l'horizon 2008, c'est la barre des 4,5 qui est visée. Environ 11 milliards de dollars seront nécessaires pour rétablir la distribution électrique.

En mars 2004, la production journalière atteint 2,35 millions de barils. Les sommes investies par les Américains pour le fonctionnement du ministère du pétrole s'élèvent à 1,2 milliards de dollars. L'objectif de rétablir la production d'avant guerre a donc de bonnes chances d'être atteint si les attaques de la guérilla contre les installations pétrolières ne s'intensifient pas et que l'effort financier américain se maintient (¹²⁹).

d) LE COUT POLITIQUE

À l'étranger, le prix politique payé par les États-unis pour l'engagement en Iraq a été d'entrée élevé, mais maîtrisé : une quasi-unanimité verbale contre l'usage de la force - notamment au sein des opinions publiques - s'est traduite par une grande indulgence dans les faits – de la part des gouvernants. Une conclusion rapide des combats aurait sans doute fait oublier les réticences des rues arabes et européennes. Au contraire, les difficultés de maîtrise de la crise, la poursuite des pertes civiles et les révélations sur les méthodes d'interrogatoires, laissent craindre la lente imprégnation d'un sentiment anti-américain de plus en plus profond, pouvant compromettre les actions futures.

Ces mêmes difficultés, et surtout la poursuite des pertes militaires, ont peu à peu refroidi les enthousiasmes de l'opinion intérieure en faveur de la lutte anti-terroriste ; il est cependant impossible à ce jour de discerner si les Américains ne font que prendre conscience du prix de cette lutte, ou s'ils s'enfoncent désormais dans le doute sur sa légitimité.

¹²⁸ « How we got the numbers », Elias Vlanton et Nikos Matsakis, 7 juillet 2003

¹²⁹ Le Figaro économie, 24 mars 2004.

Aux Etats-Unis

Pour étudier le coût politique de la crise irakienne, nous nous sommes très largement appuyés sur l'étude effectuée à l'automne 2003 par le commandant Boisseau du SGDN (¹³⁰). On trouvera en annexe les résultats des sondages de l'opinion américaine. Les sondages effectués entre les 15 et 19 septembre 2003 confirment un renversement de tendance. Le nombre de personnes interrogées qui désapprouvent la gestion de la crise irakienne dépasse désormais le nombre de ceux qui soutiennent l'action présidentielle (¹³¹).

Par ailleurs, l'opinion demeure partagée sur la justification du conflit en Iraq. Un sondage publié le 23 septembre 2003 témoigne d'un doute croissant sur le bien-fondé du conflit. Les sondés ne sont plus que 50 % à penser que la situation en Iraq justifiait le déclenchement d'un conflit, contre 61 % le 13 septembre 2003 et 70 %, le 30 avril 2003.

Pourtant l'opinion publique américaine est de plus en plus préoccupée par l'éventualité d'un enlèvement des Etats-Unis en Iraq dans une mission longue et coûteuse. En ce qui concerne le coût de la reconstruction, le sondage du 10 septembre 2003 effectué par Fox News, fait clairement apparaître que les Américains s'opposent aux dépenses supplémentaires de 87 milliards de dollars demandées par le président Bush au Congrès (de 54 à 66 % selon les sondages) (¹³²).

Depuis la fin du conflit, l'opinion publique américaine estime de moins en moins acceptable le nombre des pertes militaires ; 55 % des sondés les jugent « inacceptables » en septembre 2003, contre 28 % en avril (¹³³).

A propos de la présence d'ADM en Iraq, les sondés sont plus sceptiques : 47 % pensent que l'Administration a « déformé la vérité » et 16 % jugent qu'elle a présenté « des preuves qu'elle savait pertinemment fausses » (¹³⁴). Toutefois, 67 % restent persuadés que l'Iraq détenait des ADM lorsque le conflit a commencé (¹³⁵).

Selon un sondage réalisé par Knowledge Networks le 20 juillet 2003, les personnes interrogées établissent indéniablement des liens entre Saddam Hussein et Al Qaïda : 35 % pensent que des contacts existaient entre le régime et l'organisation ; 33 %, que l'Iraq soutenait Al Qaïda, mais sans être impliqué dans les attentats ; 20 % que l'Iraq était directement impliqué dans les attentats. Le sondage Gallup du 23 septembre 2003 indique cependant que l'opinion américaine aurait évolué à propos des liens entre Saddam Hussein et le 11 septembre : ils sont désormais une majorité (50 % contre 46 %) à penser que l'ancien dictateur irakien n'était pas personnellement impliqué dans les attentats.

Sur la reconstruction de l'Iraq, une forte majorité des sondés (¹³⁶) pense que l'Administration Bush n'a pas de plan clair pour la reconstruction de l'Iraq : ils étaient 45% à le penser fin août ; ils sont 64% à le penser aujourd'hui (¹³⁷).

¹³⁰ Secrétariat Général de la Défense Nationale. Étude non publiée.

¹³¹ Sondages CBS News 15-16 septembre 2003 et Newsweek 18-19 septembre 2003. Il faut toutefois noter que le nombre d'indécis a également augmenté depuis le début du mois de septembre.

¹³² Sondages Newsweek 11-12 septembre 2003, Washington Post-ABC News 10-13 septembre 2003, CBS News 15-16 septembre et Pew 17-22 septembre 2003

¹³³ Sondage Washington Post-ABC News, 10-13 septembre 2003

¹³⁴ Sondage Knowledge Networks 11-20 juillet 2003

¹³⁵ Sondage The Harris Poll 12-17 août 2003

¹³⁶ Sondage CBS News 15-16 septembre 2003

¹³⁷ 58% selon le sondage réalisé par Pew du 17 au 22 septembre.

Le soutien de l'opinion publique américaine au président Bush a été très fort dès le déclenchement du conflit en Iraq jusqu'à la fin des opérations militaires au-delà du 1^{er} mai 2003 et cela malgré les premières pertes militaires sur le terrain. La thèse de la menace des ADM iraqiennes et les liens du régime avec les terroristes est largement admise. Toutefois, la multiplication des attaques contre les unités américaines, le coût financier de la reconstruction, toujours plus élevé, et les incertitudes de l'Administration sur sa stratégie en Iraq et au Moyen-Orient, semblent avoir constitué, depuis juillet 2003, les causes principales d'une baisse significative du soutien de l'opinion publique au président Bush. Le pourcentage d'approbation a ainsi chuté de 75 % (30 avril 2003), à 52 % (13 septembre 2003) ⁽¹³⁸⁾.

A l'étranger

L'unilatéralisme américain est dénoncé dans de nombreux pays. A l'exception des alliés les plus fidèles, la réaction internationale, manifestée par le refus onusien d'autoriser la guerre, est parfois virulente. Dans de nombreux pays, la presse décrit un nouvel impérialisme américain.

Le sénateur Biden (démocrate), vice-président de la commission des affaires étrangères au sénat, dans un discours prononcé le 31 juillet 2003, déclare qu'il voterait de nouveau pour une intervention US en Iraq. « Il ne s'agissait pas de savoir s'il fallait ou pas désarmer l'Iraq, mais quand et comment ». Toutefois, les USA avaient déclenché la guerre « trop tôt » et « avec trop peu de troupes ». « La stratégie militaire a pris le pas sur l'action diplomatique. L'Amérique en paye aujourd'hui le prix, par son isolement ».

Dans les pays arabes la haine contre l'Amérique semble se renforcer, car les GI's paraissent « coloniser » un pays arabe supplémentaire. Dans l'esprit arabe, après la Palestine, l'Iraq pourrait être devenu un nouveau « front » du combat contre les États-unis et Israël. Or, les pertes entament la réputation, sinon d'invincibilité, du moins d'invulnérabilité, que leur supériorité technique conférait aux soldats américains.

* *
*

Après avoir étranglé et accablé pendant dix ans l'appareil de défense iraquien, et à l'issue d'une marche vers la guerre dont on ignore encore la date de départ, mais dont on a pu observer la détermination et la maîtrise diplomatique comme militaire, les États-unis ont cru obtenir la décision par une action de force fulgurante et peu coûteuse sur le plan humain.

Une erreur d'analyse initiale de la situation et leur inculture en matière de gestion de crise les ont englués dans une tentative de maîtrise de l'espace de crise impréparée, et dont on voit mal, au moment où se conclut cette étude, comment ils pourront s'en extirper.

¹³⁸ Sondage Washington Post – ABC News Poll. Une première érosion de ce soutien avait pu être observée au cours de la première semaine de septembre (débat dans la presse autour de la requête présidentielle notamment). Les 52 % recueillis la semaine suivante traduisent une légère hausse mais peuvent également représenter le tassement annonciateur d'une nouvelle chute (débat autour de la résolution à l'ONU, déficit en troupes étrangères, maintien d'un volume important de forces américaines sur une longue durée, difficulté de mise en œuvre du volet civil de la reconstruction).

La guerre en Iraq ne fait que rééditer des scénarios de crise déjà rencontrés : des décideurs ont cru voir dans le tranchant des armes le moyen de faire l'économie du dénouement patient d'un nœud politique. Et comme dans les scénarios précédents, outre le prix payé par la population, l'agresseur se retrouve empêtré dans des fils qui, pour être tranchés, n'en demeurent pas moins emmêlés.

Bien entendu les autorités américaines ne semblent pas encore convaincues d'être dans une telle situation, et parviendront peut-être même à s'en extirper. En tous cas elles ne sont pas encore en mesure de tirer de ces erreurs, les leçons pourtant indispensables à la préservation de la vertu dissuasive de leur puissant appareil militaire et de sa « doctrine » préemptive.

Chapitre 6.

Les leçons de la guerre en Iraq

Si l'Administration Bush n'a pas encore livré ouvertement les analyses de ses succès et échecs en Iraq, le Congrès, les think tanks et les universités, voire certains chercheurs des académies militaires, cherchent à tirer les premières leçons de cette guerre.

La première interrogation porte sur les surprises rencontrées par les forces américaines en Iraq : comment le gigantesque système de renseignement américain a-t-il pu se laisser ainsi abuser ?

On tentera également de tirer quelques leçons sur les capacités des États-unis à convaincre leur opinion et la communauté internationale de la nécessité et de leur bon droit à agir.

Après avoir retiré quelques enseignements de l'indéniable capacité américaine à atteindre par la force militaire leurs objectifs militaires, on s'interrogera sur leur capacité à maîtriser l'espace de crise et ses conséquences sur leurs capacités de sortie de crise.

61. Une capacité de renseignement inadaptée

La question – essentielle - du renseignement dans la guerre en Iraq offre un visage contrasté : succès de la collecte mais faillite de l'exploitation dans le renseignement stratégique ayant conduit à la guerre ; succès historique tant dans la collecte que surtout dans le partage et l'exploitation en temps réel de l'information opérationnelle dans l'action de force ; échec du recueil de l'information dans la maîtrise de l'espace de crise de la phase de reconstruction ; échec allant jusqu'au bord de crimes de guerre dont les États-unis – et le monde - étaient persuadés qu'ils « n'étaient pas américains ».

Globalement donc, le renseignement américain, pris au sens large du processus allant de la collecte des éléments de terrain jusqu'à la conviction que se forge le président pour décider, a sévèrement échoué. Il a conduit à fonder l'engagement sur des arguments qui s'avèrent massivement faux ; il n'a pas su prévoir les conditions que rencontrerait la coalition après la phase de décision par la force ; il ne lui a pas fourni les informations nécessaires pour maîtriser alors l'espace de crise.

Une conclusion s'impose : les Américains ne disposent pour le moment pas du système de renseignement leur permettant de décider une action préemptive à propos, et d'en atteindre les objectifs à coup sûr à un coût acceptable.

611 La faillite du renseignement sur l'opportunité d'engager la guerre

Lorsque le Président Georges W. Bush ne laisse plus de doute sur sa détermination à attaquer l'Iraq, l'exécutif américain s'est lancé dans une quête désordonnée d'informations complémentaires, qui se conclut dans la confusion. En effet, refusant de reconnaître que les informations apportées par dix ans d'inspections internationales – et qui épuisaient la réalité des armes de destruction massive iraqiennes – le président s'engage, notamment, sur la base des informations relevées lors de la campagne en Afghanistan, orientées par le souci de démontrer des liens entre al Qaida et Saddam Hussein.

On sait peu de chose sur les procédures de la collecte et de l'effort d'analyse qui s'efforceront de compléter ce qui avait été transmis par l'UNSCOM. Il semble cependant que celui de la CIA ait été faible, ou infructueux ; au point que Donald Rumsfeld décide d'améliorer les capacités d'analyse en créant l'OSP (¹³⁹). Ne comportant qu'une poignée d'analystes cette cellule, qui se consacre essentiellement à rassembler les éléments de l'argumentation en faveur de la guerre (¹⁴⁰), a fondé principalement ses analyses sur les informations fournies par les opposants iraqiens en exil, notamment les immigrés de l'Iraqi National Congress d'Ahmed Chalabi (¹⁴¹).

Concernant l'exploitation du renseignement, ces informations subirent une « politisation », sans doute au-delà de l'acceptable, afin de le rendre propre à convaincre leurs opinions publiques. Ce « spinning » par les spécialistes de communication, notamment à travers deux « white papers » britanniques et un américain, se montra néanmoins insuffisamment convaincant : il fallait du neuf et du conclusif.

Un exemple frappant en fut la présentation du secrétaire d'État Colin Powell le 5 février 2003. Il reprit des informations obtenues par les inspecteurs de l'ONU et quelques autres d'origine nationale en une démonstration finalement vide de tout fondement avéré. La réaction – il est vrai silencieuse – de la plupart des assistants fut l'étonnement que, au-delà des incontestables « clues » que constituaient certains de ces éléments, les Américains ne sachent pas les ordonner en véritables « proofs » établissant effectivement la culpabilité censée fonder une guerre.

Certaines informations, comme les interceptions de responsables iraqiens présentées devant le Conseil de sécurité des Nations unies, apparurent dérisoires ; d'autres étaient plus convaincantes, mais furent toutes démenties par les recherches effectuées sur le terrain après avril 2003 : laboratoires mobiles (¹⁴²), filière africaine d'uranium (¹⁴³), tubes en aluminium, déploiement de missiles en 45 minutes (¹⁴⁴), etc.

¹³⁹ Office of Special Plans (Bureau des plans spéciaux), dirigée par Abram Shulsky, dont un des acteurs principaux sera Michael Malouf, chef de l'opération « bat cave », destinée à donner au Pentagone et à Dick Cheney l'initiative sur les productions des agences de renseignement.

¹⁴⁰ David Rieff a montré (Blueprint for a mess – 2 novembre 2003 – New York Times Magazine) comment cette activité a détourné l'OSP de sa tâche de planification, conduisant aux hésitations du début de la phase IV, lorsque les alliés se rendent compte que la mouvance Chalabi ne pouvait constituer une base populaire à leur implantation en Iraq.

¹⁴¹ Ce paiement de groupes d'opposants au titre d'un « intelligence collection program » avait été autorisé par le Congrès en 1998.

¹⁴² Présentation du Secrétaire d'État, Colin Powell, au Conseil de sécurité, le 5 février 2003.

¹⁴³ www.fco.gov.uk/Files/kfile/iraqdossier.pdf

¹⁴⁴ www.fco.gov.uk/Files/kfile/iraqdossier.pdf

En ce qui concerne l'uranium africain, on sait désormais que cette assertion fut faite alors que la source principale était déjà reconnue comme falsifiée; pour des raisons politiques, les mises en garde des analystes ne furent pas prises en compte par ceux qui faisaient les choix de communication. Au contraire, Tony Blair déclara que les armes chimiques et biologiques iraqiennes pouvaient être déployées en moins de 45 minutes, sans probablement savoir encore que l'information provenait d'un seul officier iraqien à la crédibilité incertaine.

Il apparaît que les travaux des services de renseignement ne furent capables de justifier l'engagement en Iraq qu'au prix d'une véritable manipulation qui, non seulement pèsera sur le jugement porté sur cette action américaine, mais fera douter de la capacité de ce pays à légitimer ses actions futures. Or un des fondements de la préemption, c'est la certitude d'agir opportunément.

612 Le triomphe du renseignement dans l'action de force

Le renseignement opérationnel disponible pour soutenir l'engagement de force en Iraq était très complet. Certes les Américains ne parviendront pas à localiser, pendant la guerre, le sommet de l'appareil politique iraqien avec une précision suffisante pour le décapiter. Mais dix ans de survols du pays et son arpentage par les dizaines d'inspecteurs de l'UNSCOM avaient donné aux Américains une très bonne connaissance du pays - mais non de son peuple.

En matière de renseignement opératif et tactique, lors de l'invasion elle-même, les forces armées américaines ont atteint un niveau de maîtrise quasi-absolue. Tout élément opérationnellement significatif sera connu quasiment en permanence, positionné avec une précision décimétrique ; l'information est transmise et traitée dans des délais qui s'expriment en minutes, permettant des réactions destructives en quelques dizaines de minutes.

613 La déroute du renseignement dans la maîtrise de l'espace de crise

Leur succès dans l'action de force confirma les Américains dans leur certitude qu'ils libéraient les Iraquiens. Ils furent donc déconcertés de ne pas être accueillis en libérateurs, et cette surprise dissimule un nouvel échec de leur renseignement.

Certes la question ne fut peut être jamais posée par l'Administration américaine à ses services : serons-nous vraiment accueillis en libérateurs ? Il aurait été pourtant important que ces services connaissent au mieux la réalité iraqienne, réalité sociale, culturelle, identitaire, etc...

Cette lacune est particulièrement sensible dans la conduite de la phase de maîtrise de l'espace de crise : difficulté à évaluer qui franchissait réellement les frontières iraqiennes tout d'abord (volontaires arabes, terroristes islamistes, armes) ; puis à comprendre ce qui se passait dans le pays afin d'être en mesure de réagir avant que ne se forment les menaces les plus graves.

On peut apporter des éléments de réponses quant aux lacunes des renseignements fournis : les capteurs techniques n'appréhendent qu'une faible part de la réalité de l'espace de crise ; les canaux électroniques en filtrent une partie essentielle ; les mécanismes automatiques de décision sont peu pertinents; enfin l'ensemble ne découvre et n'analyse ce type d'information que dans des délais sans rapport avec les besoins de protection et de réaction.

Comme tant de bonnes âmes dans l'histoire, les autorités américaines ont cru pouvoir compenser ces lacunes par l'accroissement de l'« efficacité » des interrogatoires, tout en demeurant dans le « moralement acceptable ». Faute d'obtenir le renseignement par une présence efficace dans le milieu hostile, ils ont espéré l'obtenir par de très fortes pressions sur des individus raflés au hasard des opérations. La bonne santé de la démocratie américaine semble avoir arrêté cette course folle au bord du crime de guerre ; mais, à l'étranger, les dégâts politiques sont irréparables, et peut-être aussi les dommages moraux à l'intérieur.

La question se posera bien entendu dans le futur de savoir si ces lacunes et ces dégâts sont fondamentaux, et remettent en cause toute intervention au sol de troupes américaines, y compris dans un cadre préemptif, ou si elles ne tiennent qu'à une conjoncture iraquienne défavorable et à l'égarement de quelques hommes politiques ou de quelques militaires.

Cette question constituera un point important du débat sur l'avenir de la préemption.

62. L'aptitude à convaincre l'opinion américaine mais le scepticisme du monde

C'est une tradition américaine que d'établir entre le monde du renseignement, le Congrès, la presse et l'opinion publique une continuité qui nous surprend.

Pour l'occasion, l'administration organisera cette continuité, et l'instrumentalisera. Renseignement, informations de presse, analyses des think tanks et conclusions de l'administration se mêleront en une confusion qui n'étonnera alors pas les Américains ; mais elle apparaît aujourd'hui comme un mélange de manipulation et de manque de sang froid qui laisse perplexe sur la capacité de ce pays à maîtriser ce qu'il pense, ce qu'il dit et ce qu'il décide.

À terme, non seulement l'administration mais aussi la presse, risquent de voir leur crédibilité atteinte par l'inévitable soupçon du citoyen américain : le gouvernement nous a menti et la presse n'a pas cherché à savoir la vérité. Certes le Congrès et la presse paraissent aujourd'hui réagir, mais encore prudemment.

Or la doctrine préemptive présuppose le renouvellement de situations analogues, et le monde entier comme les citoyens américains ne manqueront pas de se poser alors la question : quelle est la réalité des arguments qui nous sont avancés pour entrer en guerre ?

621 Comment le soutien de l'opinion publique américaine a-t-il été acquis ?

Depuis le 11 septembre 2001, les Américains s'estiment « en guerre ». Ils sont donc réceptifs aux accusations du gouvernement américain contre quiconque, notamment l'Iraq. En une boucle « autoentretenue » dans laquelle il est difficile de faire la part entre autosuggestion des médias et manipulation par le pouvoir, la presse se fait l'écho des sentiments de la population et lui propose les « preuves » de la culpabilité iraquienne. Les opposants à la guerre sont marginalisés.

a) UNE PRESSE MANIPULEE ?

Au cours de l'hiver 2002-2003, le camp des « anti-war », comme celui des « pro-war » d'ailleurs, est relativement stable et se situe autour de 35 à 40%. Les opposants organisent le 15 février 2003, des manifestations dans les grandes villes, à New York (100 000 personnes selon la police, 400 000 selon les organisateurs), à Washington (100 000 personnes selon la police, 500 000 selon les organisateurs) et à San Francisco (estimations de 200 000 personnes). Ces manifestations ont reçu dans la presse un écho mineur. La couverture médiatique est faible, en particulier à la télévision (CNN et surtout Fox News). Il est révélateur que le quotidien « USA Today » ait choisi de publier une photo des manifestants de Bagdad et non ceux de New York (¹⁴⁵). L'appréciation portée sur les opposants à la guerre est généralement négative. Le site Internet de CNN titrait ainsi le 16 février 2003 : « les manifestations anti-guerre enchantent l'Iraq ».

Tout se passe comme si la plupart des médias américains assumaient volontairement la mission de « vendre » la guerre au public américain (¹⁴⁶).

Pour sa part, l'administration Bush s'emploie à discréditer l'image des pacifistes et à minimiser l'ampleur des manifestations de protestations. Les opposants à la guerre souffrent de la diversité des mouvements qui participent aux grands rassemblements. Les groupes les plus radicaux, souvent aussi les plus visibles, en profitent pour mettre en avant leur propre programme. C'est le cas de l'association « Answer » aux thèses communistes et anti-israéliennes virulentes. Le mouvement d'opposition à la guerre est donc desservi aux yeux de l'opinion publique américaine par la diversité des groupes qui le composent. Il est en outre assimilé à un pacifisme peu soucieux de la sécurité des Etats-Unis.

Au lendemain du discours de Colin Powell aux Nations Unies le 5 février 2003, la presse américaine rejoint massivement la thèse des ADM. L'éditorial du Washington Post qualifie sa démonstration d'« irréfutable ». Dans le New York Times, William Safire rend hommage à un exposé « irréfutable et indéniable ».

b) UNE OPINION SOUS INFLUENCE

L'opinion américaine, traumatisée par le 11 septembre, sera facilement convaincue de l'existence d'armes de destruction massive en Iraq (voir annexe). Aussi le 26 août 2002, le discours de Dick Cheney affirmant l'existence d'armes nucléaires en Iraq est-il facilement accepté. Comme on le note dans le tableau ci-dessous, le soutien de l'opinion jusqu'au déclenchement de la guerre est toujours très fort.

La classe politique est à l'image de l'opinion et, le 11 octobre 2002, le congrès autorise le président à « utiliser la force en Iraq indépendamment de toutes résolutions de l'ONU et après que tous les efforts pacifiques aient été tentés » (ce qu'il lui reviendra d'apprécier) par 77 voix contre 23. En 1991, le ratio avait été de 52 contre 47. Les démocrates sont divisés : 21 démocrates ont voté contre la guerre et 29 pour. Une recommandation est donnée au président américain : il faut donner une chance à la paix, ne pas rendre la guerre inévitable même si il faut à terme supprimer la « menace continue posée par l'Iraq ».

¹⁴⁵ TD 647 Washington du 21 février 2003.

¹⁴⁶ Paul Krugman, New York Times.

Évolution de l'opinion publique américaine ⁽¹⁴⁷⁾ :

Approuvez-vous la manière dont G. Bush gère la situation avec l'Iraq et Saddam Hussein ?

Date	Approbation	Désapprobation	Sans opinion
09/02/03	61	37	2
05/02/03 tous	61	32	7
05/02/03 parmi ceux qui ont vu l'intervention de C. Powel	65	31	5
05/02/03 03 parmi ceux qui n'ont pas vu l'intervention de C. Powel	55	35	10
01/02/03	61	35	3
28/01/03	58	38	4
27/01/03	57	40	3
20/01/03	50	46	4
15/12/02	58	37	5
04/11/02	56	40	4
03/11/02	57	40	4
02/11/02	56	41	3
27/10/02	57	38	5
26/09/02	58	39	3
14/09/02	65	31	4
29/08/02	52	36	12

La facilité qu'a eu le gouvernement Bush de convaincre son opinion du bien fondé de la guerre en Irak est un signe extrêmement encourageant pour l'acceptation de la doctrine préventive américaine. L'évocation du terrorisme ou des ADM semblent suffire aux Américains pour légitimer une action de force. De ce point de vue l'avenir de la doctrine préemptive est assuré.

622 Comment gérer le monde ?

Si l'opinion nationale a longtemps hésité à poser un regard critique sur l'engagement iraquien, les États-unis ont au contraire immédiatement appris que le monde n'était pas encore américain. Alliés occidentaux comme arabes ont marqué leurs réticences, et l'ambitieux mais superficiel plan de « Greater Middle East » - « Très Grand Moyen Orient », ou « Moyen Orient Élargi » - n'a pas su donner à la guerre en Iraq le souffle d'une véritable politique régionale.

Croyant manipuler l'ONU à leur profit, les États-unis découvrent qu'ils en ont fait le pivot de la résolution du conflit ; espérant l'affaiblir, ils lui ont au contraire transféré l'autorité morale que leur avaient offerte les attentats du 9 septembre, et dont les a privés leur invasion de l'Iraq.

¹⁴⁷ Washington Post - ABC News Poll: Iraq, 11 février 2003

a) LES ALLIES

La guerre aura eu le mérite de faire le point sur la réalité des amitiés dont disposent les États-unis dans le monde : d'anciens pays socialistes fascinés (du moins leurs gouvernants) et obsédés par le rêve de l'entrée à l'OTAN ; une alliance partagée entre la solidarité et le souci du droit ; des pays arabes qui voient avec inquiétude – et passivité – la bienveillance américaine reconsidérer ses bénéficiaires dans le cadre d'un « Greater Middle East » encore peu lisible.

Les Pays de l'Europe de l'Est

La « déclaration des dix » sur l'Iraq a été le fruit d'une intense campagne américaine. Ce groupe, dit de Vilnius, comprenait : l'Albanie, la Bulgarie, la Croatie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Macédoine, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie. Outre les sentiments de gratitude ressentis depuis la fin de la guerre froide à l'égard des États-unis, ces pays auraient subi l'influence du lobbyiste américain Bruce Jackson qui aurait rédigé certains passages de la déclaration.

Cette démarche visait surtout à conforter les chances de ses signataires d'intégrer l'OTAN ⁽¹⁴⁸⁾. D'ailleurs, ceux des pays de l'Europe de l'Est qui contribuent à la force d'occupation en Iraq sont, soit de futurs membres de l'OTAN (Roumanie, Bulgarie, Estonie), soit des pays aspirant à l'intégrer un jour (Ukraine, Albanie, Azerbaïdjan).

Parmi le pays de l'Europe de l'Est, et malgré une opinion hésitante, un des plus actifs soutien de Washington sera la Pologne. Une unité de 200 hommes participe directement aux combats et, en retour, la Pologne obtient le commandement d'une zone. Pourtant, l'absence d'ADM a fait déclarer au président Kwasniewski: "On nous [a] induits en erreur avec les ADM. On nous a menés en bateau" ⁽¹⁴⁹⁾. La démission du premier ministre Miller aura aussi pour origine l'engagement en Iraq, les ¾ de la population polonaise étant désormais opposés à la guerre. Toutefois, la Pologne ne retirera pas ses soldats comme le fait l'Espagne, le désengagement restant prévu pour le début de l'année 2005.

L'OTAN

Les pays de l'OTAN sont divisés sur l'attitude à adopter. D'un côté, la France, l'Allemagne sont farouchement opposés à la guerre. De l'autre, le Royaume-Uni, l'Espagne et la Pologne soutiennent l'allié américain malgré une opinion au mieux hésitante.

Nous avons vu que depuis la campagne au Kosovo, l'OTAN était marginalisée. Comme pour les Nations Unies, l'administration américaine a deux options: laisser à l'abandon l'organisation, ou bien, utiliser la structure de l'OTAN comme relais de puissance. "L'OTAN est encore une "équipe" et un outil important de la puissance américaine" ⁽¹⁵⁰⁾.

¹⁴⁸ « Un lobbyiste américain a contribué à la rédaction de la déclaration de l'Europe de l'Est sur l'Iraq », international Herald Tribune, 20 février 2003.

¹⁴⁹ Le Figaro, 19 mars 2004.

¹⁵⁰ Alan W. Dowd, "13 years: the causes and consequences of the war in Iraq", Parameters, autumn 2003.

Pour l'instant, c'est la seconde option qui semble retenue. La création du Commandement pour la Transformation (ACT) a pour but d'adapter l'Alliance aux menaces du monde actuel. C'est aussi un moyen pour les Européens de rattraper le « gap » technologique qui les séparent des Américains. Pour ces derniers, c'est l'assurance d'imposer leurs normes et leurs procédures, afin de pouvoir compter sur des alliés « interopérables » voire d'exporter leurs équipements militaires.

La doctrine préventive ne trouve en rien son origine à l'OTAN ; en revanche l'OTAN a pu servir de canal de communication pour la faire connaître. Dans l'avenir, il n'y aura sans doute toujours aucune influence de Bruxelles vers Washington, au contraire, simplement une prise en compte de certaines demandes des Britanniques, une utilisation de l'alliance comme porte voix à coup sûr, une utilisation de l'OTAN comme force de stabilisation peut-être. Actuellement, 18 pays, dont beaucoup appartiennent à l'OTAN, participent à la force de stabilisation en Iraq. En Juillet 2003, l'OTAN a été appelée à prendre des responsabilités en Iraq.

Enfin, l'OTAN pourrait voir son rôle renforcé par le projet américain du « Très Grand Moyen Orient », si celui-ci venait à se concrétiser.

Les alliés arabes

Initialement très opposés à la guerre, les gouvernants arabes s'en tiennent à une position plus accommodante, indifférente aux vociférations de leurs « rues ». Confrontés aux pressions américaines, ils considèrent qu'ils ont plus à perdre qu'à gagner en soutenant les initiatives franco-allemandes pour retarder l'échéance de la guerre ⁽¹⁵¹⁾. Certains espèrent avoir ainsi un rôle dans le remodelage de l'Iraq de l'après-guerre. Seuls, la Syrie, la Libye et le Yémen campent sur une ligne dure.

b) LE GRAND MOYEN ORIENT

Vieux rêve des néo conservateurs, le concept de «Moyen-Orient Élargi » est formulé pour la première fois officiellement le 6 novembre 2003 devant le « National Endowment for Democracy ».

Le président Bush, dans son discours sur l'état de l'Union, en explique ensuite les fondements : « Tant que le Moyen-Orient restera un lieu de tyrannie, de désespoir et de colère, il continuera de produire des hommes et des mouvements qui menacent la sécurité des États-unis et de nos amis. Aussi l'Amérique poursuit-elle une stratégie avancée de liberté dans le Très Grand Moyen-Orient ».

Il s'agit de créer un instrument de coopération, sur le modèle du Partenariat pour la Paix, qui pourrait englober le Dialogue méditerranéen. Le Grand Moyen Orient qui regroupe les pays du Proche Orient, du Maghreb et d'Asie Centrale, vise à placer la lutte anti-terroriste et la contre-prolifération au cœur des activités militaires de l'OTAN.

¹⁵¹ Washington Post, 20 février 2003.

Un tel projet aurait pu constituer une plateforme politique propre à réunir alliés arabes et occidentaux autour de la guerre en Iraq ; elle aurait ainsi – et surtout – pu offrir un tremplin de sortie de crise propre à réunir Iraquiens, voisins et pays riches dans un même effort ⁽¹⁵²⁾. Malheureusement, initiative américaine demeurée totalement unilatérale, le concept de « Moyen Orient Élargi » soulèvera plus de questions qu'il n'en résoudra, et apparaîtra rapidement plus comme un habillage que comme un véritable projet ⁽¹⁵³⁾.

c) LES NATIONS UNIES

En ce qui concerne le rôle de l'ONU, l'administration américaine fait face à deux choix.

Elle peut décider de se passer définitivement de l'ONU à l'avenir. Les vains efforts déployés tout au long de l'automne et de l'hiver 2002-2003 pour faire entendre leurs vues (voir § 212.) pourraient décourager les dirigeants américains d'utiliser de nouveau la tribune de l'ONU. Comme le souligne Alan W. Dowd, « il semble improbable que cette administration subisse de nouveau ce genre de petit jeu » ⁽¹⁵⁴⁾.

Tony Blair dans son discours à la chambre des Communes le 18 mars 2003, évoque une possible paralysie de l'ONU. Selon lui, l'attitude franco-allemande avant la guerre ne peut que renforcer les tendances « unilatéralistes » des États-unis.

La deuxième hypothèse est un engagement renforcé au sein d'une ONU dont le fonctionnement serait amélioré.

La question reste en suspens comme le montre la déclaration du sous-secrétaire d'Etat chargé des organisations internationales, Kim Holmes, le 21 octobre, devant le « Council on Foreign Relations » : « Les Nations unies n'ont pas besoin de nouvelle doctrine ou d'un nouveau mécanisme, a-t-il tranché. La législation existante est solide. Le problème, c'est plutôt son application. » L'organisation doit « avoir la volonté de mettre en oeuvre les obligations existantes ».

¹⁵² Le «Grand Moyen-Orient» apparaît [...], dans le discours américain, comme la traduction géographique du triptyque stratégique avancé avant la guerre en Iraq : terrorisme, prolifération, tyrannie. [...] C'est la centralité du conflit israélo-palestinien qui est vouée à disparaître au travers de ce nouveau concept, aussi bien dans la politique américaine que pour la définition des enjeux stratégiques de la région. [...] Tirant les leçons de l'Iraq, le discours américain déplace en effet la justification de la guerre, escamotant l'argument du terrorisme (non prouvé) et de la prolifération iraquienne (non trouvée), au profit de la guerre (réussie) contre la tyrannie. [...] Dans la pratique, c'est donc l'Iraq, et non le conflit israélo-palestinien, qui se retrouve en position de pivot pour l'ensemble du « Grand Moyen-Orient ». Or, selon que l'on a cru ou non à la théorie du domino démocratique à partir de l'Iraq, l'on croira ou non à la théorie inverse du risque de déstabilisation générale à partir de l'Iraq. Et l'on s'impliquera plus ou moins dans la stabilisation iraquienne au détriment des autres priorités régionales. [...] D'autant que les contradictions ne manquent pas : comment concilier l'objectif de révolutions politiques intérieures et celui de stabilité régionale ? Peut-on ignorer la possibilité que des processus démocratiques conduisent à des régimes autoritaires anti-occidentaux ? Jusqu'où faut-il déstabiliser des régimes qui sont aussi des alliés clés dans la lutte anti-terroriste ? Surtout, peut-on nier les spécificités nationales au sein d'une zone prétendument unifiée par des problèmes communs et ignorer simultanément le bien fondé de solutions globales multilatérales ? ». Nicole Gnesotto, Le Figaro, 10 février 2004.

¹⁵³ Pour Ghassam Salamé, le projet consiste à « habiller la politique de sécurité des États-unis sous les oripeaux de la propagation de la démocratie » et de la protection « des femmes et des hommes d'affaire ». Il est pour lui le résultat d'une analyse simple « le terrorisme et le pétrole sont liés par l'argent » et d'une méthode claire « maîtriser le pétrole et les ADM ». (Les lundis de l'IHEDN – 24 mai 2004).

¹⁵⁴ Alan W. Dowd, "13 years: the causes and consequences of the war in Iraq", Parameters, automne 2003.

Plus généralement, M. Holmes a indiqué qu'une « transformation radicale » de l'ONU était « peut-être impraticable pour l'instant ». Ce genre de bouleversements n'est possible que dans « des circonstances historiques exceptionnelles, telles que la seconde guerre mondiale » (¹⁵⁵).

Dans les faits, c'est cette seconde voie qui fut et demeure empruntée, même si l'amélioration du fonctionnement de l'ONU est remise à plus tard. Cette stratégie ne permit pas aux Américains d'obtenir une légitimation de l'offensive en Iraq, mais la résolution 1483 leur offrit, à « la fin des combats majeurs », une surprenante légitimation de l'occupation subséquente du pays (¹⁵⁶). À la conclusion de ce travail, cette voie demeure la seule qui offre aux coalisés une perspective de sortie honorable du conflit – à condition que les Nations unies en acceptent le fardeau.

d) COMMENT OBTENIR LE SOUTIEN DES ALLIÉS ?

En Iraq, les Américains redécouvrent, en sortie de crise, l'intérêt d'une large coalition. Elle permet d'asseoir la légitimité de l'occupation – et donc, a posteriori, de l'intervention ; elle partage le fardeau aussi bien militaire que financier. Les troupes américaines qui, grâce à leur avance technologique, ont obtenu la décision par la force, peuvent être remplacées par les alliés qui se chargent de la stabilisation du pays. Les forces américaines sont alors libérées de la maîtrise des espaces de crise – qu'elles abhorrent – au profit de nouvelles actions de force. En revanche, plus lourde à manier militairement, toute coalition présente des inconvénients diplomatiques : buts politiques comme modes d'action doivent faire l'objet de permanentes négociations.

63. Une capacité indiscutable à obtenir la décision par la force

Les objectifs américains initiaux de l'opération Iraqi Freedom ne sont pas totalement clairs. Cependant il semble à peu près assuré que la partie initiale, celle de l'invasion par la force, avait pour objectif de se saisir du pays et de ses ressources, de mettre fin au régime en place, et sans doute, à cet effet, de détruire l'outil de combat iraquien.

Il est difficile de contester que ces buts aient été atteints, de manière spectaculairement rapide et économique. Les Américains ont ainsi démontré une capacité indiscutable à atteindre ceux de leurs buts qui découlent de la destruction de l'appareil militaire adverse. La question se pose d'apprécier si ce succès constitue une garantie pour l'avenir de la décision par la force américaine, notamment lors de toute action préemptive. Il semble bien en effet que les Américains disposent des moyens et soient disposés à faire évoluer leur doctrine dans le sens du maintien de cette capacité.

¹⁵⁵ Corine Lesnes, « Action préventive : doctrine Bush et doctrine Annan », Le Monde 15 décembre 2003

¹⁵⁶ « La plus mauvaise résolution de l'histoire des Nations unies, qui a donné à Paul Bremer plus de pouvoir que Saddam Hussein lui-même n'en a jamais rêvé. ». (Les lundis de l'IHEDN – 24 mai 2004).

631 Les buts militaires de l'action préventive ont été atteints ?

Lors d'un petit déjeuner avec la presse le 4 mars 2003, le général d'armée Richard B. Myers, Chairman of the Joint Chiefs of Staff Committee formule les buts de guerre de l'armée américaine au cours du conflit qui s'annonce. Parmi ceux-ci, le désarmement de l'Iraq a la première place. En revanche, l'élimination de Saddam Hussein n'en fait pas partie. La mission des Américains sera donc en premier lieu la localisation et le contrôle des installations iraqiennes liées aux ADM ⁽¹⁵⁷⁾.

Le désarmement de l'Iraq apparaît en premier lieu dans l'intervention télévisée du président Bush précédant immédiatement la guerre (19 mars 2003). Toutefois, le désir de libérer le pays de Saddam Hussein y est également exprimé ⁽¹⁵⁸⁾.

Les buts de guerre de l'action préventive sont donc bien atteints et même largement dépassés puisque la doctrine de septembre 2002 ne prévoit pas explicitement le renversement d'un régime.

632 Des capacités militaires adaptées

Les effectifs des forces armées américaines apparaissent dans le tableau suivant ⁽¹⁵⁹⁾ :

	Army	Navy	Marine Corps	Air Force	Coast guard	Autres	Total
Officiers	76 067	53 972	18 393	69 466	6 931	-	224 829
Engagés	401 138	323 745	154 348	288 720	29 138	-	1 197 089
Elèves	4 061	4 184	-	4 144	845	-	13 234
Total militaire	481 266	381 901	172 741	362 330	36 914	-	1 435 152
civils	230 130	183 473	-	151 644	5 715	102 448	673 430
Total	711 396	565 374	172 741	513 994	42 629	102 448	2 108 582

Forces de réserve

Réserve active 464 317 réservistes

Réserve « à disposition » 888 967 réservistes

Total 1 353 284 réservistes

Les forces armées américaines sont donc parmi les plus nombreuses du globe, mais surtout elles sont les mieux équipées. Leur avance technologique est reconnue. L'aviation et la marine sont au premier rang par le nombre d'appareils ou de bâtiments de combat. La première partie de la guerre en Irak démontre si besoin en était la capacité des Etats-Unis à écraser tout adversaire conventionnel.

¹⁵⁷ MSG MILFRANCE Washington du 5 mars 2003

¹⁵⁸ President Bush addresses the nation, 19 mars 2003, www.whitehouse.gov/news/releases/2003/.

¹⁵⁹ La politique de défense des Etats-Unis, 15 juillet 2002, www.senat.fr

633 Des doctrines d'emploi en évolution constante

En ce qui concerne l'évolution des doctrines d'emploi des forces armées, le Pentagone ne peut que se féliciter de la manière dont l'Iraq a été conquis. Cette invasion marque la supériorité américaine dans le domaine de la décision par la force. Les doctrines utilisées (NCW et Maneuver Warfare) sont validées. Même si elles sont parfois critiquées, leur application devrait encore s'amplifier. En revanche, les Américains pourraient chercher à éviter dans de futurs conflits de mettre trop d'hommes sur le terrain. En effet, c'est la phase de maîtrise de l'espace de crise qui est la plus coûteuse en effectifs. Cela signifierait un retour à davantage d'actions à distance (aviation, missiles des croisière).

Nous n'avons pas d'indications d'une modification de la doctrine d'Action Civilo-Militaire (ACM) de l'armée de terre américaine. Il est simplement demandé que davantage de bataillons d'ACM soient créés dans l'armée d'active. Actuellement, il n'en existe qu'un seul pour 23 bataillons de la réserve qui sont d'ailleurs très employés en Iraq. Il est proposé de créer 4 bataillons ACM supplémentaires (¹⁶⁰).

64. Une incapacité à maîtriser l'espace de crise et donc à sortir de la crise

Les forces américaines ont démontré leur indiscutable capacité à atteindre ceux des buts de guerre de leur pays qui découlent directement de la simple destruction de l'appareil militaire adverse.

Il n'est pourtant pas prouvé à ce jour qu'ils seront capables d'atteindre ceux de leurs objectifs qui ne peuvent être gagnés que par un processus politique. Cette difficulté est liée, à leur incapacité, ou leur refus, de prendre les dispositions militaires et de sécurité adaptées aux exigences de la maîtrise de l'espace de crise.

Cette incapacité est à rechercher d'abord dans leur aversion à comprendre le type de guerre dans lequel ils étaient engagés mais aussi, et c'est plus inhabituel de leur part, par le refus délibéré du DoD de planifier l'après conquête.

641 Une mauvaise compréhension de la situation iraquienne

Dans nombre d'opérations, une fois que l'ennemi est militairement battu, les objectifs militaires livrent d'eux-mêmes les buts de guerre ; les combats sont conclus et il ne reste alors qu'à gérer politiquement la victoire déjà acquise ; c'est bien dans cette situation que croyaient être les Américains.

Mais il est des situations où les objectifs militaires ne portent pas à eux seuls l'obtention des buts de guerre : il faut alors poursuivre ces buts par un processus politique au profit duquel la force armée ne peut faire plus qu'offrir la maîtrise de l'espace de gestion de crise.

¹⁶⁰ Interview du CDT Mapleybrittle, le 1^{er} avril 2004.

a) UNE ERREUR D'ANALYSE DE LA SITUATION

Les Américains ne semblent pas avoir vu que les Iraquiens n'adhéraient pas naturellement à leurs buts de guerre, au demeurant fort difficiles à comprendre. Ils n'ont pas vu la nécessité de lancer un processus politique fort, et le faire accompagner par un robuste dispositif de maîtrise de l'espace du théâtre.

Il n'y eut pas de processus politique fort car il n'y eut pas d'association des principales forces vives du pays pour le définir. Le panel censé les représenter se révéla très vite sous représentatif, favorisant la violence et rendant plus difficile la sortie de crise.

b) LE PROBLEME DE LA GESTION DE CRISE

Mais il n'y eut pas, non plus, de tentative de maîtrise de l'espace de crise au profit de ce processus politique en mauvaise posture. Or, la maîtrise de l'espace de crise consiste à faire échec, au plus bas niveau de contrainte possible, à toute tentative de donner à une action de déstabilisation un niveau efficace.

1. Ainsi, la première condition en est de savoir contrôler tout ce qui entre et sort du théâtre : les Américains ne tentèrent pas de relever ce défi, à vrai dire difficile, et rapidement les frontières virent les allées et venues de toutes sortes de trafiquants, agents et combattants.
2. La seconde condition de la maîtrise de l'espace est d'obtenir sur le pays des informations permanentes et de qualité afin de pouvoir anticiper la formation d'agrégats malveillants. Nous avons vu que l'absence occidentale de longue date de la région, et la rancune populaire née de plus de dix ans de guerre, rendaient cette condition irréalisable.
3. La troisième condition est de savoir organiser sur le terrain un quadrillage de contrôle de zone capable de faire face, au plus bas niveau de violence, à toute naissance d'incident. Mais il faut pour cela des effectifs, refusés par le Pentagone : 500 000 avait exigé Shinseki, au prix de sa démission, tandis que son successeur doit se contenter de 140 000 ; il n'y a donc pas de quadrillage de zone, les insurgents peuvent se déplacer et s'organiser.
4. La quatrième condition est de posséder les moyens, dès lors que le dispositif de sécurité est au risque d'être localement surclassé, de réagir par une supériorité locale et momentanée. Les Américains disposent de cette capacité, mais, en l'absence de moyens suffisants de renseignement et de contrôle de zone, ils ne peuvent intervenir que lorsque se sont déjà formées des menaces importantes, nécessitant des réactions d'un niveau de violence incompatible avec la pacification du pays. Les moyens de réaction deviennent eux-mêmes « crisogènes » et contradictoires avec le processus politique.
5. Certes la coalition dispose théoriquement de la capacité de punir tout perturbateur qui, la méprisant systématiquement, chercherait à pousser à la faute les moyens d'intervention. Les Américains peuvent en effet frapper très sévèrement n'importe qui n'importe où ; mais, dans le cas iraquien, qui frapper ?

Les États unis ont donc sous-estimé la nécessité d'établir un véritable processus politique de reconstruction de l'Iraq, et surtout de l'accompagner d'un dispositif de maîtrise de l'espace de crise adapté. Ils se sont de ce fait très vite trouvés en difficulté.

642 Une improvisation délibérée

En fait on le sait désormais, la Maison Blanche a ignoré la question du processus politique, de la reconstruction et de la sortie de crise, tous aspects donnés comme acquis dès lors qu'auraient triomphé les armes.

Le seul aspect qui préoccupe vraiment les autorités américaines est le volet humanitaire, censé être le seul qui puisse dépasser l'effet bénéfique de la libération.

a) LA RECONSTRUCTION ECONOMIQUE DU PAYS

Avant le déclenchement des hostilités, de nombreuses personnalités américaines ont averti leurs concitoyens des difficultés qui pourraient être rencontrées à l'occasion de la reconstruction de l'Iraq. Ces avertissements proviennent en premier lieu des opposants à la guerre.

Après la conférence de presse du président Bush, le 6 mars 2003, des leaders démocrates, monsieur Daschle et madame Pelosi dénoncent l'absence de stratégie pour l'après Saddam Hussein (¹⁶¹). Le département d'État a lui-même parfaitement conscience de la difficulté que risque de rencontrer les forces américaines après la phase proprement militaire, et il constitue une task force pour préparer cette « phase IV » (¹⁶²).

Des républicains émettent également des doutes sur la réalité de l'effort de reconstruction américain en Iraq. Le 6 mars 2003, à Houston, devant les représentants des compagnies pétrolières américaines, J. Robinson West, président de PFC Energy, s'est interrogé sur les capacités de l'administration Bush à gérer l'après guerre. Il lui reproche le manque d'organisation et de prévision, les facteurs locaux sont méconnus, les coûts et les délais liés à la reprise de la production pétrolière sont sous-évalués (¹⁶³).

Les résultats de la reconstruction sont en demi-teinte. D'une part, malgré la sous-évaluation des besoins et le climat d'insécurité, la production pétrolière progresse lentement (voir § 232 b). En ce qui concerne le rétablissement de la fourniture d'électricité, les Iraquiens pourraient être approvisionnés normalement avant la fin de l'année 2004 (¹⁶⁴). Le budget américain consacré au redressement économique est de 18,6 milliards de dollars, dont 7,5 milliards doivent être déboursés en 2004, soit bien en deçà des besoins. Les pays qui avaient promis leur aide financière en octobre 2003 n'ont encore rien versé. Aucun grand projet n'a débuté. Tout se passe comme si le gouvernement américain refusait de « payer » pour la reconstruction de l'Iraq. Cela se traduit certes par des économies pour le budget fédéral, mais cela conduit également à l'exaspération grandissante des Iraquiens.

¹⁶¹ TD Washington du 7 mars 2003

¹⁶² Cf. la déclaration citée plus haut (10 mars 2003) de Eric P. Schwartz, directeur de cette « Task Force », qui avait déclaré devant la commission des Affaires Etrangères du Sénat que le rétablissement de la sécurité était une condition nécessaire au succès de la reconstruction

¹⁶³ TD Houston du 6 mars 2003

¹⁶⁴ Le Figaro économie, 16 mars 2004

b) PLANS HUMANITAIRES DU GOUVERNEMENT AMÉRICAIN

En fait l'effort américain semble se porter uniquement sur l'action humanitaire immédiate ⁽¹⁶⁵⁾ au détriment des actions de reconstruction proprement dites. Les planificateurs avaient prévu le nombre possible de réfugiés dans les pays voisins. Ils ont finalement été peu nombreux. En outre, l'organisation de cette action paraît bien tardive au regard de l'imminence de la guerre. Enfin, comme le regrette Eric P. Schwartz, l'appartenance de l'ORHA au département de la Défense écarte du projet de reconstruction les compétences du Département d'Etat et de l'« US Agency for International Development » (USAID) ⁽¹⁶⁶⁾.

Lors d'une audition devant le Congrès américain, en février 2003, le sous-Secrétaire d'Etat aux Affaires politiques, Marc Grossman soulignait que « la fourniture d'aide humanitaire sera un objectif immédiat si les Etats-Unis s'engagent dans un conflit militaire avec l'Iraq » ⁽¹⁶⁷⁾.

Une directive du Président Bush datée du 20 janvier 2003 ordonnait la création au sein du Département de la Défense d'un « Office of Reconstruction and Humanitarian Assistance » (ORHA). Ce bureau est dirigé par le lieutenant général à la retraite Jay Garner qui occupait déjà un poste important lors de l'opération militaro-humanitaire « Provide Comfort » dans le nord de l'Iraq en 1991. Sans coordination avec la communauté humanitaire, l'ORHA a développé un concept opérationnel s'appuyant sur la création au sein des forces armées américaines d'une structure de coordination de l'aide humanitaire qui utiliserait exclusivement des produits américains jusqu'au moment où l'aide internationale serait autorisée à intervenir sur le terrain. Initialement, une enveloppe de 50 millions de dollars a été allouée à l'ORHA pour assurer son effort de planification ⁽¹⁶⁸⁾.

Dès la fin janvier, un « Humanitarian Operations Center » ouvrait ses portes au Koweït. D'importants stocks de nourriture et de médicaments y ont été entreposés, de même que dans des bases américaines en Italie. La volonté de mener seuls, au moins dans un premier temps, des opérations militaro-humanitaires sur le sol iraquien a été implicitement confirmée par le refus américain de participer à la grande conférence internationale « Humanitarian Meeting Iraq » organisée par les autorités suisses les 15 et 16 février 2003.

Devant les difficultés à maîtriser l'espace de crise, le gouvernement américain fait appel à l'ONU pour organiser la reconstruction du pays. Cela présente l'avantage de donner une légitimité à l'effort de « nation building ». Les Américains seraient alors moins exposés sur le terrain et les dépenses d'aide humanitaire et de reconstruction partagées.

Le retour de l'ONU sur la scène iraquienne a finalement avorté car :

- les Etats-Unis se heurtent à l'opposition ou au mieux à l'inertie de ceux qui étaient opposés à la guerre,

¹⁶⁵ Interview de David Rief, le 11 juin 2003.

¹⁶⁶ Déposition de Eric P. Schwartz, senior fellow, Council on Foreign Relations, devant le Senate Committee on Foreign Relations, 10 mars 2003.

¹⁶⁷ Charlene Porter, "US, UN prepare to meet humanitarian needs in Iraq", ReliefWeb, 14 février 2003.

¹⁶⁸ Xavier Zeebroek "Iraq : le coût humain d'un conflit et la mobilisation humanitaire", le 26 février 2003: Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (Bruxelles), <http://www.grip.org> consulté le 17 mars 2004.

- le 19 août 2002, l'Envoyé de l'ONU en Iraq, Sergio Vieira de Mello, est tué à la suite de l'explosion qui a dévasté le quartier général de l'ONU à Bagdad, tuant au moins 14 personnes et en blessant grièvement de nombreuses autres. Cet attentat fut un véritable traumatisme pour l'ONU qui réduira par la suite son implication en Iraq.

Le rétablissement de la sécurité est donc une condition pour permettre à l'ONU de jouer un rôle dans le pays. D'une manière générale, l'insécurité interdit le succès de tout effort de reconstruction et d'aide humanitaire, entretenant ainsi un cercle vicieux.

643 *Un obstacle culturel ?*

Les visionnaires de la RMA (¹⁶⁹) ont promis aux fantassins du futur une exposition minimale une létalité accrue. La réalité qui semble désormais se profiler est différente : l'homme, notamment dans la guerre urbaine ou le contre-terrorisme, risque de voir ses responsabilités en matière de décision croître en nature et importance, mais sa fragilité a été réaffirmée par la guerre en Iraq.

En clair, la guerre s'«humanise» autant qu'elle se «technologise» et les forces armées devront encore intégrer le risque de pertes humaines. Ce risque ne peut être gommé par la technique, mais il ne peut l'être non plus par la sorte d'idéologie du combat de choc qui armait les soldats américains à leur entrée en Iraq. Pétris de la pensée de Jomini qui écrivait que « la stratégie est contrôlée par des principes scientifiques » (¹⁷⁰), et fascinés par la technique (¹⁷¹) les militaires américains sont mal préparés à la guerre « humaine » qui se déroule en Iraq après le 1^{er} mai 2003.

Comparativement aux combattants britanniques, prudents et rusés plutôt que brutaux, les Américains présentent un déficit d'expérience. La jeunesse des soldats du rang mais surtout une formation « suvoltante » seraient source d'une excessive nervosité et de nombre d'incidents (voir annexe). Dans le contexte d'une guerre qui aurait dû avant tout viser à conquérir les « hearts and minds » des Iraquiens eux-mêmes, et éliminer ainsi ce qui restait de leur adhésion au régime baasiste, cette psychologie de l'usage de la force contrevenait aux conditions élémentaires des opérations de maintien et de rétablissement de la paix (¹⁷²).

Cette difficulté à rétablir la paix, déjà observée en Somalie et en Afghanistan est-elle un obstacle « culturel » des forces armées américaines ? Vont-elles apprendre de leur difficile expérience iraquienne ou bien conserver cette apparente impossibilité à maîtriser un espace de crise ?

* *
*

¹⁶⁹ Revolution on Military Affairs.

¹⁷⁰ Jomini, Traité des opérations militaires

¹⁷¹ Desportes Vincent, L'Amérique en Armes, Economica, 2002, p. 181.

¹⁷² Joseph Henrotin, Alain De Nève, L'opération Iraqi Freedom, une guerre de la « Troisième Vague » ?, 21 septembre 2003, checkpoint-online.ch

Ce présent chapitre, qui prétendait tirer quelques enseignements de la guerre, conclura sur un autre grand classique de l'analyse des conflits : une guerre conduite en aveugle est une guerre sans issue. Faute de comprendre - lacunes du renseignement, mauvaise analyse sociale du pays -, les Américains se sont lancés dans un conflit dont ils ont négligé deux éléments essentiels, sinon du succès, du moins du non-échec : l'engagement durable au sol d'une grande quantité de troupes dans des opérations de maîtrise de l'espace, et la reconstruction politique d'un pays culturellement très éloigné des standards démocratiques.

S'ils prétendent renouveler de telles actions militaires, notamment dans un cadre préemptif, les Américains doivent modifier leurs principes et intégrer la maîtrise des espaces de crise comme le nation building dans leur doctrine, ou accepter l'échec. Ils peuvent, il est vrai, tenter d'échapper à ces deux contraintes en décidant de renoncer à toute empreinte de leurs forces au sol, en s'en tenant à l'action par frappes. Il est clair qu'une telle approche ne correspondrait plus qu'à un jeu limité de situations, qui conduirait les États-unis à renoncer à gérer un grand nombre des difficultés qu'ils rencontrent dans le monde contemporain.

Une autre solution consisterait à faire appel aux alliés qui seraient alors chargés de la maîtrise de l'espace de crise après une action par anticipation américaine. Cette option permettrait de diminuer les pertes et les coûts, et libèrerait les troupes pour d'autres actions.

Quelle que soit la réponse à ce dilemme – apprendre la maîtrise des espaces de crise, en charger les alliés ou se limiter aux frappes « stand off » -, il est clair que la doctrine de préemption américaine en demeurera durablement marquée, et que sa mise en œuvre risque d'en être désormais souvent embarrassée.

Conclusion **sur la guerre en Iraq**

Nous n'avons pas réellement su déterminer si la guerre en Iraq avait ou non été voulue comme une application - ou une illustration - de la doctrine d'action préemptive, et n'avons pas non plus su répondre à la question politique : pourquoi avoir attaqué l'Iraq ? Encore moins à la question juridique : de quel droit ? Ces questions de l'année 2003 constituaient d'étonnantes illustrations de deux des interrogations majeures de l'année 2002 au sujet de la doctrine préemptive : quels seront les critères de déclenchement d'une action préemptive, et qui légitimera des frappes en premier ? Ces questions demeurent en 2004.

Une opération qui s'engage sur de telles incertitudes laisse évidemment inquiet sur ses perspectives de conclusion. Or l'analyse de la guerre est frappante par le contraste entre l'aisance dans la décision par la force et le caractère laborieux de la maîtrise de l'espace de crise ; facilité à abattre le régime encore dirigé par le « tyran », difficulté à faire accepter le « libérateur » par le « libéré », incapacité à sortir de la crise sur une situation qui justifie, a posteriori, de l'avoir ouverte. Si la phase de décision par la force a bien entendu conforté la doctrine préemptive, la difficulté à sortir de la crise repose au contraire les questions de toutes les guerres du siècle précédent : quelles que soient les motivations d'un conflit, existe-t-il une solution pour qu'il ne fasse pas plus de dégâts qu'il n'apporte de bénéfices ?

Pour répondre à cette question, essentielle pour l'avenir de la doctrine de préemption, nous avons tenté un bilan des enseignements qui pouvaient être immédiatement tirés de la guerre en cours. Nous avons retenu tout d'abord que les États-Unis ne pouvaient décider à propos un engagement militaire, notamment préemptif, et convaincre le monde de son opportunité et de leur bon droit, qu'à condition de disposer d'un système de renseignement à la lucidité reconnue et démontrable.

Nous avons surtout conclu que de telles actions ne pouvaient trouver une issue conforme aux intérêts américains qu'à condition que ceux-ci reconnaissent la nécessité de réelles capacités de maîtrise politique et militaire de l'espace de crise ouvert par leur intervention. Dans le cas contraire, leurs actions militaires, préemptives ou non, devront se limiter à des frappes stand off.

Les conséquences de la guerre d'Iraq sur la doctrine préventive américaine

Partie C.

Les acteurs de la vie politique américaine face à la doctrine de préemption après la guerre en Iraq

Quelle que soit l'issue de la guerre en Iraq, c'est le système politique américain, son Administration civile et militaire comme son Congrès, et en dernier ressort son opinion publique, qui en tireront les conséquences en matière de doctrine préventive.

Ce sont donc les mécanismes de ce système et de cette opinion qu'il nous faut bien connaître pour apprécier l'avenir de la doctrine.

Chapitre 7 – Les principaux acteurs de la politique extérieure et de sécurité américaine

Chapitre 8 – La préemption et la question iraquienne dans le débat public

Chapitre 9 – L'évolution de la NSS et le sort de la doctrine préemptive



Cette partie a été rédigée
par

le chef d'escadron Fouyet
et
le lieutenant-colonel Maala

Introduction **sur la vie politique américaine** **face à la doctrine de préemption**

La crise iraquienne du printemps 2003 a révélé de profondes divergences en matière de sécurité entre les États-unis et de nombreux gouvernements européens. Cette fracture politique souligne les différences de perception, voire l'incompréhension croissante, entre les deux rives de l'Atlantique. Incompréhension aggravée par l'idée fautive, commune en Europe, d'une politique étrangère américaine linéaire et unifiée.

La stratégie de sécurité des États-unis découlerait ainsi directement d'un dogme, décidé par les seuls dirigeants politiques et servant des intérêts clairement identifiés. Cette politique laisserait peu au hasard, sa planification se déroulant sans infléchissements notables. Selon cette vision, l'opération Iraqi Freedom serait le parfait exemple de la mise en pratique d'une doctrine de guerre préemptive au service d'un agenda géopolitique clair. Et donc, logiquement, les leçons de l'opération devraient nourrir l'évolution de la doctrine.

Même si la teneur de certains discours politiques américains peut conforter cette thèse, la réalité apparaît beaucoup plus riche, complexe et parfois fragile. La préemption est apparue aux États-unis dans le contexte stratégique, politique, social et culturel de la prise de conscience de la menace terroriste sur le sol américain. Objet politique, car susceptible d'être débattue, elle entre dans le réseau des multiples interactions entre les acteurs d'un jeu démocratique à la vitalité très forte. Etroitement associée au conflit en Iraq sur fond de lutte globale contre le terrorisme, la doctrine de préemption est ainsi susceptible de subir des modifications voire des infortunes au fur et à mesure de l'évolution de la situation.

Dans un premier temps, il a paru nécessaire de présenter les différents acteurs institutionnels ou privés intervenant dans la définition et la conduite de la politique étrangère américaine ; les fins connaisseurs des deux rives du Potomac voudront bien excuser cette description qu'il jugeront simpliste : elle est insuffisamment admise en France pour qu'aie pu en être risquée l'économie. Il était de toute manière nécessaire de resserrer la focale autour des protagonistes centraux de la définition de la doctrine préemptive, ainsi que de sa mise en œuvre dans le cas iraquien.

Nous nous intéressons ensuite à la façon dont cette doctrine de préemption a été élaborée par les uns, reçue par les autres, à l'été 2002. Son apparition illustre les ressorts du débat politique ainsi que certains mécanismes du processus décisionnel américain.

Une troisième et dernière partie est consacrée à l'évolution possible de l'attitude des différents acteurs politiques américains vis à vis de la préemption. Va-t-elle en ressortir renforcée ou au contraire sera-t-elle violemment rejetée ?

Chapitre 7.

Les principaux acteurs de la politique extérieure et de sécurité américaine

De l'étranger, la politique extérieure et de sécurité américaine est souvent vue comme dirigée par l'exécutif – ce qu'elle est – et par l'exécutif seul - ce qu'elle n'est pas. Autour de la Maison blanche, la multiplicité des acteurs et la diversité de leurs rôles engendrent une grande complexité du processus décisionnel qui, au-delà des tendances de fond, s'exprime par un certain aléa des décisions de conduite.

Nous tenterons de décrire à grands traits, autour d'un Président à l'autorité peu contestée en matière de politique extérieure et de sécurité, le jeu déroutant des acteurs bureaucratiques, le contrôle souvent maladroit du Congrès et le poids déterminant de certaines composantes de la société civile. Tous protagonistes qui ont élaboré ou reçu la doctrine préemptive et qui la reliront à la lumière des résultats de la campagne iraquienne.

71. La place prééminente du pouvoir exécutif

La politique extérieure et de sécurité des États-unis est essentiellement élaborée par l'Exécutif : la présidence et les différents ministères (departments). L'ensemble forme une machinerie gouvernementale complexe qui n'a cessé de se renforcer depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Dans le cadre de la politique étrangère, la coordination entre les différents rouages est assurée par le président des États-unis et son National Security Council (NSC).

Le président est sans conteste le chef d'État les plus puissants au monde car, à la tête de la principale puissance, il y possède des pouvoirs étendus en matière de politique extérieure et de sécurité. Au-delà cependant de ses pouvoirs constitutionnels, ce sont ses qualités de leadership qui déterminent la conduite et les succès de la politique étrangère américaine. Ce sont elles qui l'ont engagé dans la campagne iraquienne, et c'est à elles qu'en seront demandé des comptes.

711 Une présidence dite impériale

Titre d'un ouvrage à succès d'Arthur Schlesinger paru en 1973, La Présidence Impériale, cette définition de la présidence américaine se fonde sur une pratique institutionnelle avérée. Le régime politique américain repose avant tout sur une présidence aux pouvoirs très étendus dans la conduite des affaires étrangères et militaires. Certes elle est soumise aux contraintes imposées par le Congrès, mais elle dispose d'une grande liberté d'action. Même si la Constitution des États-unis donne de réels pouvoirs au Congrès (Sénat et Chambre des Représentants), la présidence possède des avantages décisifs sur ce dernier.

Au-delà du principe de la séparation des pouvoirs se contrebalançant mutuellement (Checks and Balances), le rôle central revient au président. Le déclin régulièrement annoncé de l'autorité présidentielle reste toute relative. Dès qu'une crise majeure survient, le président réaffirme sa suprématie avec vigueur. Cependant, la politique étrangère reflète aussi, et de plus en plus des problèmes de politique intérieure ; le Législatif retrouve alors son rôle de contrepoids.

Pour autant, le président reste maître du processus décisionnel lors des grands enjeux comme ceux ayant trait à la guerre et à la paix, qu'il s'agisse de doctrine ou d'action.

712 Les pouvoirs formels du président en matière de politique étrangère

Le président est avant tout le commandant en chef des forces armées en opération. A ce titre, il assure le commandement et le contrôle opérationnel des troupes engagées sur un théâtre d'opération. Il peut utiliser la force militaire en cas d'urgence et de légitime défense. Même si le Congrès peut seul déclarer la guerre et a vu ses pouvoirs renforcés en la matière depuis 1973 (War Power Act), il est en fait, dans la plupart des crises, simplement consulté, le président conservant l'initiative politique. Cette tendance a été renforcée pendant et après la guerre froide. Le président a en outre le pouvoir de mettre fin aux hostilités armées et de signer la paix, avec cependant la nécessaire ratification par le Sénat.

Le président, avec le vice-président, est le seul représentant élu par la nation américaine dans son ensemble. Chef de l'État, il est seul autorisé à négocier avec les représentants des gouvernements étrangers. Il lui revient en outre reconnaître ou non un État, un gouvernement. Il peut négocier un traité et le signer avant de le présenter au Sénat. L'exemple historique du rejet du traité de Versailles en 1919 ne doit pas occulter le fait que le Sénat a ratifié 90% des traités qui lui ont été présentés. En outre, la lourdeur de la procédure de signature et de ratification conduit le Sénat à tolérer massivement les accords exécutifs (executive agreements) non soumis à sa ratification. Ces accords, qui ne sont pas considérés comme des traités dans le droit national américain, représentent 13 500 des 15 000 conventions internationales auxquelles les États-Unis sont parties (¹⁷³).

La Constitution attribue au président les pouvoirs de chef de gouvernement. Ces pouvoirs sont au nombre de trois en matière de politique étrangère :

- Il nomme et révoque ses ministres (secrétaires), les ambassadeurs ainsi que les titulaires des postes politiques de la haute administration. Ces nominations sont approuvées à 99% par la Chambre haute du Congrès.
- Il définit les grandes orientations de la politique étrangère ou en matière de sécurité.
- Le droit de grâce vient compléter ces pouvoirs.

La présidence peut être qualifiée d' « impériale » en ce qu'elle a su préserver toutes ces prérogatives face aux tentatives du Congrès en matière de politique étrangère (¹⁷⁴).

¹⁷³ DAVID Charles-Philippe, BALTHAZAR Louis, VAÏSSE Justin, La politique étrangère des États-Unis Paris : Presse de Sciences Po, 2003, p 150. Le présent chapitre doit beaucoup à cet ouvrage remarquable.

¹⁷⁴ La politique étrangère des États-Unis, op. cit., p 151.

L'influence de l'exécutif est surtout évidente dans le domaine de la guerre. L'ambiguïté de la Constitution sur l'emploi de la force, en l'absence de déclaration de guerre, serait une des raisons de la prééminence du président dans le domaine militaire. La Loi sur les pouvoirs de guerre de 1973 (War Power Act) n'a pas fondamentalement clarifié la situation. Les principales dispositions de cette loi sont les suivantes.

- Le président doit impérativement consulter le Congrès, avant même que les premières troupes ne soient engagées.
- Il dispose ensuite de quarante-huit heures pour informer chaque chambre des circonstances de l'engagement.
- Enfin, la loi stipule que l'engagement doit cesser automatiquement au terme de soixante jours, à moins d'une décision contraire du Congrès (¹⁷⁵).

A tout moment celui-ci peut mettre fin à l'opération avant la fin de son terme, le président ne pouvant opposer son droit de veto. La pratique a limité la portée de cette loi, dont la jurisprudence de la Cour suprême a progressivement réduit la portée (¹⁷⁶). Considérant que les questions soulevées appartenaient au domaine politique, elle a ainsi refusé de se prononcer sur des sujets tels que le droit de mener des interventions armées dans le monde. Les décisions d'engagements post guerre froide ont largement échappé à l'influence du Congrès. Le cas le plus emblématique de cette tendance sera l'intervention en Serbie en 1999 décidée par le président Clinton contre la volonté politique du Congrès. Le contexte international apparaît ainsi parfois plus déterminant que l'influence du Congrès. Lorsque l'engagement militaire devient effectif, on assiste généralement à un ralliement de l'opinion publique autour du président.

713 Les pouvoirs informels

Ces pouvoirs déterminent encore davantage l'influence et la performance d'un président. Ils proviennent eux-mêmes de l'évolution historique de la politique étrangère américaine.

Le statut de superpuissance, acquis de la conduite et de l'issue de la guerre froide, est sans aucun doute la principale cause de la prédominance présidentielle. Le président des États-Unis a été amené à prendre une multitude de décisions dans les domaines stratégiques et diplomatiques. Pour surmonter de graves crises internationales, il a dû réagir avec fermeté sous les regards attentifs de l'opinion publique attendant de lui qu'il protège le peuple américain. De ce fait, la politique étrangère a pu constituer un utile dérivatif à certains faux pas en matière de politique intérieure.

Cette suite d'épreuves surmontées a mis en avant le style et les talents de persuasion du président en tant que leader politique - face au monde, ce dont le citoyen américain lui sait gré et face à une multitude de sénateurs et de représentants (535 en tout), ce pour quoi l'électeur le reconnaît.

Il lui revient de convaincre sans cesse l'opinion notamment lors de grands discours comme ceux sur l'état de l'Union en début d'année. Une césure importante avec le peuple américain peut affecter gravement son leadership, voire le condamner politiquement. Les présidents grands communicateurs (« great persuaders ») ont toujours eu un avantage dans ce domaine. En dernier lieu, le président dispose de toutes les ressources du gouvernement pour influencer les législateurs ou l'opinion publique.

¹⁷⁵ La politique étrangère des États-Unis, op. cit., p 152.

¹⁷⁶ La politique étrangère des États-Unis, op. cit., p 154.

72. Les acteurs d'un jeu bureaucratique déroutant

Le terme de bureaucratie recouvre l'ensemble de l'Administration gouvernementale américaine. La tendance est à l'accroissement des composantes de cette administration. La multiplicité des acteurs et des procédures génère une complexité qui induit de nombreuses contraintes dans les mécanismes de prise de décision. Elles ne sont surmontées que grâce à cette capacité paradoxale de toute structure américaine, à débattre dans la transparence et la liberté de ton puis, au contraire, à agir dans la détermination à faire converger ses efforts.

Le Conseil National de Sécurité (NSC), le Département d'État et le Département de la Défense (DoD) constituent le noyau dur de l'élaboration et de la conduite de la politique extérieure et de sécurité américaine. En dehors de circonstances exceptionnelles, ils disposent d'une grande latitude dans la définition de la politique étrangère. Cette situation contraste avec les affaires intérieures où le Congrès et les différents groupes de pression jouent un rôle tyrannique.

Ces deux départements ont une tradition de rivalité implacable et de tous les instants, tant à Washington que sur le terrain, tradition que n'a pas démentie la préparation de la guerre en Iraq. Dans l'élaboration de la doctrine de préemption comme dans la guerre en Iraq, le DoD, soutenu par le NSC, aura cependant joué un rôle majeur dont il sera comptable lorsque les résultats de la campagne iraquienne conduiront à relire la doctrine.

721 Le Département d'État

Créé en 1789, le Department of State connaît son heure de gloire entre la deuxième guerre mondiale et la fin des années 60. Chargé de la mise en œuvre de la diplomatie plus que de son élaboration, il emploie 20 000 personnes dont 10 000 à l'étranger. Le réseau de ses 250 ambassades et représentations diplomatiques est le premier au monde ⁽¹⁷⁷⁾. Son budget de 16 milliards de dollars ne représente cependant que 1% environ du budget fédéral (et le 1/25 du budget de son rival de la Défense).

Parmi les nombreux bureaux spécialisés du Département d'État, il existe un bureau du renseignement et de la recherche qui constitue l'une des composantes de l'intelligence community américaine.

Le secrétaire d'État, responsable de la conduite de la diplomatie, est le principal conseiller du président dans la formulation de la politique étrangère. Il est à ce titre membre du NSC. L'actuel titulaire du poste, Colin Powell, comme la plupart de ses prédécesseurs, tente de promouvoir le rôle du Département d'État sans pour autant peser toujours de manière décisive sur les décisions présidentielles. Le ralliement obligé du secrétaire d'État au président, fréquemment contre l'avis de la majorité de son administration, est en réalité perçu comme une perte d'influence de l'institution diplomatique.

¹⁷⁷ La politique étrangère des États-Unis, op. cit., p 179.

Cette tendance est la poursuite de celle qui prévaut depuis la fin des années 60, sous la présidence de Richard Nixon, d'un relatif effacement au profit du Département de la Défense dans le processus décisionnel. A la multiplication des acteurs internationaux faisant perdre à la diplomatie traditionnelle son monopole, il faut rajouter le poids croissant du Département de la Défense dans la définition des choix stratégiques. La politique étrangère est de plus en plus élaborée à travers le prisme de l'action de force, qu'elle soit directe ou indirecte.

En outre, le Département d'État ne peut s'appuyer sur aucun groupe de pression faisant valoir ses vues auprès du Congrès, à l'image par exemple du complexe militaro-industriel pour le Pentagone. Les affaires étrangères pâtissent ainsi du relatif désintérêt des législateurs centrés principalement sur la politique domestique. Dans le public même, l'image du militaire ne cesse de gagner en succès dans la rue, dans les salles de cinémas, sur les écrans des news et des jeux vidéos, comme symbole de la force qui a fait le succès des pionniers et comme expression de la Nation américaine faisant triompher la démocratie. Au contraire, le diplomate reste prostré dans l'image de l'intellectuel « à l'européenne », privilégié et velléitaire, toujours prêt à se compromettre avec les ennemis de la démocratie, préférant la discussion stérile à la force efficace. Ces « cookie pushers »⁽¹⁷⁸⁾ font bien moins l'objet de compassion lorsqu'ils sont victimes d'attentats que des militaires américains tués au combat.

Enfin, le travail de conception est de moins en moins réalisé au Département d'État car les présidents se tournent de plus en plus vers leurs proches conseillers d'un NSC qui ne cesse de s'étoffer, voire vers les experts des centres de recherche privés (think tanks). Ceci sera particulièrement vrai lors de l'élaboration de la doctrine préemptive et de la NSS qui l'exprimera.

Pour l'avenir, un des paramètres importants de l'évolution de cette doctrine sera donc le rapport de force dans lequel le Secrétariat d'État sortira de la guerre en Iraq dans sa lutte d'influence avec le Département de la Défense.

722 Le Département de la Défense

Les États-unis disposent du plus puissant outil de défense au monde, doté d'un budget de 396 milliards de dollars (4% du PNB) en 2004. Avec 2,5 millions de personnes, un employé du gouvernement fédéral sur deux travaille au Département de la Défense (DoD). La plupart des États fédérés disposent d'au moins une implantation militaire importante et, avec les entreprises d'armement, ce sont là les principaux motifs de la sensibilité des élus du Congrès aux questions de défense.

La constitution progressive de cette administration s'est effectuée au fil de l'implication croissante de l'Amérique dans les conflits à travers le monde. En 1947, la centralisation administrative et décisionnelle des différentes armées est réalisée avant la création officielle du département de la Défense en 1949. Il est également créé un poste de président du comité des chefs d'états-majors, le CJCS (Chairman of the Joint Chiefs of Staff). Il faut cependant attendre 1986 pour parvenir à une centralisation complète du pouvoir au sein du Pentagone, gage d'une conception véritablement intégrée des plans et des opérations.

¹⁷⁸ KASPI André, Les Etats-Unis d'aujourd'hui ; Plon, 1999.

Le CJCS est le principal conseiller militaire du président et est membre du NSC. Il joue de ce fait un rôle important dans l'élaboration des missions des forces armées et des projets de budgets militaires soumis au Congrès. La structure des forces armées est principalement organisée en Services organiques (Army, Navy, Air Force et Marine Corps) et en Commands opérationnels régionaux (au nombre de dix, dont le Central Command, principal acteur de la guerre en Iraq, qui a ravi au EuCom de Stuttgart le prestige de la période de la guerre froide).

La structure militaire est chapeautée par une direction civile. La nomination des principaux dirigeants est politique et soumise à l'approbation du Sénat. Donald Rumsfeld occupe depuis 2001 le poste de secrétaire à la Défense. Lui aussi membre de droit du NSC, il est le principal conseiller du président en ce qui concerne les questions stratégiques et les enjeux militaires, en concurrence moins marquée que le secrétaire d'État avec le NSC. Il dispose d'une autorité moins clairement définie sur les opérations que mènent les commandants militaires. Donald Rumsfeld a imposé une conception très centralisatrice de son action au sein du ministère. De nombreuses agences dépendantes du secrétaire à la Défense viennent compléter le travail des états-majors, pour la mise en œuvre de certains aspects de la politique de défense. La DIA (Defense Intelligence Agency) et la NSA (National Security Agency) sont ainsi une des principales composantes du renseignement aux États-unis.

Les rivalités entre armées, commandements et services sont de notoriété publique. En outre, les divergences d'approche entre dirigeants civils et militaires sur l'emploi de la force ne sont pas rares. Au volontarisme des premiers s'oppose une certaine prudence chez les seconds. Lorsque Colin Powell était lui-même CJCS, il avait avancé les conditions pour accepter l'engagement des forces américaines :

- clarté des objectifs ;
- appui large de l'opinion publique ;
- mise en œuvre de tous les moyens nécessaires pour gagner ;
- planification d'une sortie de crise.

La révolution dans les affaires militaires ou RMA, influencée par les partisans du tout technologique, est également source de tension entre les différents acteurs du jeu bureaucratique au sein du Pentagone. Donald Rumsfeld a ainsi rencontré de nombreuses oppositions de la part de la structure militaire avant que le 11 septembre ne vienne bouleverser la donne.

Principal acteur de la marche à la guerre, le Département de la Défense en sera jugé comme le premier comptable des résultats par l'opinion, notamment du fait de son rôle en matière de renseignement.

723 La communauté du renseignement

Les événements du 11 septembre 2001 ont rappelé l'importance mais également les carences du renseignement américain, sur les plans de la collecte comme de l'analyse. Les travaux de la communauté du renseignement sont orientés par le président et ses conseillers selon le contexte international. Ces dernières années la priorité a été donnée à la prolifération des Weapons of Mass Destruction, armes de destruction massive (ADM) et à la lutte contre le terrorisme.

Les moyens mis en œuvre sont considérables : 100 000 personnes soutenues par un budget annuel d'environ 30 milliards de dollars ⁽¹⁷⁹⁾.

La communauté du renseignement regroupe des agences très diverses appartenant à plusieurs départements. Elle est coordonnée plus que dirigée par le Directeur du Renseignement Central (DCI), conseiller du Président en matière de renseignement extérieur d'intérêt national, chargé de la coordination de ce renseignement avec celui du Département de la Défense (DoD) et de sa diffusion au sein de l'exécutif comme vers le Congrès. Le DCI occupe un poste unique car il est simultanément directeur de la communauté du renseignement et directeur de la CIA (Central Intelligence Agency) la principale composante de cette communauté. Il ne contrôle cependant réellement que la CIA, ne disposant à ce titre que d'environ 10% des effectifs et du budget présentés plus haut.

La CIA tient cependant une place centrale au sein de la communauté du renseignement, tant en matière de renseignement extérieur d'intérêt national, que de contre-espionnage (en coopération avec le FBI pour ce qui concerne le territoire national) et d'actions couvertes. Elle est en outre la seule agence indépendante.

Outre la CIA, la communauté du renseignement comporte :

- La Defense Intelligence Agency (DIA) ; elle est centrée sur le renseignement militaire ;
- Les directions du Département de la Défense (DoD) recueillant les aspects spécialisés du Renseignement extérieur d'intérêt national à travers des programmes de reconnaissance ;
- Les organes de renseignements de chacune des armées (Terre, Mer, Air et Marines) rivalisant parfois avec les autres services du DoD;
- La National Security Agency (NSA) ; elle dispose de la quasi-exclusivité du renseignement et du contre renseignement électronique ;
- La National Reconnaissance Office (NRO) ; chargée d'exploiter le renseignement satellitaire ;
- La National Imagery and Mapping Agency (NIMA) ; est responsable du renseignement cartographique ;
- La Direction du renseignement et de la recherche du Département d'État ;
- Les organes de renseignement du FBI, du Département du Trésor et du Département de l'Énergie ;
- L'état major du DCI.

Au sein de cette communauté, les organes du DoD tiennent une place à part, du fait de la puissance ⁽¹⁸⁰⁾ et de l'indépendance de ses moyens. La réglementation prévoit bien ⁽¹⁸¹⁾ qu'en matière de Renseignement extérieur d'intérêt national, ce département rend compte au DCI, qui devrait donc demeurer maître de l'information du NSC, du Président et du Congrès, mais nous verrons qu'il sera tentant pour Donald Rumsfeld de court-circuiter le DCI.

Outre ses moyens financiers – et donc matériels et humains - le renseignement américain bénéficie de la diversité heureuse qui a façonné la culture de ce pays.

¹⁷⁹ La politique étrangère des États-Unis, op. cit., p 194.

¹⁸⁰ Sur les 30 milliards de dollars que dépenseraient annuellement les États-unis pour le renseignement, 90% le seraient par les agences dépendant du Pentagone.

¹⁸¹ Executive Order 12333, Part 1, § 1.11.a.

L'emploi du renseignement par les plus hautes autorités américaines pour déterminer et conduire leur politique mérite un examen attentif. Les difficultés particulières de la crise iraquienne seront examinées plus loin, mais elles étaient en germe dans l'organisation et les pratiques de l'exécutif dès l'ère Clinton ⁽¹⁸²⁾.

L'Américain a en effet hérité de l'Anglais une conscience aiguë de la valeur stratégique de l'information et une absence de complexe dans son commerce ; de ce fait, l'Américain respecte le renseignement, y attire des élites et y insuffle une grande vivacité dans les échanges d'information. Les États-Unis ont ainsi en général su éclairer leurs actions stratégiques mondiales par un système de renseignement sophistiqué et efficace. La crise en Iraq ne fut cependant pas un des meilleurs moments de la rigueur et de la cohérence de ce système, sans doute parce qu'elle se déroula alors que les États-Unis n'avaient pas réussi à stabiliser leur stratégie de recherche face au terrorisme ⁽¹⁸³⁾, en matière de recherche comme d'exploitation du renseignement.

a) LA RECHERCHE DU RENSEIGNEMENT

Contrairement à leur image internationale, les Américains ne nourrissent pas une attirance systématique vers les solutions techniques : la confiance qu'ils leur portent est en général compensée par leur pragmatisme. Mais l'efficacité de leurs militaires dans la gestion technique de l'information et les succès de leurs polices dans la mise en œuvre de moyens vidéo et des interceptions les ont installés dans une certaine familiarité du recueil technique du renseignement ; par ailleurs, la multiplication des « indices techniques » des activités humaines (notamment les communications électroniques) les ont convaincus que toute activité pouvait désormais être « tracée » par des capteurs techniques, notamment par la télé-détection et les interceptions.

Ainsi, comme l'ont relevé les enquêtes post 9/11, il semble bien que, dans la lutte antiterroriste, le recueil du renseignement par des agents infiltrés ou achetés ait effectivement été négligé au profit d'une politique systématique de recueil d'indices techniques des activités hostiles.

b) L'EXPLOITATION DU RENSEIGNEMENT

Il est important de noter qu'aux États-Unis n'existe pas de véritable césure entre le monde des fonctionnaires et celui des hommes politiques ; une équipe politique qui arrive au pouvoir place ses hommes parfois relativement bas dans la hiérarchie de l'administration. De ce fait l'information circule de manière plus alerte de haut en bas de la chaîne de gouvernement, et inversement ; ce qui constitue un avantage dans la conduite générale de l'action de l'État, peut présenter des inconvénients en matière de renseignement.

¹⁸² On prétend que ce dernier accordait si peu de crédit aux agences de renseignement, sur des sujets qui l'intéressaient si médiocrement, qu'il refusa rapidement de lire leur production.

¹⁸³ Pourtant décrite dans l' Executive Order 12333 Part 2, § 2.2 (en 1981) comme devant « améliorer les méthodes de recueil humain et technique (...) pour détecter et faire échec aux activités terroristes internationales (...) conduites par des puissances étrangères. »

En effet, une telle organisation peut, dans certains cas, court-circuiter certains étages indispensables à une analyse sereine ; c'est ainsi que nous verrons, dans l'affaire iraquienne, les rêves de l'exécutif, descendus bas dans la chaîne d'analyse, en gauchir le jugement ; et, à l'inverse, des détails tout à fait secondaires, mais favorables aux thèses de l'exécutif, remonteront aux niveaux les plus élevés sans le contrôle et le recoupement nécessaires pour les valider.

c) LA CONTINUITÉ ENTRE LE RENSEIGNEMENT ET L'OPINION PUBLIQUE

L'absence d'inhibition des Américains vis-à-vis de toutes formes d'information et de tous modes de son commerce, ainsi que les prescriptions sanctuarisées du Premier amendement (¹⁸⁴), établissent une étonnante continuité entre le monde du renseignement, le Congrès, la presse et l'opinion publique. Les règles de protection des informations et des agents sont appliquées de manière restrictive, et levées chaque fois que possible. Plus que le retranchement du renseignement dans le secret, la stratégie américaine prône au contraire la diffusion large de tout ce qui peut l'être sans dommage, afin de créer un « bruit » au sein duquel il sera plus facile de protéger le « signal » utile, celui qui doit demeurer ignoré.

Face à la presse, si le secret est considéré comme inévitable avant l'action, et peut faire alors l'objet de négociation avec les médias, il devient tout à fait suspect après, de sorte que les décideurs savent - même s'ils le négligent souvent - qu'ils auront à rendre des comptes rapidement devant l'opinion publique.

La continuité entre l'administration, les instituts (traduction infirme du si parlant think tanks) et les universités est désormais prolongée jusqu'à la presse par l'existence de l'Internet. Des études précises et bien documentées, conduites en temps quasi-réel par des équipes universitaires compétentes et bien introduites, souvent les comptes rendus des chefs militaires eux-mêmes (¹⁸⁵), paraissent sur le world wide net peu de temps après l'action.

Cette continuité entre renseignement et informations de presse est accentuée par le fait que les médias sont devenus un élément essentiel de l'information, non seulement de l'opinion publique, mais des gouvernants et même des agences de renseignement. Certes il demeure un noyau de phénomènes impénétrables aux journalistes, mais une très large part des informations remonte par les médias, plus vite et de manière plus exhaustive que par les ambassades et les systèmes de renseignement ; la moindre rigueur y est compensée par la rapidité et, souvent, une plus grande objectivité.

Il y a de ce fait, aux États-unis, une croissante continuité entre le renseignement et l'opinion publique. Dans la mesure où des éléments essentiels lui auraient été dissimulés, pour des raisons légitimes, avant et pendant l'action, l'opinion publique voudra savoir après, et évaluer alors cette légitimité. Au cas où l'exécutif ferait alors obstacle à cette transparence, le Congrès interviendrait et rétablirait la continuité de l'information.

¹⁸⁴ Congress shall make no law (...) abridging (...) the freedom of press.

¹⁸⁵ Cela est notamment vrai pour la 3^{ème} Division mécanisée qui a participé à la prise de Bagdad. Voir site de l'US Army.

C'est cette réalité américaine de la primauté et de la continuité de l'information qui, depuis le début de la crise iraquienne, a marqué les relations du renseignement avec l'opinion publique ; c'est elle qu'a utilisé l'exécutif américain pour convaincre ses concitoyens d'envahir l'Iraq ; elle qui a fait connaître à l'opinion publique américaine, si vite et si crûment, l'absence des armes de destruction massive ; qui a ouvert avec tant de vigueur le débat sur les responsabilités du renseignement américain ; et c'est enfin elle qui formera l'opinion du pays, pour le futur, sur la place que peut et doit tenir le renseignement dans l'action préventive et préemptive contre le terrorisme, contre les ADM et contre les États voyous.

724 L'influence du Conseil de sécurité nationale

Créé en 1947 par le National Security Act, le Conseil de sécurité nationale ou National Security Council (NSC) constitue le centre du pouvoir présidentiel en matière d'affaires diplomatiques et stratégiques. Directement soumis à l'autorité du président qu'il conseille, il donne une cohérence à l'ensemble de la politique extérieure. Il a peu à peu gagné en influence, devenant incontournable dans la formulation des choix de la Maison-Blanche. Il est également devenu l'instrument privilégié du président pour arbitrer entre les positions parfois divergentes des différentes bureaucraties.

L'architecture du NSC ne correspond pas aux organisations administratives classiques et recouvre en fait trois éléments différents :

a) UNE STRUCTURE INTERMINISTERIELLE CIVILO-MILITAIRE DE DECIDEURS

Le président, le vice-président, le secrétaire d'État et le secrétaire à la Défense sont membres statutaires du NSC. Le CJCS et le DCI ont le rang de conseillers statutaires, le président pouvant nommer à sa discrétion d'autres personnalités participant aux réunions. Ce forum formel s'est progressivement démultipliée en des groupes plus informels de décision. Cette plus grande souplesse a renforcé la liberté d'action et l'autonomie du président.

b) DES STRUCTURES INTER ADMINISTRATION

Les comités interdépartementaux réunissent des représentants des différents départements sur des sujets précis. Leur mission principale est de formuler des énoncés de politiques (policy papers) avant leur examen par les décideurs.

c) UNE ADMINISTRATION POUR LA GESTION DE L'ENSEMBLE

L'administration du NSC est placée sous la direction du conseiller pour la Sécurité nationale (National Security Adviser ou NSA) qui dispose d'un budget de 40 millions de dollars et d'un personnel hautement qualifié (¹⁸⁶). Le conseiller pour la Sécurité nationale joue un rôle central dans l'élaboration de la stratégie américaine. Paradoxalement ce poste clé n'est pas soumis à la procédure de confirmation du Sénat.

¹⁸⁶ La politique étrangère des États-Unis, op. cit., p 211.

Le National Security Adviser devient une véritable éminence grise lorsque le locataire de la Maison-Blanche est peu versé en géopolitique. La titulaire actuelle du poste, Condoleezza Rice, illustre parfaitement cette relation. Source indépendante d'information, le NSA peut se voir confier la gestion d'un projet spécial. Par sa proximité avec le président des États-Unis et par sa fonction de conseil, le conseiller pour la Sécurité nationale est un des maillons essentiels de la politique étrangère américaine.

Les étapes du processus décisionnel au sein du NSC sont caractérisées par leur grande complexité, qui souligne la difficile genèse de la politique extérieure. En revanche la flexibilité de l'organisation ainsi que sa réactivité, expliquent son succès croissant auprès des présidents. Le NSC a ainsi détrôné le Département d'État dans la maîtrise de la politique extérieure, défie souvent le DoD en matière stratégique.

73. Le contrôle hésitant du Congrès

L'Exécutif comme le Législatif ont des pouvoirs complémentaires en matière de politique extérieure. Certes le Législatif est incomparablement plus présent dans la politique extérieure américaine que ne l'est – par exemple - le Parlement français. Cependant, dès qu'il s'agit de stratégie militaire ou de gestion de crise, les prérogatives du président l'emportent, l'influence du Congrès se faisant plus décisive sur le moyen ou le long terme. Les phases d'extraversion de l'Amérique ont toujours favorisé l'exécutif à l'inverse des phases de repli renforçant l'influence du législatif⁽¹⁸⁷⁾. Après les déboires de la guerre du Vietnam puis la crise de la fonction présidentielle (affaire du Watergate) on assiste à une volonté du Congrès de limiter la « présidence impériale » : vote de la loi sur les pouvoirs de guerre en 1973 en s'opposant au veto présidentiel par une majorité des 2/3 des membres du Congrès; commissions d'enquête parlementaires sur certaines activités de la CIA, etc.

La ferveur patriotique déclenchée par les attentats terroristes du 11 septembre 2001 a au contraire rallié le Congrès derrière le président. La teneur des débats (des non-débats ?) avant les interventions militaires en Afghanistan et en Iraq semble accréditer un effacement du législatif, tandis que les difficultés de la sortie de crise pourraient au contraire le remettre sur le devant de la scène.

En campagne électorale permanente⁽¹⁸⁸⁾, le Congrès lit les questions extérieures à travers le prisme de la lutte intérieure, au point que certains voient de plus en plus le cours du monde comme un prolongement de la vie intérieure américaine.

731 Les pouvoirs du Congrès en matière de politique extérieure

La Constitution américaine de 1787 donne de larges pouvoirs au Congrès et plus particulièrement au Sénat. Nous avons cependant vu plus haut comment la pratique institutionnelle ainsi que l'histoire avaient consacré la prééminence du président des États-Unis. Néanmoins les pouvoirs du Congrès demeurent réels.

¹⁸⁷ La politique étrangère des États-Unis, op. cit., p 250.

¹⁸⁸ Les États-Unis connaissent une élection nationale toutes les années paires : un tiers du Sénat et la totalité de la Chambre des représentants. Une fois sur deux, ces élections incluent le renouvellement du Président et du vice-président (www.senate.gov/reference/reference_index_subjects/Elections_Campaigns_vrd.htm).

Aucun président ne peut se passer d'un soutien fort des législateurs, donc de l'opinion publique, avant d'engager une opération militaire. Le Congrès dispose d'un pouvoir invisible reposant sur un rapport de forces avec le président qui s'exprime par des chantages sur des points où le Congrès est incontournable, comme les approbations budgétaires ou les confirmations de hauts fonctionnaires : ainsi de 1995 à 2000, le sénateur Jessie Helms, alors président républicain de la commission des affaires étrangères du Sénat - malgré son ignorance stupéfiante du monde - , mena une véritable guérilla contre la politique extérieure du président Clinton, ne confirmant le moindre ambassadeur qu'en échange de décisions souvent politiquement très coûteuses pour le président en matière de politique extérieure (¹⁸⁹).

Le Congrès est en campagne électorale permanente, notamment la Chambre des représentants, dont le renouvellement complet a lieu tous les deux ans. Or un des rôles principaux du président est de faire élire les membres de son parti. Toute baisse significative de sa popularité se traduit donc par une perte d'influence au Congrès. Ses deux chambres ne sont d'ailleurs jamais définitivement acquises au président, même si leur majorité est du même bord politique. Chaque représentant, chaque sénateur doit être convaincu du bien fondé de la politique menée.

L'intensité de l'activité électorale se traduit par d'énormes besoins financiers des partis et surtout des candidats. Or certains lobbies riches sont particulièrement intéressés par la politique extérieure et de sécurité américaine, le plus connu étant bien entendu le complexe militaro-industriel ; mais la guerre au Moyen-orient a rappelé le poids du lobby de l'énergie, ainsi que le celui de la finance juive (¹⁹⁰) américaine. Ces groupes de pression – et d'autres – fournissent leur aide financière non seulement en fonction des promesses électorales, mais aussi de la fidélité avec laquelle ont été tenues celles de la campagne précédente. Chaque vote au Congrès peut donc recouvrir, au-delà de sa signification politique, des enjeux financiers considérables.

Dans le domaine législatif, les deux Chambres ont la possibilité de voter des résolutions non contraignantes exprimant les préoccupations des législateurs. Elles peuvent mener une action d'influence sur l'Exécutif. Les résolutions renforcent la fonction tribunitienne traditionnelle du Congrès symbolisée par la pratique des auditions (« hearing »), la plupart publiques et retransmises à la télévision depuis les années 1970. Le Congrès peut également demander à l'Exécutif de produire des rapports sur des sujets précis comme la prolifération des ADM ou le terrorisme.

Le sort de la doctrine de préemption sera sans doute en partie déterminé par le résultat des auditions qui ont déjà commencé à scruter les conditions de préparation, de l'engagement et de la conduite de la guerre en Iraq.

¹⁸⁹ La politique étrangère des États-Unis, op. cit., p 261.

¹⁹⁰ S'agissant de la vie politique américaine, le terme de « finance juive » ne doit pas être compris avec la connotation antisémite qu'elle peut revêtir en France, mais comme une réalité respectée outre-Atlantique – même si combattue par ses adversaires politiques. Il n'est d'ailleurs pas possible de traiter de l'engagement des États-unis en Iraq sans référence à ce groupe de pression qui a agi au grand jour pour la démocratisation des États du Moyen-orient.

732 Les conséquences des structures internes du Congrès

L'organisation du Congrès est source d'influence sur la politique extérieure américaine mais dans un sens souvent négatif. L'élection des parlementaires est empreinte de localisme et l'élu représente avant tout sa circonscription. Les problèmes internationaux et de sécurité sont bien souvent absents du débat, ou ne sont présents que comme prolongement de problèmes locaux.

Les questions internationales deviennent éventuellement des sujets de préoccupation électorale si un lobby particulier agit en conséquence ou si une forte minorité ethnique est présente localement. La fin de la guerre froide a accéléré ce lien entre politique extérieure et problèmes intérieurs, et on a ainsi assisté à une « domestication » de la politique étrangère : les décisions sont de plus en plus liées aux questions de politique interne, la planète étant perçue comme une simple excroissance des États-unis.

Un lien du Congrès avec les questions de défense, certes secondaire mais emblématique du fonctionnement de la démocratie américaine, mérite d'être signalé : celui du recrutement dans les grandes académies militaires (West Point pour l'Army, Colorado Springs pour l'Air Force ou Annapolis pour la Navy). La sélection se fait, non pas par concours, mais principalement par l'examen de listes présentées par les congressmen (par le président et le vice-président pour les fils de militaires).

Le fonctionnement du Congrès a des conséquences imprévisibles sur la politique extérieure américaine, parfois au grand dam des partenaires étrangers. La multiplication des commissions a entraîné une certaine diffusion du pouvoir et complexifié les négociations, dont la durée et l'issue deviennent aléatoires. Chaque élu peut en effet passer outre les consignes de son parti afin de contenter un lobby bailleur de fond de sa campagne électorale, dans des domaines qu'il comprend parfois à peine. Machines électorales avant tout, les partis politiques sont alors incapables d'instaurer une discipline de vote au Congrès sur des sujets somme toute secondaires aux yeux de l'électeur.

La structure partisane a cependant une certaine incidence sur la politique étrangère. L'esprit de parti fait entrer la politique extérieure dans le champ des luttes politiciennes. La polarisation politique a ainsi été particulièrement nette sous les présidences Clinton, notamment du fait d'une certaine agressivité idéologique de la part des républicains. Certains estiment d'ailleurs discerner une homogénéisation des partis sur le plan idéologique : les conservateurs seraient de plus en plus républicains¹⁹¹ et les liberals (progressistes d'après l'acception américaine) de plus en plus démocrates. Le consensus post-11 septembre a cependant gommé les querelles partisanes entre le président le Congrès.

La situation en Iraq sur fond d'année électorale offre tous les ingrédients d'une re-bipolarisation de la politique extérieure et de sécurité, ce qui pourrait conduire chacun à se repositionner au regard de la doctrine préemptive.

¹⁹¹ Noter la remarquable exception que constitue Richard Perle.

74. Le poids de la société civile

Les dirigeants américains eux-mêmes oublient parfois qu'aux Etats-Unis, au-delà de l'appareil de la démocratie, c'est l'opinion publique qui conserve le dernier mot, sinon sur le court terme, à coup sûr sur la durée. Elle exprime une adhésion à un système de valeurs auquel les dirigeants doivent se référer en permanence. Cette opinion mûrit au sein d'une vie associative très dynamique dans le domaine intellectuel, politique et moral, et s'exprime à travers une presse qui, pour être responsable et souvent de haut niveau, n'en est pas moins implacable.

Dans la conception américaine, l'intérêt général repose sur l'existence et la confrontation d'une pluralité d'intérêts particuliers, notamment économiques. L'État fédéral n'a pas pour mission de les faire taire, pas même de les concilier, mais au contraire de leur permettre de s'exprimer avec toujours plus de liberté dans la sauvegarde de l'intérêt commun.

Aussi, si la société civile a su faire silence pour ne pas gêner la lutte contre le terrorisme, elle ne ménagera pas son énergie pour faire valoir son point de vue lorsque viendra l'heure d'en établir le bilan.

741 *Président, opinion, médias*

Les médias reflètent l'opinion publique mais contribuent évidemment aussi à la former. Les relations entre l'Exécutif et l'opinion sont à double sens, les gouvernants ayant les moyens de guider cette opinion dans le sens souhaité ; nous avons vu plus haut combien, dans le cas iraquien, ils ont utilisé le renseignement pour l'influer, à la limite de la manipulation.

La couverture médiatique des affaires internationales est très contrastée. Une information de grande qualité est dispensée par certains supports radiophoniques (NPR et C-SPAN), télévisés (PBS et C-SPAN) et écrits (New York Times, Washington Post, Financial Times-USA, Wall Street Journal, Christian Science Monitor, etc.). Ces médias disposent de collaborateurs prestigieux, columnists, universitaires, diplomates, hommes politiques de premier plan ; leur influence touche peu directement le grand public et n'a donc d'effet qu'à terme, mais cette influence est profonde.

Les plupart des autres médias n'offrent en effet qu'une information parcellaire et incomplète des affaires internationales. Les grands réseaux de télévision traditionnels (ABC, CBS, NBC) ou d'information continue (CNN, Fox News), la majorité de la presse écrite nationale (USA Today, Washington Times, etc.) et locale entrent dans cette catégorie. Dans un contexte de récession économique, les premiers postes sacrifiés sont souvent ceux de correspondants permanents dans les capitales étrangères⁽¹⁹²⁾. L'impact de la télévision et des grands journaux sur la conduite de la politique extérieure est indéniable depuis la guerre du Vietnam. Les principaux networks ont par exemple la capacité d'attirer l'attention du public américain sur tel ou tel sujet de politique étrangère. Les prises de position partisans ne sont pas rares comme lors du conflit iraquien. Le journalisme peut alors perdre tout esprit critique et le message se transformer alors en simples slogans.

¹⁹² MICHELOT Vincent, « Les mécanismes décisionnels de la politique étrangère américaine », Questions internationales, La documentation française, N°3 septembre-octobre 2003, p57-65.

L'Internet rivalise de plus en plus avec les réseaux traditionnels, véhiculant parfois une analyse « alternative » plus critique de l'information.

Dans ce monde anglo-saxon qui ne subit pas l'information comme une contrainte, mais la place au cœur de l'activité politique, l'exécutif utilise naturellement les médias pour défendre sa politique, sans aucune inhibition de « manipulation », ne se sentant limité que par cette horreur – officielle – du mensonge qui caractérise la vie publique américaine. Les agences gouvernementales passent des accords de troc de bonnes pratiques avec la presse : en échange d'un accès privilégié à l'information, les journalistes la répercutent. Ainsi au Pentagone comme au Département d'État des réunions informelles régulières entre hauts responsables et journalistes sont la règle.

La fuite organisée est un moyen ordinaire de pression ou d'alerte de l'opinion à propos d'une préoccupation du gouvernement, voire même d'un simple courant en son sein. Les journalistes « embedded » dans les unités en opération comme ceux accompagnant le président en déplacement sont largement dépendants de la logistique déployée par l'administration, en un échange « win-win » qui apparaît comme un honnête commerce entre professionnels plutôt que comme l'achat de l'un par l'autre.

Le président entretient avec les médias et l'opinion publique des relations interactives dans lequel les rapports de force sont sans cesse bouleversés. Une opinion favorable au président est un antidote efficace contre les velléités d'un Congrès partisan. À l'inverse, une perte de popularité auprès du peuple américain engendre des difficultés dans les rapports avec le Congrès, la presse ou les lobbies et réduit la marge de manœuvre présidentielle.

Dans ce monde de la communication, les messages doivent être simples et contrastés. L'image du président, renforcée en période de crise ou de guerre, se prête à cette netteté. Pour simplifier l'information, il jouera principalement sur les registres de l'idéalisme patriotique et du moralisme démocratique ; l'ennemi désigné est démonisé dans un souci de contraste le plus lisible possible entre le Bien et le Mal. Mais la crise passée, à l'heure des comptes le contraste peut s'inverser au détriment du président ; nous étudierons plus loin dans quelle mesure l'après guerre en Iraq pourrait connaître de tels retournements, et les conséquences que pourrait en subir la doctrine préemptive.

742 Les think tanks

A côté des universités traditionnelles et de revues de très haute tenue, le débat d'idées est alimenté en partie par la spécificité américaine que constituent les think tanks, les « réservoirs à idées ». Comblant un vide entre une recherche universitaire parfois trop théorique et un monde de l'entreprise soumis à la pression du marché, ces centres de réflexion sont la manifestation du lien très fort qu'établit le pragmatisme américain entre la pensée et l'action.

Dirigée par un personnel politique souvent issu de l'entreprise, en tous cas du pays réel, et par une haute fonction publique qui n'a pas les prétentions conceptuelles que peut donner dans d'autres pays une sélection élitiste, l'administration américaine manifeste en permanence, comme les directions d'entreprises, une égale humilité à l'égard du réel comme des idées. Pour mieux comprendre le réel, ils n'ont aucune honte à se tourner vers ces universités sans étudiants, financées par le public (contrats d'études avec l'État), le privé (entreprises), les lobbies (fondations) et les partis.

La recherche y est orientée vers l'action par les différents commanditaires, même si le contenu échappe - théoriquement - à tout contrôle. Bien entendu ce terme d'action recouvre les plans politiques de l'administration, mais aussi les projets économiques des entreprises ou encore la stratégie électorale des partis et de leurs ténors. L'argent qui se mêle pour faire vivre les think tanks est ainsi une bonne image de la fusion des courants d'intérêts qui fait la vie politique, économique et intellectuelle américaine.

Les savoir-faire et les projets des think tanks diffèrent en matière de politique étrangère. Certains se contentent d'apporter une expertise alors que d'autres se proposent d'influencer véritablement le débat politique, en fournissant un véritable programme aux décideurs (advocacy think tanks). Les productions écrites comme les livres, les rapports, les articles et tribunes dans des revues et journaux prestigieux, sont des moyens d'influence à des degrés divers. Plus globalement les réseaux entre think tanks constituent un vivier alimentant en permanence le débat d'idées.

Enfin les passerelles sont fréquentes entre l'Administration, les entreprises privées et les think tanks. Il n'est pas rare de retrouver aux plus hauts sommets du gouvernement (NSC, Pentagone, Département d'État) les anciens théoriciens d'une école particulière des relations internationales. L'influence du courant académique ainsi représenté est alors très forte sur les questions de sécurité et de politique étrangère.

C'est dans ce vivier de très haute tenue mais qu'aucune éthique intellectuelle ne régule, sinon une impitoyable loi du marché des idées, qu'a mûri et qu'est née, au sein des think tanks néoconservateurs, la formulation de la doctrine d'action préemptive telle qu'exprimée par la NSS 2002. Une bataille des idées identique l'y remettra sur le grill, selon l'issue de la guerre en Iraq.

743 Les intérêts particuliers

Groupes de pression ou d'intérêts particuliers, les « lobbies » sont reconnus et encadrés par la loi (¹⁹³). Ils répondent en partie au vide idéologique des formations politiques auxquelles ils apportent un supplément d'âme. Les lobbies économiques sont parmi les plus puissants. Internationalistes et libre-échangistes, les groupes de pression de l'industrie sont proches de la tendance non idéologique du parti Républicain. Même si des grands noms de la finance et des affaires ont rejoint le camp démocrate, celui-ci est principalement soutenu par les syndicats, de plus en plus protectionnistes, et plus friands de garanties concrètes que de débats d'idées, fussent-ils sociaux.

Le complexe militaro-industriel joue également un rôle dans la définition de la politique extérieure, car non seulement il regroupe les industriels de l'armement mais également les militaires du Pentagone (l'éthique du « pantouflage » étant particulièrement mal régulée) et certains parlementaires, notamment ceux dont la circonscription abrite des établissements militaires ou de l'industrie de défense. D'autres lobbies sont structurés autour de thèmes spécifiques comme les croyances religieuses, les projets humanitaires ou diverses conceptions des droits de l'homme. Certains groupes tentent d'influencer la politique extérieure américaine dans un sens plus moral et une optique tiers-mondiste, à des degrés divers cependant. La frontière est parfois floue entre advocacy think tanks et établissements lobbyistes.

¹⁹³ Les Etats-Unis d'aujourd'hui, op.cit.

Les groupes dits « ethniques » constituent la troisième grande catégorie de lobbies. Ils sont souvent accusés de double allégeance, entre les États-Unis d'une part et leur pays d'origine d'autre part. Le lobby juif (¹⁹⁰) de politique étrangère, notamment l'AIPAC (American-Israel Public Affairs Committee), est l'exemple le plus connu et source de nombreuses polémiques sur l'importance de son influence supposée. Il se distingue des autres lobbies ethniques par sa capacité de mobilisation et de cohésion d'une grande partie de la communauté juive américaine, et surtout par les moyens financiers qu'il tire de la présence de la communauté juive à Wall Street.

Les moyens d'influence sur la politique étrangère sont variés bien que celle-ci fasse l'objet de moins de pressions que les affaires intérieures. L'influence peut s'effectuer soit par le vote, l'argent ou les réseaux, voire les trois à la fois. Compte tenu de la sociologie électorale américaine caractérisée notamment par un fort taux d'abstention, les victoires sont largement tributaires des capacités de mobilisation – ou de neutralisation – des électeurs, tant sur le plan local qu'au niveau national. Lors des primaires au sein des partis pour la désignation des candidats à l'élection présidentielle, des électors « ethnique » mobilisés par les lobbies font pencher régulièrement la balance. Tous les marchandages sont alors possibles, notamment financiers.

L'argent est ainsi le deuxième outil car les coûts des campagnes électorales ont connu une croissance déraisonnable (marketing politique, spots télévisés). Les impétrants sont donc tributaires des bailleurs de fonds. D'après un fin connaisseur de la vie politique américaine (¹⁹⁴), les lobbies achètent au sens marchand du terme les voix des Sénateurs et des Représentants. L'aide financière est ostensible surtout à l'approche d'un vote important au Congrès. Dernier levier d'influence, les réseaux ayant pignon sur rue dont le nombre est estimé à 30 000 à Washington. Leur activité est à la croisée de celle des cabinets d'avocats, des attachés parlementaires et des entreprises de relations publiques.

Au-delà de ces moyens, l'efficacité d'un lobby réside principalement dans sa capacité à les utiliser de façon cohérente. En outre son action peut être menée en s'alliant avec d'autres groupes de pression. Il doit en effet éviter leur opposition éventuelle et instaurer un rapport de force favorable, sous peine de bloquer la situation. Les dirigeants politiques jouent de ces rivalités en se posant en arbitre. L'idée de lobbies faisant la politique du pays doit donc être relativisée. Leur influence respective est contrecarrée par celle des autres groupes de pression. Ils ne sont que des acteurs parmi d'autres du processus décisionnel.

* *

*

¹⁹⁴ Le regretté Aram Kevorkian, élevé comme jeune immigrant dans un quartier juif de Philadelphie, camarade d'Harvard des plus grands noms de l'intelligentsia juive américaine. Dans une interview du 15/12/2003 notre interlocuteur a estimé (avec peut-être quelque excès d'enthousiasme) l'influence réelle de ce lobby à 90% des Sénateurs et à 75% des Représentants. Selon lui, le lobby juif ou pro-israélien fournit une aide financière directe à n'importe quel candidat même s'il n'y a aucune communauté juive parmi les électeurs concernés (États du Middle West par exemple). En échange l'élu doit voter dans le sens souhaité. Lui-même membre d'une minorité ethnique américaine en recherche d'influence, ses observations ne doivent pas être prises comme une critique antisémite mais au contraire une marque d'admiration, voire d'envie respectueuse.

C'est bien une telle convergence de lobbies, profitant de la crise du 11 septembre, qui a permis la naissance de la doctrine de l'action préemptive, et surtout sa concrétisation en Iraq. La question qui nous est désormais posée est celle de savoir si l'issue de cette guerre renforcera ou au contraire défera une telle convergence, selon qu'elle apparaîtra ou non favorable aux intérêts de tous et de chacun.

Grâce au dosage des checks and balances, les précautions ne manquent pas, dans la Constitution américaine et dans sa pratique, pour empêcher les hommes politiques fédéraux de nuire aux libertés et aux intérêts des États fédérés et des citoyens. Ceci est cependant moins vrai en matière de politique étrangère et de sécurité extérieure, où ces intérêts sont supposés convergents et ces libertés moins menacées, ou devant s'effacer devant des dangers communs. Le président des États-unis occupe ainsi une position centrale surtout en temps de crise et son leadership est essentiel pour rallier l'opinion.

Il est donc incontestable, et il ne fut pas contesté, qu'il lui revenait de décider dans l'urgence puis de fixer la doctrine de la réaction de l'Amérique face aux attentats du 11 septembre : ce fut la NSS de septembre 2002. L'engagement en Iraq suscita plus d'interrogations, mais le pragmatisme nationaliste (à moins que ce ne soit un nationalisme pragmatique) les fit taire.

C'est pourtant ce débat de fond qui reprendra à l'heure des comptes, et c'est sur lui que le chapitre suivant portera notre attention.

Chapitre 8.

La préemption et la question iraquienne dans le débat public

La doctrine préemptive et ses implications politico-stratégiques illustrent les rapports de forces entre les différents acteurs de la politique étrangère américaine. Les réactions à son irruption dans le débat politique permettent d'étudier certaines interactions entre entités institutionnelles ou privées, au-delà des mécanismes de pouvoir examinés précédemment.

En fait, nous l'avons vu, il n'y a pas eu véritablement de débat sur la NSS tant dans la presse qu'au niveau politique, elle est restée confinée à un cercle restreint de spécialistes. La Nouvelle Stratégie de Sécurité a été présentée officiellement en septembre 2002 par le président Georges W. Bush, alors que la perspective d'une intervention en Iraq avait déjà occupé l'espace médiatique, notamment depuis le discours à l'ONU du 12 septembre.

Il y a donc eu confusion entre les deux thèmes, l'action militaire en Iraq venant en quelque sorte illustrer la préemption, à moins que cette dernière ne justifie la guerre. Spéculer pour ou contre l'application de la doctrine préemptive revenait à prendre position pour ou contre la guerre, et il semblait trop tard pour être contre la guerre. La politisation du débat sur la guerre n'a pas permis celui sur la préemption.

Ceci est illustré par le fait que l'influence du courant dit des « néo conservateurs » aura été décisive tant dans l'élaboration de la préemption ainsi que dans le déclenchement de l'opération Iraqi Freedom en 2003. Le débat sur la guerre aura d'ailleurs à cette occasion éclairé les luttes de pouvoir entre les principaux acteurs du jeu bureaucratique : Département d'État versus Département de la Défense ; structure civile versus structure militaire au sein du DoD. ; CIA versus DoD. Les interactions entre la présidence et l'opinion publique, médiatisées par la presse, montrent un président affirmant son leadership et balayant les critiques sur les risques d'une guerre préemptive appliquée à l'Iraq.

81. L'influence prépondérante du courant néo conservateur

Dans le chapitre précédent nous avons tenté de montrer la place prépondérante d'experts en matière de politique étrangère et de stratégie, surtout lorsqu'ils parviennent aux leviers de commande. Dans le cas de la doctrine préemptive, l'influence des think tanks conservateurs est indéniable car ses membres les plus connus, qui ont passé huit ans dans l'opposition à réfléchir, souvent après une longue carrière alternant réflexion et action sur ce registre, accèdent ou retournent au pouvoir avec le président Bush.

L'étude de ce courant ainsi que celle de ses mécanismes d'influence est importante pour mesurer la pérennité et l'évolution prévisibles de la doctrine préemptive dont ils sont en grande partie à l'origine, ainsi que sa mise en œuvre : elles sont en effet liées à la pérennité et à l'évolution de l'influence des neo-cons dans la vie politique américaine.

811 Qui sont les néoconservateurs ?

Les néoconservateurs appartiennent à un mouvement d'origine démocrate. Leurs thèses sociales du début passent progressivement, sans disparaître, au second plan d'une attention se focalisant peu à peu sur le souci d'une défense musclée de la démocratie dans le monde. Le mouvement se présente dès les années 60 comme une réaction à la dérive « liberal » du parti démocrate, celle d'anticommunistes s'opposant à la contre culture gauchiste. Lors des années 70, ce courant d'intellectuels est rejoint par des universitaires et des hommes politiques démocrates inquiets de la politique de détente (les Jackson Democrats).

Le « Committee on the Present Danger » ⁽¹⁹⁵⁾ créé en 1976 pour ouvrir les yeux des Américains sur la réalité du surarmement soviétique, établit une passerelle entre ces faucons démocrates et les républicains. Ils soutiennent la candidature du républicain Reagan en 1980 et 1984 (les Reagan Democrats). Ils se distinguent cependant de nombreux conservateurs en prônant une action volontariste de l'État fédéral, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur notamment en matière sociale.

C'est également à cette époque que se noue une alliance privilégiée entre les néoconservateurs et Israël, alliance vue comme une lutte de la démocratie contre les autoritarismes arabes. Le néo conservatisme inspire fortement la politique étrangère du président Reagan. Les partisans d'un tel courant sont bien entendu tenus à l'écart du pouvoir sous Clinton mais également sous le président G.H. Bush, le père de l'actuel président.

Il réapparaissent avec l'élection de Bush junior en 2000 et se retrouvent nombreux dans les allées du pouvoir (Paul Wolfowitz secrétaire adjoint à la Défense, Lewis Libby, John Bolton, Elliott Abrams ainsi que Richard Perle). Ils constituent une force essentiellement intellectuelle, dont les idées sont défendues par des journaux (Weekly Standard, Wall Street Journal), des télévisions (Fox News du magnat Rupert Murdoch) et des centres de recherche (American Enterprise Institute, Project for the New American Century, Manhattan Institute for Policy Research). Robert Kagan, William Kristol ou Charles Krauthammer en sont les représentants emblématiques ⁽¹⁹⁶⁾.

Ces « nouveaux néo conservateurs » sont de véritables hommes de droite et non d'anciens trotskistes comme leurs prédécesseurs des années 60. La nébuleuse néo conservatrice a su développer un réseau influent ayant accès à des sources importantes de financement. Les démocrates et autres opposants aux idées néo conservatrices n'hésitent pas à parler de « vaste conspiration d'extrême droite », déjà dénoncée en son temps par Hillary Clinton en pleine affaire Lewinski.

¹⁹⁵ VAÏSSE Justin, Qu'est-ce que le néo conservatisme ?, Etude CAP, novembre 2003. Ces paragraphes doivent beaucoup à cette remarquable étude (non diffusée).

¹⁹⁶ HAGAN Joe, « President Bush's Neoconservatives were spawned right here in N.Y.C., New Home of the Righth-Wing Gloat », New York Observer, April 25, 2003.

812 Une approche idéologique

Nostalgiques de l'ère Reagan en matière de politique étrangère, les neo-cons entendent pérenniser la situation qu'ils estiment due à la présidence de leur idole : une Amérique devenue l'unique superpuissance. Celle-ci ne doit pas accepter l'apparition de compétiteurs remettant en cause son hégémonie. Sur fond de messianisme démocratique et de moralisme, l'Amérique doit promouvoir ses intérêts à travers le monde. Les néo-conservateurs ont développé le concept d'« empire bienveillant » afin de réconcilier les bons sentiments leurs concitoyens avec l'idée que les États-unis étaient malgré tout un empire.

L'Amérique est bonne et mérite son rôle d'hégémon⁽¹⁹⁷⁾; mieux, elle le doit au monde. Elle ne doit cependant pas non plus hésiter à utiliser la force militaire de façon unilatérale en évitant d'être empêtrée dans le carcan du multilatéralisme, représenté notamment par l'ONU. La primauté des États-unis et surtout leur sécurité ne doivent aucun respect aux infirmités du droit international. Contrairement à une tradition bien établie d'approche pragmatique des problèmes internationaux, la nouvelle politique de sécurité est empreinte d'idéologie.

813 Les fils de la dissuasion⁽¹⁹⁸⁾

Il est également important de noter que nombre de ceux qui sont idéologiquement « néo-conservateurs » sont aussi, et par ailleurs, membres de l'école qui, de Albert Wohlstetter à Paul Wolfowitz, ont réfléchi pendant quarante ans aux questions de dissuasion, principalement au sein de la Rand Corporation : l'URSS ne risque-t-elle pas de nous frapper par surprise ? Dans ce cas, pourrions-nous garantir la survie des moyens de riposte ? N'est-il pas préférable de frapper en premier ? Mais alors saurons-nous priver l'adversaire de toute capacité de riposte ?

Cette école (« the best and the smartest ») avait tenté de transposer à la guerre au Vietnam ses raisonnements sur l'absurde nucléaire, entraînant les États-unis dans le désastre que l'ont sait. Il est difficile de ne pas faire l'analogie, tant avec la théorie de préemption qu'avec l'engagement en Iraq.

Au sein de la nouvelle Administration ils ont développé une vision plus anxieuse de la situation géostratégique (nécessité de réarmer, bouclier antimissile). Le concept de frappes préemptives et/ou préventives en cas de menaces imminentes entre dans cette problématique sécuritaire. La théorisation de la doctrine préemptive dès le début des années 90 par Paul Wolfowitz⁽¹⁹⁹⁾, rejetée par Bush père, devient officielle en 2002 avec la NSS. Les « faucons » dominent car le 11 septembre semble valider tragiquement leur analyse des menaces.

¹⁹⁷ MELANDRI Pierre, « L'empire américain après le 11 septembre 2001 », Les Etats-Unis et le reste du monde, Hérodote, revue de géographie et de géopolitique ; N°109 ; 2^e trimestre 2003 ; p17-35.

¹⁹⁸ KHURRAIM Hussain, « Neocons : The men behind the curtain. », Bulletin of the Atomic scientists, November-December 2003.

¹⁹⁹ Au sein de la Defense Planning Guidance ; cf partie A.

814 L'influence des néo conservateurs : réalité ou fantasme ?

Les critiques sont virulentes concernant cette influence des néo conservateurs, jusque dans les cercles les plus élevés du pouvoir et, bien entendu, dans l'opposition. Le pragmatisme posé de Colin Powell, en outre représentant silencieux de la minorité noire, supporte douloureusement des thèses mieux comprises par un sud extrémiste. Howard Dean, le candidat malheureux à l'investiture démocrate, a affirmé que « le président Bush a été kidnappé par son entourage néo conservateur ». Les observateurs de la vie politique américaine sont loin d'être d'accord cependant sur la part de cette influence. Prépondérante pour les uns, pour d'autres les néo conservateurs ne sont qu'une des trois branches politiques qui animent l'administration Bush. Les deux autres sont de simples « nationalistes » représentés par le vice-président Richard Cheney et le secrétaire à la défense Donald Rumsfeld ; les « traditionnels » étant symbolisés par le chef de la diplomatie ⁽²⁰⁰⁾.

L'administration Bush comporte en effet un noyau non négligeable de réalistes modérés, républicains dans la lignée de Kissinger (gestion intelligente de l'équilibre des puissances dans un sens qui préserve les intérêts américains).

En outre, le néo conservatisme n'est ni un mouvement organisé ni une école de pensée monolithique. Ses membres n'ont pas pris en otage la diplomatie américaine même s'il y a bien des représentants au sein du gouvernement américain. Accusés également d'être pro-Israéliens (dans sa variante pro-Likoud) car beaucoup de néo conservateurs sont juifs, ils dénoncent une certaine forme d'antisémitisme déguisé. Ils font remarquer que les plus vigoureux partisans d'Israël se recrutent plutôt parmi les républicains de la mouvance intégriste chrétienne ⁽²⁰¹⁾. Les intellectuels juifs américains sont de toute façon aussi nombreux dans le camp adverse. En outre, l'opinion publique américaine a toujours été plus favorable à Israël qu'envers les Palestiniens dans un rapport de 4 à 1, quelle que soit l'école de pensée au pouvoir ⁽²⁰²⁾.

La force des néo conservateurs réside dans le fait qu'ils ont préparé le terrain culturel et conceptuel pour un président persuadé de la mission spécifique de l'Amérique. L'approche idéologique rencontre la dimension religieuse prégnante chez Georges W. Bush. Celui-ci se dit born again Christian car il a redécouvert la foi tardivement. Les attentats du 11 septembre font le reste pour favoriser la synthèse entre les différents courants de pensée au sein de la Maison-Blanche. Le consensus « internationaliste » auparavant en vigueur éclate, l'analyse jusque là marginale des néo conservateurs devient prédominante.

²⁰⁰ HAINE Jean-Yves, Les États-Unis ont-ils besoin d'alliés ? ; Payot, 2003.

²⁰¹ Notamment les Baptistes qui estiment que le retour définitif d'Israël sur la terre promise est une condition de la reconnaissance par les juifs de Jésus comme le Messie de l'Ancien testament. Mais les Baptistes constituent justement un courant ou du moins un allié influent du néo conservatisme.

²⁰² Un sondage de l'institut Gallup de février 2003 donne 58% d'opinions favorables pour Israël contre seulement 13% pour les Palestiniens. Cité par Robert J.Lieber, « The Neoconservative Conspiracy Theory : Pure Myth ».

Malgré les différences avec la droite fondamentaliste chrétienne, il y a une alliance tactique avec les néo conservateurs par l'intermédiaire du président. La politique étrangère des États-unis prend alors une rhétorique quasi religieuse (le Bien contre le Mal). Les nuances restent cependant réelles entre un Wolfowitz voulant exporter la démocratie par la force, un Cheney pensant en termes de sécurité des approvisionnements américains ou un Rumsfeld en termes de géostratégie⁽²⁰³⁾. L'Iraq devient le laboratoire de la nouvelle doctrine sur fond d'impératifs géopolitiques et de volonté de terminer le travail inachevé de 1991.

A travers le débat sur la place et l'influence des néo conservateurs dans l'élaboration de la préemption et la conduite de la guerre en Iraq, on retrouve ni plus ni moins la compétition classique entre les différentes tendances au sein d'une administration. Le président prend ses décisions après avoir pris connaissance des différentes options présentées par ses conseillers. Pour le moment, les néo conservateurs ont largement le dessus ; cette influence survivra-t-elle à la guerre en Iraq ?

82. Les rivalités bureaucratiques autour de la préemption et de l'engagement en Iraq

Au-delà de l'idéologie, l'impact du jeu bureaucratique sur la prise de décision est indéniable, car la politique étrangère est souvent le résultat d'une compétition entre départements et agences pour le contrôle de missions et de budgets afférents. D'ailleurs, un des travaux parfois demandés aux think tanks est de développer une stratégie bureaucratique visant à faire aboutir un objectif idéologique. Du fait du relatif désintérêt du Congrès vis-à-vis des problèmes extérieurs, la véritable opposition aux choix de politique étrangère se situe souvent au sein de l'Exécutif, en une sorte de système interne de checks and balances.

La politique extérieure et de sécurité est ainsi le fruit de la somme d'intérêts diffus parfois contradictoires, obtenus après d'âpres négociations et marchandages entre les acteurs gouvernementaux, chaque organisation défendant son point de vue et non celui dicté par l'intérêt national. Les prises de décision sont ainsi déterminées par une vision organisationnelle : le Pentagone (du moins ses civils) favorise l'action de force (néanmoins au moindre coût, au grand dam des militaires) et donc la préemption, alors que le Département d'État préfère l'action diplomatique, qui porte plutôt en elle une stratégie diplomatie préventive ou d'action militaire en réaction.

Outre l'éternelle tension entre civils et militaires, le débat a ici été réduit au triangle de fer qui conduira à l'engagement en Iraq : Département d'État contre Département de la Défense et Département de la Défense contre CIA, conduisant souvent à une alliance silencieuse entre la CIA et le département de la défense, le tout arbitré par un NSC dépassé dans son rôle d'arbitre et un président qui, nous le verrons au paragraphe suivant, saura prendre ses responsabilités.

²⁰³ PARMENTIER Guillaume, « Le débat interne sur le rôle des Etats-Unis dans le monde », Questions internationales, La documentation française, N°3 septembre-octobre 2003, p30-36.

821 Département d'État versus DoD

Le penchant naturel vers le multilatéralisme au sein du Département d'État, ne pouvait que rendre les diplomates circonspects ⁽²⁰⁴⁾ envers une approche fondée uniquement sur l'emploi de la force militaire (hard power) au détriment du soft power ou capacité d'influence. Colin Powell, tout aussi soucieux des intérêts américains que Donald Rumsfeld, exprime la crainte d'un fort ressentiment chez les Alliés traditionnels en réaction à un unilatéralisme perçu comme agressif. Cette prise en compte de la communauté internationale se manifeste par le souci de donner un cadre juridique à l'intervention. Il s'agit en outre de limiter les dégâts politiques éventuels d'une application incomprise de la nouvelle stratégie de sécurité.

La présence d'Elizabeth L.Cheney, fille du vice-président, en charge de la politique économique au Moyen-Orient ⁽²⁰⁵⁾ contribue également à geler le débat sur la politique en Iraq au sein du Département d'Etat ⁽²⁰⁶⁾.

L'échec du secrétaire d'État au sein du Conseil de sécurité de l'ONU mettra un terme temporaire à l'approche multilatérale de la crise iraquienne, au profit des faucons du Pentagone et de la vice-présidence. L'affrontement sur les principes entre les deux administrations se traduira évidemment par des oppositions dans les choix décisionnels. Ainsi le Département d'État, s'estimant en charge de l'après guerre, débutera la planification de la reconstruction de l'Iraq dès le printemps 2002.

Ce sera l'occasion des premiers affrontements avec le DoD qui lui aussi met en place une équipe de planification, composée de civils et dirigée par le sous-secrétaire à la Défense Douglas Feith ⁽²⁰⁷⁾. Les conclusions sur l'avènement rapide de la démocratie en Iraq ou la légitimité politique d'Ahmed Chalabi, leader de l'opposition iraquienne soutenu par le DoD, divergent profondément.

L'arbitrage du président fin 2002 en faveur de Colin Powell n'empêche nullement Donald Rumsfeld de reprendre à zéro la planification de la sortie de crise huit semaines avant le début des opérations en la confiant à Jay Garner. Ordre lui est donné, lui et sa poignée d'ignorants absolus du Moyen orient, d'ignorer les conclusions de l'équipe du Département d'État qui fait travailler depuis un an une armée d'arabisants ! Les critiques traditionnels du nation building se retrouvent donc en charge du dossier sans en avoir les compétences et encore moins l'appétence.

Les résultats, notamment les premières décisions de Jay Garner seront catastrophiques, et ce point ne passera pas inaperçu lorsqu'il faudra solder les comptes de la guerre.

²⁰⁴ A l'exception notable de John Bolton, Undersecretary of State, partisan de la guerre en Iraq.

²⁰⁵ Elle est Deputy Assistant Secretary of State for Near East Affairs.

²⁰⁶ Dreyfuss Robert, « The Pentagon Muzzles the CIA », The American Prospect, vol. 13 no. 22, December 2002.

²⁰⁷ Rieff David, interview du 14 novembre 2003.

822 Pentagone : Civils versus militaires

Les tiraillements à propos de la nouvelle stratégie de sécurité et de ses développements se rencontrent également au sein du DoD entre structures civiles politiques et autorités militaires. On assiste à une véritable guérilla entre les civils du Pentagone autour de Rumsfeld et la bureaucratie militaire réticente à toute révolution doctrinale, se traduisant notamment par une réorganisation des commandements et une transformation radicale du style de management. La mise en œuvre opérationnelle de la doctrine préemptive s'inscrit dans la droite ligne de la révolution dans les affaires militaires ou RMA. Elle met l'accent sur la projection requérant des forces plus mobiles et plus réactives. A terme les forces conventionnelles, surtout terrestres, héritées de la guerre froide sont promises à une cure d'amaigrissement. Le débat sur la doctrine reste purement interne.

Le patron du DoD semble dans un premier temps perdre la partie face aux fortes résistances de la haute hiérarchie militaire et n'obtient que l'abandon d'un programme d'armement (le Crusader, obusier d'artillerie au nom prémonitoire). Il est donné démissionnaire avant que le 11 septembre et la brillante campagne d'Afghanistan ne le remettent en selle ⁽²⁰⁸⁾. La préparation de l'opération Iraqi Freedom est également l'occasion de conflits avec certains chefs militaires, notamment ceux de l'armée de terre. Le chef de l'Army, le général Shinseki, qui avait largement engagé la réforme proposée par Donald Rumsfeld, deux ans avant l'arrivée de ce dernier au pouvoir, réclame néanmoins pour l'Iraq des effectifs largement supérieurs à ceux envisagés. Son obstination conflictuelle avec le Secrétaire d'État le conduit à avancer son départ à la retraite. Cette démission déguisée et surtout le choix de son successeur montrent le poids du patron du DoD face à la haute hiérarchie militaire.

La victoire rapide sur le régime de Bagdad semble confirmer la justesse des analyses et la validité des choix opérationnels de Rumsfeld. Il peut donc reprendre au printemps 2003 sa politique de réorganisation du Pentagone en s'opposant une fois de plus aux généraux de l'Army qui depuis deux ans critiquent ses projets. La nomination comme Secrétaire à l'Army de James G. Roche ⁽²⁰⁹⁾, ancien de la Navy et précédemment Secrétaire à l'Air Force, est vécue comme une provocation qui pèsera lourd si les difficultés en Iraq devaient un jour ouvrir la porte à des règlements de compte. James G. Roche ayant été étroitement associé au groupe d'étude (le Net Assessment) chargé de penser la RMA, c'est toute la pensée rénovatrice de l'outil militaire qui pourrait dans cette hypothèse être touchée.

La volonté réformatrice de Rumsfeld engendre également des tiraillements avec le Congrès. Sur les quarante sept postes du Pentagone soumis à confirmation du Sénat, le Secrétaire à la Défense voudrait en soustraire trois, dont le secrétaire adjoint aux Réserves, domaine électoralement sensible s'il en est aux États-unis ⁽²¹⁰⁾.

²⁰⁸ M. Schlumberger, Mme Scott, Col. Got et M. Campagnola, Délégation aux Affaires Stratégiques, interview du décembre 2003.

²⁰⁹ Kaplan Fred, « Rumsfeld's Man ; Why generals will fight the new secretary of the Army », <http://slate.msn.com>, May 6, 2003.

²¹⁰ Scarborough Rowan, « Rumsfeld seeks to cut three top posts », The Washinton Times, January 2003.

823 DoD versus CIA

La préemption repose en grande partie sur l'existence de renseignements fiables portant sur les menaces. En effet, si conduire une guerre en réaction à une agression nécessite de disposer de renseignements sur l'agresseur, il est au moins une information qui n'est pas nécessaire : celle établissant l'agression proprement dite, car elle est alors actuelle et non équivoque. Au contraire, prévenir ou préempter l'agression exige de percevoir la menace et de la démontrer pour convaincre de la nécessité et de la légitimité de frapper en premier. L'effort indispensable en matière de renseignement apparaît dès le préambule de la NSS et est développé dans le corps du document ⁽²¹¹⁾.

La communauté du renseignement a donc été partie prenante dans le débat et n'a pas échappé aux frictions entre ses différentes composantes. On retrouve le DoD opposé cette fois à la CIA. La recherche d'ADM ou de liens entre le terrorisme islamique et l'État Iraquien pose à nouveau la question du partage des responsabilités dans la recherche et l'analyse du renseignement. Qui doit être leader : la CIA ou les services de renseignement du Pentagone ?

Ce débat récurrent est illustré par la crise iraquienne. Le Pentagone applique une pression constante sur la CIA pour qu'elle apporte les preuves demandées venant conforter les plans de guerre.

Cette démarche entre dans le cadre d'une offensive plus large des milieux néoconservateurs contre l'expertise des questions moyen-orientales par les administrations traditionnelles. Le Pentagone n'échappe pas aux critiques car les analystes « maison » professionnels partagent largement les conclusions de leurs collègues des autres administrations. Mais les critiques sont principalement focalisées sur la CIA. Richard Perle, proche conseiller de Rumsfeld, l'accuse par exemple d'être pour le status-quo en Iraq par peur atavique de prendre des risques ⁽²¹²⁾.

L'Agence centrale de renseignement se montre en tout cas pour le moins dubitative concernant les informations fournies par le Congrès National Iraquien (CNI) regroupant une bonne partie des opposants iraqiens et choyés par le Pentagone et les néoconservateurs. Devant ces réticences et profitant de ses énormes moyens techniques, humains et financiers, le Pentagone crée sa propre cellule de renseignement sur l'Iraq et les ADM. Ce bureau parallèle est confié au sous-secrétaire d'état en charge de la stratégie, Douglas J. Feith d'obédience néo conservatrice qui avait auparavant dirigé l'Office of Strategic Influence ⁽²¹³⁾. La nouvelle cellule constitue une sorte de Team-B fournissant à Rumsfeld les éléments lui permettant de contredire les analyses timorées de la CIA (la Team-A).

²¹¹ Chapter V – Prevent our enemies of threatening us, our allies and our friends with weapons of mass destruction page 14.

²¹² DREYFUSS Robert, « The Pentagon Muzzles the CIA », *The American Prospect*, vol. 13 no. 22, December 2002.

²¹³ Ce bureau créé par Rumsfeld après le 11 septembre avait pour mission de conduire des « opérations d'information ». La divulgation de fausses informations, si nécessaire, était clairement envisagée. Face aux nombreuses critiques et autres accusations de propagande, l'Office of Strategic Influence est supprimé dès février 2002.

Le vice-président Cheney crée également à son niveau un shadow cabinet, confié à son directeur de cabinet Lewis Libby lui aussi néoconservateur patenté. Ce petit NSC clandestin alimente le débat dans le sens souhaité par les faucons de l'administration. La politisation du renseignement vient court-circuiter les processus habituels, l'information est exploitée afin d'abonder dans le sens de l'opinion des décideurs.

Militarisation de la politique étrangère américaine et politisation du renseignement seront les deux caractéristiques de la lutte bureaucratique qui présidera à la préparation et à l'engagement de la guerre en Iraq.

83. Le leadership du président Bush en action

Mal élu en 2000 (son adversaire démocrate le devance en voix sur le plan national) le président affronte une crise de légitimité larvée. Il ne semble pas parti pour laisser le souvenir d'un président qui marque son époque. Le 11 septembre bouleversera la donne.

Cette crise construira ou révélera une stature du président qui saura entraîner l'opinion et la presse derrière ses décisions, faisant taire les doutes de certaines des structures les plus solides de la Nation. Les actions qu'il entreprendra seront quasi-unanimement soutenues et, avec elles la doctrine qu'elles portent en filigrane, qui ne fera de ce fait l'objet d'aucun débat.

831 Le président d'un pays en guerre

Le 11 septembre 2001, les Américains changent d'époque. Par leur ampleur et les symboles qu'ils visent, les attentats ont des conséquences politiques et psychologiques incalculables dans l'opinion américaine. Le vainqueur incertain de l'élection peut soudain s'affirmer comme « le président d'un pays en guerre ». Le réflexe d'unité nationale (rally-round-the-flag) joue à plein et se traduit par un soutien quasi unanime dans la lutte contre le terrorisme. Prévenir un nouveau 11 septembre est devenu la priorité stratégique pour le président Bush comme pour le pays. Cette option est à l'origine du tournant majeur dans la politique extérieure et de sécurité américaine, notamment son volet préemptif et sa détermination à affirmer la souveraineté absolue des États-unis sous le couvert de sa sécurité nationale.

Le danger représenté par la prolifération des armes de destruction massive a été simplifié pour devenir la menace principale, brandie par les terroristes et les rogue states. L'action préemptive est présentée comme permettant de neutraliser les ennemis mortels de l'Amérique avant qu'ils ne puissent utiliser des ADM. Le président a joué sur différents ressorts psychologiques, la peur par exemple, pour la requalification des frappes de préventives en préemptives. La peur de l'étranger si lointain et si différent, la perception vague mais terrifiante de la menace, les humiliations passées des attentats (Beyrouth en 1983 ou ceux d'Al-Qaida avant 2001) mêlées à un sentiment de supériorité, constituent un terrain favorable dans l'opinion américaine.

Pour faire accepter la guerre en Iraq, Bush s'est également appuyé sur les sentiments nationalistes des Américains, après avoir utilisé la fibre patriotique pour l'Afghanistan. Il a commencé dans ses discours à sensibiliser l'opinion publique à la question iraquienne par une transition en biseau conduisant de la guerre en Afghanistan vers la guerre en Iraq en passant par toutes les guerres contre le terrorisme. Pourtant rien ne justifiait dans l'actualité une telle focalisation. Il a profité de la campagne des élections du mid term 2002 (renouvellement de la Chambre des représentants et d'un tiers du Sénat) pour poser les problèmes de sécurité au centre du débat national. Un après les attentats du 11 septembre et la campagne victorieuse contre les Talibans, il savait que le parti démocrate ne pouvait l'attaquer sur ce terrain.

Il manque encore un certain recul pour déterminer avec précision le style du président G.W. Bush. Son leadership semble cependant proche de celui de l'ancien président Ronald Reagan, à moins qu'il ne l'imité. Il appartient sans conteste à la catégorie des présidents idéologues. Affichant une foi inébranlable dans sa mission, la prise de décision apparaît déterminée. Le système de valeurs défendues par un président dicte une perception du monde qui privilégie les rapports de puissance et les intérêts nationaux. Initialement peu intéressé par les affaires extérieures et y manquant d'expérience, il délègue volontiers dans ces domaines, ce qui peut révéler une certaine dépendance intellectuelle de son entourage. Il a une entière confiance envers ses conseillers qui en retour le servent loyalement. Raillé par les Démocrates et considéré comme simplet par une partie de l'intelligentsia, Bush plaît en revanche à une part de l'Amérique profonde car il n'a pas une image d'intellectuel. Il apparaît plutôt comme le « regular fellow », le gars bien que l'on invite sans problème à sa table ⁽²¹⁴⁾.

Du président Reagan il tiendrait (ou imiterait avec bonheur) les capacités de chef d'équipe. Même s'il n'a ni la hauteur ni la profondeur de vue des grands « présidents prophètes » dont s'enorgueillissent les Américains, ni la compétence gouvernementale d'un Clinton, sa capacité à laisser son équipe débattre sans se désunir, puis à trancher et persister dans ses décisions sans faiblir, seraient la marque d'un président qui, pour ne pas avoir ces qualités intellectuelles que suspectent les Américains, aurait ce don qui les fascine : le leadership ⁽²¹⁵⁾.

Ce leadership a permis de surmonter les immenses difficultés de la lutte contre le terrorisme, sans que l'on sache vraiment si les difficultés construisent le personnage ou si elles le révèlent. Pour gouverner, le président a dû trancher, dans les débats de son administration, en faveur d'options qui seront difficiles à justifier si la sortie de crise iraquienne échoue. La véritable personnalité du président sera alors à nu, et la survie de la doctrine stratégique sera alors attachée à sa fermeté.

²¹⁴ KEVORKIAN Aram, interview du 15 décembre 2003. Cette image tranche avec celle de son adversaire démocrate John Kerry, archétype du patricien élitiste de la côte Est. Par exemple, son style vestimentaire est brocardé et qualifié d'euro péen voire de français !

²¹⁵ Bob Woodward, Plan of attack. Simon and Schuster, 2004.

832 Une opinion ralliée

Contrairement à une idée répandue par les médias et les hommes politiques, qu'ils soient américains ou étrangers, le désintérêt du public pour les affaires du monde est relatif. La minorité bruyante et agissante, isolationniste ou unilatéraliste, accapare l'attention des observateurs politiques qui font par conséquent de fausses inférences. À une écrasante majorité, les Américains se déclarent partisans d'une implication croissante de leur pays dans les affaires du monde ⁽²¹⁶⁾. Malgré la rhétorique unilatéraliste de l'Administration Bush avant le conflit iraquien, ils restent néanmoins attachés à des interventions menées dans un cadre multilatéraliste. Cette adhésion au multilatéralisme est pregnante, seule l'intensité a baissé.

Au-delà du choc traumatique, l'effet des attentats de New York et de Washington a été de renforcer l'intérêt de l'opinion publique pour les affaires extérieures et de sécurité à travers la lutte contre le terrorisme. La crainte d'une « balkanisation de l'Amérique »⁽²¹⁷⁾ née des clivages réels et profonds de la société, un des courants intellectuels dominant avant le 11 septembre, est balayée par le ralliement patriotique autour du président. Les records de popularité de Georges W. Bush l'ont efficacement protégé des Démocrates, au moins jusqu'à la fin du printemps 2003. Dans le doute à propos de la réalité de la menace iraquienne, de nombreux Américains font confiance au président : Al-Qaeda, Saddam Hussein et les ADM demeurent les différentes facettes d'un problème unique.

Au-delà du souci de ne pas gêner le président en guerre et de soutenir les boys, au-delà même de cette saine coopération aux projets de son pays qui caractérise la presse américaine, la majorité des médias a perdu tout esprit critique et repris pour argent comptant tous les arguments avancés par l'administration Bush. Leurs articles sont à leur tour cités par l'Exécutif ⁽²¹⁸⁾, pour vendre l'intervention à l'opinion. Beaucoup de journalistes font alors preuve de Jingoism, sorte de chauvinisme se traduisant par une attitude va-t-en-guerre.

833 Le ralliement de l'opinion fait taire les doutes des structures bureaucratiques

Le ralliement massif du peuple américain et des médias paralyse la plupart des leaders démocrates. Les plus opposés au recours unilatéral à la force sont ceux qui, en fin de carrière politique à l'image de l'ancien vice-président Al Gore, ne risquent plus rien sur le plan politique. Toute critique de l'action présidentielle en matière de sécurité et de politique étrangère peut être interprétée comme une atteinte à l'unité nationale à la sécurité des boys. Comme la guerre en Iraq, et grâce à elle, la doctrine préemptive échappe donc à tout débat contradictoire sérieux.

²¹⁶ Worldviews 2002, sondage commandé conjointement par le German Marshall Fund of the United States et le Chicago Council on Foreign Relations ; www.worldview.com.

²¹⁷ Les Etats-Unis d'aujourd'hui, op.cit.

²¹⁸ Ainsi le sous-secrétaire à la Défense, Douglas Feith, fera fuir vers le Weekly Standard des informations sur les liens entre al Qaida et Saddam Hussein, que cet hebdomadaire néoconservateur publiera ; cet article sera ensuite pris à témoin par Dick Cheney dans une intervention publique, bien que Georges Tenet ait fait savoir que ces informations étaient infondées.

La consultation du Congrès à propos de la Nouvelle Stratégie de Sécurité est inexistante. La préemption peut être perçue comme un blanc-seing permanent donné au président américain rognant le War Power Act. On assiste à un retour de la « présidence impériale » avec la création par exemple de tribunaux militaires d'exception au moyen de simples directives présidentielles. L'après 11 septembre fournit l'occasion d'élargir la marge de manœuvre du président face au Congrès.

L'opposition à la guerre est pourtant réelle, mobilisant au-delà des traditionnels pacifistes, anarchistes et autres progressistes. Elle fait descendre des centaines de milliers de manifestants dans les rues. La prudence initiale des intellectuels libéraux, craignant l'accusation d'antipatriotisme, laisse la place à une dénonciation véhémement des buts de guerre. Ils sont rejoints par ceux qui refusent une guerre injustifiée donc immorale, tout en se déclarant fermement patriotes (les « patriotes pour la paix »). La plupart des Eglises ont également pris position contre la guerre, sauf les baptistes du sud. Le Conseil National des Eglises (NCC) regroupant une cinquantaine d'églises baptistes, luthérienne et presbytériennes dont l'église méthodiste à laquelle appartient Bush, a d'ailleurs très tôt critiqué la doctrine (²¹⁹).

* *

*

Les néo conservateurs ont ainsi gagné leur pari : armer le président pour convaincre le pays de se lancer dans une entreprise que certaines des structures les plus solides du pays n'approuvent pas : la diplomatie, les services de renseignements, les Églises, nombre de militaires eux-mêmes. La forme de démocratie à l'américaine a ici joué à plein : l'opinion irrésistible contre les structures, qui n'ont d'autre issue que de la rallier ; du moins dans l'immédiat.

Mais, si la mise en œuvre de la doctrine préemptive américaine sur le cas iraquien est sans doute due à l'influence des néo conservateurs, ceux-ci ne sont que les gagnants momentanés d'une bataille bureaucratique et d'opinion qui n'est jamais close.

Caractérisée par l'importance croissante du DoD dans la formulation de la politique étrangère, bien au-delà de ses prérogatives traditionnelles, l'issue de la bataille bureaucratique a été la « militarisation » de la diplomatie américaine et la politisation du renseignement. Ces deux résultats sont importants car ils touchent à deux points essentiels de l'action préemptive : l'équilibre entre la force et le droit d'une part, la lucidité dans l'évaluation de la menace de l'autre. L'issue de la guerre en Iraq dictera le jugement sur ces deux lignes, dont le sort influera celui de la doctrine américaine.

L'issue de la guerre en Iraq dictera aussi la trajectoire de l'autre bataille, celle de l'opinion. Certes la permanence de la menace terroriste, concrétisée par les attentats du 11 septembre, semble donner à la doctrine stratégique américaine et à sa mise en œuvre une robustesse qui dépasse la victoire conjoncturelle du néo conservatisme dans sa lutte d'influence pour imposer cette doctrine au président. En outre, s'agissant de l'aspect préemptif de la doctrine, persistera une constante de fond selon laquelle un américain ne posera pas volontiers comme principe de subir avant d'agir.

²¹⁹ DOUZET Frédéric, « Patriotisme et nationalisme américain », Les Etats-Unis et le reste du monde, Hérodote, revue de géographie et de géopolitique ; N°109 ; 2° trimestre 2003 ; p37-55.

Pourtant la guerre en Iraq, censée illustrer la doctrine, pourrait la fragiliser. Pas seulement dans le cas d'un échec prolongé dans la maîtrise de l'espace de crise iraquien, mais aussi dans d'autres hypothèses qui rebattraient les cartes du jeu des influences à l'intérieur de l'appareil de décision américain.

Chapitre 9.

L'évolution de la NSS **et le sort de la doctrine préemptive**

Si l'intervention en Iraq constituait à la fois une justification et une illustration de la guerre préemptive, alors l'après-guerre ne s'annonce pas nécessairement facile pour ses promoteurs. Menée afin d'annihiler une menace mettant en danger la sécurité des États-Unis de façon imminente, l'opération Iraqi Freedom apporte son lot de déconvenues à l'administration Bush.

Les armes de destruction massive sont introuvables malgré les recherches menées sur le terrain. La 75th Exploitation Task Force, unité d'environ 600 membres, a été en charge de cette mission dans un premier temps avant d'être épaulée par les 1300 personnes de l'Iraq Survey Group (²²⁰). Ce groupe, dirigé par les anciens inspecteurs de l'ONU David Kay puis Charles Duelfer, n'a pas été plus heureux dans ses recherches. La « disparition » des armes de destruction massives iraqiennes constitue un choc dans la communauté du renseignement américaine, au Congrès ainsi qu'au sein de l'administration Bush.

La chute rapide de Bagdad est ternie par le saccage des administrations et le pillage généralisé par la population, les troupes américaines réagissant trop tard pour y mettre un terme. Ces événements traduisent très vite la faillite de la planification de l'après-guerre. Rapidement l'instabilité politique et l'insécurité gagnent du terrain. Les troupes américaines sont régulièrement victimes d'attentats terroristes et ne semblent pas être en mesure de stabiliser la situation. Les pertes humaines enregistrées deviennent un sujet sensible (²²¹), de même que l'éloignement des boys, notamment les réservistes. La capture de Saddam Hussein n'est pas suffisante pour inverser la tendance.

Des amorces d'insurrection semblant allier sunnites et chiïtes contre la coalition, puis la révélation de maltraitances de prisonniers, achèvent de donner à la libération des airs trop connus d'occupation. Le coût financier de la guerre s'élève et celui de la reconstruction s'avère hors de portée, alors que les projets politiques pour l'Iraq deviennent de plus en plus incertains.

Derrière ces difficultés se dissimulent principalement deux grandes lacunes : les dysfonctionnements du renseignement et l'insuffisance des capacités militaires en maîtrise des espaces de crise. Les acteurs opérationnels de la doctrine préventive, ceux des armées comme ceux du renseignement, sont saisis d'un doute : sauront-ils fournir les informations nécessaires à l'action préemptive, et sauront-ils sortir des crises futures ? Ces insuffisances relancent le débat sur la stratégie globale américaine entre écoles de pensée et bureaucraties gouvernementales, notamment sur l'aspect préventif de la doctrine. En pleine année d'élection présidentielle, la doctrine préemptive revêt bien évidemment un aspect électoral incontournable.

²²⁰ Cirincione Joseph, Mathews Jessica, Perkovich George, « WMD in Iraq- evidence and implications », Carnegie Endowment for International Peace, p19, January 2004.

²²¹ Le bilan s'élève à plus de 700 morts début mai 2004, dont une centaine pour le seul mois d'avril 2004.

91. Les doutes des opérationnels

C'est l'échec de la découverte d'ADM en Iraq qui a soulevé les premières questions. L'Administration et la CIA font actuellement face à une demi-douzaine d'enquêtes visant à évaluer la collecte et l'emploi du renseignement d'avant guerre. Mais c'est la difficulté à se dépêtrer du guêpier mésopotamien qui pourrait véritablement mettre la doctrine, et ses concepteurs, sur la sellette du Congrès et de l'opinion.

À travers ses enquêtes, le Congrès cherche à répondre à deux questions : le recueil technique des informations est-il suffisant et le recueil humain peut-il être élargi ? L'analyse du renseignement peut-elle être préservée de l'influence des politiques ? Quant à la question de la sortie de crise, les militaires américains sont à nouveau devant leur dilemme historique : sont-ils disposés à consentir les effectifs, à adopter les équipements et la doctrine de la maîtrise des espaces de crise ?

911 La mise en accusation du renseignement

Le succès historique qu'ont obtenu les militaires dans le partage en temps réel de l'information opérationnelle de l'action de force ne compensera pas la faillite des hommes politiques dans l'exploitation du renseignement stratégique ayant conduit à la guerre ni l'échec de tous, civils et militaires, dans le recueil de l'information pour la maîtrise de l'espace de crise de la phase de reconstruction.

a) LA CREDIBILITE DU RENSEIGNEMENT EN QUESTION

La communauté du renseignement et plus particulièrement la CIA ont souvent été critiquées depuis leur création. La surprise des attentats du 11 septembre a réouvert le débat et l'absence d'ADM en Iraq risque de le prolonger avec vigueur. Malgré des moyens importants consacrés à la question iraquienne depuis 1991 et l'apport des inspections de l'ONU, les services de renseignements américains et accessoirement britanniques ont échoué pour de nombreux observateurs.

Ils ont été dans l'incapacité d'effectuer une évaluation correcte de la menace, non que les sources fiables aient été rares voire inexistantes, mais parce qu'ils n'ont pas su hiérarchiser leur fiabilité et en obtenir des informations. Un document officiel du gouvernement de Tony Blair, repris par l'administration Bush, se contentera ainsi de reprendre in extenso un mémoire universitaire ancien pour étayer son argumentaire (²²²).

²²² BURKE Arleigh A., CORDESMAN Anthony H., « Intelligence Failures in the Iraq War », Center for Strategic and International Studies, p5, Washington, 16 July 2003.

b) LA POLITISATION DU RENSEIGNEMENT MISE A NU

Les carences apparaissent en fait surtout au niveau de l'analyse surtout s'il y a une forte pression des décideurs, généralement impatients et peu au fait des particularités du processus du renseignement. En l'absence de conclusions claires et définitives, les décideurs sont tentés de produire leur propre évaluation de la situation. Leurs conseillers, souvent recrutés parmi les experts en relations publiques ou en stratégie politique, ne sont d'ailleurs pas plus compétents en la matière. Le problème de la politisation du renseignement est ainsi posé.

Les pressions permanentes des cabinets du vice-président et du secrétaire à la Défense sur les organes de renseignement ont contribué à cette politisation. Alors que la capacité du CNI d'Ahmed Chalabi à fournir des renseignements était considérée comme proche de zéro par la CIA, le Pentagone a fondé ses analyses sur cette source à la crédibilité douteuse. Il est maintenant établi que le principal dysfonctionnement qui a conduit à l'erreur d'appréciation sur les ADM iraqiennes doit être localisé au niveau de la jointure entre ceux qui savaient et ceux qui décidaient : ceux qui savaient se sont laissés influencer par les préjugés de ceux qu'ils conseillaient ; ceux qui décidaient sont allés chercher ailleurs les preuves que leurs conseillers ne pouvaient leur fournir⁽²²³⁾. Ce sont donc les relations entre les services de renseignement et les décideurs politiques qui ont mal fonctionné. Ce consensus biaisé dès le départ a maintenu ses membres dans une illusion groupale. Chacun était convaincu de la justesse de ses analyses et par conséquent de ses décisions, sans que personne ne puisse porter la contradiction. La crainte de rompre la cohésion du groupe neutralisait toute velléité de critique.

c) LA PERTE DE CONFIANCE DANS LE RENSEIGNEMENT

La gestion de la prolifération iraqienne aura de lourdes conséquences sur la notion de guerre préemptive. Surestimer une menace avant une guerre engendre, une fois le conflit terminé, une perte de crédibilité en vue du soutien (national ou international) pour de futures opérations. Or la prolifération nucléaire ou balistique se poursuit. Les lendemains du conflit iraqien minent la crédibilité américaine en matière de contre-prolifération coercitive, tandis que l'administration ne cesse de saper le dispositif traditionnel de non-prolifération.

La question de la non découverte des ADM iraqiennes constituera ainsi le premier chef d'inculpation du procès de la préemption, s'il a lieu. On mettra en accusation ses dangers ainsi que les dévoiements possibles de la notion de menace imminente. L'argument clé pour déclencher une attaque préemptive réside dans le fait que l'existence d'une menace est avérée. Plusieurs sénateurs auditionnant le chef de la CIA ont ainsi fait valoir que la responsabilité des services de renseignement est décuplée dans le cas d'une telle guerre⁽²²⁴⁾. Son déclenchement dépend presque entièrement des informations obtenues sur les préparatifs de l'ennemi, et la menace posée par des réseaux terroristes ou des États proliférant interdit toute incertitude sur le moment d'une éventuelle intervention militaire.

Mais la préemption sera mise en danger sur un autre terrain lié au renseignement : l'incapacité du système américain à prévoir la façon dont réagiraient les Iraquiens lors de l'arrivée des « libérateurs ».

²²³ SARTRE Patrice, Le renseignement américain après la guerre en Iraq, étude SGDN, mars 2004.

²²⁴ JARREAU Patrick, « Toujours en guerre, Georges Tenet tente de protéger la CIA d'une avalanche de critiques. », Le Monde, février 2004.

Loin de savoir gré aux coalisés d'avoir tout fait pour préserver les œuvres vives du pays, la population s'est jetée dans son pillage ; au lieu de faire fête à ses sauveurs, elle l'a dans un premier temps boudé puis a rapidement posé sur son chemin des difficultés puis des bombes, enfin elle l'a délibérément attaqué ; plutôt que de se joindre à ces démocrates venus reconstruire le pays politiquement, les Iraquiens se sont vite divisés selon leurs clivages communautaires traditionnels, ne se retrouvant finalement que contre celui qui était devenu un occupant ; enfin, alors qu'ils avaient un intérêt commun à rétablir la paix dans leur pays, ils n'ont pas coopéré avec ces gendarmes dans leur chasse des fauteurs de troubles, mais la lui ont reprochée, en parole d'abord, bientôt par les armes.

En bref les libérés ont agi, à l'égard des libérateurs, strictement à l'inverse de ce qu'avaient laissé envisager les services de renseignement américains.

d) LA FRAGILISATION DE LA PREEMPTION PAR LA CARENCE DU RENSEIGNEMENT

Ainsi les adversaires de la préemption disposent d'un argument plus convaincant encore, car plus rémanent, que celui des ADM disparues : pouvons-nous nous lancer dans des actions, fussent-elles préemptives, dont nous ne saurons jamais quelle probabilité nous aurons d'en sortir ?

La communauté du renseignement se trouve ainsi dans une situation extrêmement inconfortable. Elle ne se retient – pour le moment – de stigmatiser le niveau auquel ont été commises les fautes les plus graves de renseignement, le niveau de l'exploitation par le politique ; elle doit cependant démontrer que ces fautes ne tiennent en rien à ses agents, à ses procédures ou à son organisation ; l'exercice est rendu encore plus délicat si elle doit démontrer que ces fautes ne se reproduiront pas, et que la doctrine préemptive peut compter, sans réforme majeure du système de renseignement, sur les informations dont elle a besoin au moment où elle en aura besoin.

En fait, les briefings de la post-crise ont déjà relancé les volontés réformatrices au sein de la communauté américaine du renseignement. On parle ainsi à nouveau d'une dissociation du poste de DCI de celui de directeur de la CIA ⁽²²⁵⁾. D'autres réformes abandonnées sous la pression de Donald Rumsfeld, comme la sortie de la NSA du DoD pourraient apparaître plus nécessaires que jamais, ne serait-ce que pour rééquilibrer les différentes branches du renseignement au détriment de la puissance jugée excessive du DoD dans ce domaine.

Quoiqu'il en soit de ces réformes, c'est une communauté du renseignement fragilisée et hésitante qui témoignerait dans un éventuel procès de la doctrine préemptive ; et son témoignage ne confortera pas la faisabilité de la doctrine, même s'il ne remet pas en cause sa justification.

912 Les hésitations des militaires

En juin 2003, si un enseignement de la guerre en Iraq semblait solidement acquis en faveur de l'action préemptive, c'était bien que les États-Unis avaient les moyens de la réussir, rapidement et à peu de frais. La disparition des armes de destruction massives souleva plus tard une question qui fut peu reprise : cela aurait-il été aussi facile s'ils avaient eu ces armes ? Et cela sera-t-il aussi facile avec ceux qui en possèdent déjà ?

²²⁵ BETTS Richard, « Issue Brief Intelligence », www. Council on Foreign Relations. Org, January 2004.

Mais rapidement, devant les difficultés à maîtriser l'espace de la crise, apparut une vraie question : saurons nous sortir de la crise ? De cette crise et des suivantes que pourrait ouvrir une action préemptive ?

Il est en effet indéniable que la campagne d'avril 2003 démontre que les Américains ont les moyens de décider par la force face à la majorité des rogne states susceptibles de les défier. Au contraire, un an après la fin de combats peu meurtriers, ils semblent incapables de mettre fin à une occupation de plus en plus sanglante. On a vu plus haut les grands paramètres de cet échec :

- Non seulement le Pentagone n'a pas su, mais il n'a même pas tenté de confiner l'espace iraquien pour contrôler ce qui en sort et surtout ce qui y entre. Il est vrai que la taille et la nature des frontières comme des voisins rend cette tâche peu rentable ; mais sans confinement pas de maîtrise. Et la question se pose pour d'autres théâtres potentiels, voire actuels : comment sceller les frontières afghanes ?
- D'autant que tout indique que, pour les mêmes raisons qu'ils n'avaient pas su anticiper l'hostilité du peuple iraquien, leurs services de renseignement civils comme militaires sont toujours incapables de savoir, et a fortiori de comprendre, ce qui se passe dans les populations sunnites comme shiites ; sans renseignement, pas de maîtrise. Or la question se pose pour des théâtres futurs hôtes d'actions préemptives : saura-t-on, comprendra-t-on ce qui se passe dans les populations kosovares, ce qui se passera dans les populations iraniennes ?
- Tant pour des raisons de doctrine (le GI's est là pour vaincre) que d'effectifs (les 500 000 jugés nécessaires par le général Shinseki, qui en démissionnera, sont devenus 135 000), les forces d'occupations s'interdiront ce quadrillage élémentaire du terrain qui permet, à condition d'en obtenir le renseignement, de contenir la majorité des actions hostiles avant leur développement. Là encore se pose une question inquiétante pour l'avenir de la préemption : après avoir frappé l'objet de l'intervention, saura-t-on maîtriser le terrain pour, au minimum, en sortir honorablement ? L'Army et les Marines sont-ils disposés à composer avec leurs théories de la bataille ou rien ? Saura-t-on en engager des effectifs suffisants ?
- D'un dispositif classique de maîtrise de l'espace de crise, les forces américaines ne disposent en fait que de la composante qui permet de réagir par la force à des actions hostiles que l'absence de renseignement et de quadrillage du terrain a laissé se développer. Or la transparence médiatique dans laquelle se déroule ce conflit leur interdit d'utiliser à fond ces moyens qui ne pourraient, dans les conditions urbaines où ils sont utilisés, que conduire à des carnages. Or dans ces peuples musulmans qui ont hérité du génie arabe de la ville, les forces américaines sauront-elles, dans le futur, user de leurs armes avec discernement, d'une manière suffisamment chirurgicale pour que, d'agressés par le terrorisme, ils ne deviennent pas bourreaux des populations ?

On le voit donc, à moins d'un rapide et spectaculaire retournement de la situation militaire, la victoire d'avril 2003 va se retourner contre la doctrine qu'elle a mise en pratique : cette doctrine a, comme tant d'autres, prévu comment entrer en crise mais a négligé la stratégie de sortie ; or c'est sur la façon dont on sort d'une crise qu'on est jugé, l'entrée étant depuis longtemps oubliée.

D'autant que ces lacunes soulèvent déjà de délicats problèmes politiques, notamment celui de la prolongation forcée des contrats de réservistes, sorte de service militaire rampant ⁽²²⁶⁾. Plus généralement, la gestion des sorties de crise, exercice obligé de tout engagement, fût-il préemptif et conduit par le président qui en avait refusé le principe lors de sa campagne, pose la question des limites capacitaires de forces armées overstretched.

Déjà au Pentagone l'opposition à Donald Rumsfeld relève la tête. Une étude ⁽²²⁷⁾ publiée par le US Army War College critique l'engagement américain en Iraq et la guerre contre le terrorisme telle qu'elle est conduite. La guerre en Iraq est considérée comme étant coûteuse, inutile et dispersant les moyens au lieu de les consacrer prioritairement à la lutte contre Al-Qaida.

Ces critiques de la pratique annoncent bien entendu une remise en cause ultérieure de la doctrine préemptive. Conformément à un des paradigmes de la doctrine Powell (assurer la sortie de crise) les principaux commandeurs militaires ne peuvent qu'encourager les réflexions portant sur la gestion de l'après-guerre. La préemption est certes un outil technologique performant mais, pas une stratégie. Peut-il échapper à être suivi d'un nation building qui requiert des moyens humains, et dans la durée, que le pays n'est peut-être pas en mesure de fournir.

Les chefs militaires saisiront-ils cette occasion de revanche sur les idéologues politiques du Pentagone ? Et la préemption sera-t-elle alors la victime collatérale de ces combats, ou auront-ils au contraire soin de la préserver, par exemple en la limitant à des frappes stand of, supprimant toute « empreinte » sur le terrain ?

92. Les partisans de la préemption sur la défensive

Le Pentagone n'est pas le seul lieu où la compétition traditionnelle entre les différents acteurs bureaucratiques soit relancée. Les débats portant sur les limites et les carences de la guerre révélée par Iraqi Freedom engendrent également un réajustement des positions au sein du pouvoir politique. Les promoteurs de la doctrine préemptive sont sur la défensive, face à une résurgence des tenants d'une approche plus classique des problèmes de sécurité internationale, marquée par l'effacement des néo conservateurs.

921 Le retour des « internationalistes » ?

La préparation de l'intervention en Iraq a été conduite principalement par le DoD et il devait en être de même pour la gestion de l'après-guerre, le Département d'État ayant été évincé de sa planification. Les échecs initiaux ont mis rapidement un terme à l'expérience de Jay Garner, piteux proconsul imposé par le Pentagone.

²²⁶ Comme le signale le Washington Post, l'Army a été obligée de bloquer le départ contractuel de 40 000 hommes dont 16 000 appartiennent à la réserve et à la garde. Pour un chercheur du Cato Institute, cela représente un service militaire de facto (de facto draft) qui pourrait décourager les nouveaux engagements.

²²⁷ RECORD Jeffrey, Bounding the Global War on Terrorism, Army War College's Strategic Studies Institute, January 2004.

La nomination du diplomate Paul Bremer à la tête de l'administration provisoire en Iraq marqua le retour du Département d'État dans la gestion du dossier. En outre, en octobre 2003, le président Bush annoncera que désormais sa conseillère spéciale Condoleezza Rice supervisera directement la politique américaine en Iraq. Douglas Feith, le numéro trois du Pentagone en charge initialement de l'après-guerre, n'assistera même plus aux réunions portant sur le sujet (²²⁸).

Le secrétaire à la Défense Donald Rumsfeld semble donc sur la défensive politiquement et Colin Powell en profite pour recentrer la politique étrangère vers une posture plus classique. Ainsi, dans une contribution à *Foreign Affairs* (²²⁹), il nie que le concept de guerre préemptive ait supplanté la doctrine traditionnelle de dissuasion. Contrairement à ce qu'il qualifie d'interprétation faussée, tant à l'étranger qu'aux États-unis, il rappelle que la stratégie de sécurité nationale engage son pays à recourir à la force préemptive seulement dans certaines limites. Lorsque « les menaces qu'on ne peut dissuader viennent de groupes non étatiques tels des groupes terroristes, alors la doctrine préemptive prend toute sa valeur ».

Toujours selon Colin Powell la guerre préemptive doit donc être considérée comme « une stratégie venant compléter la dissuasion ». À l'encontre du discours fondamentaliste des néo conservateurs du Pentagone, il voit la préemption comme une simple option et non une doctrine à part entière. Cette sortie du secrétaire d'État sur un terrain où il n'était paru jusque là indique une évolution dans les rapports de force au sein de l'Exécutif, dont la doctrine préemptive fait partiellement les frais.

Au-delà du traditionnel jeu d'influence entre bureaucraties, le retour du Département d'État traduit une prise en compte des avis des alliés traditionnels des États-unis ainsi qu'un souci du respect de la légalité internationale. Ces deux conditions apparaissent comme des éléments majeurs constitutifs de la légitimité politique. Elles ne pourront elles aussi qu'avoir un effet de remise en cause, ou du moins en question, de la doctrine d'action préemptive et, plus généralement, d'une certaine « militarisation » de la politique étrangère des États-unis.

922 Le recul de l'approche idéologique

La phase des victoires militaires avait été propice à une multiplication des articles, colloques et ouvrages sur le projet néoconservateur, le caractère prémédité des succès obtenus et la certitude de la démocratisation de toute une régions qui en résulterait. Sans doute absorbés par la gestion des difficultés qu'ils ont eux-mêmes générés, les doctrinaires se cantonnent désormais aux exercices médiatiques strictement obligés de leur charge.

²²⁸ HIRSH Michael, « D.C. Upside Down », *Newsweek*, Issues 2004, numéro spécial, december 2003, p34-35.

²²⁹ POWELL Colin, « A Strategy of Partnerships », *Foreign Affairs*, January-February 2004.

Moins présents dans les médias, ils sont également moins péremptoires dans leurs affirmations, pour certains mêmes bougons. Ils sont de plus en plus perçus comme des idéologues dont les théories d' « effet de dominos démocratique » et de remodelage du Moyen-Orient se fracassent contre le mur de réalités médiocres mais rugueuses. La transposition technocratique des schémas de pensée de la dissuasion nucléaire avait conduit en son temps à l'enlèvement au Vietnam ⁽²³⁰⁾. L'application de la doctrine préemptive semble déboucher sur les mêmes conséquences : un dévoiement de la politique étrangère engluée dans un nouveau bourbier.

La crédibilité des néo conservateurs semble entamée, y compris au sein du NSC, après trois années d'influence prédominante. Ce recul engendre un rééquilibrage entre ceux qui veulent refaire le monde par la force et ceux qui en soulignent les limites et les risques, entre les idéologues et les pragmatiques chevronnés. Si les difficultés perdurent, le pouvoir de décision pourrait échapper peu à peu aux faucons convaincus de la supériorité matérielle et morale américaine, et échoir à nouveau aux réalistes conscients des faiblesses et limites capacitaires de l'Amérique, conscients de la nécessité de bonnes relations avec les alliés. Les réalistes (Henry Kissinger en est l'archétype) prônent une politique de maximisation de la puissance pour utiliser la force avec parcimonie.

D'autres, comme le sénateur républicain Richard Lugar ⁽²³¹⁾, président de la commission sénatoriale des relations étrangères, craignent une sur-extension (« overstretching ») de la puissance américaine ; alors que la lutte contre Al-Qaeda et leurs alliés Talibans est loin d'être gagnée, l'armée américaine s'enlise en Iraq. L'administration Bush ne parle plus de s'en prendre unilatéralement aux pays de l'axe du mal, s'en remet (provisoirement) à la communauté internationale (ONU, AIEA) dans le cas iranien ou accepte une approche multilatérale du dossier coréen. L'ampleur du déficit budgétaire fédéral (455 milliards de dollars prévus en 2004) et le niveau record de l'endettement contraignent à une plus grande humilité en matière d'objectifs politico-stratégiques ⁽²³²⁾.

L'aile isolationniste traditionnelle du parti républicain n'est pas encore audible mais les événements favorisent déjà l'émergence d'un certain « néo-isolationniste » qui ne plaidera pas spontanément pour l'action préemptive.

Le retour de balancier ne conduira cependant pas à une attitude aussi caricaturale que la vision stratégique antérieure, et ne sera pas soutenu au sein de l'Exécutif par un courant aussi puissant que celui des néo conservateurs. Leur relative perte d'influence pourrait conduire à la coexistence compétitive de grands courants de pensée politiques au sein du pouvoir, les néo conservateurs « ayant planté une graine dans l'esprit du président Bush » qui pourrait germer lors d'un second mandat par exemple ⁽²³³⁾. Il règne pour le moment toujours une forte cohésion des conseillers autour du président, mais, si le séisme du 11 septembre 2001 a masqué des divisions profondes entre les conseillers, alors l'après-guerre en Iraq pourrait les révéler.

²³⁰ KHURRAIM Hussain, « Neocons : The men behind the curtain. », op.cit.

²³¹ HIRSH Michael, « D.C. Upside Down », Newsweek, Issues 2004, numéro spécial, december 2003, p34-35.

²³² BLOCH-LAINE Amaya, « Les instruments de la puissance américaine », Questions internationales, La documentation française, N°3 septembre-octobre 2003, pp. 6-18.

²³³ Mr ERRERA, Centre d'Analyse et de Prévision, interview du 17 décembre 2003.

Notamment l'alliance entre néoconservateurs idéologiques et nationalistes classiques pourrait souffrir à terme, car des buts de guerre trop différents pourraient ne pas être tous couverts par des échéances difficiles. Pour les premiers, l'Iraq n'est que le début d'un long processus géopolitique de démocratisation par la force. Pour les autres, il s'agit uniquement de préserver les intérêts américains et d'éviter l'enlisement en se retirant d'Iraq le plus tôt possible. L'action préemptive comme doctrine, qui dépend en partie du maintien de cette alliance, pourrait s'effacer dans l'action devant un pragmatisme fait du compromis entre ces intérêts.

93. L'évolution du débat international : les hésitations des alliés

Le soutien international a fait défaut lors du conflit iraquien, y compris de la part d'alliés traditionnels des États-unis (Canada, France, Allemagne). Les réticences ont été nombreuses au niveau du Conseil de sécurité de l'ONU, polarisé et paralysé, ou de l'Alliance atlantique. Le passage en force de l'administration Bush, avec une intervention déclenchée sans l'aval des Nations Unies, a certes engendré des dégâts politiques et diplomatiques collatéraux, mais on doit constater qu'elle n'a rencontré aucune véritable opposition ; les États-unis se retrouvent isolés dans la gestion des difficultés de l'après-guerre, mais ils en sortent confortés qu'aucune puissance, grande ou moyenne, n'est en mesure de faire obstacle à leurs projets.

Les contributions financières et surtout militaires des alliés demeurent \modestes, lorsqu'elles ne sont pas purement symboliques. Le danger n'est donc pas celui d'un axe anti-américain, mais plutôt l'abstention de pays se tenant en simples spectateurs de la lutte des États-unis contre de nouvelles menaces. Plus grave, la défection espagnole, certes largement due à des considérations de politique intérieure, intervient à une période difficile sur le terrain, qui pourrait inciter à des renoncements autres que les petits hispanophones.

Or, si dans cette guerre les Américains ont cherché à gérer bilatéralement des comparses et des opposants, ils n'ont pas considéré qu'une véritable « communauté internationale » existait et méritait d'être gérée comme telle, avant et pendant la guerre en Iraq. Dans ce cadre la nouvelle stratégie américaine et son versant préemptif ont été totalement imperméables aux avis extérieurs, qui n'ont d'ailleurs pas été sollicités.

Les décideurs politiques américains sont gens pragmatiques. Face à la situation actuelle en Iraq, ils recherchent déjà des appuis, et en premier lieu ceux de l'ONU. Certes les néo conservateurs demeurent obnubilés par les inconvénients d'une coopération internationale ; mais les diplomates disposent désormais d'un terrain plus favorable à faire valoir les avantages du multilatéralisme. La tradition « internationaliste » américaine, celle qui a conduit au traité de San Francisco, a certes été affaiblie avant le conflit, mais elle n'est pas morte. Les décideurs américains doivent comparer les avantages et les inconvénients respectifs d'actions entreprises isolément ou au sein d'une coalition ⁽²³⁴⁾.

Dans cette recherche du dialogue international, les Américains devront soit passer sous silence soit mieux expliquer une version adoucie de leur doctrine préemptive, qui devra se faire plus discrète ou plus présentable.

²³⁴ HAAS Richard, « America's role in the world », www.Council on foreign relations.org, January 2004.

94. La doctrine préemptive enjeu du débat électoral ?

Longtemps confinée au cercle restreint des spécialistes, la stratégie de la préemption pourrait continuer à ne faire l'objet d'un débat qu'au sein de l'Exécutif et des organes de décision. Or ses implications politiques et électorales sont évidentes alors que le premier mandat du président Bush parvient à son terme. Même si la doctrine préemptive n'est pas au centre du débat électoral, elle peut devenir un des enjeux (même subliminal) de la campagne.

Cette campagne électorale est d'ailleurs considérée comme la plus dominée par les questions de politique étrangère, depuis celle de 1968. L'affirmation professée par certains selon laquelle la guerre en Iraq est tout sauf une illustration de la préemption, ne peut éviter une étroite association des deux termes dans l'esprit du peuple américain. Une sortie de crise calamiteuse du dossier iraquien aurait nécessairement des conséquences négatives sur l'acceptation de la préemption.

En réalité, nous l'avons vu plus haut, le vainqueur de toute bataille politique aux Etats-Unis, c'est l'opinion. Tendue entre sa préoccupation de sécurité et ses déceptions iraqiennes, de quel côté va-t-elle basculer ? La doctrine de préemption, qui ne l'a jusqu'ici pas beaucoup agitée, va-t-elle sortir de l'ombre et se cristalliser au sein du débat électoral ou va-t-elle continuer d'animer discrètement la stratégie américaine ?

Les démocrates seront-ils capables – et tentés – de lui trouver une alternative ? Il ne semble pas, pour le moment, qu'ils voient un intérêt à porter la campagne sur ce terrain. En fait, le président Bush a réussi à lier sécurités intérieure et extérieure ; de ce fait la « homeland security » protège la « foreign policy ».

941 L'attitude du parti démocrate

Le parti démocrate a été en grande partie neutralisé sur le plan de la politique étrangère depuis les attentats du 11 septembre. Toute opposition au président sur les questions internationales et de sécurité est politiquement dangereuse. La majorité des Américains, dont une fraction importante des électeurs démocrates, se souvient encore des attentats quand il refuse toute solution pacifiste au Moyen-Orient⁽²³⁵⁾. Conscients du consensus en matière de lutte antiterroriste autour du président, dans un premier temps les Démocrates ont donc choisi comme angle d'attaque la gestion partisane et mesquine de la politique intérieure. Ils affichent également leur volonté de ne pas politiser la guerre contre le terrorisme, sans pour autant faire taire les critiques à propos de la politique suivie en Iraq.

²³⁵ ADLER Alexandre, « Pour Georges W. Bush rien n'est encore joué. », Le Figaro, mercredi 17 décembre 2003.

Concernant la préemption, les différences d'opinion entre les deux partis portent sur le fait de savoir si elle est la meilleure approche pour protéger la sécurité nationale des États-Unis. Elle n'est donc pas rejetée a priori en tant que telle mais plutôt son utilisation, hors de toute légitimité internationale dans un mode unilatéraliste. Les Démocrates ne proposent pas de réelles alternatives en matière de sécurité. Depuis l'été 2003 le courant anti-guerre a incontestablement repris le dessus au sein du parti démocrate, accentuant les divisions internes. Les positions et les votes sur l'utilisation de la force sont partagés ce qui contribue à un manque de crédibilité aux yeux de l'opinion publique. La pusillanimité attribuée à l'administration Clinton en matière de lutte antiterroriste illustrerait, selon les Républicains, les faiblesses idéologiques des Démocrates sur les questions de défense.

L'attitude du sénateur Kerry est ainsi dénoncée comme erratique et contradictoire. Après avoir voté en octobre 2002 la résolution sur la guerre en Iraq, il s'oppose un an plus tard au budget de 87 milliards de dollars réclamés par le président Bush pour la reconstruction du pays. Lors de la campagne pour l'investiture, il n'a pas ménagé ses attaques virulentes contre la gestion républicaine de la guerre contre le terrorisme. Il la juge brouillonne, contre productive, déroutant les alliés traditionnels et affaiblissant les organisations internationales.

Concernant la situation en Iraq, il se prononce pour un retrait des troupes. Cependant les Démocrates évitent de prêter le flanc à l'accusation d'appeler les attaques terroristes par refus de la préemption. Ces accusations républicaines, graves dans ce contexte, entraînent des réactions véhémentes comme celle du général Wesley K. Clark, impétrant malheureux à la candidature démocrate : « après avoir volé les élections de 2002, les Républicains veulent aussi voler le patriotisme ! » et là, ils ne se laisseront pas faire ⁽²³⁶⁾. Il contre-attaque en accusant le président Bush d'avoir « ... grandement affaibli la guerre contre le terrorisme en envahissant l'Iraq ».

En dépit d'une mobilisation partisane importante, le parti démocrate ne semble pas être en mesure de profiter des difficultés actuelles de l'administration Bush. Les coûts politiques, humains et financiers de la guerre donnent certes des arguments aux contempteurs démocrates de la guerre préemptive. Cependant, il est probable que les Démocrates éviteront une focalisation de la campagne sur la stratégie américaine de sécurité, à moins d'un cataclysme en Iraq ou ailleurs ⁽²³⁷⁾.

942 La bataille de l'opinion

L'équipe de conseillers réunie du président Georges W. Bush craint pourtant de voir la guerre contre le terrorisme, thème politique porteur, devenir un boulet du fait des pertes et du chaos en Iraq. Le président américain ne veut pas devenir une victime collatérale de la guerre en Iraq ⁽²³⁸⁾. La situation économique est morose et la croissance recouvrée laisse encore à désirer sur le plan des créations d'emplois. La cote de popularité du président Bush, longtemps élevée, s'effrite.

²³⁶ Washington Post, 22 novembre 2003.

²³⁷ « The fact is, if this campaign focuses primarily on the question of war and national security, Bush will win every time. », déclaration de Jim Jordan ancien directeur de l'équipe de John Kerry, Newsweek, avril 5 2004.

²³⁸ En six semaines le taux d'approbation de la politique menée par le président Bush en Iraq est passée de 65% à 57% (le non passant de 28% à 38%) ; sondage réalisé pour Newsweek semaine du 19-26 avril 2004.

Il a été présenté plus haut les interactions entre le président des États-Unis et l'opinion publique, amplifiées par le Congrès et médiatisées par la presse écrite ou audiovisuelle. Si le président Bush est victime d'une perte de leadership alors une opinion publique peut faire écho au renversement de tendance chez certains médias. Après avoir repris l'argumentaire de l'administration Bush sur la menace iraquienne sans toujours prendre du recul et faire preuve d'esprit critique, la presse semble se rattraper dans la dénonciation des fautes politiques.

Les plus virulents sont souvent ceux qui ont été les plus fermes partisans de l'intervention. Le *New York Times* parle de « Bush en plein déni » alors que le *Washington Post* ironise sur « L'arsenal de papier » en parlant des ADM. Bill O'Reilly, journaliste vedette de la chaîne ultra-conservatrice Fox News Channel, a présenté récemment ses excuses aux téléspectateurs pour les avoir induits en erreur. Il se déclare « dorénavant sceptique sur l'administration Bush »⁽²³⁹⁾. Le lâchage par les médias renvoie à la thématique du mensonge en politique, la démission forcée du président Richard Nixon pour mensonge d'État illustre la grande sensibilité de l'opinion publique américaine en la matière.

La baisse de popularité du président encourage une plus grande combativité du Congrès. On assiste à une tentative de retour du Législatif en matière de politique étrangère et de sécurité, encouragé par la presse indignée par les sévices infligés aux prisonniers irakiens : « We have been saying for some time that the Congress has neglected its responsibility to oversee the administration's conduct »⁽²⁴⁰⁾. Certains élus républicains ne sont pas en reste pour demander des comptes à l'Exécutif, notamment par la multiplication des commissions d'enquête. Celles menées sur l'absence d'ADM ou sur les responsabilités partagées des administrations Clinton et Bush avant les événements du 11 septembre, en sont des exemples parmi d'autres.

Le spectacle médiatisé des auditions publiques des principaux responsables politiques (dont Condoleezza Rice) contribue à mettre une certaine pression sur le pouvoir exécutif et encourage l'opposition⁽²⁴¹⁾. Le cercle vertueux d'un président au leadership incontesté et à la popularité élevée, épargné par les médias, neutralisant par la même occasion un Congrès rétif voire opposé, peut s'inverser d'ici la fin de l'année 2004. Les clichés, montrant les cercueils alignés dans la base aérienne militaire où arrivent la plupart des dépouilles des soldats tués en Iraq, ont été soigneusement cachés au peuple américain. Leur dévoilement récent a marqué l'opinion publique et lui fait prendre conscience de la réalité de la guerre. Les images des combats violents dans la ville de Falloudja auront-elles le même impact médiatique, et politique, que celles de l'offensive du Têt en janvier 1968 dans les rues de Saïgon ?

²³⁹ Fox News Channel, février 2004.

²⁴⁰ A system of abuse, *Washington Post*, 5 mai 2004.

²⁴¹ Le président Bush et le vice-président Cheney sont eux-mêmes entendus par la Commission du 11 septembre à la Maison-Blanche le 29 avril. Cependant, les auditions ont lieu à huis-clos et les deux chefs de l'Exécutif n'ont pas prêté serment.

En dépit des difficultés réelles en Iraq, il est difficile d'estimer leurs retombées en terme politique. L'argument des ADM s'efface devant celui de la chute du régime sanguinaire de Saddam Hussein. L'absence d'ADM semble d'ailleurs faire plus l'objet de débats dans le reste du monde qu'aux États-unis. Le président G.W. Bush est un politicien de premier plan trop vite sous-estimé par ses adversaires. Notamment parce que, dans les campagnes électorales américaines le fund raising à un avantage déterminant, non seulement du fait du montant lui-même, mais également parce qu'il enclenche une dynamique de battant. S'il est capable de battre l'autre candidat sur ce plan là, alors il part déjà vainqueur. Or, sur ce plan Bush a déjà écrasé John Kerry.

Il aurait réussi une véritable OPA sur les lobbies les plus riches et les plus influents. Il aurait réussi à les convaincre de ne pas financer les Démocrates⁽²⁴²⁾, et aurait notamment établi en sa faveur un difficile équilibre entre le très puissant lobby pro-israélien et le lobby pétrolier, soutien traditionnel mais non exclusif du parti républicain, considéré comme pro-arabe.

Outre ces lobbies essentiels dans la crise iraquienne, certains milieux économiques ont également leur mot à dire concernant la politique étrangère et de sécurité, plus particulièrement ceux du secteur de l'armement. En faisant le choix d'une reconduction de l'administration républicaine au pouvoir, ils entérinent en partie le choix de la guerre préemptive. Les coûts ne sont pas encore jugés rédhibitoires et cette opinion ne se renversera que si les coûts d'une occupation militaire prolongée enlèvent toute marge de manœuvre budgétaire.

La situation pré-électorale de 2004 est l'inverse de celle de 1992. La situation économique est certes difficile mais en progrès. Le contexte géostratégique est surtout complètement différent : les menaces terroristes font oublier les espoirs nés après la fin de la guerre froide. Les questions de sécurité l'emportent donc sur les problèmes économiques, pour le plus grand avantage de l'administration Bush. Son génie politique aura été de mettre la sécurité intérieure au rang de priorité absolue, en soulignant la vulnérabilité du territoire américain aux attaques terroristes. La politique intérieure est ainsi étroitement liée à la politique extérieure.

* *
*

La critique qu'a soulevée la guerre en Iraq et les limites qu'elle a révélées portent d'abord sur le renseignement. Ces constats ont fait naître une véritable crise de confiance dans le renseignement américain, d'une part dans sa capacité à recueillir l'information, mais surtout dans son aptitude à l'analyser sereinement et à fournir ainsi au décideur politique des éléments objectifs. Si cette crise de confiance s'approfondissait, elle pourrait toucher les capacités de préemption américaines.

Malgré les difficultés croissantes sur le terrain, les événements ne semblent pas avoir de prise sur le président Bush, et ne se traduisent notamment pas par un effondrement des sondages. On peut émettre l'hypothèse qu'une partie de l'opinion américaine déconnecte le dossier iraquien de la lutte globale contre le terrorisme : il ne doit pas compromettre la politique de sécurité. Dans ces conditions, la possibilité de mener des actions préventives resterait à l'abri d'une véritable remise en cause par le peuple américain.

²⁴² Mr KEVORKIAN ; interview du 15 décembre 2003.

Le parti démocrate est de ce fait en difficulté pour attaquer la politique étrangère du président G.W. Bush, et il en sera de même pour la doctrine de la guerre préemptive. Celle-ci demeurerait donc absente du débat public ; avant, pendant et après le conflit. En revanche, les évolutions et les corrections attendues sont plutôt à rechercher du côté des bureaucraties diplomatique, militaire ou de renseignement. Sur le plan opérationnel, le conflit iraquien souligne les faiblesses dont souffrirait la préemption, notamment en matière de renseignement et de maîtrise de l'espace.

Conclusion sur les acteurs politiques américains face à la doctrine de préemption

Le système politique américain est caractérisé par une « invitation à lutter » permanente entre l'Exécutif et le Législatif, le résultat de cette lutte constituant en quelque sorte un baromètre des rapports de force entre les deux. La crise née des attentats du 11 septembre a incontestablement fait pencher la balance en faveur du président, celui-ci retrouvant une place centrale dans la vie politique de la nation américaine et affirmant son leadership en matière de politique étrangère. Il a ainsi imposé, sans véritable opposition, ni même débat de fond, une doctrine de préemption devenue source d'inspiration discrète mais majeure de la politique étrangère de son administration. Le dossier iraquien, respectant son propre agenda bien qu'englobé dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, est venu illustrer en partie cette doctrine.

L'irruption de la préemption dans la stratégie américaine constitue une victoire des représentants du courant dit néo conservateur, malgré les réticences de certains acteurs traditionnels du jeu bureaucratique (Département d'État, services de renseignement). Elle traduit une « militarisation » croissante de la politique étrangère américaine ainsi que la politisation d'un renseignement sous pression et sous influence. L'issue de la guerre en Iraq, certes peu liée à la doctrine dans l'opinion publique américaine, fait néanmoins de cette dernière un acteur indirect dans la question de la préemption.

L'évolution chaotique de la situation sur le terrain et l'absence constatée à ce jour d'armes de destruction massive soumettra la campagne, et donc la préemption, à un examen critique. Les néo conservateurs, principaux soutiens de la doctrine, désormais sur la défensive, et doivent en affronter la remise en cause. Les arguments portent sur les dégâts politiques et juridiques collatéraux, ainsi que sur les limites opérationnelles. Les différents acteurs ne peuvent qu'évoluer vers plus de pragmatisme et moins d'idéologie.

La guerre en Iraq place donc la doctrine préemptive dans une situation incertaine. Peu connue et débattue entre les forces politiques américaines, elle était destinée à demeurer une des pièces d'un arsenal abscond, à l'instar des concepts successifs de dissuasion, une affaire de spécialistes, cependant essentielle dans l'orientation de l'évolution de l'appareil de sécurité américain.

On ne peut dire que la guerre en Iraq l'ait placée, en tant que doctrine, sur le devant de la scène ; pourtant, selon l'issue de ce conflit, elle pourra ou non être mise en œuvre dans le futur.

Conclusion générale

« Prévenir plutôt que guérir » est un lieu commun de toute politique, mais est-ce bien « guérir », avons-nous vu, que prévenir par les armes ? Si « prévenir » signifie « se défendre », nous avons admis qu'il soit plus avisé de frapper le premier que d'attendre le premier coup, mais à condition que cette « préemption » se maintienne dans les conditions de la légitime défense. Non seulement les Américains ne sont pas inconscients de ces difficultés, mais le National Security Strategy de septembre 2002, et les débats qu'il a suscités, ont posé le problème avec brio.

Sans constituer en rien une rupture dans la pensée stratégique américaine, la doctrine constitue la réponse à une menace nouvelle, « asymétrique », à laquelle les États-Unis répondent par une « asymétrie positive », dont ils ont conscience qu'elle remet en cause les normes juridiques. La National Security Strategy de septembre 2002 tente de franchir cet obstacle juridique en faisant valoir la « permanence de l'imminence » de la menace, et l'« état continu de légitime défense », justifiant en permanence l'action préemptive.

Or l'Iraq, accusé de développer et de détenir des armes de destruction massive, correspond exactement à la description d'un État voyou. Il semble donc, de prime abord, que ce conflit soit bien la mise en œuvre de la doctrine diffusée dans la National Security Strategy en septembre 2002 et que, à ce titre, elle en constituera le premier test de validité et de faisabilité.

L'analyse de la guerre est frappante par le contraste entre l'aisance dans la décision par la force et le caractère laborieux de la maîtrise de l'espace de crise ; facilité à abattre le régime, difficulté à faire accepter le « libérateur » par le « libéré ». Si la phase de décision par la force a bien entendu conforté la doctrine préemptive, la difficulté à sortir de la crise repose au contraire le problème de toutes les guerres du siècle précédent : comment en sortir victorieusement ? C'est bien la question que se posent aujourd'hui le monde politique et l'opinion américains. Quelles conséquences en tireront-ils quant à la doctrine préemptive ?

Cette question sur la préemption se pose au sein du réseau des multiples interactions entre les acteurs d'un jeu démocratique à la vitalité très forte. Celui-ci se caractérise par une « invitation à lutter » permanente entre l'Exécutif et le Législatif, ce dernier retrouvant timidement une place centrale dans la vie politique de la nation américaine et affirmant son leadership en matière de politique étrangère.

L'irruption de la préemption dans la stratégie américaine constitue une victoire des représentants du courant dit néo conservateur, alors qu'elle se heurte aux réticences de certains acteurs traditionnels du jeu bureaucratique (Département d'Etat, services de renseignement). Elle traduit également une « militarisation » croissante de la politique étrangère américaine ainsi que la politisation du domaine du renseignement.

Cependant, devant l'évolution chaotique de la situation en Iraq, la préemption n'est pas à l'abri d'un examen critique.

Le point central de la doctrine exprimée par la NSS, et sans doute le plus stable, est à coup sûr la description de la menace. Lucide quant à la volonté terroriste de nuire aux intérêts occidentaux, ce tracé manque de perspective quant à ses causes et quant aux solutions. Le mal est le mal, il doit être éradiqué et la démocratie doit s'imposer.

Pour mener cette lutte contre le mal, le renseignement est reconnu comme central, mais les problèmes qu'il pose n'ont pas été correctement pesés : le renseignement est considéré comme un problème technique et les États-unis ont les moyens techniques : ils sont donc assurés de savoir. Que des éléments essentiels comme l'état des programmes d'armes de destruction massive, l'implantation des terroristes ou le sentiment des populations puissent échapper aux capteurs techniques ne semble pas les avoir réellement préoccupés : les Américains sont entrés en guerre méconnaissant les conséquences de leur entreprise. Il est à craindre que cette situation, due tant à leur propre compréhension du monde qu'à l'inadaptation du système de renseignement, confortera dans le futur la certitude des Américains sur leur bon droit, exprimé dans la NSS, et se transmettra à leur opinion publique à travers leur presse. Aussi sophistiqués soient-ils, les mécanismes bureaucratiques et parlementaires américains pourraient s'obstiner dans l'obsession de la menace, et il est peu probable que l'évolution de la crise iraquienne, quelle qu'elle soit, dévie la stratégie américaine.

Certes cette insensibilité rendra encore plus difficile aux États-unis de convaincre le reste du monde. Mais celui-ci, du moins le monde riche, n'a ni les moyens ni la volonté de leur refuser fondamentalement - au delà des mots - ce droit à frapper les premiers, certains y trouvant même justification à leurs entreprises en cours ou en projet. La certitude de ce bon droit demeurera adossée aux importants moyens militaires qui ont fait le succès initial de la campagne iraquienne. Leur organisation sans faille laissera aux supporters comme aux adversaires de la doctrine américaine peu de doutes sur l'issue de toute action de préemption. Ce n'est pas là non plus que l'appareil politique américain ou son opinion publique trouveront raison à se décourager.

Cependant la doctrine américaine, comme les moyens mis à son service, demeurent vides de toute capacité à maîtriser l'espace des crises qu'allumeront les actions préemptives, comme celle allumée par l'attaque de Iraq. Or cette guerre va leur faire admettre, car elle leur fait vivre, que sans maîtrise de l'espace, il n'y a pas de sortie de crise, du moins satisfaisante et honorable. Pour cette maîtrise, à nouveau se pose la question du renseignement, se pose également la question de moyens et de doctrines politiques et militaires adaptés.

Les retours d'expérience de la guerre en Iraq vont donc leur faire à nouveau s'avouer les limites d'un renseignement presque exclusivement fondé sur le recueil technique. Mais même s'ils décidaient une évolution de cette politique, les Américains seraient-ils capables d'implanter, dans les régions où ils ne sont pas les bienvenus, des agents de renseignement ? Il est probable qu'ils concluront par la négative, et que leurs efforts porteront à nouveau massivement sur une amélioration du recueil technique.

Il est également peu probable que les enseignements de la campagne en Iraq les conduisent à conclure à la nécessité de réelles capacités de maîtrise politique et militaire de l'espace de crise. Il est beaucoup plus probable que, là aussi, ils rechercheront la solution dans la technique. Leurs militaires répuant à trouver la clef dans les effectifs et les tactiques, ils développeront probablement encore une panoplie de moyens de frapper stand off qui leur évite à l'avenir des empreintes terrestres dont la gestion de la sortie est problématique.

* *
*

Quelles seront donc les conséquences de la guerre en Iraq sur la doctrine préventive américaine ? La question peut paraître un peu théorique, mais elle a pourtant la vertu de bien poser un des aspects des conséquences de ce conflit, celui de l'avenir d'un pan essentiel de la stratégie américaine.

Toute réponse est sans doute imprudente, alors que la guerre est loin d'être finie. Pourtant, la menace demeurant, et sa compréhension par les Américains évoluant peu, il est probable que la doctrine n'en sera pas fondamentalement affectée : certes sa mise en œuvre risque d'évoluer, probablement désormais principalement fondée sur les capacités américaines à frapper sans se risquer sur le théâtre adverse ; certes la doctrine devra se réconcilier avec une véritable politique étrangère, celle qui minimise le nombre de ses adversaires et mobilise les amis en cas de difficulté ; mais, aux yeux des responsables politiques comme de leur opinion publique, il demeurera légitime d'agir avant d'être frappé, et le plus en amont sera toujours le plus sûr.

