



Contre-jour

# La guerre d'Irak : paysage après la bataille

---

par Pierre Buhler

**U**ne fois retombée la poussière de la bataille, que restera-t-il du paysage politique d'avant-guerre ? Probablement le sentiment confus que quelque chose d'important a changé dans l'ordre international. Beaucoup de nos certitudes, de ce que nous considérions comme acquis auront été ébranlés, tandis que de nouvelles avenues, pas nécessairement à notre goût, s'ouvriront. Sans attendre que le nouveau paysage se dévoile complètement, ce « contre-jour », mis sous presse alors que la normalisation se fait attendre en Irak, propose une grille de lecture de ce qui relève d'ores et déjà de la réalité et du fait accompli.

---

## Généalogie d'une guerre

Tout, ou presque, a été dit et écrit sur les mobiles plus ou moins cachés de la guerre : que le président Bush a voulu mener à terme le travail laissé inachevé par son père ; qu'il fallait venger l'affront du 11 septembre 2001, ou faire diversion après l'échec des tentatives de capture de Ben Laden, ou encore s'assurer le contrôle des gisements pétroliers ; qu'il s'agit, comme le suggère la presse arabe, d'un complot sioniste, conduit par un petit groupe d'idéologues néo-conservateurs, pour remodeler le Proche-Orient au profit d'Israël, d'une croisade intégriste chrétienne contre l'islam, d'une entreprise néo-coloniale, impériale... Toutes explications assaisonnées de qualificatifs assortis – arrogance, mépris, unilatéralisme, *hubris*, etc.

Une généalogie succincte de cette guerre renvoie à deux ordres de causes : l'élection, à l'automne 2000, du gouverneur du Texas<sup>1</sup>, et les attentats de New York et Washington. On continue de ne pas mesurer, de ce côté-ci de l'Atlantique, la profondeur du traumatisme infligé par cette violation du sanctuaire national. Elle a été vécue comme une déclaration de guerre, et celle que mènent en retour les États-Unis n'est pas une guerre rhétorique, mais une vraie guerre.

Si les attentats ont pris l'Amérique au dépourvu, c'est sur un terrain préparé que s'est construite la politique suivie depuis lors. Alors que, comme il est de coutume dans chaque administration américaine, plusieurs personnalités, plusieurs sensibilités rivalisent pour emporter l'arbitrage présidentiel, la tragédie du 11 septembre a fait

pencher la balance en faveur de l'un des camps : celui des « civils du Pentagone », le secrétaire à la Défense Donald Rumsfeld, son adjoint Paul Wolfowitz, et Richard Perle, qui présidait alors le « Conseil consultatif de politique de défense », et exerce son influence en dehors des structures hiérarchiques. Les trois figuraient parmi les signataires d'une lettre adressée au président Clinton début 1998, qui proposait, sous l'enseigne d'un « projet pour un nouveau siècle américain », d'intervenir militairement en Irak, au besoin sans aucun allié. Trois ans plus tard, ils prenaient les commandes au Pentagone.

Mais, loin d'entériner l'obsession irakienne de quelques « faucons », le tournant imprimé à la politique des États-Unis reflète une pensée stratégique formée dès la fin de la guerre froide dans le camp républicain, et qui porte la marque de Paul Wolfowitz, à l'époque sous-secrétaire chargé de la politique de défense – « numéro 3 » du Pentagone. Fils d'un professeur d'Université juif immigré de Pologne, Wolfowitz, étudiant à l'université Cornell, a subi l'influence d'un jeune professeur de philosophie, Allan Bloom, qui l'a initié à la philosophie politique, davantage sur le versant de la fermeté guidée par des principes que sur celui d'un relativisme porté au cynisme. Son passage par ce bastion du néo-conservatisme qu'est l'université de Chicago, où il soutient sa thèse, l'a fait remarquer d'Albert Wohlstetter, le penseur influent de l'âge nucléaire, hostile à la « détente », qui lui a ouvert, au crépuscule de l'ère Nixon, les portes de l'administration<sup>2</sup>. C'est là qu'il s'est formé, comme Richard Perle, à l'école du sénateur Henry « Scoop » Jackson, le chef de file des « faucons » démocrates. Wolfowitz, analyste au Département de la Défense à la fin des années 1970, avait en vain tiré la sonnette d'alarme sur le potentiel d'agressivité de l'Irak vis-à-vis des ses voisins, le Koweït et l'Arabie Saoudite<sup>3</sup>. Devenu l'un des collaborateurs directs du secrétaire à la Défense Richard Cheney, Wolfowitz a participé directement aux préparatifs de la guerre du Golfe en 1991, et il est l'un de ceux qui, à défaut, pour la coalition, de pouvoir poursuivre jusqu'à Bagdad les opérations terrestres, ont plaidé en faveur d'un soutien à la rébellion contre Saddam Hussein.

Il est surtout l'auteur de l'édition 1992 d'un ensemble de directives (*Defense Planning Guidance*) exigé par le Congrès, produit tous les deux ans et généralement aussitôt oublié. Wolfowitz, qui veut en faire le manifeste de la doctrine stratégique pour l'après-guerre froide, y formule une théorie de l'hégémonie américaine : les États-Unis doivent préserver la prééminence qu'ils ont atteinte après l'effondrement de l'Union soviétique, et veiller à ce qu'aucune autre puissance ne soit tentée de la remettre en cause. Ils doivent agir dans le cadre de coalitions, mais des coalitions *ad hoc*, ou seuls lorsque l'action collective est impossible. Enfin, ils doivent se ménager l'option d'attaques préemptives contre des États cherchant à se doter d'armes chimiques, nucléaires ou biologiques. Un des scénarios décrits est celui d'une attaque contre l'Irak. Le projet s'étant retrouvé, grâce à une fuite, dans le

*New York Times*, sa tonalité belliciste et unilatéraliste est dénoncée, obligeant l'administration de Bush-père à le désavouer. Et c'est dans une version édulcorée – « préemptif » a été remplacé par « préventif » – qu'il sera finalement défendu, avant d'être ignoré par l'administration Clinton. Celle-ci semble davantage préoccupée de recueillir les « dividendes de la paix » et d'entretenir la flamme de la prospérité retrouvée que de définir une nouvelle doctrine stratégique. Il est vrai qu'elle est entraînée à reculer dans des opérations dont la portée stratégique n'apparaît pas clairement – Somalie, Bosnie, Kosovo. Mais elle préserve, sans l'afficher comme un objectif, le rapport de forces hégémonique hérité de la victoire dans la guerre froide.

C'est donc une administration républicaine munie d'un concept stratégique mûri dans l'opposition<sup>4</sup> que frappent les attentats du 11 septembre, formant l'une de ces contingences historiques qui sont la matière des tournants de l'histoire. Sans doute est-il sage de laisser aux historiens le soin d'en juger en dernier ressort, mais tout indique que sont réunis là les éléments d'une rupture de même ampleur que celles associées à Pearl Harbor ou au début de la guerre froide, deux moments de crise grave qui ont à chaque fois produit une *grand strategy*<sup>5</sup>. Celle qui fut conçue en 1941, dans la Charte de l'Atlantique et après l'attaque japonaise, postulait la capitulation inconditionnelle des puissances de l'Axe, leur reconstruction en États démocratiques et l'organisation de l'ordre international d'après-guerre autour des Nations unies. Elle dut être abandonnée en 1947 au profit d'une nouvelle *grand strategy* définie par George Kennan, entrée dans l'histoire sous le nom de *containment*, qui fut dictée par le début de la guerre froide et complétée par la dissuasion nucléaire à partir de 1949. C'est cette ère qui prend fin aujourd'hui, après l'interlude des années 1990.

---

## La nouvelle stratégie américaine

La *grand strategy* est consignée très explicitement dans un document baptisé *National Security Strategy*, rendu public le 17 septembre 2002, une semaine après le discours du président sur l'Irak à l'ONU, et qui est en fait un assemblage d'extraits de plusieurs de ses discours antérieurs<sup>6</sup>. Elle contient quelques idées-forces :

- Les valeurs qui sont celles de l'Amérique ont une portée universelle. Certaines sont même des « attributs non négociables de la dignité humaine : la règle de droit, la limitation du pouvoir absolu de l'État, les libertés d'expression et de confession, une justice équitable, le respect de la femme, la tolérance religieuse et le respect de la propriété privée ». Sans être élevés au rang d'« attributs non négociables de la dignité humaine », la démocratie et le libre-échange trouvent également leur place dans cette panoplie de références. Il n'est pas fortuit que la promotion de ces valeurs, qui fait partie de la vulgate officielle américaine depuis des décennies, figure aujourd'hui dans la stratégie nationale de sécurité, assortie d'un enga-

gement à dénoncer les violations de ces droits partout où elles se produisent. Ces principes, leur propagation seront le fer de lance de la lutte contre le terrorisme.

■ L'apparition d'un terrorisme de masse constitue une menace majeure pour les États-Unis et le monde : « Le péril le plus grave auquel soit confrontée notre nation est à l'intersection du radicalisme et de la technologie. » Cet adversaire cherche ouvertement à accéder à des armes de destruction massive, pour frapper ou exercer une menace. N'opérant ni à découvert ni à partir d'un territoire identifié, il ne relève pas de la logique classique du *containment*. Intégrant l'attaque-suicide dans ses méthodes, il reste également insensible à la logique de la dissuasion, qui postule un calcul rationnel fondé sur l'intérêt de la survie.

■ Ce terrorisme est apparenté à un petit nombre d'États « sans foi ni loi » (*Rogue States*) qui cherchent à se doter d'armes de destruction massive, sont susceptibles d'en faire bénéficier certains réseaux et sont donc également dangereux.

■ La nature et la gravité de ce péril justifient une révision du concept de légitime défense en vigueur dans le droit international : le critère d'imminence d'une menace doit prendre en compte la nouveauté que constitue le caractère insaisissable de celle que fait planer le terrorisme. En d'autres termes, plaide Wolfowitz, il faut changer de raisonnement quant à l'administration de preuves : « En fait, on ne peut pas prouver que ceci ou cela arrivera dans trois ans ou dans six ans. Mais ces gens [les terroristes] ont affiché clairement leurs intentions et nous avons assez d'informations sur leurs capacités. [...] le 11 septembre 2001 nous a fait entrer dans un monde où la certitude est un luxe coûteux [...] et où l'inaction peut se payer cher<sup>7</sup>. »

■ La menace justifie également l'action préemptive même s'il demeure une incertitude quant au lieu et au moment de l'action à déjouer. Elle est, implicitement, constituée dès qu'un *Rogue State* cherche à acquérir des armes de destruction massive.

■ Dans leur détermination à recourir à l'action préemptive en cas de besoin, les États-Unis chercheront à recueillir le soutien de la communauté internationale, mais se réserveront le droit d'agir seuls. De fait, loin d'être un manifeste de l'unilatéralisme, la *National Security Strategy* est émaillée de références aux alliés, amis et partenaires des États-Unis – et notamment aux trois grandes puissances « potentielles » que sont la Russie, la Chine et l'Inde – mais, là aussi, il est implicite que les États et les organisations internationales seront jugés à l'aune de la contribution à la grande cause poursuivie par les États-Unis. Une référence aux « coalitions *ad hoc* » vient rappeler opportunément qu'il y a d'autres cadres de légitimation internationale que ceux où les États-Unis peuvent être mis en minorité.

■ Même si le terme n'est pas utilisé, ce modèle implique l'hégémonie, qui ressort clairement de la teneur d'ensemble du document, et plus encore des propos du président Bush à West Point : « L'Amérique possède une puissance militaire qui ne peut être défiée et entend la maintenir ainsi. » Elle aura besoin de « bases militaires en Europe de l'Ouest et en Asie du Nord-Est [mais aussi] au-delà, ainsi que

d'arrangements temporaires pour le déploiement à longue distance de forces américaines ». Il ne fait guère de doute que l'Irak sera candidat pour offrir de telles facilités à l'allié américain.

En une trentaine de pages, est formulé là l'essentiel de la *grand strategy* américaine, qui ressemble étrangement aux prescriptions, jugées excessives et offensantes à l'époque, de Wolfowitz en 1992. Sans doute ce type de document est-il tempéré, dans la conduite au jour le jour de la politique, par le pragmatisme et les ajustements tactiques. Il a par ailleurs suscité inquiétude, controverse et critique, y compris outre-Atlantique, où certains ont fait valoir que les États-Unis se sont toujours réservé l'option de la frappe préemptive sans éprouver le besoin de la codifier dans un document de doctrine. Mais il faut le prendre au sérieux. D'abord parce que l'administration Bush nous a habitués à dire ce qu'elle fait et à faire ce qu'elle dit. Ensuite parce que l'intervention en Irak en est la première application en grandeur réelle. Là aussi, on décèle la trace de l'action tenace et efficace de l'inventeur de la doctrine, Wolfowitz, qui, fin manœuvrier, avait mis le sujet sur la table lors du « conseil de guerre » réuni autour du président Bush à Camp David le week-end suivant les attaques du 11 septembre 2001<sup>8</sup>.

Six mois plus tard, en avril 2002, le président Bush affichait son objectif de « changement de régime » à Bagdad. Un an après, l'objectif est rempli, sanctionnant aussi la victoire des « civils du Pentagone » sur tous ceux, militaires et diplomates, qui avaient émis des doutes quant à la faisabilité de l'opération. Cette première mise à l'épreuve de la nouvelle stratégie ne sera cependant achevée qu'avec le succès de la phase politique, qui ne peut être rien de moins que la mise sur pied d'une démocratie viable, « la première démocratie arabe ». L'issue de cette mise à l'épreuve est décisive pour l'avenir de l'ensemble de la stratégie, comme le blocus de Berlin puis la guerre de Corée le furent il y a un demi-siècle pour la politique de *containment*. Même si le débat se poursuit au sein de l'administration, il faut s'attendre à ce que celle-ci mette tout en œuvre pour faire de l'Irak une vitrine de la démocratie au Moyen-Orient : « La nation irakienne [...] est tout à fait capable de progresser vers la démocratie et de vivre en liberté. [...] pour d'autres nations de la région, un nouveau régime en Irak servirait d'exemple spectaculaire et impressionnant de la liberté », déclarait le président Bush quelques semaines avant l'intervention<sup>9</sup>.

---

## Premier inventaire

Le bilan que l'on peut, sans attendre l'avènement de la « première démocratie arabe », dresser de cette première application de la nouvelle stratégie américaine est nécessairement provisoire et partiel.

Tout d'abord, elle consacre sinon l'abandon, du moins une mutation profonde de l'ordre international édifié sur la Charte des Nations unies, dont la clef de

voûte est le principe, cardinal, de l'interdiction du recours à la force. L'une des exceptions à cette interdiction est la légitime défense, mais les États-Unis, bien qu'ils la revendiquent comme fondement juridique de leur stratégie de lutte contre le terrorisme, ont choisi de ne pas l'invoquer à l'appui de leur entreprise contre l'Irak. Quant à l'autorisation du Conseil de sécurité au titre du chapitre VII, le Royaume-Uni et les États-Unis ont renoncé à la solliciter, sachant qu'ils n'y recueilleraient pas de majorité et que des membres permanents du Conseil exerceraient leur droit de veto. On se souvient que la question de la recherche du soutien de l'ONU avait divisé l'administration américaine pendant l'été 2002, le président Bush se ralliant finalement aux raisons des partisans de cette formule. Mais, devant les difficultés rencontrées, la tentation d'une action sans l'aval du Conseil de sécurité avait repris le dessus à Washington, et n'avait pu être contenue que pour maintenir dans la coalition le Royaume-Uni, où le soutien de l'opinion publique était davantage tributaire de l'approbation des Nations unies.

Après avoir cherché en vain une autorisation du Conseil – en veillant à ne pas aller jusqu'à un vote explicitement négatif qui aurait entaché toute transgression d'une illégalité indiscutable –, Washington et Londres ont finalement plaidé que les résolutions existantes – 678, 687 et 1441 – constituaient une base légale suffisante pour intervenir en Irak, sans qu'il soit besoin d'une résolution autorisant à nouveau explicitement le recours à la force. La grande majorité des juristes internationalistes se sont récriés<sup>10</sup>. « Une guerre d'agression », tranchait le professeur Alain Pellet, une autorité incontestée du droit international public, qui estime que ces résolutions exprimaient l'intention du Conseil de sécurité de rester saisi de la question et de ne pas déléguer à tel ou tel État le soin de constater unilatéralement la défaillance irakienne et de « déclencher à sa guise les graves conséquences prévues dans le texte »<sup>11</sup>. Du côté des juristes américains, seul Thomas Franck, professeur émérite de droit international à New York University et ancien président de l'American Society of International Law, a pris une position publique tranchée – fondée sur des arguments analogues à ceux du professeur Pellet –, en s'interrogeant : « La Charte des Nations unies est-elle devenue un chiffon de papier<sup>12</sup> ? » Les autres, s'ils considèrent en majorité que l'intervention était dépourvue de base légale, se gardent de l'affirmer sur la place publique – prudence de juriste ou patriotisme ? – et se bornent à partager leurs analyses dans l'intimité des colloques professionnels<sup>13</sup>. La seule autre autorité qui se soit exprimée est Anne-Marie Slaughter, doyenne de la Woodrow Wilson School of Public and International Affairs à l'université de Princeton et actuelle présidente de l'American Society of International Law. La voie choisie était, a-t-elle estimé dans une tribune pour le *New York Times*<sup>14</sup>, « illégale, mais légitime », l'approbation des Nations unies ne venant qu'*a posteriori*, avec les armes de destruction massive que les soldats ne manqueraient pas de trouver et l'accueil favorable que leur réserverait la population

irakienne. Ce « détour » avait du reste eu un précédent en 1999 lorsque l'OTAN avait déclenché son intervention militaire au Kosovo sans l'aval du Conseil de sécurité – menacé d'un veto russe –, avant de trouver dans son succès la légitimité aux yeux de la communauté internationale. Cette flexibilité, conclut Mme Slaughter, avait été voulue par les rédacteurs de la Charte, qui avaient souhaité faire de l'ONU une institution autant politique que juridique : « Les pratiques doivent évoluer sans amendements formels [...] afin que ce qui est légitime soit également légal », et l'organisation mondiale doit rentrer dans le jeu<sup>15</sup>.

On peut raisonnablement estimer que les États membres de l'ONU préféreront se prêter à un tel exercice de casuistique et restaurer l'intégrité de l'ordre juridique malmené plutôt que de devoir en prononcer la faillite. La démarche sera facilitée par le précédent du Kosovo et le fait que les partisans de l'interprétation américaine admettent qu'elle prête à controverse, mais font valoir que ce constat ne suffit pas à démontrer qu'elle est erronée : une cinquantaine d'États s'y sont en effet ralliés – et non des moindres, puisqu'on y trouve, outre les États-Unis, des pays comme le Royaume-Uni, l'Espagne, l'Australie, l'Italie, le Danemark, la Pologne... –, ce qui interdit de la balayer d'un revers de main. Le risque est grand, cependant, que cet ordre juridique continue d'être érodé par l'application future de la stratégie américaine – qui ne fait d'ailleurs aucune référence à la Charte des Nations unies –, car on voit mal comment l'action préemptive, qui peut exiger la surprise, pourrait s'accommoder de la logique de discussion et de négociation qui est celle du Conseil de sécurité. Sauf à considérer qu'il incombera à celui-ci, à chaque fois, d'entériner *post factum* les faits accomplis.

Quoi qu'il en soit, l'intervention en Irak met à nu la réalité des rapports de forces entre États, une réalité qui ne se laisse pas aisément enfermer dans le carcan du droit international. Moyennant quoi l'autorité de celui-ci est relativisée, amoindrie en des termes qui semblent donner raison, vingt ans après sa mort, à Raymond Aron.

Certains juristes américains n'hésitent pas à franchir un pas supplémentaire et à clamer haut et fort que le « roi est nu ». « Dans la pratique, le cadre de la Charte des Nations unies est mort », estime sans ambages Anthony Clark Arend, professeur de droit international et directeur de l'Institute for International Law and Politics de Georgetown University, et « si tel est bien le cas, la doctrine Bush de la préemption ne viole pas le droit international, parce que le cadre de la Charte n'est plus respecté dans la pratique des États »<sup>16</sup>. Michael Glennon, professeur de droit international à la Fletcher School of Law and Diplomacy de Tufts University, est plus brutal encore : « La Charte a subi le même sort que le Pacte Briand-Kellogg, ce traité de 1928 par lequel chacun des grands pays qui allaient ensuite se combattre pendant la Deuxième Guerre mondiale s'était solennellement engagé à ne pas recourir à la guerre comme instrument de politique nationale [...] ».

Désormais, aucun État rationnel ne se bercera d'illusions en pensant que la Charte des Nations unies assure sa sécurité<sup>17</sup>. »

Sans doute toutes les conséquences de ce retour au principe de réalité dans les relations internationales ne se dévoileront-elles qu'une à une, mais il est probable que les États l'intégreront dans leurs calculs d'autant plus énergiquement que la victoire dans la guerre d'Irak aura été écrasante. On peut en attendre des effets salutaires sur les États fauteurs de troubles, dissuadés de se croire protégés par le droit international et le principe de souveraineté. À l'inverse, le désordre international peut s'en trouver accru si les puissances régionales, plus difficiles à policer, pour les États-Unis, que les petits pays, s'estiment fondées, dès lors qu'elles jugent leur sécurité menacée, à se lancer elles aussi dans l'action préemptive, en application finale du « dilemme de sécurité » – on pense bien entendu au couple Inde-Pakistan. Ou encore si des États qui, comme l'Iran ou la Corée du Nord, redoutant d'être les prochaines victimes de la stratégie américaine, se mettent à accélérer leurs projets d'acquisition d'armes nucléaires. La confusion des finalités offensive et défensive de l'action militaire diminuera immanquablement la stabilité stratégique.

Le second élément qui émerge clairement de ce paysage après la bataille est la démarche d'« ingénierie démocratique » qui se dessine dans la stratégie américaine, dont elle définit l'objectif à long terme. C'est là, en effet, le levier de l'éradication du terrorisme, qui, dans l'analyse de nombreux experts américains, se nourrit moins de la pauvreté que de l'absence d'institutions démocratiques : est visé au premier chef le Moyen-Orient, où les régimes absolutistes, dictatoriaux, corrompus ont formé le terreau du radicalisme terroriste. C'est ce marais qu'il s'agit, toujours dans la vision de l'administration, d'assécher en exportant un modèle politique – la démocratie représentative – qui a pris racine dans des pays musulmans, comme la Turquie, ou des pays asiatiques originellement sans tradition démocratique, comme le Japon, la Corée ou les Philippines<sup>18</sup>. Certes, ce n'est pas d'Irak qu'étaient originaires les terroristes responsables des attentats du 11 septembre et postérieurs à cette date, mais d'Égypte, d'Arabie Saoudite et du Pakistan. Ce n'est cependant pas d'un pays qu'il s'agit, mais de toute une région, de toute une culture : la guerre contre l'Irak, dont la réticence à se plier aux injonctions du Conseil de sécurité faisait un candidat idéal à une intervention, n'est que le premier « coup de pied dans la fourmilière », avec l'espoir qu'elle déclenchera cet « effet de domino inversé » attendu sur les autres pays de la région. À bon entendeur, salut !

Cette entreprise, nécessairement de longue haleine, illustre une idée forte de l'histoire américaine du XX<sup>e</sup> siècle : il ne suffit pas de gagner la guerre, il faut aussi en éradiquer les causes profondes. Tel fut l'objet des « 14 points » du président Wilson, qui, au lendemain de la Première Guerre mondiale, était venu à Versailles proclamer qu'il fallait « faire du monde un endroit sûr pour la démocratie ». Tel fut l'objet de la Charte de l'Atlantique et de l'édification de régimes démocratiques

en Allemagne et au Japon, ou encore de la corrosion du camp communiste par la diffusion des valeurs occidentales, qui a permis à l'Ouest de remporter la guerre froide sans coup férir. Cette croyance dans la transposabilité des valeurs américaines a fait partie, également, de l'héritage des années reaganiennes, une époque à laquelle nombre de ceux qui sont aujourd'hui aux affaires à Washington ont « fait leurs classes » politiques. Dans le sillage du 11 septembre 2001, c'est davantage à la pointe des baïonnettes qu'arrivent la démocratie et la liberté, illustrant ce que Pierre Hassner a, par analogie avec la « révolution bottée » dont parlait Hegel à propos de Napoléon, baptisé le « jacobinisme botté »<sup>19</sup>. Sans doute cette forme a-t-elle été inaugurée avant les attentats, en Bosnie et au Kosovo, mais ce dont il est question ici est davantage l'ampleur de la reconstruction démocratique de l'Allemagne et du Japon.

Dès lors que la démocratie est projetée non par le *soft power*, mais par le *hard power* et le changement de régime, c'est dans une entreprise impériale que se lancent les États-Unis : « Le changement de régime est par excellence une tâche impériale, car il suppose que l'intérêt de l'empire justifie qu'il fasse fi de la souveraineté d'un État », observe Michael Ignatieff, historien et journaliste<sup>20</sup>, en ajoutant qu'il est de toute façon difficile de trouver un autre terme que celui d'« empire » pour décrire l'actuel appareil américain de projection de puissance – militaire, économique, intellectuel... – dans le monde. En filant la métaphore de l'empire, l'administration de celui-ci en porte de lourdes responsabilités, assorties de risques et de coûts, eux aussi d'ampleur « impériale ». Le succès de l'opération d'« ingénierie démocratique » n'est, en effet, en rien garanti, mais, s'il se confirme en Irak, on n'imagine pas l'administration s'arrêter sur sa lancée.

Comment répartir ce fardeau entre tous ceux qui bénéficieront du bien public – la sécurité – produit par l'empire ? C'est là le troisième élément, probablement le moins discernable encore, pour l'heure, du paysage. La stratégie américaine reconnaît que les États-Unis ne peuvent mener seuls cette entreprise, mais souligne tout aussi clairement qu'un partage des rôles ne saurait être qu'inégalitaire. Comment s'ordonneront les rapports futurs entre le « centre » et la « périphérie » ? Quelle influence en contrepartie de quelle contribution ? Les alliés et partenaires des États-Unis devront se définir par rapport à une architecture à la conception de laquelle ils n'ont, à l'exception peut-être du Royaume-Uni, pris aucune part et qui définit les termes de la future « gouvernance impériale ». Ce champ de forces traverse d'ores et déjà les grandes institutions intergouvernementales, provoquant réalignements et repositionnements, ainsi que des oppositions – de la part de ceux qui voient dans cet ordre plus de risques que de bienfaits : l'Union européenne s'est lézardée, l'OTAN a également subi les secousses des préparatifs de la guerre et s'est vu proposer un rôle, qui reste à définir, en Irak<sup>21</sup>. Mais c'est certainement l'ONU qui est la plus susceptible de voir sa mission, ses prérogatives, son statut altérés par

la guerre d'Irak. La querelle sur le rôle « vital » que veut lui assigner la coalition américano-britannique ou le rôle « central » que réclament la France, la Russie et l'Allemagne, n'est pas de pure sémantique. Sans doute l'institution a-t-elle traversé d'autres crises et elle s'en est toujours relevée. Mais, observe David Malone, directeur de l'Académie internationale pour la paix et bon connaisseur de la mécanique onusienne, cette fois-ci « le Conseil de sécurité a probablement été blessé à mort quant à sa centralité vis-à-vis de l'usage de la force dans le monde par les États-Unis, tout en continuant de leur être utile pour la gestion de conflits dont ils ne veulent pas assurer le leadership, mais dans lesquels ils souhaitent continuer de paraître engagés ». En d'autres termes, estime encore Malone, « les diplomates en poste aux Nations unies n'ont pas pris la pleine mesure de la collision dans laquelle a été impliqué le Conseil de sécurité »<sup>22</sup>. Dans le marchandage qui s'annonce, en tout cas, le style abrasif de l'administration Bush et son mépris affiché pour le multilatéralisme aggraveront davantage les choses qu'ils ne les faciliteront.

Bien avant le 11 septembre, Wolfowitz avait calmement « annoncé la couleur » de l'Amérique « impériale » en notant, dans *The National Interest* : « Aucune leçon de la guerre froide n'est probablement plus importante que celle tirée de la remarquable performance des États-Unis dans la constitution réussie de coalitions. Elle embrasse tout ce qui touche à l'importance et à la signification du *leadership* : il ne s'agit ni de pontifier, ni de se pavaner, ni de solliciter, mais de démontrer que vos amis seront protégés et pris en charge, que vos ennemis seront punis, et que ceux qui refusent de vous soutenir regretteront amèrement d'avoir agi ainsi<sup>23</sup>. » ■

**Pierre Buhler** est professeur associé à l'Institut d'études politiques de Paris.

E-mail : pierre.buhler@noos.fr

---

1. On a oublié aujourd'hui combien les Américains ont embrassé avec peu d'enthousiasme le candidat républicain, devancé par son rival en suffrages populaires. Il est difficile de tenter de deviner ce qu'aurait fait un président Gore confronté aux attentats, mais il n'est nullement certain qu'il aurait lancé l'Amérique à l'assaut de l'Irak.

2. Plus précisément celles de l'Arms Control and Disarmament Agency (ACDA), investie d'opposants à la politique de « détente » avec l'Union soviétique lancée par le président Nixon et Henry Kissinger.

3. L'administration Carter n'avait alors nullement l'intention d'affaiblir l'Irak, contreponds régional à l'Iran de Khomeiny. L'administration Reagan, que Wolfowitz avait rejointe, n'a cependant pas davantage suivi ses mises en garde, continuant de soutenir généreusement Saddam.
4. Wolfowitz, devenu le doyen de la Paul H. Nitze School of Advanced International Studies (SAIS) à Johns Hopkins University, à Washington, poursuit ses activités de réflexion et d'étude, notamment au sein du *Project for the New American Century*.
5. Cette *grand strategy* peut être définie comme un ensemble cohérent d'objectifs, à court et long terme, de concepts, aussi bien de doctrine qu'opérationnels, qui guident l'action extérieure du pays.
6. À consulter sur [www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf](http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf). Le principal discours est celui prononcé par le président Bush à West Point (NY) le 1<sup>er</sup> juin 2002. Voir à ce propos les n°s 16 et 17 de *Critique internationale* (articles de J. Vaisse, N. Gnesotto et D. Lacorne).
7. B. Keller, « The sunshine warrior », dans *The New York Times Magazine*, 22 septembre 2002.
8. B. Woodward, *Bush at War*, New York, Simon & Schuster, 2002, p. 85.
9. [www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030226-11.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030226-11.html). Sur le même sujet, voir le discours du directeur du Policy Planning Staff du Département d'État, Richard Haass, *Towards Greater Democracy in the Muslim World*, devant le Council on Foreign Relations, le 4 décembre à Washington ([www.state.gov/s/p/rem/15686.htm](http://www.state.gov/s/p/rem/15686.htm)).
10. « Des juristes en droit international dénoncent l'illégalité de la guerre », *Le Monde* du 19 mars 2003.
11. « L'agression », *Le Monde* des 23-24 mars 2003.
12. *Le Monde* du 2 avril 2003. Apparemment, sa tribune n'a pas été publiée aux États-Unis.
13. C'est ce qui s'est passé lors de l'assemblée annuelle de l'American Society of International Law, à Washington, du 2 au 5 avril 2003.
14. Reprise dans l'*International Herald Tribune* du 19 mars 2003.
15. C'est la thèse défendue par Anne-Marie Slaughter et William Burke-White dans une tribune publiée par le *Financial Times* du 9 avril 2003, « The UN must help bring justice to Iraq ».
16. A. Clark Arend, « International law and the preemptive use of military force », dans *The Washington Quarterly*, printemps 2003.
17. M. J. Glennon, « Why the Security Council failed », *Foreign Affairs*, mai-juin 2003.
18. Wolfowitz raconte, dans *The National Interest*, comment, lorsqu'il était secrétaire d'État adjoint pour l'Extrême-Orient, au milieu des années 1980, quand le régime de Marcos s'était trouvé en difficulté, il avait plaidé pour une poursuite de la pression en faveur des réformes, malgré les inconvénients qui pouvaient en résulter pour les intérêts américains : « Le changement politique menaçait en effet les bases américaines aux Philippines, mais il apparaissait plus important d'avoir un allié en bonne santé sans bases qu'un allié malade avec des bases. » (P. Wolfowitz, « Remembering the future », *The National Interest*, n° 57, printemps 2000.)
19. P. Hassner, « États-Unis : l'empire de la force ou la force de l'empire ? », *Cahiers de Cbaillot*, n° 54, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, Paris, septembre 2002.
20. M. Ignatieff, « The Burden », *The New York Times Magazine*, 5 janvier 2003. Michael Ignatieff est directeur du Carr Center for Human Rights Policy à la Kennedy School of Government de l'université de Harvard.
21. Voir notamment l'interview du secrétaire d'État Colin Powell au *Los Angeles Times*, 9 avril 2003.
22. Cité par J. Traub, « The Next resolution », *The New York Times Magazine*, 13 avril 2003.
23. P. Wolfowitz, art. cité.