

LA GUERRE PRÉVENTIVE : UNE STRATÉGIE ILLOGIQUE

PAR

STEPHEN M. WALT (*)

Aux Etats-Unis, depuis 1986 et la loi Goldwater-Nicols sur la réorganisation de la Défense, chaque administration présidentielle est tenue de faire une déclaration officielle sur sa « Stratégie nationale de sécurité » (*National Security Strategy*). En septembre 2002, l'Administration Bush prit cette obligation comme une opportunité de présenter une approche profondément différente de la politique militaire et extérieure habituelle des Etats-Unis : ne se contentant pas de mettre en avant la défense de la liberté dans le monde entier, la stratégie nationale de sécurité de George W. Bush a placé au cœur de la politique militaire et étrangère des Etats-Unis ce qui est désigné comme la possibilité de « préemption ». Dans un monde où les groupes terroristes tentent d'acquérir des armes de destruction massive (ADM), y compris des armes nucléaires, la nouvelle stratégie nationale de sécurité affirme que les Etats-Unis « *ne peuvent plus compter uniquement sur une stratégie réactive, comme par le passé* » : en lieu et place, les Etats-Unis s'efforceront d'« *adapter le concept de menace imminente aux moyens et aux objectifs des adversaires d'aujourd'hui* » ; « *afin de parer ou d'empêcher de tels actes hostiles de nos adversaires, les Etats-Unis agiront, si cela est nécessaire, de manière préemptive* » (1).

Quand cette déclaration parut, renforcée par plusieurs discours du Président, elle scandalisa un grand nombre de gens aux Etats-Unis et ailleurs : on avança l'argument qu'il était illégitime pour les Etats-Unis de s'accorder le droit d'aller en guerre sur la simple foi du soupçon qu'un autre Etat tentait éventuellement d'acquérir des forces qui pourraient un jour menacer les Etats-Unis ou leurs intérêts (2). Cependant, pour les universitaires immergés dans la tradition réaliste, la nouvelle stratégie n'est ni immorale ni

(*) Doyen académique de l'école du gouvernement John F. Kennedy à l'Université Harvard (Etats-Unis).

(1) Cf. *The National Security Strategy of the United States of America*, The White House, Washington, D.C., sept. 2002 : « [The United States] can no longer solely rely on a reactive strategy as we have in the past » ; « [The United States will] adapt the concept of imminent threat to the capabilities and objectives of today's adversaries » ; « to forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, the United States will, if necessary, act pre-emptively ».

(2) Pour des analyses utiles et impartiales de la nouvelle doctrine, cf. Edward RHODES, « The Imperial Logic of Bush's Liberal Agenda », *Survival*, vol. XCV, n° 1, print. 2003 ; Robert S. LITWAK, « The New Calculus of Pre-Emption », *Survival*, vol. XCIV, n° 2, hiv. 2002-2003.

choquante : c'est exactement l'attitude à laquelle s'attendre de la part du pays le plus puissant du monde. Néanmoins, la plupart des réalistes considèrent que la nouvelle stratégie nationale de sécurité est une mauvaise idée : pour emprunter la phrase célèbre de Charles de Talleyrand, « *c'est pire qu'un crime, c'est une faute.* »

L'objectif de cet article est, dans un premier temps, de clarifier le sens que l'Administration Bush donne au terme « préemption » (*preemption*) : bien que l'administration utilise le terme d'« action préemptive », il est clair qu'en réalité elle développe une politique de « guerre préventive » ; or, si les deux termes renvoient à un genre d'action anticipée, les deux concepts sont assez différents et leur statut dans le discours moral ainsi que juridique l'est encore plus. Nous décrivons ensuite l'environnement stratégique dans lequel cette nouvelle doctrine a été élaborée : nommer les traits politiques distinctifs du monde actuel peut nous aider à comprendre pourquoi les Etats-Unis ont adopté cette stratégie politique à ce moment particulier et ainsi nous permettre d'évaluer ses conséquences probables. Enfin, nous examinerons pourquoi un programme de guerre préventive n'est ni nécessaire ni prudent ; d'après nous, les Etats-Unis ne gagnent rien à mettre en avant la possibilité de guerre préventive, une politique dont nous estimons qu'elle est susceptible d'encourager ce même comportement qu'elle veut dissuader et qu'elle est inapplicable dans une ère où le nationalisme reste une force politique puissante : la stratégie de « guerre préemptive » crée un précédent dangereux pour d'autres Etats et comporte des implications inquiétantes pour les libertés civiles aux Etats-Unis et ailleurs.

LA PRÉEMPTION, LA GUERRE PRÉVENTIVE ET LA DOCTRINE DE BUSH

La stratégie américaine de sécurité adoptée en 2002 fait référence à une politique nouvelle de « préemption » ; le Président Bush a utilisé un langage similaire dans ses propres remarques publiques. La préemption désigne le fait de frapper le premier, en anticipation d'une attaque imminente, afin d'obtenir un avantage militaire : dans une guerre préemptive, le camp qui lance la première attaque sait (ou bien il a de très bonnes raisons de le penser) que l'adversaire se prépare activement à attaquer ; il décide donc de frapper le premier afin de désorganiser l'attaque attendue et d'avoir le dessus militairement. Une frappe préemptive n'affecte pas la probabilité de guerre (celle-ci est considérée comme imminente et inévitable), mais détermine uniquement quel camp recevra la première frappe. L'exemple classique est l'attaque de l'Etat d'Israël, en 1967, contre les forces aériennes égyptiennes, entreprise à cause de la conviction de celui-ci que l'Egypte se préparait à l'attaquer probablement dans un avenir très proche. La préemption est considérée comme un acte d'autodéfense, à condition qu'il

y ait de bonnes raisons de penser que l'ennemi s'apprête à attaquer; elle est tenue pour légitime en droit international et dans la théorie de la guerre juste (3).

A la différence de la guerre préemptive, la guerre préventive est menée pour empêcher un revirement adverse dans l'équilibre du pouvoir, par exemple pour empêcher un adversaire potentiel d'acquérir des moyens qui amélioreraient sa position stratégique. Un Etat peut décider de lancer une guerre préventive même s'il ne dispose d'aucune preuve indiquant que l'adversaire a l'intention de l'attaquer (soit maintenant, soit à l'avenir) : il s'agit d'initier une guerre pour maintenir un adversaire potentiel en position d'infériorité; en d'autres termes, le plus fort décide de faire la guerre pour s'assurer que le plus faible ne va pas devenir une menace (qu'il le veuille ou non). Parce que la guerre préventive implique d'aller en guerre contre un Etat qui n'a pas attaqué, ne prépare aucune attaque, n'en sera peut-être même jamais capable ni désireux, elle est illégale en droit international et considérée comme illégitime dans le contexte de la théorie de la guerre juste : il n'est guère surprenant que des Etats qui déclarent des guerres préventives (comme l'Allemagne en 1914 ou bien la Grande-Bretagne, la France et Israël dans la guerre du Sinaï en 1956) soient généralement considérés comme des agresseurs.

L'Administration Bush a utilisé le terme de «préemption» de façon assez calculée, afin de donner à la nouvelle doctrine une apparence de légalité et de légitimité. Néanmoins, ce jeu de mots orwellien ne doit pas nous abuser, puisque, d'après leur propre aveu, les officiels américains ne parlent pas de «préemption» au sens traditionnel. En réalité, ils affirment leur droit d'attaquer d'autres Etats pour l'unique raison que ces Etats peuvent acquérir certains moyens (telles que des armes de destruction massive) et, ce, même si les Etats en question pourraient le vouloir pour des raisons compréhensibles (à des fins dissuasives, par exemple), et même si les Etats-Unis n'ont aucun motif de croire que l'Etat en question projette de les attaquer. Plus récemment, suite à l'échec des Etats-Unis dans leur recherche d'ADM en Iraq, le Président Bush a été jusqu'à laisser entendre que sa décision de lancer une guerre préventive était toujours justifiée, car Saddam Hussein avait l'intention de s'en procurer un jour. Selon cette logique, le fait que l'Iraq ait détruit ses stocks antérieurs et n'essaie plus activement d'obtenir des ADM n'a aucune pertinence : le simple fait que Saddam Hussein en ait voulu suffit (4).

(3) Sur la distinction entre guerre préventive ou préemptive, cf. Stephen VAN EVERA, *Causes of War : The Structure of Power and the Roots of Conflict*, Cornell University Press, Ithaca, 1999, pp. 40-45. Sur le statut de la préemption dans la théorie de la guerre juste, cf. Michael WALZER, *Just and Unjust Wars : A Moral Argument with Historical Illustrations*, Basic Books, New York, 2000 (3^e éd.), chap. 5.

(4) Cf. David E. SANGER, «A Doctrine Under Pressure : Pre-emption Redefined», *New York Times*, 11 oct. 2004, p. A10.

Il existe également une distinction importante entre «action préventive» et «guerre préventive». Si une nouvelle menace se fait jour, il peut être légitime et prudent pour les États de procéder à une action préventive pour se protéger, même s'ils ne connaissent pas avec certitude la gravité du problème : ainsi, des États peuvent former des alliances, augmenter leurs armements ou bien commencer des négociations avec la puissance menaçante, afin de détourner ou de désamorcer le danger. Dans certaines circonstances, les États peuvent adopter des formes plus vigoureuses d'«action préventive», comme l'ont fait les États-Unis et leurs alliés à travers l'«Initiative de sécurisation de la prolifération» (*Proliferation Security Initiative*) : ce programme multilatéral vise à interdire, voire saisir, des convois de technologie balistique ou autres composants militaires dangereux, afin de les empêcher de renforcer les arsenaux des régimes proscrits (5). On peut considérer l'embargo des Nations Unies contre l'Iraq de façon similaire : il s'agissait d'une action préventive qui visait à faire pression sur Saddam Hussein pour qu'il se soumette aux résolutions de l'ONU et à maintenir l'Iraq en position de faiblesse autant que possible. Bien que l'embargo fût loin d'être parfait, il accroissait clairement, pour l'Iraq, la difficulté de reconstruire l'arsenal militaire perdu lors de la guerre du Golfe, en 1991. Cependant ce type d'action est bien éloigné de l'attaque délibérée d'un pays qui n'a pas attaqué, ni ne s'y prépare, sur la simple foi du soupçon qu'il détient (ou qu'il désire) certains moyens.

L'ENVIRONNEMENT STRATÉGIQUE CONTEMPORAIN

La question est de savoir si une doctrine de la guerre préventive est pertinente dans l'environnement stratégique actuel. Pour y répondre, il convient de déterminer quelles sont quelques-unes des caractéristiques principales de cet environnement et comment ces caractéristiques peuvent affecter la viabilité de la doctrine officielle des États-Unis.

Le système international est toujours anarchique, c'est-à-dire qu'aucun gouvernement mondial ne peut protéger les États les uns des autres. Les grandes puissances, les États-Unis en particulier, gardent encore une liberté de mouvement considérable, en dépit des contraintes imposées par les alliances forgées, les institutions internationales, le droit international et l'opinion publique mondiale. Cela signifie entre autres que tous les États ont le choix entre l'action préemptive ou préventive, même s'ils n'en parlent pas à l'avance ni n'en font une composante officielle de leur programme.

(5) Pour des bases sur la *Proliferation Security Initiative*, cf. les documents disponibles sur le site Internet www.globalsecurity.org/military/ops/psi.htm ainsi que Bipartisan Security Group Policy Brief, *The Proliferation Security Initiative : the Legal Challenge*, Global Security Institute, Washington, D.C., sept. 2003.

De plus, nous vivons dans un monde où le nationalisme reste une force sociale extrêmement puissante. Bien que quelques pays aient commencé à regrouper ou à diluer leurs souverainetés de façon importante (particulièrement dans l'Union européenne), le désir d'une autodétermination nationale se maintient fortement dans la majeure partie du monde. Le nationalisme explique pourquoi les empires multinationaux antérieurs se sont tous écroulés, pourquoi l'Allemagne s'est réunifiée à la fin de la Guerre froide et pourquoi les Palestiniens et les Tchétchènes continuent à se battre pour un État qui leur appartienne. Toute politique qui ignore le pouvoir du nationalisme court le risque d'être inadaptée au monde actuel.

En outre, les États-Unis sont, de loin, le pays le plus puissant de la planète aujourd'hui; ils jouissent d'une position prépondérante sans précédent dans l'histoire moderne. La position militaire, économique, et culturelle de l'Amérique contribue à expliquer pourquoi la question de la guerre préventive est envisagée: seul un pays aussi puissant que les États-Unis peut considérer une politique déclarée de guerre préventive, particulièrement si elle peut mener à des actions militaires agressives contre plusieurs États dans plusieurs régions différentes du globe.

La position dominante des États-Unis, combinée avec les politiques suivies par ces derniers ces dernières années, a produit une forte réaction négative dans de nombreux endroits du monde: les États-Unis sont à présent considérés avec plus de peur, de doutes et, dans certains cas, de haine, qu'à toute autre époque de leur histoire. En partie, ce ressentiment de l'étranger est une simple réaction à leur pouvoir, mais ces réactions sont multipliées par certaines actions entreprises par les États-Unis ainsi que par le manque répété de considération de l'Administration Bush pour les intérêts et les avis des autres.

Une cinquième caractéristique de l'environnement stratégique contemporain est la mondialisation, en particulier la tendance qu'ont les événements dans une partie du monde à avoir des conséquences profondes ailleurs. Pour ne prendre qu'un exemple, la guerre prolongée en Afghanistan et la guerre du Golfe en 1991 contribuent à motiver la création d'Al Qaïda, qui, à son tour, provoque les attentats du 11 septembre contre les États-Unis, ce qui conduit les États-Unis à envahir l'Afghanistan et l'Iraq, ce qui, alors, fait monter le prix du pétrole, affectant ainsi toute l'économie mondiale. La mondialisation contribue également à augmenter les inquiétudes sur le pouvoir des États-Unis, parce que ce qu'ils choisissent de faire (ou de ne pas faire) aura inévitablement des conséquences importantes sur de nombreuses autres sociétés.

En sixième lieu, nous vivons aussi dans un monde où la connaissance nécessaire à la construction d'armes de destruction massive est de plus en plus répandue. Les restrictions imposées par le Traité de non-prolifération ne peuvent empêcher un régime qui y est décidé (comme l'Iran actuelle-

ment) d'acquérir un cycle entier du combustible nucléaire, qui lui donnera les moyens de construire des armes nucléaires. Il est encore plus facile d'obtenir des armes chimiques ou biologiques. Donc, toute doctrine visant à traiter les menaces combinées du terrorisme et des ADM doit prendre en compte l'aisance relative avec laquelle même des Etats pauvres en comparaison ont la possibilité d'obtenir ces moyens.

Finalement, bien que le terrorisme mondial ne soit pas un phénomène nouveau, le danger qu'il pose est plus grand aujourd'hui qu'à n'importe quelle époque du passé récent. Des groupes tels qu'Al Qaïda et les rebelles tchéchènes ont démontré leur capacité à engager des agressions extrêmement sophistiquées et destructrices partout dans le monde et nous savons que leurs ambitions sont encore plus hautes. Faire face à cette menace requerra la coopération active, enthousiaste et soutenue de nombreux pays et les doctrines que nous développerons pour mener cette guerre doivent prendre en compte à la fois la nature des terroristes et les exigences d'une coopération durable contre eux.

La question est donc simple : étant donné ces caractéristiques du système international actuel, une doctrine qui place la guerre préventive au cœur de la politique nationale de sécurité des Etats-Unis est-elle pertinente? La réponse est non, ainsi que nous allons le voir.

POURQUOI LA GUERRE PRÉVENTIVE N'EST PAS UNE STRATÉGIE DE SÉCURITÉ NATIONALE VIABLE

D'une certaine manière, il n'est guère étonnant que l'Administration Bush ait été attirée par la possibilité d'une guerre préventive après le 11 septembre. Bush et ses conseillers croyaient que des terroristes dotés d'ADM posaient un danger particulièrement grave et ils pensaient que le pouvoir militaire des Etats-Unis était le meilleur instrument d'élimination de ce danger. Si les Etats-Unis portaient l'offensive contre les terroristes et les soi-disant Etats-voyous, les autres Etats seraient forcés de choisir leur camp : comme l'a formulé le Président Bush, «*soit vous êtes avec nous, soit vous êtes du côté des terroristes*» (6). Bush et ses acolytes croyaient également qu'une guerre préventive pour renverser Saddam Hussein servirait de démonstration convaincante, encouragerait ainsi les autres pays à se ranger du côté des Etats-Unis et accélérerait le processus de transformation démocratique à travers le monde arabe et islamique.

(6) «*Either you are with us, or you are with the terrorists.*» : George W. BUSH, «Statement to the President in His Address to the Nation», Washington, D.C., 11 sept. 2001; «Address to a Joint Session of Congress and the American People», Washington, D.C., 20 sept. 2001. Textes disponibles sur le site Internet www.whitehouse.gov.

Malheureusement, une stratégie basée sur la guerre préventive est confrontée à au moins six problèmes graves. Pris ensemble, ces problèmes la rendent à la fois inutile et probablement inopérante.

Problème n° 1 : la guerre préventive est une possibilité constante

Que cela nous plaise ou non, la guerre préventive est une possibilité constante pour les Etats, en particulier pour tout pays aussi puissant que les Etats-Unis. Le système international ne possède pas d'organisme global qui puisse empêcher les Etats de s'entre-attaquer, ce qui signifie que tous les gouvernements peuvent avoir recours à des moyens préventifs s'ils sont convaincus que leur sécurité en dépend. Les ennemis potentiels des Etats-Unis vont craindre une attaque de leur part, même si les Etats-Unis n'en ont pas manifesté l'intention. En effet, même si les membres du gouvernement des Etats-Unis ont promis à de nombreuses reprises qu'ils ne procéderaient pas à une attaque préventive, leurs ennemis ne peuvent jamais en être tout à fait certains.

Il s'ensuit qu'il y a peu d'avantage à faire de la guerre préventive un thème central de la stratégie nationale de sécurité des Etats-Unis. Au mieux, mettre en avant la guerre préventive n'effraiera pas plus les ennemis de l'Amérique qu'ils ne le sont déjà et, au pire, cela fait paraître les Etats-Unis comme trop désireux de tirer d'abord et de poser les questions après. En effet, c'est précisément de cette manière que le reste du monde a accueilli l'annonce de l'Administration Bush : même les alliés proches des Etats-Unis ont condamné cette nouvelle politique et des responsables au niveau mondial, comme le Secrétaire général des Nations Unies Kofi Annan, l'ont qualifiée de «*remise en question fondamentale des principes sur lesquels, bien qu'imparfaitement, la paix mondiale et la stabilité ont reposé pendant les 58 dernières années*» (7).

De plus, l'acte de déclarer que les Etats-Unis conduiraient des guerres préventives contre certains Etats qui cherchent à acquérir des ADM met en jeu la crédibilité de ceux-là. En particulier, si des Etats comme le Pakistan, la Corée du Nord, l'Iran et d'autres continuent à développer des ADM et que les Etats-Unis ne font rien, Washington aura alors l'air faible et versatile; sa capacité à dissuader des menaces à venir pourra réellement diminuer. A moins que les décideurs américains n'aient vraiment l'intention de répliquer à chaque régime en prolifération, une politique déclarée publiquement, qui met en avant la guerre préventive, donne aux Etats-Unis l'air d'un tigre de papier. La guerre préventive est toujours une possibilité, mais en faire le centre de la stratégie nationale des Etats-Unis a un prix.

(7) «'Adoption of Policy of Preemption Could Result in Proliferation of Unilateral, Lawless Use of Force', Secretary-General Tells General Assembly», Communiqué de presse SG/SM/8891/GA/10157, Bureau du Secrétaire général des Nations Unies, 23 sept. 2003.

Problème n° 2 : une doctrine de guerre préventive encourage les Etats à former un contrepois aux Etats-Unis

Comme nous l'avons remarqué plus haut, les Etats-Unis sont de loin le pays le plus puissant du monde et cette asymétrie du pouvoir inquiète de nombreux pays. Même les alliés de longue date sont troublés par les capacités excessivement étendues des Etats-Unis, au moins parce que leurs propres intérêts peuvent être affectés négativement si les Etats-Unis utilisent mal leur pouvoir. Les Américains semblent souvent surpris d'entendre que cela inquiète les autres, mais ce n'est pas difficile à comprendre : la stratégie américaine de sécurité déclare ouvertement que les Etats-Unis cherchent à préserver leur position prépondérante le plus longtemps possible, précisément parce que leurs dirigeants savent qu'il est préférable d'être le plus fort que le plus faible. Si les Américains connaissent l'inquiétude d'être rattrapés un jour par les autres pays, alors il n'est pas étonnant que d'autres Etats soient inquiets de se trouver dans l'ombre de l'Amérique.

Le problème, bien sûr, est que quand le pays le plus puissant du monde déclare qu'il peut recourir à la force contre tout pays qui semble être en train de constituer ses propres armements, particulièrement des Etats susceptibles d'acquérir des ADM, alors, l'inquiétude des autres Etats sur la façon dont les Etats-Unis vont utiliser leur pouvoir augmente inévitablement. Donc, quelques Etats vont chercher des moyens de limiter la liberté de manœuvre des Etats-Unis, comme la France, l'Allemagne et la Russie ont tenté de le faire au Conseil de sécurité de l'ONU avant la guerre en Iraq. Si les Etats-Unis continuent de recourir à la force sans égards pour l'opinion des autres, nous pouvons nous attendre à ce que ces coalitions non officielles gagnent en puissance et en cohésion avec le temps.

Constatation plus importante : les Etats qui sont directement menacés par la nouvelle doctrine des Etats-Unis peuvent tout autant tenter de construire leurs arsenaux d'ADM qu'ils peuvent abandonner cette politique. La raison en est évidente : même un pays aussi fort que les Etats-Unis va réfléchir à deux fois avant d'attaquer un Etat qui a des armes nucléaires. Il n'est donc pas surprenant que la Corée du Nord et l'Iran semblent tous deux avoir accéléré leurs programmes d'ADM ces dernières années : après tout, l'Administration Bush a dit que les deux Etats faisaient partie d'un «*axe du mal*» et a fait clairement comprendre qu'elle est en faveur d'un changement de régime dans les deux pays ; elle a déclaré ouvertement que la guerre préventive est une possibilité qu'elle souhaite adopter, puis l'a prouvé en attaquant l'Iraq sans l'autorisation du Conseil de sécurité de l'ONU et en dépit du fait que des inspecteurs en armements des Nations Unies très informés soient sur les lieux. Dans ces circonstances, il est possible que quasiment tout Etat qui pensait qu'un jour il serait confronté à la pression des Etats-Unis allait vouloir les dissuader de recourir à leurs moyens conventionnels, supérieurs aux siens. L'obtention d'ADM (particu-

lièrement d'armements nucléaires) est un moyen évident d'y parvenir. Ainsi, le second problème d'une doctrine affichée de guerre préventive est que cela peut encourager le comportement même que les Etats-Unis cherchent à éviter. Plus nous menaçons ces Etats, plus ils ont de raisons de tenter d'obtenir des moyens qui rendront les menaces américaines inefficaces.

Problème n° 3 : la guerre préventive requiert de meilleurs renseignements que ceux que nous sommes susceptibles d'avoir

Une guerre préventive repose sur une conjecture de l'avenir : les Etats se mettent en guerre pour éviter de se trouver dans une position faible ou vulnérable à un stade ultérieur imprécis. En conséquence, la décision de déclarer une guerre préventive dépend de renseignements exacts sur les activités de l'Etat cible (par exemple, ce qu'il possède actuellement, ce qu'il essaie d'acquérir), autant que d'un ensemble d'autres hypothèses sur l'avenir.

Néanmoins, comme l'a montré la débâcle en Iraq, il y aura toujours peu de renseignements suffisamment exacts. L'avenir est toujours incertain, bien sûr, et il est donc impossible de savoir si une guerre préventive est réellement nécessaire ou non. De plus, les Etats qui tentent actuellement d'acquérir des ADM vont déployer des efforts immenses pour cacher leurs activités, ce qui signifie qu'une incertitude considérable va très probablement régner sur l'imminence ou l'amplitude de la menace. En outre, les groupes expatriés et les pays voisins peuvent être avides d'attirer les Etats-Unis dans une guerre pour leur propre compte : ils auront donc un motif transparent de leur donner de faux renseignements, qui exagéreront la menace perçue et convaincront les dirigeants que la guerre aura un faible coût. Des dirigeants voulant justifier une guerre préventive ne pourront pas rendre publiques les informations sur lesquelles leur décision se base sans compromettre des sources et des méthodes d'information, donc les législateurs et les électeurs n'auront pas le pouvoir de soupeser ces informations de façon indépendante avant de donner leur approbation.

La première tentative de mettre en pratique la doctrine de Bush n'illustre ces problèmes que trop clairement. Nous savons maintenant que l'Iraq n'avait pas d'armes de destruction massive et nous avons de bonnes raisons de croire que le processus entier de vérification des renseignements a été dévié dans le but de justifier une guerre (8). Des exilés iraqiens comme Ahmed Chalabi ont fourni des « renseignements » inexacts mais intéressés afin de berner les membres du gouvernement et les vues dissidentes à l'intérieur des services de renseignements ont été ignorées ou supprimées. Des erreurs similaires ont entaché les tentatives de prévoir la période de l'après-

(8) Cf. *Comprehensive Report of the Special Advisor to the DCI on Iraq's WMD*, Central Intelligence Agency, Washington, D.C., sept. 2004, disponible sur le site Internet www.cia.gov/cia/reports/iraq_wmd_2004/Ref.

guerre : l'hypothèse erronée que l'occupation après la guerre serait relativement facile explique en partie pourquoi les Etats-Unis étaient si mal préparés à leur rôle post-Saddam Hussein. Il n'y a aucune raison de penser que l'Iraq est un cas unique; en effet, étant donné l'effort investi dans le contrôle de l'Iraq en 1990, les Etats-Unis ont peut-être eu une impression des moyens militaires de l'Iraq plus correcte que dans tout autre cas à l'avenir. Aucun Etat ne devrait fabriquer un plaidoyer pour la guerre avec une matière aussi peu solide.

Problème n° 4 : la guerre préventive mène à l'occupation, qui ne marche pas

Dans l'environnement stratégique actuel, la seule manière fiable de désarmer un régime potentiellement proliférateur par la force est de renverser son régime et de le remplacer par un autre, dépourvu de l'ambition d'acquiescer des ADM. Les Etats qui veulent des ADM peuvent disperser ou déguiser leurs moyens de production d'armements nucléaires, chimiques ou biologiques; même une frappe chirurgicale réussie ne pourrait empêcher un proliférateur déterminé de reconstituer ces moyens dans un temps relativement bref. Même dans le domaine du nucléaire, cela ne serait pas difficile de reconstruire et de déguiser des machines centrifuges ou destinées au raffinement de l'uranium, après une attaque préventive. Ainsi, en l'absence d'un changement de régime, même une attaque préventive totalement réussie ne peut faire gagner que du temps. Cela va sans dire, un Etat qui a été attaqué une fois trouvera un intérêt encore plus grand à l'acquisition d'armements susceptibles de dissuader de telles agressions à l'avenir.

Ainsi, une doctrine de la guerre préventive nécessite également de s'engager à modifier le régime de l'Etat cible. Malheureusement, une fois qu'un gouvernement existant est renversé, les envahisseurs deviennent responsables du nouveau pays jusqu'à ce qu'un nouveau gouvernement puisse être établi. Comme Thomas Friedman, journaliste au *New York Times*, l'a formulé, «*qui casse paie*» («*if you break it, you own it*»). Cependant, les occupants étrangers sont rarement populaires, même si le régime qu'ils remplacent était une dictature violente et que la population locale est reconnaissante, au début, d'être «libérée». L'histoire du XX^e siècle démontre qu'essayer de gouverner des peuples étrangers par la force est coûteux et difficile et engendre presque toujours une résistance nationaliste féroce. Comme il est dit plus haut, le nationalisme est encore une force politique extrêmement puissante et les invasions étrangères tendent à alimenter les passions nationalistes, même quand les envahisseurs arrivent avec de nobles intentions et des objectifs élevés. La résistance nationaliste a fini par détruire les empires austro-hongrois, ottoman, russe, britannique, et français; elle a joué également un rôle-clef dans l'écroulement de l'Union soviétique; la même chose s'est passée à une plus petite échelle quand Israël

a envahi le Liban en 1982, pour n'arriver qu'à en être chassé dix-huit ans plus tard, et le nationalisme continue d'alimenter la résistance palestinienne à l'occupation par Israël de Gaza et de la Cisjordanie. Le cas de l'Iraq apporte un enseignement similaire : bien que Saddam Hussein fût un tyran et que de nombreux Iraquiens se soient réjouis, dans un premier temps, de son renversement, l'opposition à l'occupation américaine nourrit à présent une insurrection ferme. Si les Etats-Unis menaient des guerres contre l'Iran ou la Corée du Nord, il ne fait aucun doute que des problèmes de même nature surviendraient : quel individu raisonnable se réjouirait de tenter de gouverner la Corée du Nord si le régime actuel disparaissait ? De la même manière, étant donnés les problèmes rencontrés par les Etats-Unis pour essayer de gouverner 24 millions d'Iraquiens, qui croit sérieusement qu'ils pourraient contrôler 75 millions d'Iraniens fortement nationalistes ?

Le pouvoir du nationalisme est une barrière formidable contre toute doctrine sérieuse de guerre préventive. A une époque où le désir d'un gouvernement national reste fort, il est intenable, pour tout pays, même doté de la puissance des Etats-Unis, de tenter d'empêcher la prolifération en recourant à la force pour occuper d'autres pays et installer des gouvernements «coopératifs». Même si les occupations d'après guerre étaient aussi faciles que les architectes de l'invasion de l'Iraq l'avaient prédit, il n'y a pas de garantie que les gouvernements installés par les Etats-Unis ne finiraient pas par tenter de se procurer des ADM eux-mêmes, avec les mêmes motifs que leurs prédécesseurs (9).

Problème n° 5 : une doctrine de guerre préventive établit un précédent dangereux

En déclarant que la guerre préventive est une politique efficace et acceptable, l'Administration Bush établit par la même occasion un nouveau précédent pour d'autres Etats. En effet, la stratégie nationale de sécurité dit de façon assez explicite que la communauté mondiale doit «*adapter le concept de menace imminente aux moyens et aux objectifs des adversaires d'aujourd'hui*» (10); mais si les Etats-Unis peuvent partir en guerre au moment et à l'endroit de leur choix, pour la simple raison qu'ils ont conclu qu'un autre Etat peut devenir plus dangereux dans un avenir indéterminé, alors pourquoi les autres Etats ne feraient-ils pas exactement la même chose ? Comme il a été dit plus haut, la guerre préventive est toujours une possibilité pour tous les Etats, mais la plupart savent qu'ils seront considérés comme des agresseurs s'ils décident de faire une guerre pour cette rai-

(9) Etant donné la position géopolitique de l'Iran et de l'Iraq, il est aisé d'imaginer un régime démocratique dans chaque Etat, qui s'intéresserait aux équipements ADM, tout comme Israël. De façon comparable, l'Inde, une démocratie, et le Pakistan, régime islamiste, ont acquis tous deux des armes nucléaires, en grande partie pour des raisons de sécurité et aucun n'est susceptible d'y renoncer, quel que soit le dirigeant.

(10) «*adapt the concept of imminent threat to the capabilities and objectives of today's adversaries*», NSS, section 5.

son. Si la guerre préventive en vient à être considérée comme une réaction acceptable à des préoccupations de long terme sur les capacités militaires d'un rival potentiel, cependant, les coûts politiques d'une déclaration de guerre diminueraient. Si les Etats-Unis convainquent le reste du monde que ce type de guerre est légitime, alors il est plus facile pour l'Inde d'attaquer le Pakistan que de mettre fin à ses propres acquisitions d'ADM. Il est également plus aisé à la Turquie d'attaquer le Kurdistan iraquien pour empêcher l'émergence d'un Etat kurde indépendant, qui pourrait un jour menacer l'intégrité territoriale de la Turquie. Le Président serbe déposé Slobodan Milosevic aurait pu invoquer la même logique de guerre préventive pour justifier sa propre répression des Kosovars albanais, en affirmant que les Serbes étaient attaqués par l'Armée de libération du Kosovo et que leurs exigences d'indépendance menaçaient la sécurité nationale de la Serbie. Bien que de tels raisonnements puissent paraître peu convaincants, ils deviendraient à la fois plus répandus et plus durs à réfuter une fois que la guerre préventive serait devenue une manière d'agir plus légitime pour tout pays qui penserait que sa position stratégique globale décline.

Les Américains devraient également envisager les conséquences à long terme sur leur propre sécurité intérieure. La guerre préventive semble être une politique séduisante aujourd'hui, alors que les Etats-Unis possèdent un pouvoir époustouflant et qu'ils visent à maintenir cette position le plus longtemps possible; mais la guerre préventive commence à sembler moins attirante quand d'autres Etats ont la possibilité d'invoquer la même logique contre nous. Par exemple, on peut imaginer une Chine en pleine ascension, s'inquiétant soudain des systèmes de défense antimissiles des Etats-Unis, car ceux-ci pourraient éventuellement menacer l'arme nucléaire dissuasive chinoise : la Chine pourrait-elle menacer de lancer une frappe préventive contre les stations radar américaines en Alaska ou en Extrême-Orient, afin d'empêcher ce système de devenir pleinement opérationnel ? Ce scénario semble tiré par les cheveux, mais si les Etats-Unis peuvent attaquer l'Iraq à cause de préoccupations mal évaluées sur des programmes inexistantes d'ADM iraqiennes, pourquoi est-il si difficile d'imaginer une Chine plus puissante qui se soucierait de programmes américains réels, dont le but est au moins en partie de la maintenir dans une position d'infériorité stratégique permanente ?

Le but ici n'est pas d'affirmer qu'un de ces scénarios précis va effectivement se réaliser; le danger est que l'accent nouveau mis sur la guerre préventive va encourager les autres Etats à la voir également comme une politique acceptable. Une poussée soudaine de guerres préventives est peu probable, bien sûr, parce que les Etats vont encore peser le pour et le contre avant d'y recourir. Cependant, en légitimant de telles actions, les Etats-Unis réduisent les coûts politiques de la guerre préventive et la rendent, d'une certaine manière, plus facile à envisager pour les autres Etats. Les

dirigeants avisés devraient penser non seulement aux effets immédiats de l'initiative d'une politique particulière, mais également à ses conséquences sur le long terme. Sur cette base, un recours accru à la guerre préventive pour les Etats-Unis n'apparaît pas avoir de sens.

Problème n° 6 : la guerre préventive menace les libertés civiles

Par définition, une guerre préventive se justifie par les affirmations du gouvernement qu'il possède des informations indiquant que la guerre doit être faite aujourd'hui afin d'éviter quelque danger grave qui peut arriver dans un avenir vague. En conséquence, le soutien populaire d'une guerre préventive requiert une confiance énorme dans les membres du gouvernement, probablement plus forte que ce qu'aucun dirigeant ne mérite. Les pères fondateurs de l'Amérique se sont défendus des risques d'accorder une confiance trop grande aux leaders nationaux, ce qui est la raison pour laquelle ils ont créé un gouvernement qui a placé de fortes restrictions sur le pouvoir exécutif. «*Si tous les hommes étaient des anges*», avertissait James Madison dans *Les Ecrits fédéralistes*, «*aucun gouvernement ne serait nécessaire*» («*If all men were angels, no government would be necessary*»). Les hommes, bien sûr, ne sont pas des anges, ce qui est la raison pour laquelle J. Madison et ses associés ont mis des limites strictes à la capacité du Président de faire la guerre sur un caprice. Une fois qu'un pays permet à ses dirigeants de fonder leurs plans militaires non sur la dissuasion et la défaite des menaces imminentes, mais sur l'agression préalable de menaces soupçonnées telles, alors il leur permet effectivement de faire la guerre sans limite.

C'est précisément ce danger qu'Abraham Lincoln a dénoncé en 1848, en s'opposant à la guerre des Etats-Unis contre le Mexique : «*permettez au Président d'envahir une nation voisine dès qu'il estime nécessaire de repousser une invasion*», écrivit-il, «*et vous lui permettez de faire la guerre à volonté. Si aujourd'hui il choisit de dire qu'il estime nécessaire d'envahir le Canada pour empêcher les Britanniques de nous envahir, comment l'arrêter? On peut lui dire qu'on n'imagine aucune probabilité que les Britanniques nous attaquent, il répondra 'ne dites rien, si vous ne le voyez pas, je le vois'*» (11).

La menace des libertés civiles, cependant, est encore plus grave. Si la doctrine de la guerre préventive des Etats-Unis n'est pas de la simple rhétorique, elle engage effectivement les Etats-Unis à faire ce qui pourrait être une

(11) «*Allow the President to invade a neighboring nation whenever he shall deem it necessary to repel an invasion and you allow him to make war at pleasure. If today he should choose to say he thinks it necessary to invade Canada to prevent the British from invading us, how could you stop him? You may say to him, 'I see no probability of the British invading us,' but he will say to you, 'Be silent, I see it if you don't.'*»: Abraham LINCOLN, Lettre personnelle à William H. Herndon, 1848, disponible dans Richard N. CURRENT (dir.), *The Political Thought of Lincoln*, Bobbs-Merrill, Indianapolis, 1967, pp. 43-44.

série de guerres sans fin. Nous ne devrions pas oublier que les architectes de la guerre en Iraq l'ont envisagée comme la première d'une série de campagnes pour «transformer» l'ensemble du Moyen-Orient et si l'occupation de l'Iraq s'était bien passée, ils avaient pleinement l'intention d'attaquer l'Iran, la Syrie, peut-être d'autres encore. La débâcle en Iraq a peut-être mis fin pour l'instant au rêve de transformation mondiale des néo-conservateurs, mais ceux-ci restent obsédés par le programme nucléaire de l'Iran et on ne peut écarter l'hypothèse d'une tentative d'action préventive à l'avenir. Bref, une fois qu'une doctrine de prévention est en place, elle devient facilement une recette de guerre sans fin.

Si les Etats-Unis (et de nombreuses coalitions de volontaires) devaient poursuivre cette route, cela aurait inévitablement des effets corrosifs sur la démocratie libérale occidentale. Des nations qui font des guerres longues et coûteuses deviennent plus lourdement militarisées, plus xénophobes, moins ouvertes à la dissidence et au débat et sont portées vers des visions du monde de plus en plus paranoïaques. La même logique qui justifie la guerre préventive peut être utilisée pour justifier des mesures intérieures extrêmes. Après tout, si on peut envahir un autre pays d'après le seul soupçon, alors on peut certainement jeter des gens en prison uniquement parce qu'on les soupçonne de projeter de faire quelque chose d'illégal ou de vouloir s'opposer à la politique du gouvernement? Si on peut partir en guerre parce qu'on a des doutes, alors il est relativement secondaire de mettre le téléphone de quelqu'un sur écoute parce qu'il a un nom arabe ou parce qu'il est parti au Pakistan l'année dernière ou parce qu'il est abonné à des magazines de gauche et qu'il est allé voir un film de Michael Moore.

Là encore, ces peurs peuvent paraître fantaisistes, mais sont-elles totalement improbables? Il y a quatre ans, combien parmi nous auraient prédit que les Etats-Unis auraient fini par jeter des centaines de citoyens étrangers dans un emprisonnement et des interrogatoires indéfinis sur la baie de Guantanamo, leur refusant le droit à un conseil juridique, sans vouloir leur dire quelles sont leurs perspectives à long terme? Combien d'Américains auraient prédit que les soldats américains et le personnel des renseignements auraient procédé à la torture et aux sévices systématiques des prisonniers irakiens, dont beaucoup n'étaient même pas soupçonnés d'appartenir à Al Qaïda ou d'être liés à l'insurrection irakienne? Quand un pays devient suffisamment effrayé et quand il déclare que ses propres besoins de sécurité peuvent justifier une guerre préventive, il devient également beaucoup plus facile de justifier une action répressive contre sa propre population et des mesures encore plus extrêmes contre les étrangers. En bref, la doctrine de la guerre préventive et la logique profonde qui la sous-tend sont une étape supplémentaire vers la centralisation du pouvoir présidentiel aux Etats-Unis. Il n'y a aucune raison de penser

qu'un président devrait être investi d'autant de pouvoir, même en temps de guerre (12).

* *
*

Il est facile de comprendre pourquoi l'administration a voulu agir de façon décisive après les attentats du 11 septembre : étant donné la peur que les terroristes n'acquièrent des ADM et le pouvoir énorme dont les Etats-Unis disposent, le besoin de «faire quelque chose» pour faire face à ces dangers était évident. Malheureusement, le cœur de la réaction de l'administration – une nouvelle doctrine de guerre préventive et la tentative finale de mettre cette doctrine en pratique en Iraq – était une énorme erreur : la guerre préventive n'était pas et n'est absolument pas le moyen de vaincre Al Qaïda; elle n'est pas non plus la meilleure manière d'empêcher la prolifération des ADM. Le fond est clair.

Premièrement, la guerre préventive est toujours une possibilité et rien que les Etats-Unis (ou tout autre Etat) puissent faire ou dire ne peut l'éliminer. Les ennemis potentiels s'en soucieront, même si nous ne la déclarons pas ouvertement, ce qui veut dire que nous ne gagnons rien ou presque à la proclamer ouvertement.

Deuxièmement, une politique déclarée qui met l'accent sur la guerre préventive n'est pas dans l'intérêt national des Etats-Unis, ni dans l'intérêt mondial. Elle n'apporte aucun bénéfice stratégique, mais elle est coûteuse en termes d'image mondiale des Etats-Unis, dans le précédent qu'elle établit pour les autres et dans les façons dont elle encourage des rivaux potentiels à obtenir ces mêmes armes qui nous inquiètent particulièrement. Les Etats-Unis et leurs alliés peuvent encore s'engager dans des actions préventives, proches d'une guerre, afin de ralentir ou de décourager la prolifération (par exemple, des embargos, des accords d'importations, des interdictions de transport naval, *etc.*), mais la guerre préventive ne devrait pas être le cœur de notre stratégie.

Troisièmement, la guerre préventive sera rarement, si elle l'est jamais, un choix politique séduisant. Les renseignements préliminaires à une guerre ne seront jamais entièrement fiables et les coûts de l'occupation dépasseront presque toujours les bénéfices potentiels. Comme Otto von Bismarck en a fait un jour la remarque, la guerre préventive consiste à «*se suicider par peur de la mort*» : il avait raison et les dirigeants du monde actuel feraient bien de tenir compte de son avertissement.

(12) Cf. Robert F. BYRD, *Losing America : Confronting a Reckless and Arrogant Presidency*, W.W. Norton and Co., New York, 2004.