

# LA GUERRE CONTRE LE TERRORISME

## LE PIÈGE DES MOTS

PAR

GILLES ANDRÉANI (\*)

En réponse aux attaques du World Trade Center et du Pentagone, le Président Bush a déclaré la guerre au terrorisme mondial (« *terrorism with a global reach* ») et a annoncé que la guerre ne se terminerait qu'avec l'éradication de ce mal. La punition des instigateurs des attentats, la déroute de leurs complices talibans au terme d'une campagne militaire fulgurante marquent ainsi le début, et non la fin, de la riposte américaine.

La lutte qui s'est engagée au lendemain du 11 septembre 2001 est une entreprise de longue haleine : entreprise multiforme, qui implique la répression policière et judiciaire, le renseignement, l'action diplomatique et militaire. La guerre contre le terrorisme mondial ne pourra pas se conclure sur un bulletin de victoire final, pas davantage que la guerre contre le crime ou contre la drogue.

L'emploi du mot « guerre » pour désigner la lutte contre ce type de fléaux plutôt que contre un ennemi désigné a toujours été métaphorique : il symbolise, pour ceux qui l'emploient, leur mobilisation, leur refus de toute complaisance ou de tout compromis. Il exprime leur conviction que la drogue, le crime ou le terrorisme produisent des ravages aussi considérables qu'un ennemi déclaré, et leur volonté de traiter comme tel l'ensemble de ceux qui en sont responsables.

Cependant, dans le cas du 11 septembre, l'emploi du mot « guerre » est allé au-delà de la métaphore, pour au moins trois raisons :

1. Les attaques contre le World Trade Center et le Pentagone, par leur soudaineté, l'ampleur des destructions et la désorganisation qu'elles ont causées, ont, pour la première fois dans l'histoire du terrorisme moderne, atteint un niveau de violence comparable à celui qu'aurait provoqué une opération de guerre. Bon an, mal an, le terrorisme international faisait chaque année environ 500 morts. Le 11 septembre 2001 démontre la réalité d'un terrorisme de masse d'une capacité de destruction qu'on croyait jusque-là le monopole des États. Le Conseil de sécurité et le Conseil atlantique en ont tiré les conséquences dans les heures qui ont suivi, en estimant qu'il

(\*) Directeur du CAP et professeur associé à l'Université Paris II – Panthéon-Assas. Les opinions présentées dans cet article n'engagent que leur auteur.

y avait eu agression armée et que les États-Unis se trouvaient en état de légitime défense vis-à-vis des États qui l'auraient commanditée ou favorisée.

2. Psychologiquement, l'Amérique s'est retrouvée en guerre : attaquée sans raison, elle a découvert sa vulnérabilité et l'intensité de l'hostilité dont elle était l'objet. « Pourquoi nous haïssent-ils ? » a dit George Bush, faisant écho à l'incrédulité de ses concitoyens. Ces sentiments de vulnérabilité et d'innocence face à l'agression extérieure se sont conjugués pour exiger une réponse militaire immédiate à la mesure de l'insulte. La ferveur du patriotisme populaire, les drapeaux partout présents, la rhétorique de guerre américaine en témoignent. Le moment a eu ses excès : la célébration des « héros » et la dénonciation de la « lâcheté » des attaques, mots qui désignaient en réalité des victimes innocentes, et des assassins fanatiques et peut-être déments, mais assurément pas des lâches.

3. Enfin, la guerre contre le terrorisme a eu une réalité : le bref épisode de la campagne d'Afghanistan. Destinée à mettre fin au pouvoir des Talibans, complices avérés des terroristes, et à poursuivre ceux-ci sur le territoire afghan, elle est une véritable guerre : précédée d'un ultimatum aux Talibans de livrer les coupables, sanctionnée par le Conseil de sécurité, elle s'inscrit dans l'exercice du droit de légitime défense et jouit d'un soutien international unanime.

On peut juger que l'emploi du mot « guerre » pour désigner la lutte contre le terrorisme était la conséquence naturelle de l'énormité de l'attaque et de la haine envers l'Amérique qu'elle exprimait. On ne voit d'ailleurs pas comment le Président Bush aurait pu en faire l'économie. Ce mot n'avait d'ailleurs pas été impropre pour désigner la campagne d'Afghanistan. Cependant, il est très vite apparu que la réalité de la « guerre » irait bien au-delà de la punition des complices étatiques dont avaient bénéficié les attaquants du 11 septembre, que l'Afghanistan n'était qu'une « phase 1 » qui serait évidemment suivie d'autres. La guerre s'est installée dans les réactions politiques, mais aussi dans la stratégie et les concepts juridiques dont les États-Unis se sont servis pour mener cette lutte globale contre le terrorisme international.

Cette approche a des avantages : elle témoigne de la résolution des États-Unis et du niveau de mobilisation qui est le sien ; elle rallie les amis et décourage les hésitants ; elle permet de surmonter certaines des lourdeurs de la coopération judiciaire internationale et du système juridique américain au profit d'actions militaires directes dans la lutte contre le terrorisme.

Cependant, placer l'ensemble du combat contre le terrorisme international sous le signe de la guerre a comporté des inconvénients importants, que l'on peut ranger en cinq catégories :

1. l'emploi du mot « guerre » grandit l'adversaire et lui confère une légitimité qu'il ne mérite pas ;

2. il a en même temps donné le sentiment d'un acharnement judiciaire de la part des Etats-Unis contre des individus qui n'étaient pas toujours des terroristes dangereux, renforçant le sentiment d'injustice au sein du monde musulman ;

3. la cause de la lutte contre le terrorisme étant évidemment légitime, elle a conduit à placer l'action américaine sous l'emblème de la guerre juste et à traiter comme une trahison ou une faute morale les doutes qui ont pu s'élever sur la façon de la mener ;

4. la connexion établie par les Américains entre la guerre contre le terrorisme et le concept de guerre préventive inquiète les partenaires des Etats-Unis et fragilise la coalition antiterroriste ;

5. enfin, celle qui s'établit inévitablement avec la guerre probable contre l'Iraq aboutit au même résultat, tout en accroissant la fermentation anti-occidentale et anti-américaine au Moyen-Orient et dans le monde islamique.

#### GUERRIERS OU CRIMINELS ?

Quelques semaines après le 11 septembre 2001, Michael Howard a exprimé, mieux qu'on ne saurait le faire ici, les inconvénients de l'emploi du mot « guerre » dans cette affaire (1). Il a en particulier souligné que toute l'histoire des luttes réussies contre le terrorisme était un mélange de répression et d'ouverture politique destinée à couper les terroristes de la base sociale et politique où ils évoluent et dont ils prétendent incarner les intérêts. Le succès, c'est, à la fin des fins, de gagner les cœurs et les têtes ; or, la « guerre » ne laisse pas place à un tel objectif ou, du moins, le renvoie après une victoire militaire qui, par construction, n'est pas possible (d'autant que le terroriste ne désire rien tant que la répression et, si possible, une répression aveugle, qui lui permette de rassembler sa base autour de lui).

Un problème supplémentaire avec la guerre est qu'elle est un processus réciproque : si vous êtes en guerre avec quelqu'un, il l'est aussi avec vous. L'état de guerre, de ce fait, confère un certain degré de dignité commune aux belligérants, ainsi que certains droits.

Confrontation violente collective et codifiée, la guerre a historiquement oscillé entre son caractère réglé – le duel – et son caractère violent – la mêlée et la haine. Dans sa définition classique, de Cicéron à Vattel en passant par Grotius, la guerre est l'état de ceux qui cherchent à vider une querelle par la force. Dans cette conception, la guerre est un moyen, second par rapport au différend qui l'a provoqué : il y a d'abord des plaideurs en procès et qui, à un moment donné, sortent du tribunal pour s'en remettre au jugement des

(1) Michael HOWARD, « What's in a name. How to fight terrorism ? », *Foreign affairs*, janvier-février 2002.

armes. Dans l'état de guerre, on a toujours une cause, bonne ou mauvaise, et chacun poursuit son droit.

C'est ce qui a toujours fait proclamer aux groupes terroristes qu'ils étaient en guerre avec le pouvoir légitime qu'ils combattaient : les membres de la bande à Baader, ceux des Brigades rouges s'estimaient les combattants d'une guerre du peuple contre l'Etat policier allemand ou italien (qui refusaient avec véhémence cette vision des choses et traitaient, à juste titre, leurs adversaires en criminels). A la façon du bourgeois insulté par l'arsouille et qui se récrie, « Monsieur, je n'ai pas de querelle avec vous », l'Etat ne peut accepter d'être en guerre qu'avec ses pairs ou quelque chose qui s'en approche.

En proclamant qu'elle était en guerre avec eux, l'Amérique a ainsi donné à Ben Laden et ses complices leur deuxième victoire : ils ont été confortés dans l'idée qu'ils avaient une querelle avec l'Amérique et dans leur statut de guerriers, là où, en première analyse, il n'y avait qu'une haine pure, déconnectée de tout objectif politique plausible, et des fous criminels.

Il est vrai que l'expérience américaine de la guerre s'est située à l'opposé de la conception historique européenne de la guerre-duel. Les grandes guerres de l'Amérique ont été des guerres totales, face à des adversaires qu'elle a traités en criminels et poursuivis jusqu'à leur capitulation totale (à l'issue de la campagne de Tunisie, Eisenhower désapprouve le général britannique Auchinleck qui a serré la main du commandant des forces allemandes, le général von Arnim). Guerres sans esprit de chevalerie, où l'adversaire est moralement réprouvé, autant qu'il est combattu.

L'idée selon laquelle le 11 septembre 2001 est un acte de guerre s'inscrit dans la continuité de cette expérience américaine de la guerre totale menée jusqu'à la défaite complète de l'adversaire. La bellicisation de la lutte contre le terrorisme est cohérente avec cette tradition américaine, celle de la « criminalisation de la guerre », décriée en son temps par Carl Schmitt (2). Il reste que ce choix a donné à Al Qaïda ses soutiens et ses épigones, combattants dévoyés d'une guerre imaginaire, une stature de guerriers, et qu'ils auront engagé la première puissance du monde dans l'épreuve des armes. Ils ne pouvaient rêver mieux.

#### PRISONNIERS DE GUERRE OU COMBATTANTS ILLÉGAUX ?

La première contradiction dans laquelle s'enferment les Etats-Unis, dès lors qu'ils sont en guerre, est juridique. Quel statut reconnaître aux membres d'Al Qaïda ou d'autres réseaux terroristes globaux qui seraient capturés dans cette guerre ?

(2) Carl SCHMITT, *Le Nomos de la terre*, PUF, 2001 (réédition).

Les Etats-Unis n'ont fait, à cet égard, que tirer les conséquences logiques d'une démarche erronée au départ : leur ennemi étant le terrorisme – ou plutôt « la terreur » (3) – ils ont décidé que pouvaient être considérés comme combattants tous ceux qui seraient affiliés à des réseaux terroristes globaux ou en seraient complices. Ce qui permet, en théorie, de poursuivre contre eux des opérations de guerre au-delà de la conclusion de la campagne d'Afghanistan et du théâtre des opérations : ainsi l'exécution, au Yémen, par un missile tiré d'un drone Predator, de l'un des lieutenant de Ben Laden en novembre 2002. Cela permet également de les interner sans jugement et, s'ils avaient commis des infractions au droit de la guerre, de les faire juger par des commissions militaires américaines.

Or, la quasi-totalité de ces individus ne remplit pas les conditions stipulées par les conventions de Genève pour être considérés comme combattants (porter les armes ouvertement, arborer un signe distinctif, être soumis à un commandement organisé, *etc.*). Ils seront donc considérés comme « combattants illégaux », ne bénéficiant pas du statut de prisonnier de guerre (mais les Américains leur consentent le traitement d'humanité coutumier bénéficiant à toute personne détenue dans un conflit armé et qui en est proche).

Tout cela est peut-être défendable juridiquement, à condition que l'on soit dans une situation de guerre, qui comporte normalement son théâtre d'opérations, des combats visibles, une armée plus ou moins régulière qui contrôle un territoire, des combattants dont la situation peut être déterminée par des critères simples comme la nationalité et la participation aux combats. A la périphérie de cette situation principale se trouvent des problèmes tels que : le statut des partisans, francs-tireurs et autres irréguliers qui opèrent sans uniforme ou sur les arrières de l'ennemi, *etc.* Un vaste corpus juridique, coutumier et conventionnel permet de trancher ces cas limites et de déterminer leur légalité au regard du droit de la guerre.

Dans la guerre contre le terrorisme, cependant, le périphérique est central et le centre marginal. Comme combattants réguliers d'un théâtre d'opérations défini, il n'y a guère eu que les Talibans dans la campagne d'Afghanistan et, à la rigueur, leurs supplétifs islamistes étrangers. Les Talibans étaient ce qu'il y avait de plus proche d'une puissance étatique dans l'Afghanistan de 2001. Ils portaient leurs armes ouvertement – comme à peu près tout le monde en Afghanistan – et relevaient d'un commandement organisé ; qu'il s'agisse de l'intervention américaine ou de la guerre civile qui l'avait précédée, et que l'intervention américaine a utilisée à son profit, les

(3) On observera que le glissement sémantique qui fait passer la guerre contre les terroristes à la guerre contre le terrorisme et, enfin, à la guerre contre la terreur, correspond à un élargissement imprudent des objectifs de celle-ci (et à une dilution complète du concept si on le confronte aux usages qu'il a eus dans l'histoire : la « terreur révolutionnaire », la « terreur blanche », la « grande terreur » soviétique ou, plus proches, « les bombardements de terreur » de la Seconde Guerre mondiale).

lois et coutumes de la guerre s'y appliquaient et l'armée américaine l'a d'ailleurs admis sur place.

Cependant, à l'exception de cet épisode, tous les protagonistes de « l'autre côté » de la guerre contre le terrorisme sont des « combattants illégaux », sans uniforme, ni territoire ou commandement organisé. Leur qualité – qui peut les rendre passibles d'un internement indéfini « jusqu'à la fin » des hostilités, et justiciable de commissions militaires américaines – est déterminée par le Secrétaire américain à la Défense, qui certifie leur appartenance à un mouvement terroriste global ou leur complicité. Cette situation peut concerner des individus de toute nationalité, y compris des Américains.

Répetons-le, il n'y a là que l'extrapolation systématique du droit de la guerre, pas un droit d'exception. Pour autant qu'on puisse le savoir, en l'absence de listes de détenus, les Etats-Unis ont jusqu'à présent usé de ces facultés exorbitantes avec une relative modération ; mais l'inquiétude grandit aux Etats-Unis sur les excès qu'elles pourraient permettre. La faculté de détenir des citoyens américains sans jugement en vertu de cette construction juridique a été contestée par un tribunal fédéral américain et sera soumise *in fine* à la Cour suprême. L'association du barreau américain s'est inquiétée de l'extrême latitude que l'application du statut de combattant ennemi offre au gouvernement américain et de l'incertitude où se trouvent placés ceux qui en relèvent : selon quels critères déterminera-t-on qu'un « combattant » déterminé appartient au camp de « l'ennemi » ? Où est le théâtre d'opérations ? Comment saura-t-on que la guerre a pris fin ? Questions qui reflètent bien l'insécurité juridique des prisonniers de cette « guerre » sans limite dans le temps ni dans l'espace (4).

Cependant, ce n'est pas tant cette insécurité, ni même la plupart de ses conséquences pratiques qui sont condamnables, que le point du départ qui est erroné. Le droit et la politique recommandent de traiter les terroristes en criminels. En ne le faisant pas et en se plaçant sur le terrain de la guerre et du droit des conflits armés, les Etats-Unis ont abouti à un résultat doublement dommageable : sur le plan stratégique et politique, ils ont valorisé leurs adversaires et leur ont conféré une dignité qu'ils ne méritaient pas. Dans le traitement judiciaire qu'ils leur ont appliqué, ils sont apparus inutilement vindicatifs et arbitraires. Le droit criminel ne leur aurait peut-être pas donné autant de souplesse que la voie juridique qu'ils ont retenue, mais dans les circonstances exceptionnelles et le péril imminent de l'après-11 septembre 2001, le gouvernement américain aurait pu se faire concéder les aménagements et dérogations dont il avait besoin à l'intérieur et même, très probablement, sur le plan international, s'il avait inscrit son action dans le cadre du droit pénal plutôt que du droit de la guerre.

(4) American Bar Association Task force on Treatment of Enemy Combatants, 8 août 2002.

## GUERRE JUSTE

Les Américains qui avaient d'abord envisagé d'appeler la campagne d'Afghanistan « *infinite justice* » ont finalement choisi le nom de « *just cause* ». Il s'agit d'un changement de degré, non de nature : c'est sous le signe de la justice que l'Amérique a placé la guerre contre le terrorisme. Blessée dans son sentiment d'innocence, par une attaque injustifiée contre des civils sans défense, elle réagit ainsi comme le ferait n'importe quel autre peuple.

De la sorte, elle rejoint aussi deux traditions américaines, d'ailleurs étroitement liées : la foi dans l'existence de vérités d'évidence et de valeurs universelles, d'une part ; l'aspiration unique de l'Amérique à les incarner et à s'en inspirer dans son action internationale, de l'autre. Sous le premier aspect s'exprime une tradition américaine du droit naturel, faite d'un mélange d'optimisme et de prudence, qui, de la déclaration d'indépendance à Leo Strauss (5), a contribué à protéger les Etats-Unis des excès du relativisme moral et du positivisme juridique. Sous le second, le puritanisme, la bonne conscience et, parfois, un certain pharisaïsme américain, qui peuvent exaspérer l'étranger.

Que la cause de la lutte contre le terrorisme soit juste, tout comme l'est l'objectif de venger les victimes innocentes du 11 septembre et d'empêcher la répétition de ces actions, nul ne peut le contester. Appliquées à cette entreprise, les conditions traditionnelles de la guerre juste – déclenchement par une autorité légitime, pour redresser un tort, avec la paix pour fin ultime – sont à l'évidence remplies. Cependant, la politique et la psychologie guerrière ont leurs limitations réalistes – les ennemis de mes ennemis sont mes amis – et leurs simplifications idéologiques – le terrorisme est le même partout et partout également condamnable –, qui ont jeté sur la « clarté morale » dont se réclament les Etats-Unis au moins deux ombres : le soutien à la politique russe en Tchétchénie, l'identification de la cause du gouvernement Sharon à celle de l'Amérique en guerre contre le terrorisme.

Le manifeste de soixante intellectuels américains « Pourquoi combattons-nous ? », paru en février 2002 (6), inscrit la lutte contre le terrorisme dans les paramètres traditionnels de la guerre juste. Ce qui est frappant dans ce manifeste est qu'il proclame le droit des Etats-Unis à répondre à l'attaque subie le 11 septembre 2001 (droit que personne ne met réellement en doute), mais sans répondre à aucune des questions plus pertinentes que pose la riposte américaine : qui est l'ennemi ? Quelle est la limite permise des opérations de guerre que comptent mener les Etats-Unis au-delà de l'Afghanistan ? Quel est l'équilibre entre moyens militaires et répression judiciaire et policière dans cette lutte ? Le texte, un peu durement qualifié de « prêchi-

(5) Leo STRAUSS, *Histoire et droit naturel*, Plon, 1954.

(6) Institute for American values, *What we're fighting for*, 1<sup>er</sup> octobre 2002 (parmi les signataires, Michael Walzer, Francis Fukuyama, Samuel Huntington).

prêcha » (« *sanctimonious* ») par Edward Said, est l'expression d'une Amérique qui, face à l'injustice de l'attaque, ne met pas en doute le fait qu'elle est une guerre et se préoccupe peu de définir les contours de l'ennemi ou les limites de sa propre action.

La guerre juste s'inscrit dans une morale chrétienne (saint Augustin) et une conception du droit naturel (Grotius) qui refusent de séparer le droit et la justice. On comprend l'aspiration à retrouver l'unité perdue entre l'un et l'autre dans une vie internationale où sévit une violence de plus en plus aveugle et mystérieuse; cette aspiration est universaliste et généreuse. A cet égard, il n'est pas entièrement rassurant que le manifeste des 60 ait été financé par un « institut pour les valeurs américaines », détail qui illustre deux faces de la tradition morale américaine, source de modération d'un côté, de confiance en soi et en son bon droit de l'autre. Cela illustre aussi un risque majeur de la situation actuelle, qui est celui du découplage entre une guerre de plus en plus « américaine » dans son style et ses justifications, et la cause de la lutte contre le terrorisme, qui est universelle, comme l'a été la solidarité témoignée aux Etats-Unis après le 11 septembre 2001. Découplage qui serait doublement tragique, par la gravité de ses conséquences et le fait que ni l'Amérique ni le monde ne l'auraient voulu.

Cependant, le découplage paraît chaque jour plus probable. Les Etats-Unis jugent les critiques que peuvent susciter leurs actions comme inspirées par de lâches calculs ou des intentions déloyales, alors qu'elles sont généralement sincères : ils ne les comprennent pas et y répliquent avec aigreur; l'abstention même leur est insupportable (« il faut être avec nous ou contre nous » a dit George Bush), et ils ont réagi à la décision de l'Allemagne de rester en toutes circonstances à l'écart d'une guerre en Iraq avec une rigueur stupéfiante (faut-il y voir l'écho de cette autre tradition qui leur a fait détester les neutres et restreindre leurs droits de la façon la plus sévère dans les guerres qui étaient les leurs?). L'impatience des Américains envers les doutes du monde extérieur est à son tour interprétée par celui-ci comme ce mélange d'assurance dans l'exercice de la puissance et de supériorité morale, que ses préjugés leur ont toujours attribué, et qui ne se vérifie peut-être aujourd'hui qu'en raison d'une rare conjonction : la blessure du 11 septembre, l'idéologie néo-conservatrice, la personnalité de George W. Bush, l'effacement des partenaires et des rivaux de l'Amérique.

Le décor est en tout cas planté pour une accumulation de malentendus et d'oppositions entre les Etats-Unis et le monde, sur une cause, la lutte contre le terrorisme, où la convergence de leurs intérêts est en réalité profonde; et la guerre juste, qui avive la rancune américaine envers tout ce qui complique ses projets, y tient une bonne place.

## GUERRE PRÉVENTIVE ?

Le 11 septembre 2001 a vérifié les pires appréhensions de l'Amérique de l'après-Guerre froide, qui étaient de voir leurs ennemis adopter des stratégies nouvelles qui éviteraient le choc frontal avec elle pour prendre la forme d'une guerre asymétrique. Empêchés par la supériorité militaire américaine de s'en prendre directement à elle, ses ennemis recourraient à des moyens indirects ou subversifs, au terrorisme de masse, pour parvenir à leurs fins.

Cependant, le concept de « menace asymétrique », maintes fois évoqué au cours des années 1990, tendait à se polariser sur l'évolution de la stratégie des adversaires de l'Amérique, mais tenait pour acquis l'existence de ces adversaires et s'interrogeait peu sur leurs motifs : dans cette vision, ce qui change, ce n'est pas l'adversaire, ce sont les moyens. Ce qui manque ici, c'est l'analyse de l'identité des ennemis de l'Amérique et de la nature de l'antagonisme qui les oppose à elle.

Ce que dévoile le 11 septembre 2001, c'est la possibilité du terrorisme de masse et l'apparition de stratégies asymétriques de grande ampleur, que présentaient justement les théoriciens qui avaient inventé le concept. C'est aussi l'apparition d'une radicalité nouvelle dans l'opposition aux États-Unis et à l'Occident, portée par un type « d'ennemi » nouveau : ni terroriste marxiste-révolutionnaire, ni mouvement de libération nationale, ni courant primordial menacé par la modernité, Al Qaïda relève de la secte, du nihilisme et, dans ses méthodes et son recrutement, d'un éclectisme qui en fait un adversaire totalement inédit. Il ne ressemble pas aux projections dans l'avenir des menaces anciennes et au simple changement de méthodes que postulait la théorie de la guerre asymétrique. Au contraire, il s'inscrit dans la modernité et annonce peut-être l'avenir, par son caractère de réseau global qui prospère dans les interstices de la mondialisation.

Ceux qui anticipaient la menace asymétrique étaient ceux qui voulaient sortir du carcan du passé et retrouver une liberté d'action à la mesure de la prééminence et des responsabilités des États-Unis de l'après-Guerre froide, qui voulaient rompre avec les dogmes de la dissuasion, des alliances formelles, du contrôle des armements, de l'interdiction des armes antimissiles, qui prônaient une stratégie plus active, plus flexible et capable de protéger activement l'Amérique de ses nouveaux ennemis et de les défaire en cas de besoin, plutôt que de les contenir et de les décourager de nuire comme elle avait fait avec l'Union soviétique pendant la Guerre froide.

Largement amorcé avant 2001, ce basculement de la stratégie américaine de la dissuasion vers l'action est consommé après le 11 septembre. La doctrine de sécurité nationale adoptée par les États-Unis en septembre 2002 (7) entérine cette évolution, même si c'est avec un reste de considération pour

(7) The National Security Strategy of the United States, septembre 2002.

le système ancien : elle assume plus explicitement que jamais l'action unilatérale, mais sans répudier tout à fait le cadre multilatéral hérité de la Guerre froide; elle revendique un rôle exceptionnel pour les Etats-Unis, mais non leur retranchement du monde sur une défense étroite de leurs intérêts, puisque la promotion volontariste de la démocratie et de la stabilité, y compris par leurs moyens naguère abhorrés du maintien de la paix et de la construction étatique (*nation building*), y figurent en bonne place.

Cependant, au-delà de ces hésitations, à l'asymétrie de la menace répond clairement dans cette stratégie nouvelle, la revendication d'une double asymétrie au profit des Etats-Unis : qu'il s'agisse de leurs moyens militaires ou de leur latitude d'agir, ils revendiquent plus et mieux pour eux-mêmes. Ils s'assignent avec une assurance tranquille de maintenir une supériorité militaire telle qu'elle dissuade quiconque de s'engager dans une hypothétique course aux armements avec eux. Ils envisagent la possibilité d'une guerre préventive face à la menace terroriste.

Ou plutôt, ils anticipent sur la conjonction probable de trois menaces – celle des mouvements terroristes globaux, celle des Etats-voyous et celle des armes de destruction massive – pour indiquer que, dans cette hypothèse, les moyens stratégiques et juridiques d'hier ne suffiront plus. Ils avertissent qu'ils ne s'estimeront donc contraints ni par la stratégie de la dissuasion, ni par l'extension préventive coutumière du droit de légitime défense (qui autorise à agir en cas de menace directe, réelle et immédiate), et qu'ils n'attendront pas pour agir et combattre d'avance, si nécessaire, des menaces peut-être encore à venir.

Dans cette affaire, les Américains ont, jusqu'à aujourd'hui, agi beaucoup plus raisonnablement qu'ils n'ont parlé : s'il est vrai que les menaces nouvelles demandent à repenser les limites traditionnelles du droit de légitime défense, à quoi sert-il de répudier publiquement celles-ci, alors que seules les exigences de l'action révéleront l'étendue et la nature de ce besoin? Pourquoi exposer ainsi leur crédit et la justesse de leur cause en laissant entendre qu'ils pourraient attaquer les Etats pour la seule raison que leur puissance et leur armement pourraient les menacer un jour, qui est à coup sûr incompatible avec la théorie de la guerre juste? « *On ne doit nullement admettre, dit Grotius au Livre I Chapitre 2 du Traité de la guerre et de la paix, que selon le droit des gens il est admis de prendre les armes pour affaiblir un prince ou un Etat dont la puissance monte de jour en jour, de peur que si on le laisse monter trop haut, elle ne le mette en état de nous nuire dans l'occasion.* »

#### LA GUERRE DE TROP ?

Finalement, rien n'a tant contribué à justifier les appréhensions que peut susciter le concept de « guerre contre le terrorisme », que la montée vers l'intervention en Iraq, fin 2002-début 2003. Elle a en effet été placée par les

Etats-Unis dans un double cadre : celui du désarmement de l'Iraq d'une part, celui de la guerre contre le terrorisme de l'autre.

Dans le premier cadre, la question de savoir si l'option militaire peut se justifier en Iraq déborde le champ du présent essai : elle dépend de données telles que la consistance de la menace iraquienne, la réalité et l'ampleur des violations du régime de désarmement auquel l'Iraq est soumis depuis 1991, l'efficacité du système d'inspection, *etc.*

Ce qui est, en revanche, clair est l'insistance des néo-conservateurs américains à inscrire l'Iraq dans le cadre de la guerre contre le terrorisme de préférence à tout autre et à en faire un test de la doctrine de la guerre préventive. Paul Wolfowitz dit ainsi que « *la connexion entre les réseaux terroristes et les Etats qui possèdent des armes de terreur de masse fait peser la menace d'une catastrophe de plusieurs ordres de grandeur supérieure au 11 septembre. Les armes de terreur de masse et les réseaux terroristes avec lesquels l'Iraq est lié ne sont pas deux menaces distinctes. Ils font partie de la même menace. Le désarmement de l'Iraq et la guerre contre le terrorisme ne sont pas seulement liés. Priver l'Iraq de ses armes chimiques et biologiques de destruction de masse et démanteler son programme de développement d'armes nucléaires est un élément crucial de la victoire dans la guerre contre le terrorisme* » (8).

On passera sur la sémantique : les « armes de destruction massive » sont devenues des « armes de terreur massive » ; le mot « terreur » ou « terroriste » apparaît six fois en sept lignes. L'important est que s'exprime ici une vision de l'intervention en Iraq qui en fait un épisode de la guerre contre le terrorisme. Non pas en raison des liens entre l'Iraq et des réseaux du type Al Qaïda, évoqués en passant – liens qui restent d'ailleurs à prouver –, mais de la crainte hypothétique que l'Iraq n'alimente, d'une façon ou d'une autre, le terrorisme chimique, biologique ou nucléaire. Dans cette justification de la guerre, les Nations Unies ne jouent pas de rôle : l'extension doctrinale du concept de légitime défense annoncée par la doctrine de sécurité nationale suffit.

Il y a, dans ces conditions, un intérêt majeur de l'Europe et des Américains modérés à maintenir l'opération qui se prépare contre l'Iraq dans le cadre de l'ONU et avec le désarmement pour objectif, plutôt que de basculer dans un monde où des motifs aussi incertains et des menaces aussi obliques pourraient aboutir à une extension casuistique illimitée du droit de légitime défense.

(8) Paul WOLFOWITZ, « Iraq, what does disarmament look like? », conférence tenue devant le Council on Foreign Relations, le 23 janvier 2003. La même idée figure de façon moins brutale, mais juridiquement plus autorisée, dans la résolution du Congrès sur l'usage de la force contre l'Iraq du 11 octobre 2002 : « *considérant que le risque que l'Iraq emploie ses armes [de destruction massive] pour lancer une attaque surprise contre les Etats-Unis ou ses forces armées ou les fournisse à des terroristes internationaux qui le feraient, et l'extrême magnitude des dommages qui en résulteraient pour les Etats-Unis et leurs citoyens, se combinent pour justifier que les Etats-Unis agissent pour se défendre* ».

## GAGNER LA PAIX

Cependant, la vraie connexion entre la guerre contre le terrorisme et la guerre en Iraq va au-delà de ces arguments à coloration juridique : elle est stratégique et résulte d'une évolution perceptible du débat aux Etats-Unis depuis dix-huit mois.

Au lendemain du 11 septembre 2001, l'opinion américaine dominante était qu'il ne fallait pas s'interroger sur les causes des attaques et les motifs de leurs auteurs. Chercher à comprendre, c'était faire leur jeu, presque les excuser.

Cependant, dans les mois qui ont suivi, l'idée a progressé aux Etats-Unis qu'il fallait s'attaquer aux causes profondes du terrorisme. L'expression « *drain the swamp* » (assécher le marais) a servi, dans le débat américain, à exprimer cet objectif, expression à vrai dire ambivalente, puisqu'elle a permis d'exprimer les points de vue aussi contraires que ceux de Donald Rumsfeld et Noam Chomsky (9) sur le sujet : là où le premier expliquait que l'opération en Afghanistan priverait les terroristes de leur base arrière, le second pensait qu'il n'y aurait pas de solution au problème du terrorisme sans justice pour les Palestiniens.

Au-delà de cette opposition, il y a convergence entre les libéraux et les néo-conservateurs sur la nature du « marais » : les régimes autoritaires au Moyen-Orient, qui ne laissent que l'islamisme pour exutoire aux aspirations démocratiques, l'identification de l'Amérique à ces régimes. Il faut donc transformer cette région, y faire pénétrer la démocratie, et réduire la dépendance où l'Amérique se trouve vis-à-vis d'eux.

De ce point de vue, renverser le régime iraquien, c'est faire d'une pierre deux coups : se donner l'occasion de bâtir, sous protection américaine, la première démocratie arabe ; prendre ses distances, sur le plan pétrolier et stratégique, à l'égard du cœur du marais, l'Arabie saoudite d'où venaient 15 des 19 terroristes du 11 septembre. Au-delà de cette vision, dont les contours ont été dessinés par Paul Wolfowitz, mais qui n'a jamais été transformée en position gouvernementale, d'autres objectifs possibles se présentent : faire pression sur l'Iran, sur la Syrie, peut-être s'en prendre aux bases du Hezbollah au Liban.

Ces plans nébuleux ont pour eux de reconnaître les limites de la répression, l'existence de causes profondes au terrorisme, qu'il faut traiter, de chercher à dépasser un *statu quo* autoritaire au Moyen-Orient, dont on a vu, le 11 septembre, qu'il n'offrait aucune garantie de stabilité véritable. Ils ont contre eux les multiples aléas qui en compliqueront inévitablement l'exécution, et deux contradictions : dans le sentiment d'humiliation qui alimente

(9) Respectivement le 20 septembre 2001 (conférence de presse au Pentagone) et le 9 septembre 2002 (*The Guardian*).

le terrorisme et l'islamisme, entrent, au moins pour une part, la soumission des régimes autoritaires de la région à l'Amérique et le soutien indéfectible qu'elle apporte à Israël. Comment une invasion suivie d'une nouvelle domination étrangère de l'Iraq pourrait-elle ne pas alimenter ce sentiment de dépendance, surtout dans un contexte d'étroite proximité entre le gouvernement de M. Sharon et M. Bush, qui ont fait cause commune dans leurs guerres contre le terrorisme ?

Gagner la paix dans ces conditions ressemble à une gageure, plus qu'à un calcul stratégique. On comprend que les Européens hésitent à y prendre part, d'autant qu'ils n'ont jamais été vraiment en mesure d'évaluer cette grande stratégie, restée de bout en bout implicite dans les demandes de soutien américaines, et que la plupart persistent à y voir un pari, voire une « *aventure* », selon l'expression de M. Schröder. L'incapacité des Etats-Unis à définir leurs buts de guerre et à les communiquer à leurs alliés, l'incapacité de ceux-ci à formuler une politique alternative de dépassement du *statu quo* au Moyen-Orient, portent en germe de nouvelles difficultés dans une relation transatlantique déjà lourde de malentendus.

\*  
\*   \*   \*

Dans un livre essentiel, Martin van Creveld avait, à la fin des années 1980, annoncé « *la transformation de la guerre* » : la fin des armées régulières, des lignes de front, de la distinction entre combattants et non-combattants, en ferait une mêlée sanglante et indistincte, très éloignée de l'activité réglée qu'elle avait été à l'ère moderne.

C'est aller trop vite que de dire que le 11 septembre 2001 nous a fait basculer dans ce monde nouveau. Il faudrait, pour cela, que le terrorisme de masse fasse école, qu'il se généralise au Moyen-Orient, qu'il s'empare de bases territoriales et de ressources étatiques qui démultiplieraient ses capacités de nuire ; il faudrait qu'il incarne une réaction largement partagée à l'humiliation et à la dépendance du monde arabe, dont il se veut le libérateur et dont il n'est, à ce jour, qu'une expression dévoyée et marginale.

Toutefois, la réponse des Etats-Unis et de leurs alliés aura une influence sur ces développements encore hypothétiques : si elle est disproportionnée, insuffisamment ciblée sur les terroristes eux-mêmes, trop belliqueuse d'aspect, elle risque, malgré elle, de les favoriser. A la différence de sa réplique militaire sur le terrain, restée jusqu'ici dans les limites de la proportionnalité, les choix juridiques, politiques et idéologiques faits par l'Amérique sous l'égide de la « guerre contre le terrorisme » ne sont pas sans risques de ce point de vue. Ces choix, faits sous le coup d'une colère légitime par les Etats-Unis pour marquer leur résolution, pourraient approfondir des divisions transatlantiques et une polarisation avec le monde arabe et l'islam, dont seuls, au bout du compte, profiteraient les terroristes eux-mêmes.