Enjeux Contemporains

BARTHÉLÉMY COURMONT

L'EMPIRE BLESSÉ
Washington à l'épreuve de l'asymétrie

Presses de l'Université du Québec

L'EMPIRE BLESSÉ
Washington à l'épreuve de l'asymétrie

Enjeux Contemporains

Dans la même collection

Les constitutions arabes et l'Islam
Les enjeux du pluralisme juridique
Sabine Lavorel
2005, ISBN 2-7605-1333-5, 218 pages

Les élections présidentielles américaines
Sous la direction de Élisabeth Vallet et David Grondin
2004, ISBN 2-7605-1286-X, 302 pages

PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC
Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450
Sainte-Foy (Québec) G1V 2M2
Téléphone : (418) 657-4399 • Télécopieur : (418) 657-2096
Courriel : puq@puq.ca • Internet : www.puq.ca

Distribution :

CANADA et autres pays
DISTRIBUTION DE LIVRES UNIVERS S.E.N.C.
845, rue Marie-Victorin, Saint-Nicolas (Québec) G7A 3S8
Téléphone : (418) 831-7474 / 1-800-859-7474 • Télécopieur : (418) 831-4021

FRANCE
DISTRIBUTION DU NOUVEAU MONDE
30, rue Gay-Lussac, 75005 Paris, France
Téléphone : 33 1 43 54 49 02
Télécopieur : 33 1 43 54 39 15

SUISSE
SERVIDIS SA
5, rue des Chaudronniers, CH-1211 Genève 3, Suisse
Téléphone : 022 960 95 25
Télécopieur : 022 776 35 27

DANGER
LE PHOTOCOPILLAGE TUE LE LIVRE

La *Loi sur le droit d'auteur* interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

L'EMPIRE BLESSÉ
Washington à l'épreuve de l'asymétrie

BARTHÉLÉMY COURMONT

2005

Presses de l'Université du Québec
Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bur. 450
Sainte-Foy (Québec) Canada G1V 2M2

Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives Canada

Courmont, Barthélémy

L'empire blessé : l'Amérique à l'épreuve de l'asymétrie

(Enjeux contemporains ; 3)

Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 2-7605-1332-7

1. États-Unis – Relations extérieures. 2. Empire – États-Unis. 3. Grandes puissances. 4. Impérialisme. 5. Relations internationales. I. Titre. II. Collection : Enjeux contemporains (Presses de l'Université du Québec) ; 3.

JZ1480.C68 2005 327.73 C2004-942015-1

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement du Canada par l'entremise du Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition (PADIÉ) pour nos activités d'édition.

Mise en pages : CARACTÉRA PRODUCTION GRAPHIQUE INC.

Couverture : RICHARD HODGSON

1 2 3 4 5 6 7 8 9 PUQ 2005 9 8 7 6 5 4 3 2 **1**

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés
© 2005 Presses de l'Université du Québec

Dépôt légal – 1er trimestre 2005
Bibliothèque nationale du Québec / Bibliothèque nationale du Canada
Imprimé au Canada

À Xiao Mei

Nous dîmes adieu à toute une époque
Des géants furieux se dressaient sur l'Europe
Les aigles quittaient leur aire attendant le soleil
Les poissons voraces montaient des abîmes
Les peuples accouraient pour se connaître à fond
Les morts tremblaient de peur dans leurs sombres demeures

Guillaume Apollinaire, La petite auto (*Calligrammes*)

Table des matières

Remerciements XV

Introduction 1

PARTIE 1
Avec nous ou contre nous

CHAPITRE 1
Des adversaires multiples 13
Risque ou menace ? 16
L'empire et les « barbares » 23

CHAPITRE 2
Un empire démocratique ? 31
Une nouvelle guerre ? 34
Déséquilibres internes 43

CHAPITRE 3
Comment identifier l'adversaire ? 53
Qui définit l'ennemi ? 55
Les écoles de pensée en matière de sécurité 73

PARTIE 2
Les effets de l'asymétrie sur le puissant

CHAPITRE 4
Les atouts du faible 83
L'invisibilité 86
L'utilisation des caractéristiques de l'empire 92

CHAPITRE 5
L'aveu d'impuissance du fort 97
Une rhétorique non appropriée 100
La paranoïa du fort 109

CHAPITRE 6
Perte de confiance 117
La démocratie frappée au cœur 120
L'instrumentalisation de la menace 122

PARTIE 3
Des blessures profondes

CHAPITRE 7
La crise de la représentativité 133
La sécurité non assurée 136
L'empire décomposé 139

CHAPITRE 8
Contrôler tout le monde... 157
Renforcement des capacités de protection 160
L'empire en marche 167

CHAPITRE 9
... Ou diviser pour mieux régner ? 179
Alliances et coalitions 182
Les marches de l'empire 203

CONCLUSION
Fragments d'empire 209

Documents annexes

Annexe 1 : Liste des 48 États de la coalition dans la guerre contre l'Irak 219

Annexe 2 : La liste d'exclusion des organisations terroristes . . . 221

Annexe 3 : Les décideurs américains en matière de politique étrangère, 1945-2004 227

Annexe 4 : Liens entre l'administration Bush et des compagnies privées 229

Annexe 5 : Les principaux *Think tanks* aux États-Unis 233

Annexe 6 : Liens de quelques personnalités avec les *Think tanks* 239

Annexe 7 : Chute de la Grande Babylone 243

Annexe 8 : Chronologie détaillée 245

Bibliographie 259

Remerciements

Un immense merci à Élisabeth Vallet, à la Chaire Raoul-Dandurand, pour sa gentillesse et sa disponibilité de tous les instants, ainsi qu'à toute l'équipe dirigée par Charles-Philippe David. Jean-Charles Becuwe a apporté un soutien actif, notamment dans la rédaction du chapitre sur l'identification de l'adversaire et sur les écoles de pensée en matière de sécurité, Fanch Durand a participé aux recherches sur les lois de sanctions, Rémi Ferrand a relu quelques passages sans économiser son temps ni ses forces, et Darko Ribnikar a été comme toujours d'excellent conseil.

Enfin, par leurs remarques toujours pertinentes et éclairantes, mes étudiants m'ont permis d'affiner mes idées et de stimuler ma réflexion sur ce thème.

Qu'ils en soient tous remerciés.

INTRODUCTION

… Toi qui fus jadis la maîtresse du monde,
Docte et fameuse école en rareté féconde
Où les arts déterrés ont, par un digne effort,
Réparé les dégâts des Barbares du Nord,
Source des beaux débris des siècles
mémorables,
Ô Rome…

Molière

Les conditions dans lesquelles se sont déroulées les opérations militaires en Irak au printemps 2003 ont relancé la question de l'existence d'un empire américain, et ce, à plusieurs égards. Ce fut d'abord le cas d'un point de vue légal, cette guerre ne recevant pas l'aval du Conseil de sécurité des Nations Unies, et ce, malgré les interprétations diverses de la résolution 1441 adoptée à l'unanimité des quinze membres en novembre 2002. Cette situation n'a pourtant pas empêché Washington et un nombre limité d'États d'engager les hostilités[1]. Ce fut également le cas d'un point de vue légitime, les preuves apportées par les autorités américaines et britanniques[2] sur la détention d'armes de destruction massive en Irak et le soutien à des organisations terroristes ne parvenant à convaincre ni les autres dirigeants, ni la grande majorité de l'opinion publique. Cela n'a pas empêché le déploiement militaire progressif et le recours à la force. Ce fut enfin le cas d'un point de vue militaire, Washington offrant au monde une démonstration de force surprenante de par son efficacité et sa rapidité, le régime irakien tombant après moins de trois semaines d'affrontements[3]. Face au droit international, et en dépit des protestations de la rue, les États-Unis sont aujourd'hui parvenus à un degré de puissance tel qu'il ne leur est plus nécessaire de chercher un quelconque soutien pour mener à bien leurs missions. Même isolé, le géant américain apporte la preuve éclatante de sa toute-puissance, qui se retrouve tant dans le domaine militaire que politique, économique, et même culturel. Jamais sans doute dans toute l'histoire un État n'a été dans une position de force aussi favorable, objet de convoitise du reste de la communauté internationale. Théodore Roosevelt est considéré comme le président le plus impérial de l'histoire des États-Unis, notamment en raison de son engagement à Cuba, mais la puissance des États-Unis au début du XXe siècle était infiniment plus faible et limitée géographiquement, à tel point que Roosevelt ne saurait être qualifié que d'« empereur régional » face aux grands empires européens. Nul besoin donc de rappeler

1. Voir, à l'annexe 1, la liste des 48 États de la coalition dans la guerre contre l'Irak, dans laquelle figurent, aux côtés des États-Unis, le Royaume-Uni, l'Italie, l'Espagne et le Japon, mais également Palau, les îles Marshall, les îles Salomon et la Micronésie. La plupart de ces États n'ont apporté qu'un soutien politique symbolique, ne participant à aucune opération militaire. Ce fut notamment le cas de l'Italie, qui se contenta d'autoriser l'utilisation de son espace aérien et de quelques bases situées sur son territoire.
2. Parmi ces preuves se trouvent les documents ayant fait, après la fin des hostilités, l'objet de vives critiques quant à leur authenticité, en particulier au Royaume-Uni et de la part des inspecteurs des Nations Unies. Lire entre autres Hans Blix, *Les armes introuvables*, Paris, Fayard, 2004.
3. Il convient de rappeler ici que la guerre d'Irak doit être découpée en deux temps : d'abord une opération militaire facilement remportée par les forces coalisées, sans réelle opposition militaire, puis une période d'occupation, qui se prolonge depuis plus de 18 mois, marquée par une persistance, voire une accentuation, de l'insécurité.

que la notion d'empire dans son application pertinente au cas américain est plus récente, et s'est trouvée renforcée depuis la fin de la Guerre froide[4].

S'interrogeant sur la puissance des États-Unis, Charles Krauthammer estimait il y a quelques années que « l'Amérique enjambe le monde comme un colosse [...]. Depuis que Rome détruisit Carthage, aucune autre grande puissance n'a atteint les sommets où nous sommes parvenus[5] ». En matière de puissance, les comparaisons avec Rome sont légion, à tel point que depuis la fin de la Guerre froide, nombre d'experts prédisent à Washington le même funeste destin qu'à l'empire le plus puissant de toute l'histoire de l'Occident, et pourtant déchu. Cela revient donc à penser que la décadence des empires est inéluctable, mais cela suppose également qu'à leur disparition ne succède pas nécessairement un ordre du même type. Tant que l'idée impériale demeure, et que les rapports politiques et sociaux ne sont pas bouleversés, on peut considérer que l'empire existe toujours. Comme l'explique Henri-Irénée Marrou à propos de l'empire romain, « la notion, encore une fois si profondément enracinée chez tous, de déclin, de décadence, supposait, loin de la contredire, la conscience d'une continuité sans rupture avec le passé[6] ». Les successeurs de Rome ont entretenu son héritage, se définissant par rapport à l'empire, même longtemps après que celui-ci ait totalement disparu. Ces royaumes, principautés ou duchés, construits sur les ruines de Rome, continuèrent de lui rendre hommage et d'utiliser les multiples réseaux savamment mis en place pendant plusieurs siècles par l'administration romaine. Ainsi, la disparition de l'empire n'est jamais totale, et sa destruction n'est généralement pas le fait d'un autre empire encore plus puissant, mais de multiples acteurs asymétriques agissant conjointement, mais sans aucune concertation.

---

4. Il convient à ce titre de rappeler la liste impressionnante d'articles de presse, de revues spécialisées ou d'ouvrages utilisant le terme d'empire américain, décliné sous toutes ses formes. Citons à titre d'exemple, et par ordre alphabétique, Andrew J. Bacevich, *American Empire*, Cambridge, Harvard University Press, 2002 ; Benjamin Barber, *L'empire de la peur*, Paris, Fayard, 2003 ; Pierre Biarnès, *Pour l'empire du monde*, Paris, Ellipses, 2003 ; Pascal Boniface, *La France contre l'empire*, Paris, Robert Laffont, 2003 ; Noam Chomsky, *L'empire mis à nu*, Montréal, Écosociété, 2002 ; Michael Hardt et Antonio Negri, *Empire*, Cambridge, Harvard University Press, 2000 ; Pierre Hassner, *La terreur et l'empire*, Paris, Seuil, 2003 ; Stanley Hoffmann, *L'Amérique vraiment impériale*, Paris, Audibert, 2003 ; Michael Mann, *L'empire incohérent*, Paris, Calmann-Lévy, 2004 ; Pierre Mélandri et Justin Vaïsse, *L'empire du milieu*, Odile Jacob, Paris, 2001 ; Douglas Porch, *Wars of Empire*, John Keegan, London, Cassell, 2000 ; Jean-Christophe Rufin, *L'empire et les nouveaux barbares*, Paris, J.C. Lattès, 2001 ; et Emmanuel Todd, *Après l'empire*, Paris, Gallimard, 2002. À noter également la sortie à l'automne 2004 d'une revue trimestrielle francophone consacrée aux États-Unis, au titre évocateur de *L'empire*.
5. Charles Krauthammer, « The Second American Century », *Time Magazine*, 27 décembre 1999.
6. Henri-Irénée Marrou, *Décadence romaine ou antiquité tardive ?*, Paris, Seuil, 1977, p. 124.

Bien que n'existant plus sous sa forme originelle, l'empire s'est maintenu dans l'Occident médiéval, Rome en étant toujours, par la présence des autorités religieuses, le centre névralgique. Ce fut notamment le cas à l'occasion des Croisades, l'Europe chrétienne s'unissant pour la circonstance, et faisant cause commune avec Rome comme centre de référence religieuse et culturelle. Selon Pierre Rosanvallon, « au Moyen Âge, l'idée d'empire était indissociable de celle de chrétienté : les pouvoirs politiques et religieux étaient imbriqués, le spirituel et le temporel n'étaient pas séparés ; l'espace politique de référence de l'empire était par ailleurs non délimité en principe puisqu'il avait vocation à régir l'ensemble du monde connu[7] ». Cette définition de l'empire romain d'Occident, ou plus exactement de son spectre, pourrait s'appliquer à la puissance américaine d'aujourd'hui. Comme Rome, Washington rayonne et bénéficie d'un statut autoproclamé de centre du monde, sans être pour autant autre chose qu'une référence, et, malgré les diverses suspicions à son égard, en aucun cas le lieu de tous les pouvoirs. Cela revient à penser que l'Occident, au même titre que les autres cultures, a besoin d'un repère sous la forme d'un empire, même si celui-ci ne dispose pas de pouvoirs particulièrement étendus. Si les États-Unis sont devenus ce qu'ils sont, ce n'est pas tant de leur fait qu'en réponse à une demande des autres puissances occidentales, en manque de repère après le marasme de la Seconde Guerre mondiale. Le problème concerne donc plutôt l'étendue des pouvoirs de Washington, qui a atteint le statut d'empire-monde, incarnant des valeurs qui ne s'arrêtent plus à son espace culturel, mais le dépassent dorénavant largement.

Les États-Unis, nation indispensable, « seule nation indispensable[8] » même, sont ainsi entrés depuis la fin de la Guerre froide dans une ère de multilatéralisme assumé et pragmatique. Cela signifie que Washington est en mesure de construire le monde à son image, et de s'imposer dans toutes les régions de la planète comme l'arbitre incontournable des relations internationales[9]. Selon l'opinion véhiculée par les milieux conservateurs, les États-Unis seraient même seuls garants

7. Pierre Rosanvallon, *L'État en France*, Paris, Seuil, 1990, p. 272.
8. Selon les propos de Bill Clinton, lors de son discours d'investiture pour un second mandat présidentiel, Washington, 20 janvier 1997.
9. Zalmay Khalilzad, « American Power – For What ? », *Commentary*, janvier 2000, p. 16 : « *The United States today is the most powerful state in the international system. Although preserving this position is not an end in itself, a world in which the US continues to be the preeminent power will be more receptive to democracy, free markets, and the rule of law, and also will have a better chance of avoiding another global cold or hot war.* »

de la paix dans le monde et de la prévention des conflits[10]. Les valeurs américaines de libre-échange pourront être véhiculées si Washington assume le leadership mondial, et renonce aux tentations isolationnistes ou unilatéralistes. Warren Christopher, alors secrétaire d'État, s'exprimait en ces termes le 20 janvier 1995 à Harvard : « Nous disposons maintenant d'une chance extraordinaire de façonner un monde qui soit favorable aux intérêts américains et compatible avec les valeurs américaines, une Amérique des marchés ouverts et de sociétés ouvertes qui mène à un monde de marchés ouverts et de sociétés ouvertes ».

Ce rôle de guide pourrait s'apparenter à un idéalisme wilsonien adapté au leadership. Mais, s'il s'agit là du point de départ des thèses défendues par ceux qui souhaitent voir les États-Unis s'engager dans le multilatéralisme, les idées unilatéralistes y trouvant également leur fondement. En effet, Washington pourrait être tenté d'agir de plus en plus seul, pour ne pas minimiser les intérêts américains lors des interventions extérieures[11]. Mais dans l'esprit du chef de l'Exécutif, quelle que soit son étiquette politique, il s'agit véritablement d'un devoir moral d'intervenir pour conduire le monde vers un idéal, où les vertus de la démocratie américaine seraient exacerbées. Les paroles prononcées par Bill Clinton le 20 janvier 1997 y trouvent leur sens.

L'ensemble des acteurs politiques partagent la même analyse, aux conséquences cependant totalement inégales. En 1996, le sénateur conservateur Jesse Helms (Caroline du Nord) s'exprimait en ces termes sur le rôle des États-Unis : « Nous sommes au centre, et nous devons y rester [...]. Les États-Unis doivent diriger le monde en portant le flambeau moral, politique et militaire du droit et de la force, et servir d'exemple à tous les peuples[12] ». Cette domination sans partage impose des interrogations quant à la conduite de la politique étrangère américaine, et les tentations de l'hégémonie, comme celles de l'isolationnisme, sont autant de possibilités offertes à Washington pour les

---

10. Joshua Muravchik, « American Power – For What ? », *Commentary*, *op. cit.*, p. 28 : « *The extension of American power and influence has been the most important engine of the advance of American values. This is hardly to deny that American power has been sometimes misused. Rather, it is to assert that American power has been the linchpin of the remarkable global spread of freedom and prosperity and the prevention of a third world war. As a corollary, the perdurance of these welcome circumstances is far likelier in an atmosphere of continued American power and influence.* »

11. Cette évolution fait l'objet d'un important débat aux États-Unis, de nombreux experts critiquant vivement cet unilatéralisme. Lire entre autres Joseph Nye, « Limits of American Power », *Political Science Quarterly*, vol. 117, nº 4, hiver 2002-2003, p. 545-560.

12. Jesse Helms, *Entering the Pacific Century*, Heritage Foundation, Washington DC, 1996.

années futures[13]. S'inquiétant de la conduite à adopter et des dangers existants à l'aube du XXIe siècle, William Pfaff s'est exprimé sur les problèmes que pose la position hégémonique en ces termes :

> Par définition, l'hégémonie est un état instable, puisque le système international cherche spontanément à lui résister pour l'équilibrer. Celui qui détient l'hégémonie est perpétuellement menacé : la position internationale des États-Unis est plus faible depuis qu'ils sont devenus, avec la fin de la guerre froide, « la seule superpuissance ». Celui qui est en position d'hégémonie est poussé, de l'intérieur, à l'orgueil et à l'excès, et soumis, de l'extérieur, à l'envie, au ressentiment et à des menaces[14].

L'orgueil américain, redouté par William Pfaff, peut s'exprimer par une volonté accrue d'ingérence dans les affaires extérieures, mais aussi, dans un souci de se détacher du monde jugé trop instable, par un désir de retour à l'isolationnisme, tel qu'il s'est exprimé entre les deux guerres mondiales[15]. La toute-puissance américaine lui offre en effet la possibilité de décider par elle-même de ses orientations. Ainsi, « en raison de leur suprématie, les États-Unis peuvent faire à peu près ce qu'ils veulent[16] ». Cela signifie, en fonction des circonstances, assumer le leadership ou refuser toute forme d'implication dans des questions ne présentant qu'un faible intérêt.

La question de l'engagement américain est souvent déterminée par des considérations internes, à tel point qu'il est parfois possible, comme le fait Pierre Hassner, de résumer les décisions américaines en matière de politique étrangère par la phrase « *think local, act global* ». Il serait possible d'ajouter que si, effectivement, les décisions de Washington sont très souvent le produit de déterminants locaux, les conséquences affectent l'ensemble de la planète. À l'heure actuelle, comme l'explique Walter Russel Mead du *Council on Foreign Relations*, « la politique étrangère des États-Unis a des effets non seulement sur les Américains, mais également sur les autres peuples du monde[17] ». Dans ces conditions, la « mission » presque messianique de l'Amérique est autant le résultat de sa volonté que d'une obligation

---

13. Samuel Berger, « American Power, Hegemony, Isolationism or Engagement », The Council of Foreign Relations, 21 octobre 1999 : « *It is perplexing that America finds itself today being accused of both hegemony and isolationism at the same time.* »
14. William Pfaff, « Europe – États-Unis : l'affrontement en vue », *Commentaire*, nº 85, printemps 1999, p. 95.
15. La question s'est posée dès les origines de la nation américaine, les Pères Fondateurs étant convaincus de la mission de la jeune démocratie. Voir Daniel Russel, America's Place in the World, Washington DC, Institute for the Study of Diplomacy, 2000, p. 8 : « *The founders, as revolutionaries, were convinced that the United States had a special responsibility to spread its values and contribute to world peace, albeit by example, not by intervention.* »
16. Patrick Jarreau, « États-Unis : la permanence de l'isolationnisme », *Le Monde*, 29 novembre 2002.
17. Walter Russell Mead, « The American Foreign Policy Legacy », *Foreign Affairs*, janvier-février 2002, p. 175.

due à son statut de première puissance mondiale incontestée. Les États-Unis sont ainsi parvenus à un stade de puissance qui leur interdit de ne pas s'impliquer dans les affaires internationales, laissant aux historiens le soin de s'intéresser à un isolationnisme qui serait désormais révolu. Les conservateurs eux-mêmes reconnaissent que Washington ne peut refuser ses obligations, même si cela ne doit pas nécessairement justifier une incursion dans toutes les affaires du monde. Ainsi, Philip Zelikow explique que « les États-Unis sont au centre de la politique internationale aujourd'hui, pas omnipotents[18] ». Ce n'est pas du fait d'un repli sur lui-même que cet empire risquerait de trébucher, même si la tentation du refus de l'engagement reste présente dans l'esprit de nombreux américains.

Ce serait donc l'unilatéralisme qui pourrait à terme conduire Washington à sa perte. Dans un excellent article publié en 1997, le néoréaliste Michael Mastanduno s'inquiétait de voir les États-Unis profiter de leur hégémonie pour imposer leur vision du monde, se mettant ainsi progressivement à dos ses partenaires et amis, et sabotant le « moment multipolaire » de l'après-Guerre froide[19]. Une telle attitude, dont les échos se sont nettement fait sentir en Europe, notamment après les attentats du 11 septembre 2001 et l'organisation de la riposte, aurait bien évidemment pour effet d'isoler peu à peu la première puissance mondiale.

La puissance américaine peut-elle s'effondrer ? La théorie du déclin a été l'objet de multiples études, notamment aux États-Unis, où l'unilatéralisme a souvent été la cible des néoréalistes. La plupart d'entre eux estiment que l'hégémonie américaine prendra fin tôt ou tard, consécutivement à l'émergence d'une puissance rivale[20]. Rejetant le principe de l'unipolarité, ils considèrent que l'Amérique a su profiter du modèle soviétique pour proposer une autre option, et ainsi s'attirer la sympathie de ceux qui refusaient le collectivisme. En l'absence d'un modèle concurrent, les États-Unis se retrouvent orphelin de ce qui leur a permis pendant plus de quarante ans de définir toutes leurs orientations en matière de politique étrangère, mais également en ce qui concerne certaines mesures internes, au centre desquelles se trouvent les notions de sécurité et de citoyenneté.

---

18. Philip Zelikow, « The Transformation of National Security », *The National Interest*, n° 71, printemps 2003, p. 19 : « The United States is central in world politics today, not omnipotent ».
19. Michael Mastanduno, « Preserving the Unipolar Moment. Realist Theories and US Grand Strategy after the Cold War », *International Security*, vol. 21, printemps 1997, p. 49-88.
20. Lire notamment Samuel Huntington, « The Lonely Superpower », *Foreign Affairs*, vol. 78, mars-avril 1999, p. 35-49 ; Kenneth Waltz, « Structural Realism after the Cold War », *International Security*, vol. 25, été 2000, p. 5-41 ; William Pfaff, « The Question of Hegemony », *Foreign Affairs*, vol. 80, janvier-février 2001, p. 221-232.

À ces considérations politiques sont venus s'ajouter des éléments plus concrets, qui concernent directement les outils de la puissance américaine, et notamment sa domination économique. Comme l'explique Immanuel Wallerstein, « les facteurs économiques, politiques et militaires, qui ont contribué à forger l'hégémonie américaine, sont les mêmes qui contribueront inexorablement au déclin américain à venir[21] ». Ainsi, la chute de l'Amérique pourrait être consécutive à une déroute financière du modèle libéral. Pourtant, et même s'il s'agissait à l'époque de systèmes économiques moins directement liés les uns aux autres, la crise de 1929 n'a pas provoqué le déclin des États-Unis ou du moins celui-ci n'a été que de courte durée. Il semble donc que, pas plus que les intervenants extérieurs, les paramètres économiques ne sauraient suffire à anéantir l'empire américain.

Si les acteurs asymétriques sont en mesure de perturber la puissance de l'empire, à tel point qu'il est possible de les assimiler à des « armes de perturbation massive », tant leur complexité rend difficile leur neutralisation, la question est de savoir s'ils ont la capacité de porter un coup fatal, dont l'empire ne pourrait se relever[22]. Dans le cas des États-Unis, ces acteurs asymétriques sont essentiellement les groupes terroristes, dont les intentions avérées pour certains, sont de détruire la puissance américaine, en faisant usage de moyens simples, et en répétant à l'infini des attaques imprévisibles. Mais cette catégorie peut s'étendre aux États faibles et disposant de peu de moyens, qui vouent une haine quasi viscérale à Washington. La puissance américaine, même en multipliant ses capacités militaires, semble se retrouver dans l'incapacité d'éradiquer ce qui est présenté comme les nouvelles menaces, et chaque attentat est une nouvelle démonstration pour les opposants de l'ordre unipolaire des multiples possibilités de lui causer du tort. Affecté par les attentats du 11 septembre, plus du fait de la perte d'invulnérabilité du territoire américain que du nombre de victimes (dont plusieurs n'étaient pas américaines), Washington s'est relevé pour s'engager dans une lutte sans merci contre les groupes terroristes. Cela pourrait avoir pour effet de multiplier les attaques aux États-Unis comme ailleurs (comme semblent le prouver les attentats de Madrid du 11 mars 2004, qui vinrent s'ajouter à la liste des attentats dans un nombre croissant de pays), et de porter à nouveau atteinte au géant américain, en le frappant en d'autres points, toujours de façon imprévisible. Mais ces attaques sont-elles susceptibles de causer de tels dommages que l'Amérique, sanctuaire devenu cible, ne pourrait pas s'en remettre ?

---

21. Immanuel Wallerstein, « L'atterrissage forcé de l'aigle américain », *Revue internationale et stratégique*, n° 48, hiver 2002-2003, p. 43.

22. Thomas Homer-Dixon, « Weapons of Mass Disruption : The Rise of Complex Terrorism », *Foreign Policy*, n° 128, janvier-février 2002, p. 52-62.

Les coups répétés des groupes terroristes, même si l'intensité des attaques les rend de plus en plus fréquents, ne peuvent évidemment pas mettre à mal l'empire américain, mais simplement le blesser, comme la révolte des esclaves menée par Spartacus avait affaibli l'empire romain, mais sans le remettre en question. Au contraire, la machine militaire, politique et médiatique de l'empire, une fois enclenchée, peut lui permettre de tirer profit de l'attaque dont il a été l'objet. À ce propos, il convient de noter les vifs débats relatifs au néo-impérialisme américain depuis le 11 septembre 2001, de nombreuses critiques reprochant à Washington de profiter de l'occasion pour imposer durablement son leadership. Cependant, si les États-Unis n'étaient plus en mesure de répondre aux exigences de l'empire, à savoir assurer la sécurité de leurs ressortissants (mais les ressortissants de l'empire ne sont-ils qu'américains ?) et faire régner l'ordre (à l'intérieur comme à l'extérieur), la légitimité de la première puissance mondiale se retrouverait mise à mal, à tel point qu'on ne pourrait plus la qualifier d'empire. Ce ne sont donc pas les terroristes qui pourraient détruire l'empire, mais ceux qui ne se sentiraient plus représentés par un pouvoir devenu à la fois trop distant et incapable d'assurer la sécurité. Plus personne ne se retrouverait en effet dans une puissance ne remplissant plus son rôle unificateur et protecteur, et à l'inverse de plus en plus omniprésente et centralisatrice, et dans le même temps hors de son époque[23]. En révélant les faiblesses d'un géant trop encombrant pour être efficace, les acteurs asymétriques pourraient simplement accélérer un processus qui les dépasserait ensuite, mais dont ils seraient incontestablement les précurseurs. Ainsi, davantage qu'un choc des civilisations, ce serait un choc des équilibres (voire même des déséquilibres) entre un empire structuré et une multitude de petits acteurs désordonnés qui menacerait la *Pax Americana*.

Blessé dans son orgueil, l'empire s'est lancé dans une vaste campagne de redéfinition de sa politique étrangère et de sa participation aux systèmes d'alliances, remettant même en cause leur principe. Les Américains considèrent-ils aujourd'hui que les alliances doivent être fondées sur le même principe sécuritaire ? Jean-Yves Haine note à ce propos que « la caractéristique fondamentale d'une alliance réside dans la volonté commune de deux ou plusieurs acteurs de se prémunir contre des risques potentiels ou de profiter d'opportunités éventuelles[24] ». Or, c'est justement cette volonté commune qui n'existe plus aujourd'hui, Washington ayant décidé, en fonction des circonstances, de faire cavalier seul. Cela pourrait avoir à terme pour effet de produire

23. Certains experts des relations internationales se sont, depuis plusieurs années, intéressés aux problèmes rencontrés par les États-Unis en tant que modèle à échelle internationale. Lire en particulier Stanley Hoffmann, *Gulliver empêtré*, Paris, Seuil, 1971.

24. Jean-Yves Haine, *Les États-Unis ont-ils besoin d'alliés ?*, Paris, Payot, 2004, p. 14.

de nouvelles formes de dissidences, susceptibles de disputer son autorité ou de la combattre. Blessé dans sa chair, l'empire se doit de réagir en rassurant ses concitoyens, en l'occurrence le monde entier, faute de quoi il perdra de sa représentativité. Dès lors, plus que les attaques dont elle fait l'objet, c'est bien sa capacité à apporter une réponse appropriée qui déterminera l'avenir de la puissance américaine.

PARTIE 1

Avec nous ou contre nous

CHAPITRE 1

Des adversaires multiples

Les mythes sont faits pour que l'imagination les anime.

Albert Camus, *Le mythe de Sisyphe*

Là où un monde bipolaire a pour effet simplificateur de définir l'adversaire de façon naturelle, en le plaçant dans l'autre camp, et là où un monde multipolaire fait de tout autre État un adversaire potentiel autant qu'un allié de choix, un environnement marqué par la toute-puissance d'un seul acteur voit se multiplier différentes catégories d'opposants. Plus exactement, c'est dans un monde unipolaire que se cristallisent les oppositions, en se manifestant à l'encontre d'un même acteur, même pour des raisons parfois totalement opposées. L'empire-monde devient ainsi la cible de toutes les formes de contestation. Dans ces conditions, l'omniprésence des États-Unis comme hyperpuissance est à mettre en relation avec la toute-puissance de l'empire romain dans le bassin méditerranéen, celui-ci symbolisant le « monde » tel qu'il était perçu et connu en Occident sous l'Antiquité. De même, la Chine a présenté des caractéristiques semblables en Asie orientale pendant plusieurs siècles, et la notion d'empire est dès lors appropriée. D'ailleurs, et ce n'est pas un hasard, l'un des meilleurs ouvrages contemporains sur la puissance américaine s'intitule *L'empire du milieu*[1], terme qualifiant autrefois la Chine dans son environnement régional, avant qu'elle ne soit vaincue par les « barbares » occidentaux, et mise à mal par des révoltes paysannes internes. Plus que le résultat d'une politique expansionniste et néocolonialiste, la notion d'empire américain est le reflet de la perception qu'en ont les autres nations, qui se tournent toutes vers Washington pour exprimer à la fois leur reconnaissance et leur colère selon les événements et leur appréciation du monde.

Aujourd'hui, les adversaires de Washington sont multiples, et surtout se manifestent de diverses manières. Les mouvements antimondialisation, dont les rangs grossissent à l'occasion des forums internationaux au cours desquels ils s'expriment le plus souvent dans la rue, s'en prennent généralement à l'autorité américaine, qu'ils accusent d'être responsable des déséquilibres mondiaux, n'hésitant pas d'ailleurs la plupart du temps à assimiler mondialisation et américanisation. On se souvient à ce titre de la mobilisation importante contre la guerre en Irak, qui a rassemblé plus de dix millions de personnes à travers le monde lors d'une vaste vague de manifestations le 15 février 2003. Si le mot d'ordre général était « non à la guerre », les protestataires ont surtout montré leur désaccord avec la politique américaine, à tel point que cette immense marche pour la paix a parfois pris les allures d'une mobilisation antimondialisation, regroupant divers sujets de contestation. À cela viennent s'ajouter les différents forums internationaux au cours desquels les mouvements altermondialistes expriment souvent leur colère vis-à-vis de Washington.

---

1. Pierre Mélandri et Justin Vaisse, *L'empire du milieu*, *op. cit.* Il convient de noter que cet ouvrage a été publié avant les attentats du 11 septembre 2001, apportant ainsi la preuve que les débats sur l'existence d'un empire américain remontent à l'appréciation du monde post-Guerre froide, et non uniquement à la lumière des événements plus récents.

D'autre part, les États reconnus comme potentiellement adversaires des États-Unis sont nettement plus nombreux que ceux figurant sur la fameuse liste d'axe du Mal de George W. Bush. Dans diverses régions du monde, Washington est considéré comme le responsable de tous les maux, et tant l'isolationnisme qu'un trop grand engagement de l'Amérique sont mal perçus. Aux adversaires désignés pourrait ainsi s'ajouter une liste d'États potentiellement hostiles à Washington, et susceptibles de basculer dans le camp adverse en fonction des circonstances.

Enfin, certains groupes radicaux sont passés de la contestation à l'action. C'est le cas des terroristes millénaristes de type Al-Qaida, à savoir non reconnus comme défendant une cause autonomiste, régionale ou servant un but politique. Ce terrorisme est partout, à la fois de par ses réseaux, mais également en raison de l'écho qu'il reçoit de diverses sociétés qui, si elles condamnent la manière, considèrent qu'il n'est que le bras armé, et radical, d'un vaste mouvement d'antiaméricanisme. Les groupes terroristes sont perçus comme des opposants à la domination de l'empire américain, comme d'autres opposants ont, en leur temps, cherché à mettre à mal l'empire dont ils se sentaient les victimes. Selon Jean Baudrillard, « il y a une perfusion mondiale du terrorisme, qui est comme l'ombre portée de tout système de domination, prêt partout à se réveiller comme un agent double[2] ». Pas de doute, c'est Washington qui incarne aujourd'hui ce « système de domination », et constitue par conséquent la cible idéale. La question est donc de savoir si ces « agents doubles » sont suffisamment nombreux pour atteindre une capacité de nuisance jusqu'alors insoupçonnée ou s'ils restent isolés et sans aucun lien les unissant. Dans les deux cas, ils traduisent un sentiment de frustration qui, parvenu à un stade de non-retour, choisit la violence comme moyen d'expression. Dès lors, les groupes terroristes pourraient se faire l'écho de mouvements plus vastes qui les cautionneraient, sans nécessairement les soutenir directement. Plus dangereux encore que le bras armé composé des groupes radicaux, ces mouvements difficilement décelables sont le terreau du terrorisme, qu'ils abreuvent d'un discours militant pouvant engendrer la haine et la violence.

Face à cette multiplication des acteurs susceptibles de contester son autorité, l'empire du milieu se voit dans l'obligation de contrôler, mais sans se faire l'oppresseur, cela pouvant avoir pour effet de renforcer les rangs des contestataires. Il convient pour ce faire de ne pas faire d'amalgame quant à la nature des adversaires, leur capacité réelle, et la raison de leur combat. Tout ce qui présente un risque en matière de sécurité n'est pas nécessairement une menace, et « l'autre » ne doit pas être systématiquement assimilé au barbare.

---

2. Jean Baudrillard, « L'esprit du terrorisme », *Le Monde*, 3 novembre 2001.

RISQUE OU MENACE ?

La menace est la capacité, si elle s'exprime en utilisant toutes ses possibilités, de causer des dommages à l'adversaire susceptibles de le renverser et l'envahir ou de le détruire de façon définitive. Deux États rivaux, et disposant de moyens semblables, comme la France et l'Allemagne avant la Première Guerre mondiale, représentent une menace l'un pour l'autre, dans la mesure où ils sont capables de prendre le dessus sur l'autre de façon irrémédiable, notamment par le biais d'une invasion. Dans chacun de ces deux États, l'autre est reconnu comme la menace, celle-ci pouvant se caractériser de diverses manières, mais plus précisément par le conflit armé. La guerre est le degré ultime par lequel la rivalité s'exprime, et c'est ce que craignaient à la fois Allemands et Français, n'ayant pas la moindre possibilité de savoir s'ils seraient susceptibles de l'emporter. La menace est donc que l'autre, à un moment donné, et sans crier gare, soit dans une situation favorable lui permettant de prendre le dessus. Il n'y a pas le moindre doute concernant ses mauvaises intentions ; seul le moment de l'attaque reste totalement inconnu. Dans une situation comme celle-ci, chaque gesticulation de l'ennemi est comprise comme un signe de mise en application de la menace, et précède une escalade pouvant conduire à l'affrontement. À l'heure actuelle, l'exemple le plus significatif de ce schéma est l'opposition entre l'Inde et le Pakistan. Chacun des deux États perçoit l'autre comme l'ennemi, animé de mauvaises intentions, et disposant d'une capacité de destruction lui permettant de prendre l'avantage rapidement et de causer des dommages irréparables. Dès lors, tous les mouvements de troupes sont interprétés comme de la provocation, et conduisent dans certains cas à une escalade aux conséquences tragiques. Il en va de même avec l'effort consenti pour prendre le dessus, même psychologiquement, par le biais d'innovations technologiques. Quand l'Inde teste un nouveau missile balistique, le Pakistan y répond quasi immédiatement, et vice-versa, de sorte que la menace constante et mutuelle produit une course aux armements sans issue.

Les empires peuvent eux aussi être menacés par des acteurs ayant la capacité de leur causer des dommages irréparables. La menace soviétique, telle qu'elle était définie en Europe occidentale et aux États-Unis, avait le potentiel lui permettant d'envahir l'Europe jusqu'à la pointe occidentale de la Bretagne, et de détruire les grandes villes américaines à l'aide de missiles balistiques intercontinentaux équipés de têtes nucléaires. Là encore, les intentions de l'Union soviétique étaient connues, et les seules incertitudes concernaient le moment et les conditions de l'attaque. En face, les Soviétiques se sentaient menacés par les puissances occidentales, susceptibles de détruire l'ensemble des grandes villes du bloc communiste. La coexistence des deux empires

a placé la menace au niveau du dogme politique, notamment par le biais de la puissance des armes nucléaires, un élément incontournable de la stratégie de la Guerre froide.

Cependant, plus que la réalité effective, c'est la perception qui définit la menace. Cela se retrouve notamment dans l'attitude adoptée par les États pour concevoir la riposte, et en évaluer le niveau. Plus la menace est placée à un stade élevé, plus les moyens déployés pour y faire face sont importants. Comme l'explique Jacques Donnedieu de Vabres, « la conception de défense découle d'une appréciation globale des menaces possibles et des moyens d'attaque et de riposte[3] ». Tout cela reste quantifiable, au niveau de menace venant répondre un moyen de défense pensé politiquement. De même, cela suppose que la menace détermine des politiques de long terme, apportant une réponse constante à un danger qui l'est tout autant.

Instrumentalisée au niveau politique, la menace n'a ainsi pas nécessairement besoin d'être réelle pour exister. Elle permet aux dirigeants de déployer les moyens pouvant lui faire face et les met à l'abri de critiques dont ils pourraient être les victimes[4]. À titre d'exemple, les autorités américaines ont su habilement utiliser la menace soviétique pour mener à bien certaines orientations politiques difficilement justifiables en d'autres circonstances. À force de rappeler que l'ennemi disposait d'une capacité destructrice considérable, elles devançaient toutes les critiques en cas d'éventuel conflit. Si menacer permet parfois d'exister, être menacé offre aussi de multiples possibilités, d'autant plus nombreuses que sont infinis les moyens de l'empire.

À l'inverse, le risque n'est pas défini, ni dans son origine, ni dans la forme qu'il peut prendre quand il se manifeste. Seule l'existence de l'adversaire et, dans certains cas, ses intentions sont connues. La zone à risque représente un potentiel d'escalade de violence et de déstabilisation, mais sans que soient établis ni les racines du mal ni les aboutissants, une fois que la crise éclate. Traditionnellement, la zone à risque se situe en périphérie de l'empire, là où les moyens de contrôle ne sont pas assez efficaces pour permettre d'assurer l'ordre, là où les tensions, tant politiques qu'ethniques ou même économiques, restent importantes, et là où l'usage de la violence est envisagé par certains acteurs. Dans l'empire-monde, ces zones périphériques se rapprochent sensiblement de la métropole, jusqu'à se confondre avec elle. En se diffusant, le risque devient ainsi progressivement plus important, plus imminent, mais aussi plus proche.

---

3. Jacques Donnedieu de Vabres, *L'État*, 6e édition, Paris, Presses universitaires de France, 1980, p. 92, coll. « Que sais-je ? ».
4. Lire Ido Oren, *Our Enemies and Us : America's Rivalries and the Making of Political Science*, Ithaca, Cornell University Press, 2003.

Au regard de ces différences, le terrorisme doit-il être considéré comme un risque ou assimilé à une menace ? Le problème ainsi posé n'est en aucune manière politiquement neutre. Considérer que la criminalité organisée et le terrorisme constituent aujourd'hui une menace, c'est envisager des transferts de compétences dans la lutte contre les groupes criminels et terroristes, et une évolution du droit applicable. De nombreuses voix se sont élevées pour affirmer que les attentats du 11 septembre 2001 plaçaient les États-Unis dans une situation équivalente à celle qu'ils avaient connue après l'attaque japonaise de Pearl Harbor le 7 décembre 1941, c'est-à-dire une situation de guerre et de légitime défense[5]. Le caractère criminel de l'attaque terroriste doit-il pour autant nécessairement supposer la reconnaissance du statut de combattant à son auteur ? Cette approche consistant à assimiler le terrorisme à une menace ne manque pas de surprendre quand on sait que les terroristes du monde entier revendiquent justement ce statut. En leur reconnaissant ce qu'ils souhaitent, les autorités qui se qualifient de victimes du terrorisme légitiment ce type de comportement criminel, qui perd ainsi de sa nature pour devenir un acte de guerre. Or, c'est tout l'inverse qui devrait être constaté, les terroristes ne méritant décidément pas les honneurs dus aux combattants.

Par ailleurs, si la notion de menace repose sur l'interprétation d'un texte de valeur législative, il est beaucoup plus difficile de préciser la signification du terrorisme ou de la criminalité organisée qui ne font pas l'objet de définitions univoques. En France notamment, la législation est à ce point empirique qu'il n'y a pas d'éclairage à attendre des définitions conventionnelles, formulées par le biais des négociations. Dans ce domaine, les fausses évidences ne manquent pas. Ainsi, le terrorisme se distingue clairement de la criminalité organisée par son caractère politique. Cela peut se comprendre, mais le terrorisme n'est pas une infraction politique. De même, des organisations de type mafieux recourent fréquemment aux techniques du terrorisme. En outre, une organisation terroriste est, aux yeux du juge, une organisation criminelle, même si ses activités la distinguent des groupes censés ne rechercher que le profit. Même sur ce point, il est parfois difficile d'opérer une distinction nette tant la criminalisation des groupes se livrant à la violence politique s'est banalisée avec la disparition progressive des aides fournies par les grandes puissances pendant la Guerre froide. S'agissant de la criminalité organisée, le recours au terme « mafia » permet de faire l'économie d'une analyse des phénomènes. La réalité est pourtant nettement plus complexe : qu'est-ce qui distingue une organisation mafieuse d'une bande organisée ou de la simple pluralité d'auteurs dans une infraction ?

---

5. Il suffit pour cela de consulter la une des journaux relatant les attentats, notamment le *New York Times* du 12 septembre 2001 qui titrait *US Attacked*. Par la suite, les médias du monde entier n'ont pas manqué de rappeler que la dernière attaque sur le territoire américain remontait au 7 décembre 1941, établissant ainsi un parallèle lourd de sens avec l'entrée des États-Unis dans la Seconde Guerre mondiale.

En France, le Nouveau Code pénal a incorporé l'attentat terroriste parmi les autres infractions criminelles (article 421-1 et 421-2). Il le définit comme « une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur ». Pour qu'un acte puisse être qualifié de terroriste, il doit impliquer la perpétration de certaines infractions spécifiques telles que « les atteintes volontaires à la vie et à l'intégrité de la personne, l'enlèvement et la séquestration, le détournement d'aéronef, de navire ou de tout autre moyen de transport[6] ». La causalité entre la commission de ces infractions et une entreprise individuelle ou collective constitue le second critère.

Au Royaume-Uni, la Loi antiterroriste de 2000 considère qu'un acte est terroriste s'il implique : 1) *i)* l'usage de la violence ou *ii)* la menace de l'usage ; 2) *i)* contre toute personne ou *ii)* la perpétration de sérieux dommages contre la propriété, *iii)* mettant des vies en danger, *iv)* créant un risque sérieux pour la santé publique, *v)* ou étant utilisé pour interférer sérieusement ou détruire un système électronique ; 3) *i)* qui implique l'usage d'armes à feu ou d'explosifs, *ii)* dont l'objectif est d'influencer le gouvernement ou *iii)* d'intimider le public ou une partie de celui-ci ; 4) afin de promouvoir une cause *i)* politique, *ii)* religieuse ou *iii)* idéologique.

À l'échelle de l'Union européenne, à la suite de la décision-cadre adoptée le 6 décembre 2001, la position commune du Conseil prise le 27 décembre 2001 relative à « l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme » a permis une définition. Le texte prévoit l'incrimination d'un certain nombre d'infractions qualifiées de terroristes lorsqu'elles sont commises dans un but terroriste : intimidation de la population, contrainte exercée sur les pouvoirs publics ou une organisation internationale, destruction des structures fondamentales d'un pays ou d'une organisation internationale. Les actes criminels visés correspondent quasiment à ceux du Code pénal français : atteintes à la vie, à l'intégrité physique, enlèvement ou prise d'otage, destructions… Le texte définit également la notion de « groupe terroriste » et incrimine tant la notion de direction de ce groupe que le fait d'y être associé, y compris en fournissant des informations ou des finances.

Aux États-Unis, l'*Effective Counterterrorism Act* de 1996 (section 105b) fait du terrorisme un crime fédéral. Selon cette législation, le terrorisme est défini comme « un acte calculé visant à influencer ou affecter la conduite du gouvernement par l'intimidation ou la coercition, ou visant à exercer des représailles envers ce dernier ». Il doit

6. D'autres infractions sont associées dans ce texte législatif au terrorisme : la fabrication ou la détention de machines, engins meurtriers ou explosifs ; les destructions, les dégradations et détériorations, ainsi que certaines infractions informatiques ; les infractions en matière de groupes de combats et de mouvements dissous ; les infractions relatives à la fabrication, à la détention, au stockage, à l'acquisition et à la cession d'armes biologiques ou à base de toxines.

être relié à diverses violations pénales (voir section 105b B). On trouve également aux États-Unis une définition du terrorisme dans le *United States Code* (titre 18, section 231). Le terrorisme y est défini comme : *a)* un acte de violence ou un acte dangereux pour la vie humaine constituant une violation des lois criminelles des États-Unis ou qui constituerait, si perpétré à l'extérieur des États-Unis, une violation de ces dernières ; *b)* qui est perpétré dans un but *i)* d'intimider ou contraindre une population civile, *ii)* d'influencer la politique du gouvernement par l'intimidation et la coercition ou *iii)* d'affecter les activités du gouvernement par l'assassinat ou l'enlèvement.

Parallèlement à ces définitions d'ordre juridique, doit-on considérer le crime organisé dans son ensemble comme un phénomène diffus, qui relèverait alors du risque ou doit-on définir les organisations criminelles comme des acteurs hostiles qui caractérisent une menace ? Le caractère apolitique de l'organisation mafieuse, qui serait uniquement menée par l'intérêt pécuniaire, est plus souvent évoqué que démontré : si elles ne revendiquent pas d'idéologie politique précise, les organisations criminelles les mieux structurées ne sont pas neutres, et véhiculent des valeurs généralement conservatrices et sociales, voire souvent nationalistes. Par la voie de l'influence et de la corruption, elles contrôlent également certains membres de la classe politique et de l'administration, ce qui en fait des acteurs politiques au sens propre. Dans le cas des organisations terroristes, l'hostilité ne fait pas de doute puisqu'elle est revendiquée, mais se pose alors la question des moyens dont elles disposent pour concrétiser leur volonté d'agression. La qualification de terroriste est pour sa part définitivement disqualifiante, car le terrorisme ne peut être qu'illégitime. Pourtant, de nombreux « terroristes » sont devenus politiquement fréquentables sans rien renier de leur passé, accédant même parfois au rang de héros de la nation[7]. Le qualificatif de terroriste est indifféremment attribué à des groupes armés pratiquant la guérilla, à des organisations secrètes, voire à des États. Ici encore, l'usage d'un mot doit être considéré comme une commodité de langage mais en aucun cas un repère suffisamment précis pour servir de fondement à une analyse objective. Quels points communs unissent Action Directe, les Tigres tamouls, ETA et Armata Corsa ? L'intimidation, l'attentat à l'explosif et l'assassinat sont des procédés dont les organisations terroristes sont loin d'avoir le monopole.

Reconnaître aux organisations terroristes et criminelles la qualité d'acteurs stratégiques revient donc à leur attribuer à la fois l'hostilité et la rationalité opérationnelle suffisantes pour mettre en œuvre une stratégie (donc la conduite générale de la guerre), qui peuvent ainsi être considérées comme constitutives d'une agression potentielle et

7. C'est notamment le cas des mouvements de libération nationale, désignés par leurs adversaires comme des groupes terroristes avant d'accéder au pouvoir.

donc d'une véritable menace au sens de la défense. La présentation globalisante du « crime organisé » est à cet égard trompeuse. Elle laisse penser qu'un directoire local, voire mondial, du crime définit et conduit une stratégie comme pourrait le faire une oligarchie dans un État autoritaire, et donc capable de remettre en cause le monopole de la contrainte légitime et de mettre en péril les institutions. « L'internationale terroriste » fait également l'objet de commentaires exagérément simplificateurs dans lesquels la révélation des contacts entretenus entre différentes organisations est présentée comme l'illustration de la structuration de réseaux alors que ces échanges se limitent, dans la grande majorité des cas, aux domaines logistique et technique.

Depuis la fin de la Guerre froide et l'émergence d'un monde unipolaire, risque et menace ont convergé, au point de se confondre dans la perception qu'en ont les tenants de l'ordre « impérial ». Il s'agit là d'une grave erreur, qui a pour effet de renforcer les structures défensives de l'empire, et de cristalliser les opinions dissidentes. En effet, si la plupart des régimes et groupes non étatiques n'ont pas la puissance leur permettant de menacer quiconque, ils se sentent en revanche menacés par un empire sur le qui-vive, et dont l'un des objectifs est de les écraser. C'est donc paradoxalement l'empire lui-même qui, en menaçant de frapper, augmente le risque de voir émerger de nouveaux adversaires. Le cas de la relation États-Unis/Irak dans les années 1990 est tout à fait significatif. Le régime de Saddam Hussein, dont la capacité de nuisance a été fortement diminuée à la suite de la guerre du Golfe en 1991, a continué d'être considéré comme hautement menaçant à Washington. Le risque que l'Irak cherche à nouveau à se doter d'armes de destruction massive était un fait avéré, mais la menace que le régime baasiste pouvait faire peser sur Washington était en revanche des plus discutables, et ce, surtout après la démonstration d'impuissance de Bagdad en 1991. Pour autant, les présidents américains qui se sont succédé, à la fois républicains et démocrates, ont estimé que Saddam Hussein demeurait menaçant, et, épaulés par les membres du Congrès, proposèrent un éventail de mesures à son encontre. Sous Clinton, ce furent même les parlementaires qui se montrèrent les plus décidés à endiguer le régime irakien, en adoptant successivement plusieurs lois de sanctions. C'est ainsi que, pendant plus de dix ans, l'Irak a été frappé de sanctions commerciales très strictes, dont l'objectif était d'affaiblir le régime. Or, ces mesures ont eu l'effet inverse de celui escompté, pour la simple raison qu'elles menaçaient la survie de la dictature de Saddam Hussein. Ce dernier a su instrumentaliser les sanctions pour attiser un sentiment de haine à l'égard de l'Amérique menaçante. La population irakienne, au départ susceptible de se retourner contre son dirigeant[8], s'est peu à peu radicalisée, et c'est la

8. On se souvient, pendant la guerre du Golfe en 1991, des colonnes de soldats irakiens se rendant aux forces coalisées, là où Saddam Hussein espérait qu'ils se battraient jusqu'au dernier.

raison pour laquelle les opérations militaires menées en mars et avril 2003 ont fait face à une opposition insoupçonnée, y compris de la part de civils pourtant peu proches du régime baasiste. Arrivé quelques jours plus tôt en Irak, et opposé à une résistance acharnée, un GI américain s'est dit étonné de ne pas être reçu en libérateur par les civils, alors qu'il venait les bras chargés de *chewing-gums* et de cigarettes. Si ce témoignage quelque peu naïf reflète la préparation psychologique discutable dont ont fait l'objet les forces armées américaines avant le début de la campagne militaire, il illustre surtout la perception qu'avaient les Irakiens de l'Amérique, visiblement pour eux plus menaçante qu'amicale. D'ailleurs, une fois l'euphorie de la libération des grandes villes passée – ce qui ne prit que quelques jours – les Irakiens montrèrent de façon très nette leur hostilité à la présence de troupes américaines sur leur territoire en multipliant les manifestations et les attaques isolées, le nombre de victimes américaines « en temps de paix » dépassant rapidement les pertes humaines subies pendant les hostilités, officiellement terminées avec le discours de George W. Bush le 1er mai 2003. Pis encore, l'arrestation de Saddam Hussein le 13 décembre 2003 n'a pas mis fin à la résistance, preuve manifeste de sa désorganisation. En fait, la disparition du dictateur a eu un effet inverse de celui recherché par les autorités américaines[9]. Ainsi, à la guerre facile a succédé une paix difficile, et une sécurité qui l'est encore moins.

La politique américaine menée en Irak dans les années 1990 a permis à Saddam Hussein d'asseoir son autorité, en la légitimant auprès de sa population. Comme l'explique Jacques Beltran, « en dénonçant la barbarie des Occidentaux, Saddam Hussein jouait le rôle du martyr et propageait ainsi une image néfaste de la coalition occidentale[10] ». Pour y parvenir, il a également su s'appuyer sur l'idéologie du parti Baas et sur un appareil répressif efficace. Il a ainsi transformé le pouvoir central en pouvoir personnel, confondant le parti et l'État. Par ailleurs, l'embargo a conduit le dictateur irakien à organiser le rationnement, pour permettre au peuple irakien de subvenir à ses besoins[11]. Ainsi, non seulement Saddam Hussein a pu lui-même décider de la distribution des rations, pratiquant le chantage, mais il a renforcé sa popularité à grands renforts de propagande le qualifiant de père de la nation venant en aide aux affamés. Au cours de ces années de disette imposées par Washington, Saddam Hussein a été assimilé par de nombreux Irakiens au seul rempart face à la menace américaine. Dans ces conditions, la campagne militaire du printemps 2003 s'est doublée d'une action humanitaire, dont l'objectif était de rassurer les

9. Lire à ce titre Barthélémy Courmont, « Saddam, reviens ! », *Libération*, 13 avril 2004.

10. Jacques Beltran, *Irak et Serbie : les sanctions économiques au cœur du débat transatlantique*, Les notes de l'IFRI, n° 20, 2000, p. 40.

11. Lire à ce propos Nahla Chahal, « Où va l'Irak ? », *Politique étrangère*, 1/98, p. 19-33.

populations au départ affolées quant aux réelles intentions de ceux qu'ils voyaient arriver d'un mauvais œil. Au prestige de l'uniforme américain, généralement suffisant pour attirer la sympathie, comme c'était le cas en Europe à la fin de la Seconde Guerre mondiale, s'est associé un effort humanitaire indispensable pour apaiser les craintes, et se substituer au pouvoir irakien déliquescent.

Ainsi, puisque le risque concerne les forts autant que les faibles, le discours sur la menace doit nécessairement être modéré. Et pourtant, plus encore que les États faibles, ce sont les États-Unis qui, depuis la fin de la Guerre froide, et de façon plus précise encore après les attentats du 11 septembre 2001, se sentent menacés[12]. S'ensuit un discours s'efforçant de définir la nature et l'origine de cette menace, ce qui a pour effet de créer un nouveau paradigme dans lequel au Bien incarné par les démocraties occidentales s'oppose le Mal des régimes totalitaires et dangereux, le plus souvent au bord de la rupture : ces nouveaux barbares des relations internationales.

L'EMPIRE ET LES « BARBARES »

La notion de barbarie s'applique à ceux qui ne respectent pas l'ordre. Quand cet ordre est multipolaire, elle perd de sa pertinence, pour s'effacer derrière la reconnaissance de l'autre, comme nous l'avons vu précédemment dans le cas de la France et l'Allemagne[13]. À l'inverse, dans le cas d'un empire dominant de façon plus ou moins pacifique et bienveillante un ensemble dépassant son cadre géographique originel, les barbares sont ceux qui, sans aucune forme d'organisation, menacent de porter atteinte à l'ordre unipolaire. C'est la raison pour laquelle les barbares interviennent de façon récurrente dans l'histoire de tous les empires, comme facteur de désordre et de contestation. Qu'ils s'expriment par la violence ou non, ils sont des contestataires défendant des intérêts souvent diffus, mais convergent dans leur lutte commune contre l'empire.

---

12. Pour une chronologie complète de la politique menée par les États-Unis depuis les attentats du 11 septembre, en interne comme à l'extérieur, lire Steven Brill, *After : How America Confrontes the September 12 Era*, New York, Simon & Schuster, 2003.

13. Il suffit d'analyser la rhétorique utilisée de part et d'autre, notamment avant la Première Guerre mondiale, pour comprendre à quel point l'ennemi était assimilé au barbare, et la haine qu'il suscitait dépassait largement la simple distinction avec l'étranger pour devenir une xénophobie poussée à l'excès. Lire à ce propos Thomas Lindemann, *Les doctrines darwiniennes et la guerre de 1914*, Paris, Economica, 2001.

La vision dualiste d'un monde opposant les barbares à l'ordre est apparue en Grèce sous l'Antiquité, les hommes civilisés de la cité se démarquant ainsi de ceux qui, privés d'instruction et de toute notion de liberté, vivaient en marge de la société hellénique[14]. Au départ fascinés par le caractère mystérieux des barbares et la langue étrange parlée par les Cariens, alliés des Athéniens, qualifiés de « barbarophones » par Homère, les hommes civilisés ne tardèrent pas à s'estimer supérieurs à eux, avant de légitimer des guerres afin de réduire le péril barbare, porteur de destruction et de chaos. Ainsi, tandis que s'organisait l'empire romain en Europe, l'idée du barbare dangereux, brutal, et désorganisé, se dessinait peu à peu. Partant du principe que les vertus de la civilisation doivent s'appliquer à ceux qui n'ont pas la chance de la connaître, les guerres furent légitimées par le fait d'apporter à ces peuples vivant dans l'obscurité la lumière de la civilisation qui leur manquait. Considérant que les barbares sont perfectibles dans *Panégyrique*, Isocrate estime que « les gens élevés dès l'origine en hommes libres ne se reconnaissent pas au courage, à la richesse et à des qualités de cet ordre, mais se révèlent surtout par leurs discours ». Tout est donc question de perception culturelle, le monde civilisé cherchant à étendre ses valeurs aux vastes régions peuplées de barbares.

Les dernières années de l'empire romain d'Occident furent cependant marquées par de multiples incursions de barbares, avant sa disparition officielle et définitive avec le sac de Rome en 476[15]. À l'ordre incarné par Rome s'opposaient des hordes non civilisées, sans attache précise, et faisant du pillage leur principal objectif militaire. De leur côté, les Romains s'étaient efforcés pendant plusieurs siècles de conquérir des territoires pour les civiliser, les administrer, et les sortir de l'ombre. Ce qui caractérisait les groupes de guerriers barbares, malgré leurs différences parfois énormes, c'était le regard qu'ils portaient sur Rome, constituant à leurs yeux un « *eldorado* », le centre de tous les pouvoirs et de toutes les richesses. Nul doute que les Francs ou les Ostrogoths n'avaient pour seul point commun que leur attirance pour les trésors de l'empire. Plus qu'une attaque conjointe et coordonnée contre Rome par des barbares unis, la chute de l'empire fut le résultat d'une déchéance progressive, et d'une perte de représentativité du pouvoir central, auxquelles succédèrent des assauts répétés de ses voisins. Rome s'est ainsi effondrée de l'intérieur avant de devenir l'objet de toutes les convoitises, les incursions barbares étant plus une conséquence de ses erreurs qu'une cause de sa chute. Si les barbares sont à jamais tenus pour responsables de la décadence romaine, force est de constater qu'ils sont venus se substituer à un pouvoir déjà

---

14. Marie-Françoise Baslez, *L'Étranger dans la Grèce Antique*, Paris, Les Belles-Lettres, 1984. coll. « Réalia ».

15. Lire à ce propos Henri-Irénée Marrou, *Décadence romaine ou antiquité tardive ? (IIIe-VIe siècle)*, *op. cit.*

décadent, et ayant perdu sa représentativité. Ainsi, « les barbares n'ont pas détruit l'empire romain d'Occident. L'Empire est mort de maladie interne[16] ». En tout état de cause, ce sont bien des entités asymétriques qui ont succédé au géant impérial, preuve sans doute que l'attente populaire portait alors davantage sur des gouvernements de plus grande proximité que sur une administration centrale devenue trop distante et trop lourde. Les différentes vagues de révoltes qui frappèrent l'empire ont en commun la critique des institutions romaines et leur caractère totalement asymétrique. Dès 285, en Gaule, les paysans se soulevèrent contre les autorités locales, de façon totalement improvisée, « où le laboureur s'était fait fantassin, le berger cavalier[17] ». Même s'ils furent écrasés par la force des légions romaines, ces mouvements, appelés Bagaudes, se perpétuèrent, et les révoltes reprirent à chaque occasion propice, prenant pour cible la noblesse locale et les symboles de l'empire. C'est cette érosion progressive qui expliqua sans doute la disparition de l'empire romain d'Occident, tandis que l'empire byzantin se maintenait.

Bien que dans un contexte totalement différent, les conditions de l'effondrement de l'empire chinois furent assez comparables. Pendant toute la deuxième moitié du XIXe siècle, après la défaite humiliante lors de la Première Guerre de l'opium et le traité de Nankin de 1842, qui offrait aux « barbares » britanniques des avantages commerciaux considérables, la Chine a été l'objet de toutes les convoitises de la part des puissances occidentales. Pourtant, une telle déchéance n'aurait jamais été possible sans la perte de contrôle des autorités chinoises. L'administration locale, incarnée par les mandarins, s'est progressivement attiré la suspicion de la population, les fonctionnaires étant critiqués pour leur corruption systématique. En perdant le contact avec ses sujets, l'empereur a par la même occasion perdu son mandat d'intermédiaire entre le Ciel et la Terre, c'est-à-dire sa légitimité. Ainsi, parallèlement aux incursions étrangères, la Chine a connu de multiples révoltes paysannes et urbaines au cours du XIXe siècle, qui ont eu pour effet d'affaiblir le pouvoir central, et de favoriser l'émergence d'autorités délocalisées, et parfois placées sous la tutelle d'occidentaux[18]. La chute de la Chine s'explique donc tant par la supériorité technique des Occidentaux que par l'incapacité des Chinois à se regrouper pour faire front commun face à l'envahisseur. Aux « barbares des mers », qualifiant les étrangers (en dehors des pays voisins, baignés de culture chinoise), se sont superposés les barbares internes, regroupant les opposants au régime qu'ils rendaient responsable de leurs

16. F. Lot, *La fin du monde antique et le début du Moyen Âge*, Paris, Albin Michel, 1927, p. 275.

17. *Panégyriques latins* 2 (X), 4, 3, tome I, p. 28.

18. Parmi les révoltes les plus célèbres en Chine, notons celle des Taipings et des Boxers. Lire à ce propos Jean Chesnaux, *L'Asie orientale aux XIXe et XXe siècles*, Paris, Presses universitaires de France, 1973.

maux, leurs attaques conjointes provoquant ainsi la fin inexorable de l'empire du milieu. Mis à part l'exemple soviétique, qui suscite encore des interrogations, la Chine fut le dernier empire à connaître la déroute du fait d'attaques asymétriques et désordonnées, face auxquelles sa lourdeur administrative a été, comme pour Rome, un handicap fatal et un accélérateur de sa chute. Pour autant, doit-on prédire à Washington un destin semblable ?

Dans un contexte post-Guerre froide, George Bush fut le premier à annoncer un nouvel ordre mondial dans lequel la menace majeure s'effacerait progressivement derrière l'émergence d'un monde multipolaire, lequel pouvait cependant être confronté à des acteurs jusque là considérés comme peu menaçants[19]. Ces propos de l'ancien président des États-Unis, consécutifs au succès de la coalition internationale dans la guerre du Golfe, ont ensuite été repris en écho par un grand nombre d'experts et officiels. Ainsi, en 1993, James Woolsey, alors directeur de la CIA, affirmait : « nous avons abattu un gigantesque dragon qui nous barrait la route mais nous vivons désormais dans une jungle infectée d'une diversité déconcertante de serpents venimeux[20] ». Pour ce néoconservateur démocrate aux propos parfois excessifs[21], la fin de la menace soviétique ne signifiait pas pour autant la fin de la menace, et à l'opposition d'un bloc connu se substituait un environnement plus instable et plus difficile à appréhender. La tâche était d'autant plus difficile qu'il fallait, avant de pouvoir faire face à de nouvelles menaces, les définir et les identifier, ce qui pouvait effectivement sembler « déconcertant » à bien des égards. S'exprimant sur le même thème, le prédécesseur de James Woolsey à la CIA, Robert Gates, abondait dans ce sens en considérant que « les événements des deux dernières années nous ont précipités dans un monde beaucoup plus instable, turbulent, imprévisible et violent[22] ». Enfin, les opposants démocrates ont eux aussi utilisé à leur manière les propos du président républicain, en orientant les débats lors de l'élection présidentielle de 1992 sur les questions internes, partant du principe que la stabilité internationale était un fait avéré après la victoire éclatante contre l'Irak et le discours de Bush. C'est dans ces conditions que Bill Clinton, faisant campagne sur le thème de l'économie, a pu battre son adversaire, jugé par les Américains comme trop porté sur les affaires internationales. Dès lors, on comprend mieux les efforts des milieux conservateurs à Washington en vue de redéfinir aujourd'hui une nouvelle menace, quitte à l'amplifier de façon volontaire.

---

19. Discours de George Bush devant les deux chambres du Congrès, 6 mars 1991.
20. James Woolsey, *Testimony Before the Senate Intelligence Committee*, 2 février 1993.
21. Il convient de rappeler ici l'étonnant entretien accordé à Jean-Jacques Mével, consécutif aux attentats du 11 septembre, « Il faut liquider le régime de Saddam Hussein », *Le Figaro*, 1er octobre 2001, dans lequel James Woolsey établissait un lien peu évident entre les attentats terroristes et le régime irakien, et considérait Saddam Hussein comme le « maître » d'Oussama ben Laden.
22. Robert Gates, « No Time to Disarm », *Wall Street Journal*, 23 août 1993.

Mais les officiels américains ne furent pas les seuls à constater, de façon parfois alarmiste, que l'après-Guerre froide pourrait apporter un plus grand désordre, et une recrudescence incontrôlable des conflits régionaux. Les milieux de la recherche se sont eux aussi intéressés au problème posé par les nouvelles menaces. Ainsi, Stanley Hoffmann estimait dès 1992 que « la question de l'ordre est devenue bien plus complexe qu'auparavant[23] ». Certains, comme Richard Rosecrance, ont voulu voir dans ce nouvel environnement international l'émergence, ou le retour, du concept de multilatéralisme, et un nouvel équilibre des puissances[24]. D'autres, comme Francis Fukuyama, n'ont pas hésité à qualifier la fin de la Guerre froide de « fin de l'histoire », les valeurs occidentales triomphant de façon définitive de l'ennemi communiste, et s'imposant comme la référence à échelle internationale[25]. Dans un tel contexte optimiste, si certains acteurs pouvaient demeurer en marge de ce modèle, il semblait peu probable que de nouvelles menaces émergent ou du moins qu'elles soient en mesure de contester cet ordre nouveau, symbolisé par la toute-puissance des États-Unis et le triomphe du modèle de l'économie libérale[26]. L'Irak était ainsi considéré comme la caractérisation des nouvelles menaces, celles-ci pouvant être contenues par le biais d'actions multilatérales, le droit international s'imposant comme le garant de l'ordre en toute circonstance. Dès lors, les opposants à ce moment multipolaire ne disposaient pas d'une capacité leur permettant de remettre en question l'ordre mondial, mais simplement de le perturber en de rares occasions. La guerre du Golfe fut exemplaire en ce qu'elle permit de croire à un équilibre sous l'égide des Nations Unies.

Cependant, cet optimisme était modéré dans la mesure où les nouveaux adversaires, s'ils n'étaient certes pas capables seuls de mettre en péril la stabilité internationale, atteignaient cependant un degré de nuisance que la Guerre froide ne leur avait jamais offert. De « faubourgs de l'Histoire[27] », les zones à risques devenaient des questions centrales mobilisant l'attention de la communauté internationale, et susceptibles de déstabiliser l'ordre mondial[28]. Ces doutes se vérifièrent à l'occasion des différentes crises des années 1990, face auxquelles la communauté internationale s'est souvent montrée impuissante, en partie du fait de l'absence de consensus. De l'ex-Yougoslavie au Rwanda ou de la Somalie au Timor oriental, sans

---

23. Stanley Hoffmann, « Delusions of World Order », *New York Review of Books*, 9 avril 1992.
24. Richard Rosecrance, « A New Concert of Powers », *Foreign Affairs*, printemps 1992.
25. Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, New York, The Free Press, 1992.
26. Lawrence Freedman, « Order and Disorder in the New World », *Foreign Affairs*, vol. 71, nº 1, 1992, p. 20-37.
27. Gérard Chaliand, *Les faubourgs de l'Histoire*, Paris, Calmann-Lévy, 1984.
28. Jean-Christophe Rufin, « Minorités, nationalités, États », *Politique Étrangère*, 3/91, p. 629-642.

oublier Haïti – des conflits dits de basse intensité mais aux conséquences humanitaires considérables –, le désordre international a été la principale caractéristique du monde post-Guerre froide. Dans ce contexte, les États-Unis se sont eux-mêmes parfois montrés incapables de jouer un rôle décisif, comme ce fut le cas en Somalie, après la déroute de Mogadiscio en octobre 1993.

L'équilibre de la terreur a laissé place au temps des nations, puis des nationalités, ce qui eut pour effet de renforcer les instabilités tant internes qu'internationales. Ainsi, « le jeu international se démultiplie en tout un ensemble de pratiques d'autant plus difficiles à coordonner, fait en même temps de violences déviantes comme de solutions inattendues, de valeurs nouvelles et de modèles inédits[29] ». Les schémas adoptés pendant la Guerre froide sont dès lors dépassés, et doivent être remplacés pour faire face aux nouvelles menaces. Cela suppose également une nette distinction entre le risque et la menace. En effet, s'il est judicieux d'établir un parallèle avec « l'âge d'or » des barbares, il convient de définir des politiques pouvant endiguer le fléau de façon efficace. Les moyens d'empire sont dès lors peu appropriés, voire contre-productifs, puisqu'ils ont pour effet de radicaliser les positions des uns et des autres, et d'offrir à ces ennemis de l'ordre un adversaire commun. Si Rome a succombé aux attaques des barbares, c'est aussi parce que les autorités impériales n'ont pas su adapter leurs forces, se cantonnant à appliquer des schémas préétablis, et qui ne pouvaient être pertinents que face à un ennemi jouant dans la même catégorie. En conservant sa structure figée, et donnant à l'adversaire des informations trop facilement déchiffrables, tant sur ses intentions que sur ses limites (lourdeur administrative, lenteur dans l'application des décisions, trop grande centralisation des pouvoirs), Rome se coupait inexorablement de ses nécessaires contacts locaux, et offrait aux barbares la possibilité de prendre le relais sur ce terrain laissé vacant. Considérer les barbares comme étant une menace, c'est apporter des réponses non appropriées, car ne répondant pas aux objectifs qu'eux-mêmes se sont fixés. Le barbare ne menace pas de faire tomber l'empire, mais risque de lui porter des coups répétés qui, s'ils ne trouvent pas de réponse appropriée, peuvent alors seulement mettre en péril les structures impériales. Mais croire que des acteurs faibles ont dès le départ l'intention de se substituer à l'empire, c'est méconnaître leurs intentions en les surestimant, ce qui a pour effet de produire des réponses totalement décalées et contre-productives.

L'attitude américaine à l'égard de certains États considérés comme « voyous » après la disparition de la menace soviétique peut être assimilée au regard de l'empire sur les barbares. Qu'il s'agisse de la Corée du Nord, de l'Iran, de la Syrie ou de l'Irak de Saddam Hussein,

---

29. Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts, *Le retournement du monde : sociologie des relations internationales*, 3e édition, Paris, Presses de Sciences Po/Dalloz, 1999, p. 31.

tous ont en commun la faiblesse de leurs capacités conjuguée à un sentiment d'hostilité à l'égard de Washington[30]. Depuis la fin de la Guerre froide, ces États ont inquiété les différentes administrations qui se sont succédé à la Maison Blanche et ont, sous des dénominations diverses (États voyous, États préoccupants, États en décomposition, axe du Mal) systématiquement catégorisé des régimes présentant pourtant des caractéristiques bien différentes. Mettre le régime de Saddam Hussein et l'Iran de Khatami dans une même catégorie, allant même jusqu'à considérer qu'ils pourraient former un axe, semble tout aussi étonnant que de présenter la France et l'Allemagne comme des alliés à la fin du XIXe siècle. C'est bien l'erreur que fit la Chine, ne comprenant pas les divergences profondes entre les puissances européennes et les assimilant à un bloc monolithique. Pourtant, et c'est généralement le cas, l'empire ne voit pas les barbares pour ce qu'ils sont, mais pour ce qu'ils sont susceptibles de faire. Ainsi, Rome n'a jamais considéré, et ce fut une grave erreur, que les barbares n'étaient en rien alliés, et la Chine impériale assimilait les Européens à des « barbares à la peau rouge », sans pousser la réflexion plus loin, sans doute par arrogance. Plus que les coups des barbares, c'est l'empire qui malgré lui se met dans une situation délicate, en cristallisant les objectifs d'adversaires non associés, voire même parfois rivaux.

Ainsi, ce qui compte aujourd'hui n'est pas tant l'existence de régimes hostiles à Washington – il y en a toujours eu, et il y en aura toujours – que le regard des autorités américaines sur ces barbares dont elles ne parviennent pas à décrypter les intentions. Plus que la multiplicité des acteurs asymétriques, c'est l'incompréhension des États-Unis qui pose problème, la première puissance mondiale se montrant incapable d'étudier au cas par cas les particularismes de ses adversaires, préférant au contraire définir une stratégie globale, et forcément inadaptée. Les conséquences de cette erreur d'appréciation sont évidemment multiples. En plaçant sur la liste des groupes terroristes des organisations n'ayant aucun lien les unes avec les autres, et présentant des caractéristiques extrêmement diversifiées, il y a risque de faire des amalgames. Ainsi, sans nullement en défendre la cause, doit-on placer sur une même liste Al-Qaida et le mouvement indépendantiste basque ETA ? En fait, la mise en place de cette fameuse liste de groupes terroristes, qui reste en progression constante, répond plus à la demande des alliés de Washington qu'à un travail rigoureux de désignation de groupes défendant les mêmes intérêts. Dès lors, nul besoin de s'étonner de retrouver ETA dans la liste, et l'Espagne aux côtés de Washington à l'occasion de la crise irakienne ! Une telle approche politico-diplomatique de la lutte contre le terrorisme ne permet pas de réduire la menace de façon satisfaisante, et a au contraire pour effet de cristalliser les opposants de façon artificielle,

30. La Libye a volontairement été écartée de cette liste, consécutivement au rétablissement de relations avec Tripoli, fin 2003.

puisqu'elle leur offre une force qu'ils n'espéraient sans doute pas. Dans ces conditions si l'acteur asymétrique isolé reste souvent peu efficace, la situation peut tourner à son avantage à partir du moment où il sait qu'il n'est plus seul, et que d'autres partagent, sinon sa cause, au moins la même animosité envers un adversaire commun. Jean Baudrillard estime que « plus le système se concentre mondialement, ne constituant à la limite qu'un seul réseau, plus il devient vulnérable en un seul point[31] ». C'est ici que se situe la menace.

Qu'ils se présentent donc sous la forme d'États voyous ou de groupes non étatiques participant à des activités terroristes, les nouveaux barbares gênent les plans de Washington qui n'est pas habitué à répondre à ce type de problème. Les empires coloniaux, l'Allemagne de Guillaume II, le régime nazi, le Japon nationaliste de l'entre-deux guerres ou l'Union soviétique étaient facilement reconnaissables, et proposaient des modèles face auxquels les États-Unis pouvaient se poser comme solution de remplacement. Cette approche classique des relations internationales disparaissant quand un acteur devient trop fort pour que quiconque ne puisse s'opposer frontalement à lui, Washington devient victime de sa trop grande puissance. Dans ces conditions, les comparaisons avec l'empire romain ne sont pas déplacées. Cependant, si Washington doit se méfier de cette inquiétante multiplication d'adversaires asymétriques, il convient également de se pencher sur les conditions dans lesquelles ceux-ci opèrent, notamment sur le sol américain, ainsi que sur l'incapacité des politiques existantes pour leur faire face. Pour ne pas tomber sous les coups répétés de ces hordes de barbares, l'empire américain devra au préalable chercher à mieux en comprendre les particularités.

31. Jean Baudrillard, « L'esprit du terrorisme », *op. cit.*

CHAPITRE 2

Un empire démocratique ?

La sécurité est le plus grand ennemi des hommes.

Hécate, dans *Macbeth*

Si l'empire se caractérise par la multiplicité de ses adversaires extérieurs, il convient également de s'attarder sur les déséquilibres internes susceptibles de contester son autorité. Tant que la menace est clairement définie comme un élément extérieur, les dissensions internes s'effacent derrière un sentiment d'unité nationale, et laissent en attente toute critique à l'encontre du pouvoir central. C'est à partir de ce schéma que les États se sont développés, renforçant peu à peu leur crédit auprès de la population, par le biais de guerres ou de crises majeures nécessitant un rassemblement de toutes les forces. C'est donc grâce à un élément extérieur générateur de crainte collective que l'État s'est progressivement affirmé comme le rassembleur légitime de tout un peuple.

Pourtant, la fin des empires s'explique le plus souvent par des fractures internes, des luttes d'influence et d'intérêts, qui ont pour conséquence d'affaiblir le pouvoir en divisant ceux qui le détiennent. Dans un environnement marqué par une difficile définition de la menace par les autorités américaines, les oppositions au sein même de l'administration mettent en péril un équilibre pourtant indispensable. La guerre menée en Irak au printemps 2003, et plus encore la crise diplomatique qui l'a précédée, ont divisé les membres de l'administration Bush, en particulier le Pentagone et le département d'État. Aux Républicains favorables au déclenchement des hostilités se sont ainsi opposés ceux qui lui préféraient une solution diplomatique, parce que cette guerre était pour eux inutile[1]. Une guerre de choix et non de besoin en d'autres termes. À ce débat sont venus s'ajouter des conservateurs qui, estimant que les opérations menées n'étaient pas suffisamment bien coordonnées, critiquèrent l'absence de fermeté de l'administration. Alors que George W. Bush annonçait la fin des hostilités, Newt Gingrich, ancien président de la Chambre des représentants, qui s'était rendu célèbre pour sa virulence à l'époque de l'affaire Monica Lewinski, a vivement critiqué l'équipe de Colin Powell. Pour ce conservateur convaincu, c'est en effet l'attitude équivoque du département d'État qui fut à l'origine des positions défendues par certaines puissances, en particulier la France et l'Allemagne, là où une attitude plus ferme dès le départ aurait permis d'éviter les dissonances transatlantiques. En d'autres termes, Newt Gingrich se montrait plus favorable à l'attitude intransigeante de Dick Cheney et Donald Rumsfeld. La réponse du département d'État ne s'est pas fait attendre, Elisabeth Jones, adjointe de Colin Powell, qualifiant Newt Gingrich d'idiot, et assurant ne pas prêter la moindre attention aux propos d'un élu pourtant membre de son propre parti, qui plus est, une personnalité toujours très influente.

1. Lire entre autres David Frum, « Unpatriotic Conservatives », *National Review*, 7 avril 2003, p. 32-40.

Ces luttes d'influence, évoquées de façon souvent caricaturale comme une opposition entre faucons et colombes, ne sont pas le résultat des attentats du 11 septembre 2001. Il faut remonter à la fin de la Guerre froide, quand le parti républicain a vu s'opposer des réalistes et des wilsoniens, ces derniers se montrant plus favorables à un rôle messianique des États-Unis sur la scène internationale, notamment en ce qui concerne l'implantation de la démocratie et du libéralisme. Ces divergences sont apparues plus nettement sur le devant de la scène avec l'élection de George W. Bush en 2000, et la nomination conjointe du réaliste Colin Powell et du conservateur Donald Rumsfeld. Ce dernier, souvent critiqué pour son soutien actif au déploiement d'un bouclier antimissile[2], a semblé très près de devoir quitter le gouvernement pendant l'été 2001, tant son projet ne faisait pas l'unanimité. En effet, le Sénat, majoritairement démocrate depuis juin 2001, s'était mobilisé pour critiquer le Pentagone et ses projets coûteux et inefficaces, notamment par le biais de Joseph Biden et Carl Levin, respectivement présidents des commissions des affaires internationales et des forces armées. À la faveur de la menace terroriste, le secrétaire à la Défense a vu sa popularité croître, s'imposant même comme l'une des principales personnalités de l'administration Bush. À l'inverse, c'est Colin Powell, d'abord très apprécié à l'extérieur comme aux États-Unis, qui s'est progressivement retrouvé dans une situation délicate.

L'opposition entre les deux tendances de l'administration Bush s'est renforcée avec la crise irakienne, Colin Powell étant longtemps perçu par les opposants à la guerre comme l'élément susceptible d'éviter le déclenchement des hostilités. Le 5 février 2003, en présentant devant le Conseil de sécurité les preuves de l'existence d'un programme irakien d'armes de destruction massive, il a clairement montré son impuissance à contrer le camp des faucons. Les derniers espoirs portèrent sur les conditions de l'intervention, le secrétaire d'État favorisant, tout comme Tony Blair, l'adoption d'une résolution, tandis que Donald Rumsfeld et Dick Cheney avaient depuis longtemps écarté cette possibilité. Mais là encore, Colin Powell n'a pas réussi à imposer ses vues, et s'est finalement rallié à ses collègues, après avoir peu habilement prétexté que le veto français rendait impossible toute négociation, et perdu toute crédibilité sur la scène internationale.

Ces querelles ont plusieurs effets. D'une part, devant l'absence de cohésion du pouvoir exécutif, de nouveaux acteurs émergent, tandis que d'autres confirment leur retour dans le processus décisionnel en matière de politique étrangère. Ainsi, le Congrès, les lobbies et cercles d'influence jouent un rôle d'autant plus important que la

2. Le projet de bouclier antimissile défendu aujourd'hui par l'administration Bush est en partie l'œuvre de Donald Rumsfeld, qui dès 1998 en vantait les mérites dans un rapport parlementaire mettant au passage l'accent sur l'émergence de nouvelles menaces venant d'Irak, d'Iran et de Corée du Nord, suspectés de pouvoir se doter d'une capacité d'armes de destruction massive à horizon 2005.

Maison Blanche ne parvient pas à définir des objectifs précis et cohérents. De même, les membres de l'administration eux-mêmes sont directement soumis à diverses pressions, notamment de la part de lobbies les ayant soutenus tout au long de leur carrière. Tout cela a pour effet de multiplier les intérêts en jeu, donnant ainsi aux sphères du pouvoir à Washington l'image d'un monde hobbésien où chacun défend son propre intérêt au détriment de l'intérêt collectif.

Or, c'est justement le monde chaotique décrit par Thomas Hobbes sous l'appellation d'état de nature que l'État doit combattre et remplacer, et que l'empire doit voir disparaître. Si la projection de l'empire à l'extérieur est l'une de ses caractéristiques essentielles, l'absence de cohésion interne remet en cause l'équilibre du pouvoir, et l'accumulation des incohérences ne peut qu'accélérer cette tendance. Dans un environnement marqué par des menaces asymétriques, la perception de la sécurité est soumise à toutes les appréciations, de même que les priorités en matière de politique étrangère, à tel point que la menace vient plus de la réaction que du risque lui-même.

UNE NOUVELLE GUERRE ?

Selon Thomas More, « les Utopiens ont la guerre en abomination, comme une chose brutalement animale, et que l'homme néanmoins commet plus fréquemment qu'aucune espèce de bête féroce[3] ». Cette phrase pourrait résumer la perception des conflits armés dans un environnement post-Guerre froide. La notion de guerre est unanimement condamnée dans les démocraties occidentales, qui ont choisi de tourner la page de la violence pour lui préférer la négociation et le *soft power*. Ainsi, les guerres entre démocraties n'ont jamais existé[4], et par conséquent un monde dans lequel se sont multipliées les démocraties voit reculer le spectre des conflits armés. De façon plus générale, ce sont les guerres entre États qui sont de moins en moins nombreuses, à tel point qu'il nous est permis de considérer que cette « poursuite de la politique par d'autres moyens » est aujourd'hui mise à mal par de multiples contraintes, et que l'État ne peut se permettre de s'engager dans des opérations sans s'attirer de vives critiques de la communauté internationale. L'exemple le plus significatif fut celui de l'Irak en août 1990, qui en envahissant le Koweït s'est exposé à des sanctions internationales. Cette évolution est bien évidemment positive.

3. Thomas More, *L'utopie*, Paris, Éditions sociales, 1978, p. 170.
4. Lire à ce sujet Spencer R. Weart, *Never at War : Why Democracies Will Not Fight One Another*, Yale University Press, 2000.

Pour autant, les conflits armés se sont multipliés depuis la fin de la Guerre froide, faisant de la dernière décennie l'une des plus meurtrières du XXe siècle (à l'exception notable des deux guerres mondiales). Dès lors, si la guerre dans sa forme traditionnelle a quasiment disparu, parce que les démocraties l'ont en abomination, la violence existe toujours, et s'est même renforcée avec le refus de l'État d'assumer un rôle de soldat. Des solutions de rechange sont aujourd'hui mises en avant par les institutions internationales et par les démocraties dont les opinions publiques refusent le principe des conflits armés. Les États-Unis ne font pas exception, et ont proposé des moyens de persuasion susceptibles d'éviter le recours à la force armée, sans pour autant faciliter un désordre international. Contre les États ont ainsi été adoptées un ensemble de mesures économiques connues sous le nom de sanctions, et reproduites sur le modèle des résolutions votées aux Nations Unies, mais de façon unilatérale. Toutefois, ces sanctions ne permettent pas toujours d'obtenir les résultats souhaités, notamment parce que leur formulation s'explique davantage par des considérations internes que des enjeux internationaux. Par ailleurs, si elles se montrent parfois peu efficaces pour frapper des États, elles sont totalement inopérantes face à des groupes non étatiques, et semblent dès lors peu adaptées aux nouvelles menaces. Pis encore, elles ont souvent pour effet de générer de nouvelles tensions.

Depuis la fin de la Guerre froide, les sanctions économiques unilatérales ont été largement utilisées par le Congrès. Avec la disparition de la menace soviétique, sénateurs et représentants se sentent plus libres d'agir sur la politique étrangère américaine sans risquer d'être accusés de mettre en péril la sécurité nationale. Ils peuvent aussi mettre en avant la défense de causes qui auparavant entraient dans le cadre de l'affrontement Est-Ouest et qui étaient donc quasi inaccessibles pour le Congrès. En étudiant leurs motivations, on s'aperçoit effectivement que les préoccupations morales l'emportent souvent sur les intérêts économiques. Les valeurs que l'Amérique défend se trouvent au centre de l'argumentaire de nombreux parlementaires pour justifier l'imposition de sanctions.

Cependant, comme le note Ernest Pregg, « beaucoup de sanctions [mises en place entre 1993 et 1996] n'ont que de faibles conséquences[5] », ce qui tendrait à montrer que la politique des sanctions économiques est avant tout une politique de bons sentiments, permettant aux membres du Congrès de se donner bonne conscience à peu de frais. Il ne faut pas pourtant pas négliger la détermination de certains membres du Congrès à défendre une cause, car ils peuvent parfois, même s'ils sont peu nombreux, empoisonner les relations entre l'administration et

5. Ernest H. Pregg, *Feeling Good or Doing Good with Sanctions*, Washington DC, CSIS, 1999.

le Congrès ou entre les États-Unis et leurs partenaires. Ils considèrent que le Congrès a le droit de jouer un rôle dans la politique étrangère américaine, et même le devoir de le faire si l'administration n'agit pas.

Les sanctions économiques sont perçues par de nombreux membres du Congrès comme des actions peu coûteuses, car elles ne nécessitent aucune attribution de fonds et les conséquences sur les entreprises américaines ne sont pas directement visibles[6]. C'est également l'avis de James Schlesinger, ancien secrétaire à la Défense, pour qui « les sanctions économiques semblent être un moyen peu coûteux de montrer notre désapprobation de l'attitude d'autres gouvernements sans courir le risque d'une action militaire. Pour cette raison, les sanctions sont devenues pour beaucoup au Congrès et dans l'administration une arme de premier emploi et non de dernier emploi[7] ». En effet, alors que les sanctions économiques unilatérales mises en place par les États-Unis sont souvent perçues comme des mesures brutales, et que de nombreux pays étrangers reprochent aux États-Unis d'abuser de leur puissance politique et économique pour imposer leur conception des relations internationales, les Américains, et en particulier les membres du Congrès, considèrent au contraire que les sanctions sont une méthode douce, l'alternative entre ne rien faire et faire la guerre[8]. C'est ce caractère jugé inoffensif aux États-Unis qui rend les sanctions si populaires. Richard Haass explique cette popularité par le fait que « les sanctions [apparaissent] comme une réponse à un défi dans lequel les intérêts en jeu ne sont pas vitaux. De plus, les sanctions sont un moyen de montrer le désaccord avec un certain comportement. La réticence américaine à utiliser la force militaire est une autre motivation[9] ». Ainsi, lors d'une audition au Congrès, le sénateur Christopher Dodd, pourtant partisan d'une réforme des sanctions, a rappelé que lorsque le président Wilson ajouta de façon formelle les sanctions à la liste des armes diplomatiques, il entendait en faire un substitut à l'usage de la force[10]. Les sanctions : une approche wilsonienne des relations internationales ?

Dans ce cadre, les sujets susceptibles d'amener les membres du Congrès à utiliser les sanctions pour condamner un pays sont nombreux. L'augmentation de l'usage des sanctions ne fait pas partie d'un

---

6. Christopher Dodd, « Hearing on Sanctions Reform », Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, 21 juillet 1999.
7. James Schlesinger, introduction à l'ouvrage de Lee H. Hamilton, « Sanctions, Congress and the National Interest », The Nixon Center, juillet 1998.
8. Voir par exemple John Ashcroft, « Hearing on Sanctions Reform », Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, 1er juillet 1999.
9. Richard N. Haass, « Economic Sanctions : Too Much of a Bad Thing », *Policy Brief*, nº 34, Brookings Institution, juin 1998.
10. Christopher Dodd, « Hearing on Sanctions Reform », 21 juillet 1999. Le Sénateur Dodd ajoute cependant ensuite que les sanctions doivent être un élément de la pression diplomatique, plutôt qu'une réponse complète.

plan organisé et concerté, elles apparaissent plutôt comme un « enchevêtrement de bonnes intentions[11] ». Il s'agit de la protection des droits de l'Homme, la promotion de la démocratie, la lutte contre le travail forcé, le trafic de drogue, la prolifération des armes de destruction massive, le blanchiment d'argent sale, les crimes de guerre, le terrorisme ou les persécutions religieuses[12]. Parmi les multiples motifs de sanctions figure aussi le non-paiement des contraventions pour stationnement interdit reçues par les diplomates en poste aux États-Unis. Le Foreign Operations, Export Financing and Related Programs Appropriations Act de 1997 prévoit dans ce cas la suppression de l'assistance économique à cet État. Le President's Export Council a déterminé vingt-sept comportements pouvant faire l'objet de sanctions. Selon la National Association of Manufacturers, de 1993 à 1996, la promotion des droits de l'Homme et de la démocratisation ont été les motifs de sanction les plus courants, avec vingt-deux mesures adoptées ; le terrorisme arrive en deuxième position, avec quatorze mesures, puis viennent la lutte contre la prolifération nucléaire (neuf mesures), la stabilité politique (huit mesures), la lutte contre le trafic de drogue (huit mesures) et la protection des travailleurs et l'interdiction du travail en prison (six mesures).

Les membres du Congrès sont unanimes à considérer que les États-Unis doivent défendre les valeurs de liberté, de démocratie, de droits de l'Homme, sans oublier les impératifs de sécurité, comme la lutte contre le terrorisme ou les armes de destruction massive, même si tous ne pensent pas que les sanctions sont la seule ou la meilleure solution. Même pour les réalistes, ces obligations morales des États-Unis doivent passer avant les intérêts commerciaux. Si l'Administration, qui doit prendre en compte de multiples facteurs dans la conduite de la politique étrangère des États-Unis, n'agit pas, les membres du Congrès doivent agir à sa place, et montrer aux Américains et au reste du monde que les États-Unis se battent pour défendre la démocratie et la liberté. Cette conviction que les États-Unis agissent pour le bien de l'Humanité est ancrée chez les Démocrates comme chez les Républicains, chez les libéraux comme chez les conservateurs. Ainsi, la campagne pour le renouvellement de l'*Iran-Libya Sanctions Act* (ILSA) en 2001 était menée par des sénateurs aussi opposés politiquement qu'Edward Kennedy, le très libéral sénateur démocrate du Massachusetts et Jesse Helms, le très conservateur sénateur républicain de Caroline du Nord[13].

---

11. Caroll J. Doherty, « Proliferation of Sanctions Creates A Tangle of Good Intentions », *Congressional Quarterly Weekly*, 13 septembre 1997.
12. Pour la liste complète, voir Dianne E. Rennack et Robert D. Shuey, « Economic Sanctions To Achieve U.S. Foreign Policy Goal : Discussion and Guide To Current Law », *Congressional Research Service*, janvier 1998.
13. « For Bush, the Sanctions Conundrum », *International Herald Tribune*, 15 mai 2001.

Les auditions organisées par les différentes commissions travaillant sur les sanctions économiques sont l'occasion pour les membres du Congrès de rappeler leur attachement au rayonnement moral des États-Unis. Lors des auditions organisées pour préparer la reconduction de l'ILSA, le sénateur démocrate de New York Charles E. Schumer estimait que ce renouvellement était une question de moralité[14]. Il ajoutait « qu'il y a deux raisons qui font que nous sommes le plus grand pays du monde. L'une est notre puissance économique, mais l'autre est la Statue de la Liberté qui se dresse si fièrement dans le port de New York. C'est un phare de la liberté. C'est un phare pour ce qui est Bon. Nous sommes connus comme un pays qui essaie de faire le Bien. Simplement se soumettre à des pressions économiques [...] causerait un grand tort à la grandeur de ce pays ». Les préoccupations financières doivent donc s'effacer devant des considérations d'ordre moral.

Cet argument de la moralité, qui peut tout justifier, est utilisé par les partisans des sanctions dans les débats sur leur réforme. Alors que les partisans des réformes doivent, en utilisant des études complexes, démontrer que les sanctions ne sont pas efficaces ou ne sont pas le meilleur moyen de faire pression sur un État, leurs adversaires peuvent se contenter de présenter les sanctions comme un devoir moral. C'est ce que fait Jesse Helms, l'un des plus farouches partisans des sanctions économiques unilatérales, lorsqu'il explique que l'ensemble du débat sur les sanctions devrait toujours revenir à une question philosophique et éthique. Pour lui, « il ne peut pas y avoir de substitut au leadership moral des États-Unis dans le monde. [...] Je n'ai jamais rencontré un fermier américain qui choisirait le profit aux dépens du leadership moral américain dans le monde ». Il ajoute : « Si nous sanctionnons les pays qui font du dumping, [...] pourquoi ne sanctionnerions-nous pas pour meurtre ?[15] ».

Les États-Unis soutiennent les plus faibles, ceux qui n'ont pas la possibilité de s'opposer à des régimes dictatoriaux. Ainsi, le représentant républicain de Virginie Frank Wolf considère que « l'Amérique doit se dresser pour les plus faibles dans la société – les victimes vulnérables. Quand nous le faisons, nous élevons le niveau de confort de tous ceux qui sont menacés par des régimes antidémocratiques. Nous apportons de l'espoir[16] ». Le représentant républicain de New York Benjamin Gilman, ancien président de la Commission des Relations Internationales, s'exprime de la même façon sur l'importance des sanctions imposées par le Congrès pour le peuple iranien : « c'est à

14. Charles E. Schumer, « Hearing on the Reauthorization of the ILSA » – Committee on Banking, Housing and Urban Affairs, U.S. Senate, 28 juin 2001.

15. Jesse Helms, « Hearing on Sanctions Reform », Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, 1er juillet 1999.

16. Frank R. Wolf, « Hearing on Religious Persecution », House International Relations Committee, U.S. House of Representatives, 9 septembre 1997.

nous de faire ce que le peuple iranien ne peut pas faire par lui-même, c'est-à-dire contenir le régime existant du mieux que nous pouvons, et c'est l'objet de notre politique[17] ».

Le Congrès agit donc, non pour défendre les intérêts des entreprises américaines, mais pour protéger les peuples soumis à une dictature. Il incite ainsi des populations à lutter contre des régimes dictatoriaux dangereux pour la sécurité des États-Unis. Certes, les entreprises américaines peuvent pâtir de ces sanctions, car des marchés leur sont fermés et surtout parce que des entreprises étrangères peuvent continuer à faire du commerce avec les pays visés. Mais les États-Unis doivent cependant rester fermes dans leurs positions, même s'ils sont les seuls dans le monde à agir ainsi. Le sénateur républicain du Kentucky Jim Bunning déclarait que « parfois il est plus important de tenir à ses principes que d'augmenter sa marge de profit. L'Amérique doit rester la Cité qui éclaire la colline, que le reste du monde apprécie ou pas[18] ». Un rôle moral, au détriment d'intérêts économiques : telle est la surprenante rançon des sanctions.

Mais cette volonté de faire triompher le Bien malgré l'opposition ou l'inaction du reste du monde ne va pas sans de vives critiques de l'attitude de certains pays, qui refusent de s'associer aux États-Unis. Les membres du Congrès déplorent en particulier que les alliés européens des États-Unis ne partagent pas leurs inquiétudes au sujet de pays comme l'Iran. Ils vont même parfois jusqu'à estimer que les États-Unis ont toujours été présents pour défendre les pays européens, alors que ces derniers s'opposent à la politique américaine. Par ailleurs, ces sanctions sont également fortement critiquées à l'intérieur même de États-Unis, et de nombreuses entreprises se sentant directement visées n'hésitent pas à contourner les lois adoptées au Congrès, notamment par le biais de filiales implantées à l'étranger.

On peut remarquer que, dans ces discussions, la question de l'efficacité des sanctions n'est pratiquement jamais évoquée. Quand elle l'est, c'est simplement pour souligner que le plus important est d'agir. Que les sanctions soient inefficaces, qu'elles soient contre-productives ou qu'elles pénalisent davantage les populations que les dirigeants des pays visés, ce n'est finalement pas le plus important. L'éditorialiste Thomas Friedman a parfaitement résumé cette attitude en parlant, à propos des sanctions contre l'Iran, de *Feel-Good Containment*, qu'il définit comme étant « une politique qui nous fait nous sentir bien, sans que l'Iran se sente assez mal pour changer de comportement[19] ». Cette volonté de se donner bonne conscience explique

---

17. Benjamin A. Gilman, « Hearing on the ILSA Extension Act », Subcommittee on the Middle-East and South-Asia, House International Relations Committee, 9 mai 2001.
18. Jim Bunning, « Hearing on the Reauthorization of the ILSA », Committee on Banking, Housing and Urban Affairs, U.S. Senate, 28 juin 2001.
19. Thomas Friedman, « Wednesday News Quiz », *New York Times*, 29 mars 1995.

le nombre croissant de propositions de sanctions déposées chaque année devant les différentes commissions du Sénat ou de la Chambre des représentants. Si tous les auteurs de ces propositions voulaient réellement qu'elles aboutissent, ils soumettraient le Congrès et l'Administration à une pression beaucoup plus forte et ils regrouperaient toutes les propositions équivalentes pour leur donner plus de poids. Quel est l'intérêt d'avoir en 2001 quatre propositions visant à lever l'embargo vers Cuba ? De telles actions de la part des membres du Congrès ont visiblement d'avantage pour but de satisfaire un électorat, d'inscrire son nom à une proposition de loi. Cela est peu coûteux et montre que l'élu est actif, lui permettant même au passage de porter l'attention sur un sujet qui lui tient à cœur. On voit ainsi se multiplier des sanctions sans réelles conséquences, car toutes les propositions de sanctions qui sont effectivement mises en place n'ont pas nécessairement un impact concret. Le *Congressional Budget Office* parle pour sa part de sanctions symboliques. Il s'agit de mesures visant des pays avec lesquels les États-Unis ont très peu de rapports commerciaux, comme la Birmanie ou de sanctions qui reprennent des dispositions existant déjà dans d'autres législations. Elles n'apportent donc rien de nouveau. Les associations industrielles contestent évidemment ces conclusions, en expliquant qu'un marché peu développé aujourd'hui pourrait le devenir, et que toutes les sanctions, même celles qui n'ont aucun effet immédiat, donnent une image négative des États-Unis et des entreprises américaines. Mais comme nous l'avons vu, la plupart des membres du Congrès ne sont pas sensibles à ces arguments, à moins d'être directement concernés, par le biais des lobbies et de groupes de pression.

La volonté des membres du Congrès de « faire quelque chose » sans se soucier vraiment des conséquences apparaît très nettement à travers une disposition que l'on trouve dans la grande majorité des législations concernant des sanctions économiques unilatérales. En effet, ces législations accordent généralement la possibilité au président américain de suspendre l'application des sanctions. La possibilité de lever une sanction donne à l'administration une plus grande souplesse dans la conduite de la politique étrangère. La condition est généralement que le président ou le secrétaire d'État certifie que le pays visé remplit les conditions exigées par la loi ou que l'intérêt national américain nécessite la suspension des sanctions. Cette dernière option peut avoir une application très large. Les options accordées au président sont de plusieurs types. Dans un certain nombre de lois, il est autorisé à adopter des sanctions. Dans d'autres, il a le choix des sanctions. Le Congrès a par exemple adopté en 1998 une mesure demandant au président d'agir contre les États ne respectant pas la liberté religieuse. Le texte prévoit que le président choisit les mesures appropriées, qui vont de la simple démarche auprès du pays en question à la sanction économique. Le Congrès peut également conditionner l'octroi d'une aide à la certification par l'Administration de la bonne conduite d'un État. Par exemple, le *Foreign Operations, Export*

Financing, and Related Programms Appropriations Act de 2002 demande au secrétaire d'État de certifier que les forces armées colombiennes ont pris les mesures nécessaires pour lutter contre les violations des droits de l'homme avant que l'aide prévue dans le cadre du Plan Colombie ne soit accordée. En fonction de l'intérêt du gouvernement américain, cette certification peut être facilement délivrée. Mais les membres du Congrès qui se sentent concernés par la question des droits de l'homme et qui peuvent s'inquiéter de voir une aide américaine utilisée dans des conditions critiquables ont l'impression d'avoir fait leur travail en exigeant que l'administration prenne au moins en compte leurs préoccupations.

Même les sanctions les plus médiatisées et les plus critiquées contiennent la possibilité pour le président de ne pas mettre en œuvre la législation. Le titre III de la loi Helms-Burton donne aux citoyens américains la possibilité de porter plainte contre toute personne ou entreprise qui utilise de quelque manière que ce soit une propriété confisquée à cette personne, et de demander une réparation. C'est cet aspect de la loi qui a fait l'objet de nombreuses controverses. Mais le président a la possibilité de suspendre l'application de la loi pour une période de six mois, renouvelable s'il estime que c'est dans l'intérêt national des États-Unis. Cela donne une plus grande souplesse à l'administration et explique que le gouvernement puisse s'accommoder de ces sanctions sans être handicapé dans sa conduite de la politique étrangère des États-Unis. Avec près de 200 sanctions en place, une application stricte empêcherait les États-Unis d'avoir des relations extérieures. Si une législation ne contient pas cette disposition, l'administration va chercher à exercer une pression sur le Congrès pour l'obtenir. L'exemple des amendements Glenn-Symington, qui n'accordaient aucune souplesse à l'administration, et les efforts des administrations successives pour limiter leur portée, indiquent clairement qu'une législation trop contraignante ne peut résister très longtemps. L'administration parviendra pratiquement toujours à trouver des alliés au Congrès.

Les sanctions sont souvent proposées par les membres du Congrès dans un certain contexte, pour répondre aux préoccupations d'électeurs ou de groupes de pression. En ayant la possibilité de suspendre les sanctions, l'administration peut s'adapter au contexte international changeant. Dans le cas du Pakistan, il apparaît clairement que les gouvernements successifs ont été embarrassés par les contraintes qui leur étaient imposées. Ce n'est généralement pas ce que souhaitent les membres du Congrès, qui se préoccupent fort peu des conséquences, positives ou négatives, des sanctions qu'ils mettent en place. L'absence d'évaluation sérieuse des sanctions est d'ailleurs un des points sur lesquels les partisans d'une réforme des sanctions travaillent, au sein du Congrès mais aussi dans l'administration. Des sanctions qui ne sont pas appliquées restent toujours un obstacle aux relations commerciales des États-Unis avec le pays concerné et donc un handicap pour les entreprises américaines.

Cette absence de réflexion sur les conséquences des sanctions ou les solutions alternatives qui pourraient les remplacer ne vient pas d'une « paresse intellectuelle » ou d'une vue à court terme des membres du Congrès. Ces derniers croient fermement aux causes qu'ils défendent, mais ils savent surtout qu'il est électoralement moins risqué d'instaurer des sanctions que de paraître faible sur des sujets comme le terrorisme ou la violation des droits de l'homme. Lorsque le coût financier des sanctions pour l'économie américaine et leur efficacité deviennent l'objet d'un débat public, un nombre croissant de membres du Congrès s'intéressent aux moyens de réformer le système des sanctions, tout en souhaitant montrer au monde que les États-Unis veulent faire le Bien. La plupart des membres du Congrès ne s'intéressant que ponctuellement à la politique étrangère, la volonté de réforme des sanctions économiques unilatérales peut se développer en étant portée par des promoteurs actifs, tout comme la mise en place des sanctions est possible grâce à la détermination d'un sénateur ou d'un représentant.

Les difficultés relatives à l'application des sanctions illustrent les limites d'un système dont les effets sont souvent contre-productifs (comme l'indiquait le cas particulier de l'Irak dans le premier chapitre de la présente étude). Ces mesures sont d'autant plus inadaptées dans un environnement marqué par l'émergence de nouvelles menaces, émanant dans la plupart des cas de groupes non étatiques. Or, la force de ces derniers réside dans le manque d'unité chez ceux qui leur font face, et à ce titre les problèmes internes relatifs à la formulation des sanctions ne peut que les favoriser.

C'est dans ce contexte que le Congrès, généralement favorable aux sanctions plus qu'à l'action, s'est mobilisé pour offrir au président les pouvoirs nécessaires pour engager les forces armées sur des théâtres extérieurs, d'abord en Afghanistan, puis en Irak. Mais une telle politique, si elle a posé un certain nombre de problèmes au sein des parlementaires, ne pouvait se justifier que par une défense des intérêts américains, là où les sanctions se montraient sans effet.

Le choix de l'Afghanistan répondait parfaitement à cette attente. Ce pays a, dès les premières demandes formulées par Washington, refusé de se plier aux exigences de la puissance blessée par les attaques du 11 septembre, tout en reconnaissant héberger des camps d'entraînement d'Al-Qaida sur son territoire. À cela venait bien entendu s'ajouter le caractère absurde du régime des Talibans, alors décliné sous toutes ses facettes dans les médias occidentaux, mais il ne s'agissait pas là du point le plus important. En fait, par sa complicité avouée avec les groupes terroristes, Kaboul a offert à Washington l'occasion rêvée de s'engager dans une opération militaire en bénéficiant d'un soutien quasi unanime de la communauté internationale, sans pour autant devoir se plier à une ligne d'action fixée par les Nations Unies, et faisant l'objet d'une concertation. Les États-Unis disposaient ainsi d'un mandat, à la fois interne et international, lui permettant de passer

à l'action. Comme le dit très justement Olivier Roy, « l'Afghanistan risque bien d'être la seule bataille, au sens militaire, de la guerre contre le terrorisme, et cette bataille est gagnée[20] ». L'expert français de l'Asie centrale ne considère pas ici que le succès sur les groupes terroristes a été total, mais que la guerre menée en Afghanistan a été la seule directement liée à l'existence de camps d'entraînement d'Al-Qaida, et légitimée par la lutte contre le terrorisme. Mais la campagne menée en Irak n'a pas reçu le même écho favorable, le lien avec le terrorisme restant plus difficile à démontrer cette fois.

Conséquence directe des sanctions appliquées à long terme, et du passage d'une politique attentiste à un engagement des forces armées, les adversaires sont plus résignés, et la population se rassemble autour de ses dirigeants, prenant l'Amérique pour cible. C'est ce que nous avons constaté dans le cas de l'Irak. Ainsi « les États-Unis, par deux ans d'unilatéralisme agressif et de rhétorique manichéenne et impériale, ont rendu à Saddam Hussein le service de le faire apparaître comme la première victime d'une entreprise aventureuse, à la fois régionale et mondiale[21] » Les Irakiens s'étaient habitués à une politique de sanctions à leur égard, et le passage de celle-ci à une attitude plus entreprenante et agressive ne pouvait que s'accompagner d'effets négatifs dans la perception du géant américain.

DÉSÉQUILIBRES INTERNES

Pour qu'une nation se sente à l'abri des menaces extérieures, il faut que la population qui la compose se sente représentée de façon satisfaisante, sans quoi les failles internes peuvent avoir pour effet de renforcer l'insécurité. Il s'agit là de l'une des fonctions essentielles de l'État. Selon l'économiste américain J. Bradford DeLong, « il est évident qu'une société dans laquelle la redistribution des richesses est faussée se porte, économiquement et socialement, plus mal qu'une société où les revenus sont plus justement distribués[22] ». Pourtant, cette règle élémentaire du système capitaliste a toujours été scrupuleusement appliquée aux États-Unis, où les plus grandes fortunes côtoient les plus faibles revenus. Elle n'a jamais été critiquée, sauf pendant la grande dépression au début des années 1930, consécutivement à la crise de 1929. En d'autres termes, quand les conditions économiques et sociales sont défavorables, la menace de la lutte des classes et de troubles sociaux est agitée. Les mêmes problèmes peuvent

20. Olivier Roy, *Les illusions du 11 septembre*, Paris, Seuil, 2002, p. 27.
21. Pierre Hassner, « Guerre : qui fait le jeu de qui ? », *Le Monde*, 25 février 2003.
22. J. Bradford DeLong, « Le deuxième âge d'or de l'Amérique », *Les Échos*, 2 décembre 2002.

être rencontrés quand les différents groupes minoritaires composant la société ne sont pas tous représentés au même niveau, que ce soit par le biais des élus ou de groupes de pression organisés.

En plus des lobbies qui jouent un rôle dans la conduite de la politique étrangère des États-Unis, la composition de la population plaide en faveur d'un engagement accru des forces armées américaines dans des opérations extérieures. Les opinions des citoyens américains sont exprimés par les parlementaires, et plus particulièrement les représentants, et leurs votes au Congrès sont rendus publics, et peuvent ainsi être jugés. Les électeurs sont informés en permanence des choix de leurs élus, ce qui a pour effet de renforcer considérablement, en comparaison avec d'autres démocraties occidentales, leur influence au Congrès.

Selon Samuel Huntington, du fait de l'évolution de l'origine des immigrants arrivés aux États-Unis, la société américaine s'est, depuis les années 1970, tournée vers le multiculturalisme, dans lequel les particularismes sont davantage conservés, à l'inverse de la recherche systématique d'intégration prônée il y a deux siècles par les Pères Fondateurs. Le politologue y voit au passage le risque d'une balkanisation des États-Unis, critiquant de façon ciblée l'immigration latino-américaine, notamment en provenance du Mexique[23]. Cependant, les craintes de voir la politique étrangère américaine en être perturbée et, comme solution expiatoire, enfermée dans une position isolationniste, ont laissé la place à un plus important engagement dans les relations internationales. L'intérêt national s'est effacé au profit de considérations culturelles et ethniques, mais cela n'a fait que renforcer la volonté d'appartenir à un monde multipolaire[24]. Les lobbies se sont multipliés et renforcés, incitant Washington à intervenir dans des régions qui ne semblent pas directement menacer les intérêts vitaux américains, mais sensibilisent une partie de plus en plus importante de l'opinion publique.

La population américaine, au départ essentiellement composée de migrants européens, a évolué de façon considérable vers un « *melting pot* » constitué d'un nombre de plus en plus important de ressortissants de pays en développement. Le tableau suivant[25] nous montre dans quelle mesure les flux migratoires ont évolué depuis le XIXe siècle, et plus particulièrement au cours des trente dernières années. La tendance s'est nettement inversée, entre une immigration de tradition majoritairement européenne, et une population arrivée

---

23. Samuel Huntington, *Qui sommes-nous ?*, Paris, Odile Jacob, 2004.
24. Samuel Huntington, « The Erosion of American National Interests », *Foreign Affairs*, vol. 76, nº 5, septembre/octobre 1997, p. 37.
25. Tableau réalisé à partir de données statistiques fournies par le service d'immigration et de naturalisation américain, 1991, et citées dans David Shi et George Brown Tindall, *America : A Narrative History*, 4e édition, vol. I, New York, Norton, 1996.

plus récemment, essentiellement d'Asie et d'Amérique latine. En plus de la composition ethnique de la population américaine, cette évolution a pour effet de modifier les mentalités qui se développent aux États-Unis, et les liens avec les cultures d'origine.

Immigration aux États-Unis 1820-1989[a]

	Provenance						
Années	**Europe[b]**	**Asie[c]**	**Amérique[d]**	**Afrique**	**Océanie**	**Non spécifié[e]**	**Total**
1820-1850	2 199 610	232	107 844	126	41	**156 347**	2 464 200
1851-1880	6 789 643	230 457	645 371	880	11 286	47 592	7 725 229
1881-1910	**16 346 876**	468 347	827 827	8 575	29 563	48 375	17 729 563
1911-1940	7 132 647	375 890	2 820 424	16 479	24 636	1 375	10 371 451
1941-1970	3 070 366	617 919	3 068 122	50 413	52 649	12 726	6 872 195
1971-1989	1 437 892	**4 004 456**	**4 547 433**	**224 875**	**79 643**	594	10 294 893
XIXe siècle	17 280 089	375 493	1 219 154	2 213	27 866	218 791	19 123 606
XXe siècle	19 696 945	5 321 808	10 797 867	299 135	169 952	48 218	36 333 925
Total	**36 977 034**	**5 697 301**	**12 017 021**	**301 348**	**197 818**	**267 009**	**55 457 531**

[a] Présentés sous la forme d'un graphique, les chiffres officiels donnés ci-dessous montrent très nettement dans quelle mesure l'immigration a évolué depuis le début des années 1970, alors qu'elle était essentiellement européenne jusqu'à cette période.
[b] L'immigration européenne, qui a constitué la majorité de la population américaine, est en baisse constante depuis la Seconde Guerre mondiale, et plus particulièrement depuis 30 ans. Les chiffres ici communiqués pourraient, année par année, montrer l'aggravation de cette tendance.
[c] Les pays les plus concernés par cette immigration sont les Philippines, l'Indonésie et la Chine.
[d] Il s'agit ici essentiellement de l'immigration d'Amérique latine et des Caraïbes, le Mexique et l'Amérique centrale en tête.
[e] L'origine de certains immigrants n'a pas été précisée, mais il semble qu'elle soit essentiellement africaine pour le XIX[e] siècle, et sud-américaine pour les années les plus récentes.
Données statistiques : American Immigration and Naturalization Service, 1991.

Conséquence de cette évolution migratoire, la population américaine semble plus sensibilisée aux difficultés de certains pays du Tiers-Monde qu'elle ne l'était auparavant. Des lobbies s'organisent pour défendre les intérêts d'un nombre non négligeable de citoyens, particulièrement affectés par certaines causes. L'épisode du petit Elian Gonzalez a soulevé l'opinion publique d'origine cubaine, essentiellement regroupée en Floride et influencé la campagne électorale 2000 dans un État qui s'est avéré être décisif, et le sera sans doute encore en novembre 2004. De la même manière, les minorités d'origine albanaise avaient manifesté leur désir de cautionner une intervention au Kosovo pour des raisons essentiellement culturelles. Les autorités américaines doivent à présent prendre en considération cette volonté publique d'une plus grande participation à la défense de leurs intérêts, ceux-ci étant de plus en plus souvent associés aux cultures d'origine. De nombreux experts considèrent que cette tendance se poursuivra

dans les prochaines années, entraînant d'une part une modification sensible du « creuset culturel » américain, et d'autre part une transformation des intérêts américains, qui se déplaceraient lentement de l'Europe vers l'Asie et l'Amérique latine[26]. Le tableau ci-dessous nous montre une projection de la composition de la population américaine jusqu'en 2050, mettant clairement en évidence la croissance des minorités d'origine non européenne.

Origine des citoyens américains (1980-2050)

Année	Europe	Afrique	Asie	Hispaniques
1980	80 %	11 %	2 %	6 %
2000	72 %	12 %	4 %	11 %
2020	64 %	12 %	7 %	16 %
2050	56 %	14 %	9 %	22 %

Source : US Bureau of Census, *Statistical Abstract of the United States : 1994* (Washington DC, 1994), p. 18.

Les relations commerciales entre les États-Unis et la zone Asie – Pacifique prennent le dessus sur les relations transatlantiques, déplaçant inexorablement les intérêts économiques de Washington vers des régions en pleine croissance. D'une manière plus générale, ce phénomène inciterait les autorités américaines à assumer un rôle plus important dans la gestion des crises de ces différentes zones, laissant aux Européens une plus grande maîtrise des opérations les concernant directement. L'époque où les intérêts vitaux américains étaient essentiellement exposés sur le vieux continent a aujourd'hui fait place à une représentation plus éclatée, qui impose à la fois le maintien d'une politique interventionniste, et la recherche de nouvelles alliances pour en assumer le fardeau.

Sur ce point, les Démocrates ont déjà devancé les Républicains, plus facilement assimilés à la défense des intérêts d'une Amérique WASP (White Anglo Saxon Protestant), comme en témoigne la représentation des minorités asiatiques au Congrès. Les sept élus d'origine asiatique – cinq à la Chambre des représentants et deux au Sénat – sont tous démocrates. De même, à titre d'exemple, 70 % des Américains d'origine indienne ont voté pour Al Gore à l'occasion de l'élection présidentielle 2000. L'enjeu électoral de ces minorités ne cesse de croître, les Américains d'origine asiatique représentant aujourd'hui près de 3,5 % de la population américaine, ce qui incite de plus en

26. Philip Gordon, « Recasting the Atlantic Alliance », *Survival*, vol. 38, n° 1, printemps 1996, p. 37. Il convient bien sûr de noter que les débouchés économiques expliquent également en grande partie l'intérêt porté par Washington au marché asiatique.

plus les partis politiques à en tenir compte. Dans l'Illinois, Chirinjeev Singh Kathuria, citoyen américain d'origine indienne, s'est présenté aux élections 2004 pour le poste de sénateur, soutenu par le parti républicain[27]. Pour la première fois, les conservateurs semblent avoir compris que sans le vote des minorités, ils risquent de perdre de multiples scrutins électoraux, tandis qu'une partie de plus en plus importante de la population américaine resterait ignorée. Négliger ces nouvelles migrations pourrait avoir, à long terme, des effets désastreux, les responsables politiques coupant progressivement le lien les unissant à la population.

Par ailleurs, les importants flux migratoires qu'ont connus les États-Unis au cours des dernières années ont mis à mal toute possibilité d'assimilation, les groupes ethniques se repliant parfois de façon inquiétante sur eux-mêmes. Cela est d'autant plus vérifiable dans certains États, où les minorités ethniques représentent une part croissante de la population, et ne doivent par conséquent plus être négligées. On trouve dans cette liste les grandes agglomérations de la côte Est, mais surtout les États du Sud, en particulier le long de la frontière mexicaine, où la proportion d'hispaniques ne cesse de croître. L'immigration continue de répondre à la volonté de souscrire à une idée plus qu'à un État, et comme l'expliquait il y a plus de quarante ans l'écrivain Robert Penn Warren, « être américain n'est pas une affaire de sang, c'est une question d'idée, et l'Histoire est l'image de cette idée[28] ». Pourtant, ces idéaux ont souvent été fortement remis en question par des troubles entre communautés, à tel point qu'aujourd'hui, « si le retour à une idéologie dominante de la suprématie euro-américaine parait exclu, le multiculturalisme pourrait préparer l'avènement d'un apartheid multiforme[29] ». Ce sont donc des troubles importants entre groupes ethniques qui semblent attendre les autorités américaines dans les prochaines années, en particulier dans ces zones où les minorités sont les plus importantes. Malgré de multiples efforts en vue de faciliter l'intégration par l'adoption de lois égalitaires, les tensions demeurent, comme en ont témoigné les différentes vagues d'émeutes au début des années 1990, notamment dans la ville de Los Angeles. À la moindre injustice, les frustrations sont à nouveau exacerbées, et viennent briser le rêve d'unité nationale dans l'épreuve. Ainsi, « l'épine raciale reste obstinément plantée dans le flanc de la politique

27. « Vote for a Turban and a Beard », *The Economist*, 26 juillet 2003, p. 41.
28. Robert Penn Warren, *The Legacy of the Civil War*, 1961.
29. Philippe Jacquin, Daniel Royot et Stephen Whitfield, *Le peuple américain : origines, immigration, ethnicité et identité*, Paris, Seuil, 2000, p. 527.

américaine, prête à infliger ses piqûres à la moindre occasion, comme une plaie jamais correctement refermée[30] ». Rien n'indique malheureusement que cette plaie sera susceptible de se refermer prochainement.

Si le facteur racial est incontestablement une constante dans l'histoire des États-Unis, la population d'origine arabe n'a en revanche jamais, jusqu'à récemment, représenté une part importante de l'électorat. À l'exception des grandes agglomérations, comme l'indique le tableau ci-après, la population arabe reste très minoritaire. Par ailleurs, en dehors de certaines villes, la représentation de cette communauté est souvent marginale dans les agglomérations importantes, ce qui a pour tendance de réduire toute forme d'influence.

La population d'origine arabe dans six grandes métropoles américaines

Ville	Population d'origine arabe
Los Angeles	238 355
Detroit	219 765
New York	162 692
Northeastern, New Jersey	92 080
Chicago	91 260
Washington, DC	69 350

Source : Ministère de la Défense.

Au cours des vingt dernières années, l'accélération de l'immigration d'origine arabe, en particulier en provenance d'Égypte et de Syrie, a eu pour effet l'émergence de groupes communautaires plus distincts, et mieux organisés pour faire valoir leurs droits. Mais ce groupe minoritaire, n'attirant au départ pas particulièrement l'attention des autres communautés, s'est trouvé fortement mis à l'écart après l'attentat du World Trade Center de 1993, et n'a pas réussi depuis à se libérer de cette image quelque peu ternie. Bien évidemment, cette tendance s'est très fortement accélérée après les attentats du 11 septembre 2001, la communauté arabe des États-Unis faisant l'objet d'un très inquiétant rejet, et subissant de plein fouet critiques et soupçons quant à ses activités.

La population musulmane est de plus en plus importante, mais reste composée en grande partie d'Afro-américains, de Pakistanais et de Sri Lankais, ce qui présuppose une appartenance à plusieurs groupes ethniques, dans lesquels le fait religieux ne pèse pas lourd en

30. Sylvie Kauffmann, « L'éternel facteur racial dans la politique américaine », *Le Monde*, 17 janvier 2003.

comparaison d'autres critères, essentiellement d'ordre ethnique. Ainsi, comme en fait foi le tableau ci-après, la communauté musulmane vivant aux États-Unis est extrêmement diversifiée, ce qui rend plus difficile tout effort de reconnaissance communautaire. Par ailleurs, il convient de distinguer, et la mention n'est pas inutile, que dans cette communauté se distinguent ceux qui sont nés aux États-Unis des populations issues d'une immigration plus récente. Au total, environ cinq millions de personnes vivant aux États-Unis sont musulmanes, ce qui représente un pourcentage relativement faible en comparaison d'autres démocraties occidentales.

La population musulmane aux États-Unis selon le recensement de 1990

Groupe ethnique	Population	% musulmans	Définition
Afro-américains	2 100	42 %	Personnes de descendance africaine nées aux États-Unis
Asie du Sud	1 220	24,4 %	Personnes d'origine indienne, pakistanaise, afghane et sri-lankaise, citoyens et/ou résidents permanents
Arabes	620	12,4 %	Personnes originaires des pays arabophones du Moyen-Orient ou de l'Afrique du Nord, citoyens et/ou résidents permanents
Africains	260	5,2 %	Personnes originaires d'Afrique, citoyens et/ou résidents permanents
Iraniens	180	3,6 %	Personnes d'origine persane (Iran), citoyens ou résidents permanents
Turcs	120	2,4 %	Personnes originaires de Turquie, citoyens ou résidents permanents
Asie du Sud-Est	100	2 %	Personnes originaires de Thaïlande, Malaisie, Indonésie, Indochine ou des Philippines
Américains (blancs)	80	1,6 %	Personnes de descendance ouest-européenne nées aux États-Unis
Est-Européens	40	0,8 %	Personnes originaires des divers pays d'Europe orientale
Autres	280	5,6 %	Autres groupes
TOTAL	**5 000**	**100 %**	

Source : Ministère de la Défense.

Là encore, à l'exception de quelques États dans lesquels on trouve de grandes agglomérations, la répartition des musulmans sur le territoire américain est très inégale. D'une certaine manière, il n'est pas exagéré de considérer qu'une grosse partie des Américains ne connaissent rien de l'Islam, pour la simple raison qu'ils ne sont pas en contact avec des groupes pratiquant cette religion. Ce constat est renforcé par le caractère récent de l'immigration musulmane, traduite par l'absence manifeste de relais au niveau local, notamment dans le domaine culturel.

Répartition géographique des musulmans aux États-Unis

État	Population musulmane (milliers)	% de la population musulmane	% population de l'état
Californie	1 000	20,0	3,4
New York	800	16,0	4,7
Illinois	420	8,4	3,6
New Jersey	200	4,0	2,5
Indiana	180	3,6	3,2
Michigan	170	3,4	1,8
Virginie	150	3,0	2,4
Texas	140	2,8	0,7
Ohio	130	2,6	1,2
Maryland	70	1,4	1,4

Source : Ministère de la Défense.

L'éclatement de l'immigration musulmane aux États-Unis n'a pas que des effets sociaux. Les groupes ethniques issus de pays aujourd'hui situés dans la ligne de mire de Washington ne parviennent pas à faire entendre leur voix de façon satisfaisante. Les conséquences de cette absence de dialogue peuvent dans certains cas se traduire par une attitude des autorités américaines quelque peu partisane. À l'inverse, d'autres communautés sont particulièrement bien représentées, ce qui leur permet de se faire entendre, avec là encore des conséquences dans les relations internationales. Le cas de l'Iran est à ce titre tout à fait significatif.

Les minorités iraniennes vivant aux États-Unis ne sont pas aussi bien organisées que d'autres communautés, comme celle des Albanais qui a joué un grand rôle pendant la campagne aérienne au Kosovo. Il n'existe pas à Washington de lobby influant défendant les intérêts iraniens. De même, la plupart des Iraniens vivant aux États-Unis ne partagent pas les mêmes convictions que le régime en place à Téhéran, et ne jouent donc pas en faveur d'un rapprochement entre les deux pays. La plupart d'entre eux ont en effet fui le régime après la révolution

islamique, et par conséquent condamnent de façon catégorique l'Iran. Cependant, dans le débat actuel qui propose de rapprocher les intérêts économiques américains et iraniens en mettant fin aux sanctions, des groupes de pression, pas forcément représentatifs de la communauté iranienne, mais plus généralement sensibles aux questions commerciales, plaident en faveur d'une redéfinition des sanctions à l'égard de Téhéran[31]. Par ailleurs, des Iraniens vivant aux États-Unis ont créé en 1998 le US-Iran Business Council[32], qui se mobilise en faveur d'un allégement des sanctions commerciales, mais sans pour autant réclamer le rétablissement de relations normales entre Washington et Téhéran. On ne doit pas en conclure que les Iraniens ont « oublié » leur terre d'origine pour devenir des citoyens américains à part entière, car les questions humanitaires préoccupent une population qui a souvent encore, du fait de l'immigration récente, de la famille sur place. Mais le manque de structure organisationnelle et l'hostilité au régime ne facilitent pas la pression pour un rapprochement avec Téhéran.

À l'inverse, les lobbies pro-israéliens sont nombreux, et bénéficient d'une excellente représentation au Congrès. Jesse Helms, ancien président de la Commission des Affaires étrangères du Sénat est pro-israélien, et ne cache pas ses affinités avec le Likoud. Avec d'autres parlementaires conservateurs, également soutenus par les lobbies chrétiens américains, particulièrement puissants dans les États du centre des États-Unis (qui sont entièrement détenus par les Républicains), il a été l'un des principaux artisans de la politique des sanctions adoptée contre le régime de Téhéran. Ces différents groupes reconnaissent que le gouvernement du président Khatami donne une image plus positive de l'Iran, mais ils restent sceptiques quant à toute tentative d'ouverture en direction de Téhéran, qui ne fournit pas toutes les garanties nécessaires à une modification de son image. De façon plus générale, le seul organe du Congrès demeurant aujourd'hui résolument hostile à Téhéran est la Commission des affaires publiques américano-israéliennes[33], qui rappelle dans toutes les discussions concernant l'Iran l'affaire des otages de 1979, et continue de prôner la poursuite d'une politique de sanctions sans compromis tant que de réelles propositions encourageantes n'auront pas été émises à Téhéran. La politique américaine à l'égard de l'Iran semble par conséquent totalement indépendante des Iraniens eux-mêmes.

Ainsi, bien que les groupes de pression anti-iraniens soient aujourd'hui moins agressifs qu'ils ne l'étaient avant l'arrivée au pouvoir de Khatami, il n'y a pas de véritables lobbies plaidant pour l'ouverture de relations, ce qui explique que l'attitude américaine

---

31. Lire Geoffrey Kemp, « US Policy and Iran », dans Bassma Kodmani-Darwish (dir.), *The United States, Iran and Iraq : Containment or Engagement ?*, Paris, Notes de l'IFRI, nº 7, 1998, p. 44-47.

32. <www.iraniantrade.org/usibc/>.

33. American Israel Public Affairs Committee (AIPAC).

vis-à-vis de Téhéran n'évolue que très lentement. Cette situation n'est pas sans rappeler celle qu'ont connue les minorités asiatiques avant la Seconde Guerre mondiale. On se souvient en particulier des Japonais-Américains, qui furent internés après l'attaque contre Pearl Harbor. Ils étaient en effet soupçonnés de soutenir Hiro Hito plutôt que Franklin Roosevelt, notamment par le biais d'attaques terroristes et d'actes de sabotage, directement sur le territoire américain. À l'inverse, les Américains d'origine allemande, plus nombreux et mieux organisés, ne furent jamais inquiétés, et pourtant il fut démontré par la suite que certains étaient proches du parti national-socialiste, et par conséquent résolument hostiles à la politique américaine. Ce sinistre exemple démontre l'importance pour des groupes ethniques ou culturels d'être correctement organisés, ce que les minorités musulmanes, et en particulier arabes, ne sont pas encore en mesure d'effectuer.

Les conséquences de cette absence de dialogue sont particulièrement désastreuses. D'une part, les minorités qui ne sont pas entendues ont tendance à se replier sur elles-mêmes, plongeant un peu plus la société américaine dans un système de ghettos. D'autre part, les groupes extrémistes instrumentalisent plus facilement une population désœuvrée, qui se sent rejetée par l'empire, et cède souvent à un sentiment de paranoïa collective pour expliquer la situation dans laquelle elle se trouve. Il est en effet généralement plus facile de se sentir systématiquement rejeté que de chercher à en comprendre les raisons, et la facilité est justement ce que recherchent les organisations criminelles.

CHAPITRE 3

Comment identifier l'adversaire ?

Il convient de reconnaître que le chaos politique actuel est lié à la décadence du langage, et qu'il est sans doute possible d'y apporter quelque amélioration en s'attaquant à cet aspect verbal du problème…

George Orwell,
La politique et la langue anglaise

Par ces propos quelque peu prophétiques, l'écrivain britannique abordait une question sensible en matière de science politique, qui affecte tant les décisions internes que les relations internationales. Cette « décadence du langage » pourrait être aujourd'hui assimilée à la multiplicité des voix, qui rendent difficile une formulation cohérente de la politique étrangère. Dans un environnement sécuritaire soumis à rude épreuve, de tels éléments de « chaos » inquiètent, et ne font que profiter à ceux qui sont, d'une manière ou d'une autre, les adversaires.

Parmi les blessures qui affectent l'empire américain, c'est-à-dire des problèmes qui pourraient s'inscrire à long terme si les autorités n'y prennent garde dès maintenant, la notion de sécurité et les efforts en vue de la renforcer constituent sans aucun doute, aux côtés de la gestion de la politique étrangère, les éléments les plus importants. Ainsi, avant d'apporter une réponse appropriée aux défis qui se présentent à Washington, il est nécessaire au préalable de savoir reconnaître les adversaires, leurs objectifs, mais également leurs modes d'action.

Les critères qui permettent à l'empire américain d'identifier ses adversaires sont-ils fondés sur la réalité d'une menace ou répondent-ils à d'autres impératifs ? La formulation de la politique étrangère et de sécurité de la première puissance mondiale est un processus complexe dans lequel interviennent outre l'Exécutif et l'entourage restreint du président, les membres du Congrès, les lobbies et les *Think tanks* (centres de recherche), qui travaillent étroitement avec les dirigeants politiques et les groupes d'intérêts, et dont les activités sont diffusées dans les médias.

Dès lors, avant même de chercher à comprendre la façon dont l'Amérique réagit aux attaques dont elle fait l'objet, il convient d'analyser le fonctionnement de la démocratie américaine. Plus que le résultat d'événements extérieurs, ce sont en effet des considérations internes qui modèlent la politique étrangère américaine et, dans le cas du monde post-11 septembre, dictent ses orientations. Le Congrès et les *Think tanks* jouent un rôle essentiel dans la formulation de la politique étrangère des États-Unis, ce qui a pour effet, dans un contexte post-11 septembre, de toucher directement les questions de sécurité. Il est par conséquent utile ici d'en rappeler le fonctionnement, de même que les réseaux disposant de multiples ramifications.

Plus que les faits, ce sont souvent les travaux issus de commissions parlementaires ou de groupes de réflexion qui, aux États-Unis, parviennent à influencer les décisions adoptées ensuite par l'administration. Ainsi, avant même qu'ils ne se soient manifestés, les ennemis existent déjà dans l'esprit de ceux qui mettent en œuvre des stratégies pour leur faire face. Faut-il rappeler que, dans le rapport remis par Donald Rumsfeld au Sénat en 1998, l'Irak est désigné comme une menace imminente, et que tout au long des années 1990, la plupart des *Think tanks* influents à Washington ont multiplié les études sur

le terrorisme ? Faut-il aussi rappeler les propos de Richard Perle qui, dès l'automne 2000, estimait qu'il fallait « se débarrasser de Saddam Hussein[1] ? »

Thomas More était une fois de plus visionnaire quand il faisait mention de « proclamations [qui] promettent des récompenses magnifiques au meurtrier du prince ennemi[2] ». En d'autres termes, le prince s'efforce de s'entourer d'un grand nombre de fidèles, qui vont l'aider à asseoir son pouvoir, à la fois par le contrôle des zones administrées et par des actions de diverses natures en direction des autres régimes. Refusant l'isolement, il délègue les pouvoirs, ce qui a parfois pour effet de rendre moins lisibles ses décisions. En effet, à partir du moment où les acteurs influençant le processus décisionnel sont diversifiés, il est difficile de comprendre la logique à laquelle répondent certains engagements, qui en tout état de cause ne s'expliquent pas tant par des considérations extérieures que par les jeux internes du pouvoir. La première puissance mondiale n'échappe pas à cette règle. Pis encore, il semble qu'aux États-Unis plus qu'ailleurs, les liens entre l'Exécutif et d'autres formes du pouvoir se soient particulièrement développés tout au long du XXe siècle. En d'autres termes, cela signifie que si la Maison Blanche parvient à déléguer ses pouvoirs, ses propres prérogatives sont le plus souvent le résultat de réflexions dont elle n'est pas l'initiatrice. Le jeu subtil de l'influence se pratique ainsi dans les deux sens.

QUI DÉFINIT L'ENNEMI ?

La bonne conduite de la politique étrangère des États-Unis repose sur une complémentarité entre l'Exécutif et le Législatif. Le président, par les pouvoirs qui lui ont été conférés par la Constitution, est celui qui propose les interventions et l'engagement des forces armées. Il est le chef des Armées, mais ne peut déclencher d'opération militaire qu'avec l'accord des deux tiers des sénateurs. De son côté, le Congrès a le pouvoir de juger et de décider si ces orientations doivent ou non être suivies, et peut, par son contrôle du budget, décider de ne pas accorder les fonds nécessaires à des opérations extérieures[3]. De cet équilibre dépend la cohérence des orientations américaines dans les relations internationales. Cependant, la Constitution elle-même, en donnant des pouvoirs aux différents organes, ne répond pas totalement aux interrogations qui concerneraient la véritable autorité dans la prise

1. Richard Perle, « L'empire du bien », *Politique internationale*, nº 89, automne 2000.
2. Thomas More, *L'utopie*, *op. cit.*, p. 173.
3. Edward Corwin, *The President, Office and Powers, 1787-1957*, New York, New York University Press, 1957, p. 171.

de décision. En effet, les parlementaires ont le pouvoir de bloquer les propositions du président, influençant de cette manière les choix de politique étrangère. Dans d'autres circonstances, le Congrès peut orienter les choix de l'Exécutif en faisant pression sur des dossiers qui lui tiennent à cœur. Ce fut le cas au cours des années 1980, quand les parlementaires imposèrent au président d'adopter des sanctions à l'égard de l'Afrique du Sud, en proposant à la suite de rapports des commissions concernées un certain nombre de résolutions, auxquelles la Maison Blanche n'a pu se soustraire. C'est également le cas en ce qui concerne les sanctions économiques et commerciales, comme la loi Helms-Burton de 1996 sur les relations avec Cuba.

Les textes de la Constitution mettent en avant, par les équilibres subtils souhaités par les Pères Fondateurs, le rôle prépondérant des affaires intérieures, y compris dans la prise de décision concernant les relations internationales. Les Pères Fondateurs ont « délibérément et systématiquement dupliqué les pouvoirs, unis dans leur croyance en l'imperfection de l'homme et en la faillibilité des individus et des institutions[4] ». Principalement préoccupés par les intérêts nationaux, et bénéficiant d'une image de défenseurs de la Constitution et protecteurs de l'Amérique, les parlementaires s'impliquent généralement de façon négative dans la politique étrangère, en s'efforçant de limiter les interventions extérieures quand elles ne sont pas plébiscitées par l'opinion publique. Cet aspect de la Constitution est souvent considéré comme nuisible pour l'image des États-Unis[5].

Dans la pratique, les relations entre le Congrès et le président ont sensiblement évolué depuis la rédaction de la Constitution, principalement du fait des événements historiques auxquels les autorités américaines ont dû faire face[6]. Cependant, dès les origines, le président des États-Unis a dû composer avec la majorité au Congrès, et s'adapter aux exigences des parlementaires ; la politique étrangère s'en est donc parfois trouvée profondément bouleversée[7]. À tour de rôle, les pouvoirs exécutif et législatif ont occupé une position dominante dans l'histoire de la politique étrangère américaine depuis la création de

---

4. Gerald Warburg, *Conflict and Consensus : The Struggle Between Congress and the President over Foreign Policy Making*, New York, 1989, p. 10.
5. Parmi les critiques, notons celle de Joseph Nye, *Bound to Lead, The Changing Nature of American Power*, New York, Basic Books, 1990, p. 221.
6. Dès les origines, certains des Pères Fondateurs, membres du parti des nationalistes (*Convention's nationalists*), parmi lesquels James Madison, James Wilson et Alexander Hamilton, étaient favorables à une élection du président au suffrage universel direct, afin de renforcer son crédit, ce qui lui aurait donné une plus grande indépendance, mais ils furent à l'époque accusés de vouloir créer une « monarchie américaine », et ce n'est que quelques années plus tard, en 1824 que John Quincy Adams fut le premier président élu par un vote populaire. Voir à ce propos David Shi et George Brown Tindall, *America : A Narrative History*, New York, Norton, 1996, p. 308.
7. Robert Kagan, « American Power – For What ? », *Commentary*, janvier 2000, p. 14.

l'État fédéral. De 1789 à 1829, le président a imposé ses initiatives, ne laissant au Congrès aucune marge de décision. Ce système de gouvernement présidentiel s'est atténué après la présidence de Monroe, jusqu'en 1898, tandis que le Congrès reprenait à son compte le pouvoir en matière de politique étrangère. La première moitié du XXe siècle a été marquée par un retour du pouvoir présidentiel, qui a vu son apogée lors de la Seconde Guerre mondiale avec Franklin D. Roosevelt. Des estimations plus récentes délimitent des périodes plus courtes pendant lesquelles les parlementaires auraient imposé leurs vues à la Maison Blanche. L'isolationnisme des années 1920, de même que la remise en question d'une politique interventionniste après l'échec du Vietnam en 1973 auraient pour fondement la position ferme du Congrès[8].

Avec les deux guerres mondiales successives, qui ont marqué l'engagement international des États-Unis, le rôle de l'administration s'est peu à peu étendu. Cependant, c'est au cours de la Guerre froide que les pouvoirs du président se sont étendus au domaine de la politique étrangère, lui offrant la possibilité d'engager des opérations avant d'en avoir avisé le Congrès[9]. Le leadership est ainsi peu à peu passé des mains du Législatif à celles de l'Exécutif[10].

Cette montée en puissance du président s'explique non seulement par la menace soviétique qui forçait Washington à adopter une attitude claire et ferme, mais aussi et surtout par les moyens militaires illimités dont il disposait avec les armes nucléaires[11]. Certains ont alors parlé de « présidence impériale » pour qualifier ces prérogatives exceptionnelles[12]. Dans le même temps, le Congrès perdait de son influence autant que de sa popularité, s'embourbant dans des problèmes de fonctionnement interne, et s'avérant incapable de disputer

---

8. Richard Grimmett, *Foreign Policy Roles of the President and Congress*, CRS Report to Congress, 1er juin 1999, p. 3.
9. Harry Truman, par exemple, n'a jamais adressé de demande au Congrès pour déclarer la guerre en Corée, et a attendu 6 mois après le début des hostilités pour proclamer l'état d'urgence. Il s'est appuyé sur l'autorisation qui lui était donnée, depuis la Seconde Guerre mondiale, de prendre seul la décision de riposter en cas de violation des traités d'après guerre, et se justifia en rappelant que c'est ce qu'avaient fait les russes et les chinois. Voir *Guide to Congress*, Washington DC, Congressional Quarterly Press, 5e éd, 2000, p. 127. Les présidents qui suivirent, Eisenhower, Kennedy et Johnson, tout en agissant parfois unilatéralement, se rapprochèrent néanmoins du Congrès en le consultant à plusieurs reprises, en particulier dans le cadre de l'engagement au Vietnam.
10. Richard Haass, *The Reluctant Sheriff – The United States After the Cold War*, Council on Foreign Relations books, 1997, p. 14.
11. Louis Fisher, *President and Congress : Power and Policy*, New York, Free Press, 1972, p. 175.
12. James Oliver, « The Foreign Policy Presidency After the Cold War : New Uncertainty and Old Problems », *Southeastern Political Review*, vol. 25, no 3, 1997, p. 472.

le pouvoir à la Maison Blanche sur les questions de politique étrangère[13]. Ainsi, pendant la Guerre froide, seuls deux traités internationaux n'ont pas été ratifiés par le Sénat, la convention sur le droit de la mer, le 26 mai 1960 (49 votes contre 30) et le protocole de l'aviation de Montréal, le 8 mars 1983 (50 votes contre 42). Ces traités, qui ne représentaient pas un intérêt majeur pour les parlementaires, ont été discutés, et ont fait l'objet de contestation de l'autorité du président. Mais dans le cas d'accords internationaux importants, le consensus a toujours pris le dessus, et le Sénat n'a pas entravé les décisions de l'Exécutif.

Dans ses relations avec la Maison Blanche, l'initiative la plus significative du Congrès en temps de Guerre froide a été le *War Powers Act* de 1973, dans un climat de détente caractérisé par les accords bilatéraux sur le désarmement. Cet acte a pour objet de limiter les pouvoirs présidentiels dans le cas de conflits armés, en faisant intervenir de manière systématique les décisions du Congrès. En effet, pour s'engager dans une opération militaire, le président des États-Unis doit au préalable obtenir l'accord du Congrès, par le biais d'une déclaration de guerre ou justifier sa décision par une urgence nationale provoquée par une attaque contre le territoire américain ou ses forces armées. Dans cette deuxième hypothèse, le président doit, sous 48 heures, remettre un premier rapport aux présidents des deux chambres pour rendre compte de ses actes, puis un autre six mois plus tard. Ces rapports sont délivrés aux parlementaires, qui jugent si l'opération est justifiée et peut, ou non, être poursuivie[14]. Les enseignements de cette mesure sont multiples. D'une part, dans une atmosphère caractérisée par une amélioration des relations internationales, le scandale du Watergate et la diminution de certaines menaces – l'acte faisait suite au traité SALT – les parlementaires américains souhaitaient contrôler les opérations extérieures, en allant encore plus loin que ce que leur permettait la Constitution. D'autre part, ce contrôle suppose une diminution des interventions à l'étranger, car celles-ci sont triées en fonction de leur importance. Cette initiative s'inscrivait de ce fait dans une logique post-Guerre froide, car elle s'adressait en priorité aux opérations de faible intensité, dans lesquelles les intérêts américains ne sont pas systématiquement en danger.

---

13. Cela ne se vérifie cependant pas en ce qui concerne la politique intérieure, où le Congrès a toujours conservé une place plus importante que l'Exécutif. Rappelons ici l'exemple d'Andrew Johnson qui n'avait pas la possibilité de prendre des décisions concernant les affaires domestiques sans l'aval du Congrès, et fut destitué au bout de trois ans de mandat en 1868. Lire à ce propos John Pitney, « The Coming Ascent of the Congress », *Policy Review*, n° 100, avril-mai 2000, p. 2.

14. Cela expliquerait en partie la volonté affichée par la Maison Blanche de mener des opérations dans un délai de moins de six mois afin d'éviter ce contraignant rapport.

Au cours des années 1980, le retour à une période plus sensible a permis de concilier l'autorité de l'Exécutif sur les questions stratégiques majeures et le rôle accru du Congrès dans les interventions plus limitées. Tandis que la menace globale semble avoir disparu, les opérations de faible intensité se sont poursuivies après la fin de la Guerre froide, et offrent aux parlementaires la possibilité de bloquer les initiatives de la Maison Blanche quand celles-ci ne sont pas jugées opportunes[15]. De cette manière, les pouvoirs du président dans la conduite de conflits armés sont encore limités, car le chef de l'Exécutif doit concilier ses initiatives avec le bon vouloir du Congrès[16]. De nombreuses voix s'élèvent pour demander la suppression de cet acte ou au contraire plaider en faveur de son maintien dans un environnement post-Guerre froide, à tel point qu'il s'agit là, depuis déjà plusieurs années, du débat le plus sensible en matière de politique étrangère américaine[17].

À la suite des opérations en Bosnie en 1995, un certain nombre de représentants ont plaidé en faveur d'un plus grand contrôle de la politique étrangère par le Congrès, souhaitant un accord explicite des parlementaires pour toute opération extérieure souhaitée par le président. Ces initiatives, approuvées par la majorité des membres du Congrès et souvent bipartisanes, illustrent une tendance de contrôle renforcé des deux chambres – et plus particulièrement la Chambre des représentants – en matière de décision de projection de forces ou d'engagement dans des conflits armés[18].

Dans l'ensemble, le Congrès dispose de prérogatives lui permettant, quand le cas se présente, de bloquer les initiatives présidentielles ou, dans l'autre sens, de les influencer, voire même les forcer. En temps de guerre ou sous la pression d'une menace pour les intérêts vitaux américains, un consensus bipartisan offre au chef de l'Exécutif de plus larges pouvoirs en matière de politique étrangère, qui lui permettent de prendre toutes les initiatives sans en aviser le Congrès au préalable. Certains experts remarquent que le président ne respecte que rarement le *War Powers Act*, ne laissant aux parlementaires l'appréciation d'une intervention qu'une fois celle-ci engagée[19]. Ce renforcement du pouvoir de l'Exécutif s'explique principalement par les lenteurs du

---

15. Guillaume Parmentier, « L'Alliance atlantique et la défense européenne », dans Raoul Girardet (dir.), *La défense de l'Europe*, Bruxelles, Complexe, 1995, p. 56.
16. Robert Katzmann, « War Powers : Toward a New Accommodation », dans Thomas Mann (dir.), *A question of Balance : The President, the Congress, and Foreign Policy*, Washington DC, Brookings Institution, 1990, p. 35.
17. Richard Grimmett, *The War Powers Resolution : Twenty-Two Years of Experience*, Library of Congress, Congressional Research Service, 24 mai 1996, p. 1.
18. Ryan Hendrickson, « War Powers, Bosnia, and the 104th Congress », *Political Science Quarterly*, vol. 113, nº 2, 1998, p. 251.
19. Lee Hamilton, « Preserving the War Powers Act », *The American Legion Magazine*, vol. 147, nº 1, juillet 1999.

processus législatif, amplifiées par les débats partisans, qui s'avèrent totalement inefficaces dans le cas de règlements de crises soudaines. C'est ainsi que le chef de la Maison Blanche justifie le plus souvent l'engagement de forces armées sans avoir obtenu l'accord qui lui est « normalement » indispensable[20].

Ainsi, les années 1990 ont été marquées par un retour du Congrès sur le devant de la scène en matière de décisions concernant la politique étrangère des États-Unis[21], mais le président conserve la possibilité, souvent utilisée, d'intervenir avant l'accord des parlementaires. L'influence du pouvoir législatif s'est principalement accrue du fait des moyens de pression plus nombreux sur l'Exécutif, avant que les propositions ne soient faites. C'est donc en amont, au sein des réunions d'experts qui examinent les dossiers importants en vue de proposer des résolutions, que s'est manifestée l'influence du Congrès.

Depuis que les États-Unis sont devenus la seule superpuissance, les débats portant sur les relations internationales et les engagements à l'étranger se sont déplacés vers des considérations de politique intérieure, où le Congrès, et plus particulièrement la Chambre des représentants, se fait directement l'écho de « la voix de l'Amérique »[22]. Pour conserver toute sa crédibilité, et s'assurer une cote de popularité acceptable, le président américain doit se montrer particulièrement sensible aux revendications de ses concitoyens, même si celles-ci vont parfois à l'encontre de ses engagements internationaux, mais il doit également prendre en considération les débats du Congrès, afin que les deux pouvoirs ne présentent pas d'opinions contradictoires. En d'autres termes, il n'a pas la possibilité de décider seul de l'engagement de son pays sur la scène internationale.

À l'inverse, les parlementaires ont pour devoir d'exprimer directement les opinions de leur électorat, et de rendre compte de leurs votes et initiatives. En effet, les Américains ont la possibilité de consulter l'activité de leur élu ainsi que les positions qu'il adopte lorsqu'il s'exprime sur différentes questions ou simplement s'il vote des textes

---

20. Barthélémy Courmont, *Les pouvoirs de guerre en débat à Washington*, Paris, CFE/IFRI, 2003.

21. Howard Baker Jr, « The Growing Animus Between the President and Congress », dans James Sundquist (dir.), *Back to Gridlock ? Governance in the Clinton Years*, Washington DC, Brookings Institution, 1995, p. 61.

22. Ce rôle de représentant direct du peuple américain est particulièrement attribué à la Chambre des représentants, considérée comme devant penser comme les électeurs, et exprimer les mêmes opinions, devenant le génie du peuple. De son côté, le Sénat a été appelé dès sa formation à se détacher plus nettement des électeurs, tout en assurant leur représentation à la chambre haute. Dans les deux cas, les liens qui unissent le pouvoir législatif et le peuple américain sont plus intimes que ceux qui unissent la Maison Blanche aux électeurs.

de loi. Cette représentation directe suppose un respect fidèle des aspirations de l'électorat, mais peut avoir comme conséquence néfaste de porter le débat sur des considérations de politique intérieure, voire même locale, dans l'optique de rassembler un plus large soutien populaire. Cela est particulièrement le cas pour les représentants, dont les élections tous les deux ans laissent penser qu'ils sont en campagne électorale perpétuelle, ce qui explique que les débat à la Chambre qui concernent les affaires étrangères portent essentiellement sur des questions budgétaires. Les sénateurs sont un peu plus libres de leurs mouvements, mais ne peuvent échapper au devoir de représenter leur État, et par conséquent introduisent dans la formulation de la politique étrangère des questions intérieures, et là encore directement liées aux intérêts de l'État qu'ils représentent. Cela justifie le peu d'intérêt que les parlementaires semblent porter aux affaires extérieures, en dehors des commissions les plus touchées par ces questions.

Que ce soit au Sénat ou à la Chambre des représentants, les commissions jouent en effet un rôle primordial, par le travail des experts, dans la conduite de la politique des États-Unis. Certaines d'entre elles, par les missions qui leur sont fixées et les personnalités qui en sont membres, influencent de façon considérable la politique étrangère de la première puissance mondiale, et déterminent les orientations futures sur les questions de sécurité.

De façon notable, la spécialisation des commissions leur apporte une grande crédibilité, en comparaison avec les départements et autres organes de l'Exécutif qui doivent se pencher sur plusieurs questions. Les membres du Congrès, par leur participation aux commissions, deviennent de véritables experts dans certains domaines, surtout quand ils justifient une présence de plusieurs années à leur tête, comme c'est le cas au Sénat. En ce qui concerne la politique étrangère, certains observateurs faisaient remarquer il y a quelques années que les membres du Congrès n'avaient pas les compétences nécessaires, et en conséquence prenaient des initiatives n'étant pas de leur ressort[23]. C'est au cours des années 1990 que cette tendance s'est inversée, et si pendant longtemps l'administration faisait autorité dans la formulation de la politique étrangère, les commissions ont depuis gagné en respectabilité, illustrant le retour du Congrès sur le devant de la scène.

Aujourd'hui, en matière de politique étrangère comme en ce qui concerne d'autres questions, les commissions sont au cœur du Congrès, là où, autour d'un groupe restreint d'experts, toutes les possibilités sont discutées et les décisions prises. Les commissions sont un élément central de la vie politique américaine, se détachant remarquablement des querelles partisanes du Congrès, et s'imposant comme un forum d'idées diverses. En instaurant un dialogue bipartisan, elles apportent

23. Stanley Hoffmann, *Primacy or World Order, American Foreign Policy Since the Cold War*, New York, McGraw-Hill, 1978, p. 226.

un nouveau souffle au pouvoir législatif qui en sort renforcé. À l'inverse, les deux chambres sont d'inefficaces assemblées de luttes de partis qui n'apportent pas de solutions concrètes quand elles sont réunies en session. Dès lors, ces réunions servent essentiellement à rendre officielles les conclusions et recommandations des commissions.

La création des commissions remonte aux origines de la démocratie américaine, mais leur composition, leur fonctionnement et leur importance a considérablement évolué depuis. À l'origine, le nombre de parlementaires était limité, et leur implication dans les commissions n'était que temporaire, en fonction des besoins et des événements. De cette manière, les commissions étaient un instrument du pouvoir législatif, pour appuyer l'autorité des membres du Congrès. La Chambre des représentants, comptant un nombre plus important de parlementaires, a développé les commissions avant le Sénat ; de fait, en 1810 déjà dix commissions appuyaient les travaux des représentants. En 1816, le Sénat a rattrapé son retard, en éliminant les commissions *ad hoc* au profit d'assemblées permanentes[24].

Dès lors l'importance des commissions s'est accrue, et peu à peu elles se sont imposées comme une composante indispensable du Congrès. Pendant tout le XIXe siècle, le nombre des commissions était relativement important, puis il a été réduit de façon sensible, pour faciliter leur fonctionnement. À l'heure actuelle, la Chambre des représentants compte dix-neuf commissions, et le Sénat dix-sept. À ces commissions, dans lesquelles se répartissent les parlementaires – qui peuvent participer à plusieurs d'entre elles –, s'ajoutent un certain nombre de sous-commissions, dévolues à des tâches encore plus précises. Ces sous-commissions sont directement rattachées à des commissions, dont elles comptent une partie des membres, qui divisent les tâches pour mieux traiter les différentes questions.

Les commissions dévolues à la politique étrangère, dans les deux chambres, sont celles de Forces armées, des Affaires internationales et, accessoirement, des Finances, pour le vote du budget. Tous les experts des relations internationales sont réunis dans ces différentes commissions, assurent le relais avec les médias, rédigent des rapports d'information, s'entourent de spécialistes indépendants, et auditionnent les autorités militaires et de l'Exécutif sur les questions de politique étrangère. Plus encore au Sénat qu'à la Chambre des représentants, ces commissions sont devenues un examen de passage obligatoire pour toutes les initiatives émanant de la Maison Blanche.

---

24. Steven Smith et Christopher Deering, *Committees in Congress*, Washington DC, CQ Press, 1990, p. 33.

Les personnages les plus importants de chaque commission sont les présidents, désignés selon leur ancienneté, et systématiquement membres du parti majoritaire dans la chambre concernée. De son côté, le parti minoritaire choisit pour chaque commission un chef de file, qui devient d'une certaine manière l'adjoint du président. Par leur expertise et leur autorité, qui s'explique en partie par leur âge et leur ancienneté dans les instances du pouvoir législatif, les président des commissions concernées par les affaires étrangères sont des acteurs majeurs des orientations de la politique étrangère américaine, craints et respectés.

La notoriété des présidents des commissions peut également avoir des effets négatifs. S'ils se dressent contre l'autorité présidentielle, il leur est également possible de contrevenir aux consignes de leur parti, et de faire cavalier seul dans l'exercice de leurs fonctions. De même, l'âge étant le principal critère de choix des présidents, la plupart d'entre eux sortent du cadre du jeu des partis. Conscients de ces anomalies, les parlementaires se sont penchés sur la question de la présidence de leurs commissions et, en 1995, les représentants à majorité républicaine ont voté le non-renouvellement des mandats au-delà de trois exercices, soit six ans. C'est ainsi qu'à la suite des élections générales de novembre 2000, un certain nombre de présidents de commissions à la Chambre des représentants ont dû céder leur place, assurant un renouvellement régulier. Floyd Spence, alors président actif de la Commission des Forces armées, s'exprimant souvent sur les questions relatives au budget de la défense, était le principal représentant visé par cette réforme. Pour sa part, le Sénat n'a pas adopté la même mesure, et maintient un système permettant aux présidents de conserver leur poste tant qu'ils sont réélus et que leur parti demeure majoritaire à la chambre.

Les débats sur la politique étrangère des États-Unis ont été largement dominés par les luttes partisanes depuis la Seconde Guerre mondiale. Les Démocrates, favorables aux engagements extérieurs dans des opérations multilatérales et à une plus grande coopération internationale s'opposaient aux Républicains, plus concernés par la défense des intérêts américains, et sous certains aspects plus militaristes. Pourtant, comme le faisait remarquer justement Bob Dole en 1976, en soutenant la candidature de Gerald Ford contre Jimmy Carter, au cours du XXe siècle seuls des présidents démocrates ont engagé les États-Unis dans des conflits importants : Woodrow Wilson avec la Première Guerre mondiale, Franklin Roosevelt avec la Seconde Guerre mondiale, Harry Truman avec la Corée, John Kennedy avec le Vietnam, et Lyndon Johnson avec l'escalade de ce même conflit[25]. À l'inverse, les derniers présidents républicains, tout en conservant une attitude

25. Norman Podhoretz, « Strange Bedfellows : A Guide to the New Foreign-Policy Debates », *Commentary*, décembre 1999, p. 3.

ferme sur le devant de la scène internationale – Dwight Eisenhower ou Ronald Reagan avec l'Union soviétique, et George Bush avec l'Irak – n'ont pas engagé les forces armées américaines dans de tels conflits, orientant même le États-Unis vers la détente, avec Richard Nixon et Ronald Reagan. Au Congrès, les débats opposaient d'un côté les Démocrates favorables aux interventions extérieures et au multilatéralisme, et de l'autre les Républicains, privilégiant l'intérêt national.

À l'heure actuelle, ces débats ne sont plus simplement partisans, mais reposent sur des considérations plus complexes et de plus en plus souvent défendues par des initiatives bipartisanes. Les principaux arguments des opposants aux initiatives présidentielles concernent les pouvoirs donnés par la Constitution au Congrès, et le fonctionnement des processus de décision depuis leur proposition jusqu'à leur application. Les débats n'avaient pas cette teneur en temps de conflits ou de menace constante des intérêts américains, comme ce fut le cas pendant toute la durée de la Guerre froide. Il s'agit d'une orientation politique particulièrement marquée depuis le début des années 1990. En effet, comme nous l'avons vu, seul le *War Powers Act* de 1973 avait été l'occasion de tester les prérogatives du Congrès sur les questions de politique étrangère.

Parallèlement à cette évolution, la montée en puissance des pouvoirs locaux s'impose comme une solution de remplacement de l'autorité fédérale, incarnée par la Maison Blanche. Les États jouent un rôle de plus en plus influent, relayés par les gouverneurs, les sénateurs, et les représentants. Parmi ceux-ci, un petit groupe d'experts des relations internationales ou simplement d'élus intéressés par ces questions, Républicains comme Démocrates, occupent le devant de la scène, principalement au Congrès.

La généralisation des initiatives bipartisanes a eu comme effet immédiat de bloquer les initiatives présidentielles plus facilement encore que ce n'était le cas par le passé. En effet, le poids des résolutions proposées à la fois par des élus républicains et démocrates leur permet de s'imposer et de bénéficier d'une certaine crédibilité. Cependant, avec des groupes d'observations composés de parlementaires de différentes tendances, et faisant appel à des experts indépendants, les commissions du Congrès pourraient proposer des solutions en toute objectivité, qui ne heurteraient pas systématiquement à la Maison Blanche, mais au contraire viendraient apporter des éclaircissements ou des critiques constructives, aux options proposées par l'Administration. De plus, il est manifeste que les plus grands succès du Congrès au cours de ces dernières années ont été le fait d'initiatives bipartisanes, qui sont devenues un instrument essentiel du pouvoir législatif. En se rapprochant des départements, et donc de l'Administration, les opinions exprimées par les initiatives bipartisanes consolident la politique étrangère américaine, en proposant une meilleure communication entre les deux pouvoirs, essentielle pour mieux répondre aux impératifs extérieurs.

En revanche, par leur généralisation, les initiatives bipartisanes ont fait évoluer le débat entre le Congrès et la Maison Blanche vers un plus grand partenariat, défendant en priorité les intérêts américains. Il s'agit, pour le président, d'un moyen de s'assurer dans certains cas le support des membres du Congrès, comme ce fut le cas à l'occasion de la crise du Kosovo. En effet, malgré la majorité républicaine dans les deux chambres, le Sénat et la Chambre des représentants ont voté en faveur de l'intervention, laissant de côté les querelles de partis. Cependant, il peut également s'agir d'une arme à double tranchant pour le chef de l'Exécutif, car les résolutions partisanes, par leur autorité et leur représentativité des opinions du Congrès, sont difficilement discutables, et doivent forcément être prises en compte pour définir les orientations de la politique étrangère. L'autorité du Congrès, sa crédibilité et son influence sur la Maison Blanche sont sensiblement renforcées par les initiatives bipartisanes, qui illustrent parfaitement la montée en puissance du pouvoir législatif américain, et la nécessité de trouver un dialogue entre les deux pouvoirs, pour parvenir à définir une politique étrangère cohérente et représentative de l'opinion publique américaine, comme ce doit également être le cas en ce qui concerne les problèmes de politique intérieure[26].

L'adage qui veut que « le président propose et le Congrès dispose », tel qu'il a été défini par les Pères Fondateurs, semble avoir lentement glissé en matière de politique étrangère vers une proposition émanant du Congrès par le biais de ses experts, une consultation de la Maison Blanche, et en dernier recours les parlementaires qui conservent la possibilité de choisir. D'une certaine manière, la lecture de la Constitution est plus fidèle aujourd'hui qu'au temps de la présidence impériale, avec comme seule évolution notable, et pas des moindres, que la plupart des propositions sont formulées au Congrès, au sein de ces commissions puissantes et organisées. Dès lors, si l'équipe du président joue un rôle primordial dans la désignation des adversaires, elle ne peut se soustraire à la volonté du Congrès, ni aux prérogatives des parlementaires en matière de politique étrangère, donc de sécurité.

L'autre grande caractéristique de la formulation de la politique étrangère des États-Unis est l'existence d'institutions qui, par leur omniprésence et leur portée, n'ont pas d'équivalent à l'étranger et sont connues sous le nom de *Think tanks*, c'est-à-dire de groupes de réflexion. Les premiers instituts de recherche indépendants des pouvoirs publics ont été créés au début du XXe siècle, et leur nombre s'est accru de façon encore plus nette après la Première Guerre mondiale. Leur objectif était de se démarquer nettement des pouvoirs publics afin d'offrir une expertise neutre des questions qu'ils traitaient. Ils répondaient ainsi à l'une

26. Robert Zoellick, « Congress and the Making of US Foreign Policy », *Survival*, vol. 41, nº 4, hiver 1999-2000, p. 23.

des règles de la Constitution qui préconise l'accès de la société civile aux débats stratégiques, soit par le biais des lobbies, soit vers les *Think tanks*. C'est cette visibilité qui fait la spécificité du modèle américain, tandis que les centres de recherche ont progressivement pris de l'importance dans les autres démocraties, mais ne sont pas désignés de façon constitutionnelle comme un moyen d'ouverture en direction de la société civile.

Petit à petit, les autorités ont compris la nécessité de travailler conjointement avec ces instituts fortement représentés dans les médias, voire même de créer de nouvelles structures afin de se rapprocher des partenaires privés et du monde de la recherche. La première institution de type *Think tank* créée après la Seconde Guerre mondiale fut l'organisation qui porte désormais le nom de *RAND Corporation*. Elle est née du désir des cadres de la toute nouvelle armée de l'air américaine de définir des objectifs et de concevoir des projets pour leur nouveau corps d'armée. Pour éviter que le nouvel institut de recherche ne soit le produit d'un mode de pensée bureaucratique, on l'installa aussi loin que possible de Washington, à Santa Monica, en Californie. L'institut s'est d'abord démarqué par la qualité et l'objectivité de ses travaux de recherche sur la sécurité nationale. Progressivement, le Pentagone a créé plusieurs autres groupes de réflexion uniquement consacrés à la défense (RAND a ensuite trouvé d'autres parrains, publics et privés, dans des domaines très divers), entre autres l'Institut d'analyse des questions de défense et le Centre d'analyse de la Marine. Ces instituts de recherche ont des équivalents dans les sciences pures, dont deux instituts rattachés à l'Université de Californie : le laboratoire national de Los Alamos (fondé à l'origine en 1942 en vue de concevoir et de fabriquer la première bombe atomique) et le laboratoire national Lawrence Livermore (créé dix ans plus tard, à l'origine pour fabriquer des armes à base d'hydrogène). C'est donc en prenant appui sur les milieux scientifiques que les pouvoirs publics ont pu renforcer leur poids dans la recherche stratégique.

Ce qui a également compté dans l'élaboration et l'évolution de la politique étrangère américaine fut la création d'une multitude d'instituts de recherche répartis sur tout le territoire américain, certains étant rattachés à des entreprises privées ou à des syndicats, d'autres étant indépendants et d'autres enfin étant liés à de grandes universités, par exemple l'Université de Californie à Los Angeles (UCLA) et Stanford sur la côte Ouest ou Harvard et l'Institut de Technologie du Massachusetts (MIT) sur la côte Est. On a dit, de façon assez ironique, qu'il existe aux États-Unis un groupe de réflexion portant le nom de chaque permutation et combinaison possible des termes « étrangères, international, stratégique, mondial, recherche, politique, centre, institut et conseil ». Certains de ces groupes sont rattachés à des universités, d'autres sont financés par des fonds publics, et d'autres enfin servent les intérêts de sociétés privées qui participent à leur financement.

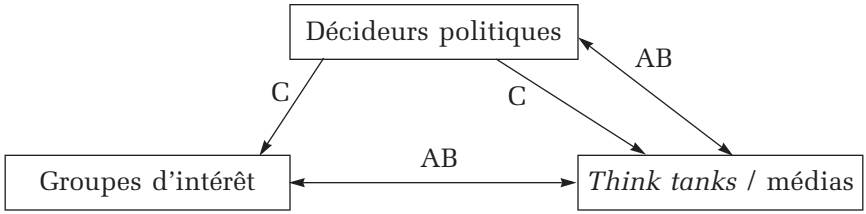
Les fonctions de ces organismes sont très diverses. Elles vont des travaux de recherche sur des problèmes régionaux et fonctionnels, tels que l'économie et les affaires militaires, à des travaux spécialement conçus pour sensibiliser l'opinion et obtenir l'appui des partis à des activités américaines à l'étranger, des idées et des orientations particulières. Par exemple, l'Association des Nations Unies est chargée d'expliquer aux populations la mission de l'ONU. On trouve également le Conseil atlantique, le Conseil du développement à l'étranger, l'Association de maîtrise des armements et nombre de conseils des affaires mondiales, qui sont des organismes répartis sur l'ensemble du territoire américain et composés de particuliers qui s'intéressent à la politique étrangère. Plusieurs autres groupes de réflexion spécialisés ont vu le jour, certains étant financés par des fonds publics, par exemple l'Institut de la Paix, qui se consacre à la recherche, et la Fondation nationale pour la démocratie (NED), qui contribue surtout à promouvoir la démocratie à l'étranger. De la NED sont issues quatre organisations : l'une est liée au parti républicain, l'autre au parti démocrate, la troisième aux syndicats et la quatrième aux entreprises. Et il existe bien d'autres organes chargés de défendre telle ou telle cause de politique étrangère, qui allient souvent un organe de recherche, des activités de sensibilisation de l'opinion et des initiatives visant à faire pression sur le Congrès.

Depuis de nombreuses années, les groupes de réflexion les plus influents en politique étrangère sont ceux de Washington. Ils s'intéressent tous beaucoup à la recherche et la plupart d'entre eux sont connus du public. Plusieurs se distinguent actuellement, notamment le Carnegie Endowment for International Peace, la RAND Corporation et le Council on Foreign Relations (CFR) à New York (RAND et ce dernier ont des bureaux à Washington), la Brookings Institution, le CSIS, l'American Enterprise Institute (très lié au monde des affaires), l'Institute for Policy Studies (connu pour ses positions progressistes), le Cato Institute et la Heritage Foundation (connus pour leur conservatisme).

Tous ces instituts ont leur terrain de prédilection ou leur expertise particulière. Certains sont associés à un parti sur l'échiquier politique, d'autres mettent un point d'honneur à ignorer les lignes partisanes ou sont tout simplement apolitiques. Certains se concentrent sur les publications et font en sorte que leurs chercheurs s'expriment dans les médias, d'autres se spécialisent dans les conseils auprès des membres du Congrès. Certains enfin essaient d'influencer le gouvernement en place et d'autres encore englobent toutes ces activités. Tous s'intéressent aux idées et, étant donnée la nature de la politique étrangère, veulent avoir un effet direct ou indirect sur le pouvoir. Tous jouent un rôle de sensibilisation auprès soit du public soit de l'élite, c'est-à-dire des chefs de file de diverses activités, dans les secteurs privé et public.

Les *Think tanks* participent aux débats sur les questions internationales, et leurs opinions sont reprises dans les médias. Ainsi, plus ils sont repris, plus ils deviennent attractifs, à la fois pour les

décideurs et pour les entreprises susceptibles de financer leurs travaux. Il est en effet possible pour les groupes d'intérêt de se servir de leur participation aux activités des *Think tanks* pour influencer les décisions politiques, les médias venant leur apporter une visibilité plus grande. Ainsi, le schéma mettant en présence les décideurs politiques, les groups d'intérêt et les *Think tanks* (relayés par les médias) s'établit comme suit :



A : Information B : Influence-position C : Encadrement

Pour l'année 2001, il convient de s'attarder sur la place occupée par les *Think tanks* les plus importants, de par leur présence dans les médias. À ce titre, il est intéressant de faire la distinction entre l'avant- et l'après-11 septembre, certains instituts se retrouvant sur le devant de la scène, tandis que d'autres sont restés plus en retrait. La liste au haut de la page suivante nous offre un panorama général de la visibilité des *Think tanks*, et de leur place dans les médias après le 11 septembre. En se concentrant sur cette période, il convient de noter que les médias ont plus généralement fait appel à des institutions réputées pour leur intégrité et la qualité de leurs analyses, comme la Brookings Institution ou le CSIS.

En rassemblant les différents *Think tanks* en fonction de leurs orientations politiques, et des opinions qu'ils défendent, on parvient à établir le tableau au bas de la page suivante.

Ce tableau nous indique clairement dans quelle mesure les *Think tanks* défendant des idées politiques proches de celles de l'administration ont fait l'objet d'une plus grande visibilité dans les médias, tandis que les instituts proches des idées plus de « gauche » ont été moins sollicités, et ce tout particulièrement après les attentats du 11 septembre[27]. Par ailleurs, les instituts plus neutres ont été davantage plébiscités, dans une période marquée par un besoin de passer sous silence les luttes partisanes.

27. Cela pourrait être attribué à l'appel à « l'union sacrée » formulé par le sénateur démocrate Carl Levin, qui s'est imposé pour réduire toute velléité de critiques à l'encontre de la politique suivie par l'administration Bush, en particulier dans la conduite des opérations extérieures. Dès lors, ces *Think tanks* ne pouvaient apporter d'expertise susceptible d'être reprise par des décideurs politiques.

Visibilité des *Think tanks* dans les médias en 2001

Rang (ap.11/09)	*Think tank*	Orientation politique	Interventions dans les médias	Dont ap.11/09
1 (2)	Brookings Institution	Centre	3 753	1 328 (35 %)
2 (6)	Cato Institute	Conservateur	2 364	552 (23 %)
3 (5)	Heritage Foundation	Conservateur	2 044	537 (28 %)
4 (1)	National Bureau of Economic Research	Centre	1 901	1 594 (84 %)
5 (8)	American Entreprise Institute	Conservateur	1 804	392 (22 %)
6 (4)	Council on Foreign Relations	Centre	1 570	734 (47 %)
7 (3)	Center for Strategic and International Studies	Conservateur	1 525	773 (51 %)
8 (7)	RAND Corporation	Centre droit	1 124	448 (41 %)
9 (22)	Family Research Council	Conservateur	1 121	83 (7 %)
10 (9)	Carnegie Endowment	Centre	1 081	389 (36 %)
11 (16)	Urban Institute	Centre gauche	1 077	136 (13 %)
12 (12)	Economic Policy Institute	Gauche	829	192 (23 %)
13 (15)	Hudson Institute	Conservateur	767	140 (18 %)
14 (20)	Citizens for Tax Justice	Gauche	504	95 (19 %)
15 (10)	Center for Defense Information	Gauche	498	238 (48 %)
16 (21)	Center on Budget and Policy Priorities	Gauche	490	85 (17 %)
17 (11)	Hoover Institution	Conservateur	471	210 (45 %)
18 (13)	Manhattan Institute	Conservateur	431	148 (34 %)
19 (24)	Center for Public Integrity	Gauche	380	53 (14 %)
20 (25)	Competitive Entreprise Institute	Conservateur	370	34 (9 %)
21 (17)	Washington Institute for Near East Policy	Centre droit	369	133 (36 %)
22 (14)	Institute for International Economics	Centre	368	143 (38 %)
23 (19)	Freedom Forum	Centre	348	143 (39 %)
24 (18)	Institute for Policy Studies	Gauche	336	129 (38 %)
25 (23)	Progressive Policy Institute	Centre	298	64 (21 %)

Visibilité des idées politiques dans les médias, par le bais des *Think tanks*

Orientations politiques	Interventions dans les médias	Dont après 11/09
Conservateurs – Droite	12 390 (48 %)	3 526 (40 %)
Centre	9 319 (36 %)	4 355 (49 %)
Gauche	4 114 (16 %)	928 (11 %)
Total	25 823	8 809

Deux éléments particulièrement importants caractérisent les groupes de réflexion sur la politique étrangère américaine. Tout d'abord, beaucoup sont soucieux de réunir des représentants de diverses professions (l'université, le monde des affaires et la fonction publique et, dans la fonction publique, l'Exécutif et le Législatif) au sein de groupes de discussion sur des thèmes et des choix politiques divers. Mais ces activités n'ont pas pour unique fonction d'échanger des informations ou de formuler les idées les plus brillantes. Elles servent aussi à rallier des partisans à ces politiques et, de façon encore plus large, à dégager, dans la mesure du possible, un consensus sur les points suivants : quels sont les problèmes les plus importants, en quoi les points de vue divergent-ils et quelle devrait être l'attitude des États-Unis ? C'est en cela que les groupes de pression fonctionnent comme des armes secrètes. Ils réunissent des représentants des secteurs public et privé, du Congrès et de l'Exécutif, qui participent tous à l'élaboration de la politique des États-Unis et dont les points de vue et les fonctions varient. Lorsque ce mélange de personnalités et d'opinions fonctionne correctement, il contribue à forger un élément essentiel à l'élaboration de la politique étrangère américaine, l'alliance bipartisane. Comme l'ont constaté tous les gouvernements et toutes les sessions parlementaires, et comme nous l'avons noté dans le cas du Congrès, c'est lorsqu'une approche bipartisane peut être trouvée qu'une politique a les meilleures chances d'aboutir, tant sur le plan national qu'extérieur.

Les *Think tanks* rassemblent un grand nombre de talents dans lesquels l'Exécutif ou le Congrès peuvent puiser. Ils offrent en outre un refuge idéal aux responsables des pouvoirs publics qui ont quitté leurs fonctions et veulent rester dans la politique étrangère afin d'acquérir des idées nouvelles tout en mettant à la disposition des projets de recherche entrepris par les instituts de recherche les connaissances acquises au service de l'État. Presque uniquement américain, ce mouvement de va-et-vient des responsables qui changent souvent de poste avec des confrères des groupes de réflexion contribue beaucoup à l'innovation dans la fonction publique et au ralliement des responsables des pouvoirs publics aux grandes orientations de la politique étrangère américaine.

Peu nombreux sont les hauts responsables de la politique étrangère et de la sécurité nationale qui ne sont pas au préalable passés par un groupe de réflexion, qu'ils y aient travaillé comme adjoints, écrit dans leurs publications ou encore participé à des groupes d'études et à des réunions. Madeleine Albright, secrétaire d'État de l'administration Clinton, a dirigé l'un de ces instituts, le Center for National Policy. Richard Butler, ancien chef de l'UNSCOM, est aujourd'hui chercheur au Center on Foreign Relations à New York. Anthony Lake a fait partie du Carnegie Endowment for International Peace entre 1972 et 1973 avant d'être nommé au Département d'État en 1977 et de diriger le National Security Council (NSC) lors de la première présidence

Clinton. Condoleezza Rice, en charge du NSC au sein de l'administration Bush a quant à elle fait partie de plusieurs *Think tanks* avant d'entrer au gouvernement : Carnegie, RAND et le National Council for Soviet and East European Affairs. Edward Derejian, ancien Assistant for Middle East Affairs de l'administration Bush père, a lui pris la direction, après son passage dans l'administration, du James Baker Institute. Strobe Talbott, secrétaire d'État adjoint de la seconde administration Clinton, dirige désormais la Brookings Institution à laquelle appartiennent également William Quandt (ancien membre du NSC et de la RAND), Martin Indyk (ancien ambassadeur américain en Israël, ancien Assistant Secretary of State de Clinton, ancien Special Assistant to the President for Near East and South Asian Affairs, ancien membre du NSC, et ancien membre du Washington Institute for Middle East Affairs résolument pro-israélien), Stephen Hess (ancien représentant américain à l'ONU et conseiller du président pour les affaires urbaines), Philip Gordon (ancien directeur des affaires européennes au sein du NSC, et ancien membre de l'International Institute for Strategic Studies) ainsi que James Goodby (ancien diplomate et responsable des négociations de désarmement nucléaire de l'administration Clinton). Enfin, Richard Haass, conseiller du secrétaire d'État Colin Powell, était auparavant directeur de la Brookings Institution.

Le CATO Institute compte quant à lui parmi ses équipes de recherche Edward Hudgins (ancien expert en économie au sein du Joint Economic Committee du Congrès et ancien membre de l'Heritage Foundation) et Ivan Eland (ancien inspecteur du Congrès sur les questions de renseignement).

L'Aspen Institute, qui s'est donné pour but de rapprocher les mondes des affaires et de la politique pour former un forum de réflexion international réunissant ceux qui sont considérés comme les réels décideurs, compte parmi ses membres actuels Madeleine Albright mais aussi Raymond Barre, Henry Kissinger et Cyrus Vance. Ce centre, disposant de locaux situés à Berlin, est considéré comme l'un des plus atlantistes dans ses travaux.

Le Carnegie Endowment for International Peace, l'un des plus prestigieux *Think tanks* américains accueille Robert Kagan (éditorialiste et ancien fonctionnaire du Département d'État spécialisé dans les relations inter-américaines et auteur du célèbre ouvrage *La puissance et la faiblesse*[28]), Alexander Pikayev (ancien directeur de la section sur le contrôle des armements au sein de l'Académie des Sciences de Russie, ancien conseiller de la Douma sur ces questions) et Joseph Cirincione (ancien *staff-member* de la Commission des Forces armées de la Chambre des représentants et du Government Operations Committee, ancien adjoint du directeur au sein de la U.S. Information Agency).

---

28. Robert Kagan, *La puissance et la faiblesse : les États-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial*, Paris, Plon, 2003.

Le Center for Defense Information (CDI) est dirigé par Bruce Blair, qui a fait partie pendant treize ans de la Brookings Institution. Auparavant, il avait servi au sein de l'armée américaine en tant qu'officier au sein du centre de commandement des missiles balistiques. Mais le CDI compte également parmi son équipe le général Charles Wilhelm (ancien chef d'état-major pour le Commandement Sud, ancien directeur du Corps des Marines) ainsi que le général Anthony Zinni (ancien chef du Commandement central américain, ancien négociateur spécial du président Bush pour la question du conflit israélo-palestinien, ancien général chargé de la protection des Casques Bleus lors de l'opération United Shield en Somalie et commandant en chef de l'opération Restore Hope).

La valeur des instituts de recherche se mesure également par le fait qu'ils sont quasiment tous exemptés d'impôts, que ce soit sur les revenus tirés de leurs activités ou sur les contributions de particuliers ou d'organismes philanthropiques. En d'autres termes, l'État fédéral américain, conscient de l'avantage d'ouvrir le débat stratégique, subventionne les groupes de réflexion. Ainsi, le rôle accru des groupes de réflexion dans la politique étrangère américaine et dans la sécurité nationale répond naturellement à l'approfondissement de l'engagement des États-Unis sur la scène internationale au cours des cinquante dernières années. Il contribue à former les dirigeants des États-Unis, façonne les politiques futures (au-delà de celles du gouvernement en place dans lequel les éléments extérieurs ne peuvent jouer qu'un rôle limité), pousse le Congrès à intervenir, sollicite le concours de professionnels d'horizons divers intéressés par la politique étrangère et sensibilise l'opinion publique. Les groupes de réflexion sont devenus indispensables à la politique étrangère et au rôle des États-Unis à l'étranger.

Par exemple, dans le cas des questions stratégiques sur le Moyen-Orient, les analystes des différents *Think tanks* sont sollicités par les commissions du Congrès dans le cadre d'auditions d'experts, travaillent parfois conjointement avec les équipes de l'administration, et offrent à l'opinion publique une plus grande visibilité du débat stratégique en multipliant les analyses dans les médias. C'est par ce biais qu'ils décryptent la politique étrangère, et l'influencent en ouvrant de nouvelles pistes de réflexion. Ainsi certains travaux, comme ceux de Laurent Murawiec, chercheur français travaillant alors à la RAND Corporation, ont ouvert des dossiers faisant ensuite l'objet de diverses appréciations[29]. Mais il est également possible que des instituts étrangers participent au débat américain. Ce fut le cas en 2003 avec l'Institute of International and Strategic Studies (IISS) à Londres, qui a rendu public un rapport accablant le régime irakien sur la question

29. Les travaux de Laurent Murawiec auxquels il est ici fait allusion concernent les relations entre les États-Unis et l'Arabie saoudite.

des armes de destruction massive, sujet depuis à de multiples critiques qui éclaboussèrent le gouvernement de Tony Blair. Dans certains cas, les *Think tanks* alimentent en effet le débat stratégique avec des travaux ensuite examinés au plan politique, et dans d'autres circonstances ce sont les autorités qui influencent les travaux des centres de recherche en fonction de leurs besoins. C'est évidemment le cas quand les positions politiques des *Think tanks* sont proches des sphères du pouvoir, comme le Cato Institute, la Heritage Foundation ou le Hudson Institute, qui ont vivement défendu les orientations de l'administration Bush en matière de politique étrangère et de lutte contre le terrorisme.

LES ÉCOLES DE PENSÉE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ

La fin de la Guerre froide a amplifié un débat épistémologique qui semble intarissable et insoluble sur les phénomènes liés à la sécurité. Ce débat, vraisemblablement à l'origine des difficultés à prévoir la fin de l'antagonisme Est-Ouest et à expliquer l'émergence de nouveaux acteurs des relations internationales, remet tout en question. Ainsi, la définition exacte et précise du terme de sécurité ne fait même pas l'objet d'un consensus. C'est la raison pour laquelle il est ici nécessaire de rappeler les différentes écoles en matière de sécurité, et l'influence qu'elles peuvent avoir, notamment aux États-Unis, mais de façon plus générale dans les démocraties occidentales.

Le terme « sécurité » en lui même n'a pas de signification précise. L'élément idéologique contenu dans la notion de sécurité en ferait, au même titre que la puissance, la justice, la paix, l'égalité, l'amour, la liberté, un concept essentiellement contesté. Bary Buzan nous propose d'ailleurs une liste comportant treize définitions du concept ce qui démontre bien que l'idée de la sécurité est loin de faire l'unanimité. La sécurité peut signifier pour certains l'absence de guerre, pour d'autres, la poursuite des intérêts nationaux, la protection de valeurs fondamentales, la capacité de survie, la résistance à l'agression, l'amélioration de la qualité de vie, le renforcement des états, l'éloignement des menaces ou l'émancipation de l'être humain[30]. Charles-Philippe David affirme qu'une « majorité de spécialistes s'entendent pour dire qu'il faut un minimum de trois paramètres dans toute tentative de définition de la sécurité : elle doit impliquer pour toute communauté la préservation de ses valeurs centrales, l'absence de menaces contre elle et la formulation d'objectifs politiques » et, dans ce cadre, il propose la définition suivante de la sécurité : « l'absence de menaces militaires

30. Barry Buzan, *People, States and Fear : An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era*, 2e éd., Boulder, Lynne Rienner, 1991, p. 7.

et non militaires qui peuvent remettre en question les valeurs centrales que veut promouvoir ou préserver une personne ou une communauté, et qui entraînent un risque d'utilisation de la force[31] ». Cette définition semble refléter les tendances contemporaines qui tentent de s'éloigner des interprétations plus restrictives du concept et visant à apporter des éléments de réponse de type : quelle est la nature de la sécurité (et de l'insécurité) ? À quel objet la sécurité fait-elle référence ? Qui en assume la responsabilité ? Quels sont les moyens d'assurer la sécurité ? Les bouleversements induits par la fin de la Guerre froide ont justifié un repositionnement par rapport aux questions de sécurité. La sécurité devient tous azimuts selon des développements survenus sous quatre aspects. Par ailleurs, le concept de sécurité tend à s'approfondir, de la sécurité étatique traditionnelle vers la sécurité des groupes et des individus. La sécurité se tourne peu à peu vers les institutions régionales, internationales ou supranationales, en tentant de concrétiser l'idée de sécurité collective. Elle s'élargit, de la sécurité militaire traditionnelle vers la sécurité politique, économique, sociale ou environnementale, alimentaire, et finalement se pose dans ce contexte en évolution la question de la responsabilité politique de la sécurité, ne semblant plus exclusivement du ressort de l'État, mais impliquant vraisemblablement d'autres acteurs tels que les institutions internationales, les organes politiques régionaux ou locaux, les organisations non gouvernementales ou les organisations militaires privées. Comme le souligne Dominique David, la notion de sécurité s'est progressivement étendue « à tel point que le citoyen de nos États ignore souvent comme nos sociétés se mobilisent pour cette sécurité, la lui assurant, par exemple dans les villes, à un degré tout à fait inédit dans l'histoire. L'obsession de la garantie contre l'avenir, du gouvernement anticipé du futur, s'installe désormais comme référence de la plupart des discours politique. Il ne s'agit plus de transformer le monde mais de l'assurer. Il ne s'agit plus d'imaginer l'avenir mais de le contraindre[32] ». Comme l'objet étudié n'est pas compris de la même façon par les différents experts, il n'est pas étonnant de retrouver dans la littérature spécialisée une multitude d'études et d'analyses reliées au concept de sécurité faisant état d'opinions fort diversifiées et souvent divergentes. D'où la nécessité de répertorier ci-après les différentes écoles de pensée.

L'école réaliste : L'école réaliste estime que la sécurité repose essentiellement sur la survie de l'État dans un système westphalien plus ou moins anarchique, où les dimensions militaires et stratégiques demeurent prédominantes en raison des vulnérabilités et des menaces qui guettent tous les États. Dans ce cadre, la garantie de l'autonomie

---

31. Charles-Philippe David, *La guerre et la paix, approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, p. 30-31.
32. Dominique David, *Sécurité : l'après-New York*, Paris, Presses de Siences Po, 2002, p. 10.

et de l'espace territorial demeure une question de rapports de force, et la sécurité nationale prime sur le reste. La conception réaliste a tendance à considérer la sécurité comme un dérivatif de la puissance. Dans leur expression la plus traditionnelle, les arguments des réalistes gravitent autour d'un vison parfois trop étato-centrée, traitant des questions de la sécurité principalement par leurs rapports avec le domaine militaire. La sécurité, pour les réalistes, est identifiée à la paix et à la prévention des conflits par l'exploitation de moyens militaires (par exemple les politiques de dissuasion, le contrôle des armements ou le bouclier antimissile).

Loin de rester sur des positions immuables, la pensée réaliste a tout de même évolué à la lumière des bouleversements politiques post-Guerre froide. Il n'y a donc pas une théorie réaliste mais bien des théories réalistes propagées notamment sous les vocables de réalisme classique, néoréalisme, structuro-réalisme, réalisme coopératif et ethno-réalisme. Malgré les diverses tendances du courant réaliste, la sécurité y est encore largement perçue dans sa définition la plus traditionnelle et stricte, mettant principalement en jeu les questions militaires et les impératifs étatiques. L'État est dans ce cadre un acteur rationnel n'agissant qu'au nom de son intérêt national afin de se prémunir des agressions inévitables qui surgissent d'un système international anarchique.

L'école libérale : Les libéraux, reconnaissant la primauté de l'État estiment pour leur part que la sécurité est un dérivatif de la paix plutôt que de la puissance. Le programme de recherche libéral est surtout connu pour son insistance sur les vertus de l'ordre économique, démocratique et institutionnel, et ses adeptes font porter l'essentiel de leurs réflexions sur la paix démocratique, la paix économique et la paix institutionnelle. La conception libérale repose sur les postulats suivants : il existe une multiplicité d'acteurs dans le système international, et les multinationales, les organisations internationales, les fondations, les terroristes comptent autant, et parfois davantage que les États ; ces acteurs sont, en règle générale, rationnels et calculateurs, mais ils visent une multiplicité d'objectif ; les relations internationales, et tout spécialement l'économie politique internationale, permettent à chacun de bénéficier des échanges internationaux, qui sont en général à somme non nulle.

Cette école de pensée prône l'élargissement de la définition de la sécurité à des facteurs autres que strictement militaires tels que l'impact des institutions, de l'économie ou de la démocratie. Les acteurs non étatiques voient leur importance et leur influence soulignées dans un paradigme transnational, qui expliquerait mieux que le traditionnel paradigme interétatique la dynamique des rapports internationaux et l'analyse du concept de sécurité. Les attributs libéraux (une économie de marché, les vertus de la démocratie, l'utilité déclinante de la guerre et les bénéfices de la coopération) favorisent la sécurité et, dans cette veine, l'accent particulier mis sur les institutions (qui contribueraient à l'élaboration de normes et au fonctionnement

des comportements étatiques) a donné naissance au courant néolibéral. Selon Charles-Philippe David « l'école libérale estime que ce sont les *low politics*, en particulier les dimensions non militaires, qui définissent l'agenda [*sic*] de la sécurité et rendent incontournables la coopération entre États autant que l'apport des acteurs non étatiques[33] ». Les principales recherches du courant libéral portent justement sur la paix démocratique, les institutions, et la théorie des gains.

La synthèse néoréaliste / néolibérale : Une synthèse des paradigmes réaliste et libérale semble s'opérer depuis une dizaine d'années, une synthèse qui véritablement dominerait le champ des études de sécurité. Ce rapprochement couronnerait en fait l'approche rationnelle des études de sécurité, une approche caractérisée par son insistance sur la vision westphalienne du monde et sur l'état, et sur ses intérêts comme principaux objets de recherche. Cette synthèse n'est pas nécessairement confirmée par tous les chercheurs mais il n'en demeure pas moins que les courants réalistes et libéraux partagent en général la même vision du monde.

Les approches réflexives : Malgré leurs efforts visant à élargir le concept de sécurité, les courants réalistes et libéraux sont toujours fortement centrés sur l'État, sur le quoi et le pourquoi. Les courants critiques visent plus à approfondir le concept de sécurité en se questionnant sur le sujet même de la sécurité, sur le qui et le comment. Charles-Philippe David définit la perspective des sécuritaires critiques, qui partagent selon lui trois idées fondamentales : ils rejettent unanimement les discours rationnels et objectifs sur la sécurité ; ils mettent sérieusement en doute la capacité de l'État à assurer la véritable sécurité, soit celles des individus ; ils définissent l'objet de la sécurité comme étant la survie, le bien-être et l'émancipation humaine et non étatique. Les critiques empruntent toutefois des avenues différentes pour présenter et expliquer leurs conceptions. Les dogmes académiques sont transgressés, les recherches ne sont pas motivées par cette quête de la vérité, et les post-modernes sont souvent critiqués pour leur manque d'hypothèses et de propositions vérifiables en accord avec les méthodes de recherche propres aux sciences sociales

Le constructivisme : La nature exacte du constructivisme ne fait pas l'objet d'un consensus. Est-ce une école, un paradigme ou une mode ? Personne ne sait trop comment définir l'approche constructiviste. Cette perspective analytique a fait son entrée dans le monde des études de sécurité au début des années 1990 mais était déjà largement discutée dans les années 1960, notamment dans les disciplines de la

33. Charles-Philippe David et Jean-Jacques Roche, *Théories de la sécurité*, Paris, Montchrestien, 2002.

sociologie et de la psychologie. Il faut donc voir les perspectives constructivistes sur la sécurité comme issues des hypothèses du constructivisme social. Le postulat de base qui rassemble les diverses approches constructivistes gravite autour de la construction sociale de la réalité et de la notion d'intersubjectivité. Selon Dominique David, la thèse toute simple du constructivisme est que les idées et les normes amènent la réalité et non l'inverse, accordant ainsi une place prépondérante aux compréhensions et aux représentations que les agents sociaux se font du monde. En ce qui concerne les questions de sécurité, les constructivistes s'affairent donc entre autres à comprendre la relation entre le monde des idées et le monde matériel dans les institutions de sécurité ; selon David, « le constructivisme peut être un apport précieux à l'évolution de la sécurité dans la mesure où il justifie, voire encourage, toute entreprise de remise en question des idées reçues dans la conduite des politiques et dans les choix stratégiques. Sa principale découverte est qu'il est alors possible de redéfinir les normes de comportement dans les rapports de sécurité internationaux. »

L'école de Copenhague : Le positionnement des travaux de l'école de Copenhague dans le spectre de la recherche sur les questions de sécurité ne fait pas l'objet d'un consensus. Les compromis ontologiques et épistémologiques des chercheurs de cette école sont probablement à l'origine du débat sur le positionnement de leurs travaux. Un important concept de l'école de Copenhague est le processus de sécurisation. Le couple politique-sécurité a été défini par ses chercheurs, Buzan, Waever et de Wilde. Selon eux, le politique ou le processus de politisation est une question relevant de la politique publique, requérant des décisions et des allocations de ressources gouvernementales ou plus rarement une gouvernance commune[34]. La sécurité ou le processus de sécurisation est définie comme étant une question relevant d'une menace existentielle qui nécessite des mesures d'urgence et qui justifie des actions inscrites à l'intérieur des procédures politiques normales, brisant ainsi légitimement les règles institutionnalisées. Ainsi le processus de sécurisation peut être vu comme une version extrême du processus de politisation. La notion de *speech act* est également importante dans la mesure ou « pour qu'il y ait processus de sécurisation, une menace ou une vulnérabilité, doit être reconnue par un acteur comme menace existentielle à un objet de référence » dans le cadre d'un processus intersubjectif qui présuppose évidemment l'existence d'un acteur, d'une sphère publique et d'une audience.

Dès lors, la sécurité n'est plus strictement militaire mais s'adresse également aux secteurs politique, économique, social et environnemental.

---

34. Barry Buzan et Ole Waever, *Regions and Powers : The Structure of International Security*, Cambridge University Press, 2004.

La problématique essentielle qui ressort de cette rapide analyse porte sur la capacité pour l'État d'assumer ses « nouvelles responsabilités » depuis la fin de la Guerre froide face aux nouvelles menaces et vulnérabilités. La vision classique du fonctionnement de l'« État contrôleur » autour de laquelle tout s'oriente à partir d'un « extérieur » et d'un « intérieur » semble remise en cause. Elle s'opposerait donc à la nécessité de maintenir une armée régulière (une force du dehors) pour défendre la nation de ses ennemis et d'une force publique de dedans pour la mettre à l'abri d'imprudentes exagérations de ses amis, que Jacques de Guibert avait mis en évidence dans un essai publié en 1772. Selon Guibert, les responsabilités de la force publique du dedans sont la conservation de la liberté publique et le maintien des lois alors que la responsabilité de l'armée est de protéger l'État contre des ennemis du dehors. Jacques de Guibert place donc une frontière assez nette entre le dedans et le dehors, et entre les outils correspondants (la police et l'armée) ; « il n'y a des rapports, soit inévitables, soit nécessaires entre la force publique du dehors et celle du dedans. Mais il est à craindre, si on rend l'union entre elles trop habituelle et trop intime, que la discipline de l'armée ne soit sans cesse détériorée par ce mélange ! S'il n'y a pas d'union entre elles, il est à craindre aussi qu'il y ait rivalité, jalousies, germe de discordes et de troubles, et au milieu de cela, conflits ou suspension d'action dans les deux parties de la force publique ![35] »

Ainsi Jacques de Guibert prévoyait des forces du dehors et des forces du dedans avec certes des relations entre elles mais avec des domaines de responsabilités bien délimités et mutuellement exclusifs. Cette vision classique du concept de sécurité semble remise en cause par un bon nombre d'analyses qui considèrent que cette relation ne correspond plus à la réalité contemporaine.

L'intérêt soudain que suscitent les menaces asymétriques au sein de la communauté stratégique internationale est porteur d'un nouveau questionnement sur le rôle traditionnel de l'armée. On érige donc de nouveaux scénarios catastrophes où les menaces dites asymétriques telles que des attaques nucléaires, bactériologiques et chimiques par des groupes non étatiques pourraient constituer des événements tellement probables à court terme que l'armée doit pouvoir réinvestir le champ de l'« intérieur » dans des domaines habituellement confiés aux forces policières pour contrer ces asymétries qui vraisemblablement ne pourront être efficacement contrées par les forces du dedans. L'émergence d'un environnement stratégique « post-post-Guerre froide » se caractériserait par un évanouissement des menaces traditionnelles et par l'apparition de nouveaux risques. Ainsi selon Manuel Castells, « l'idée nouvelle de la sécurité collective mondiale, apparue pour la première fois avec la guerre du Golfe face à la menace, ressentie par

35. Jacques de Guibert, *Essai général de tactique*, Paris, 1772.

tous, portant sur les réserves pétrolières du Proche-Orient, suppose une relation symbiotique entre les forces armées les plus compétentes, les financiers des opérations militaires et les envolées théoriques au nom du monde civilisé. La mission des forces armées n'est plus d'assurer la domination d'une superpuissance, mais d'agir en gendarme collectif d'un ordre mondial branlant, contre des menaces potentielles et imprévisibles[36] ». S'il n'y a plus d'ennemi désigné, il faudrait donc redéfinir la raison d'être des forces armées et les rôles qui leur sont confiés.

36. Manuel Castells, *L'ère de l'information, tome 3, fin de millénaire*, Paris, Fayard, 1999.

PARTIE 2

Les effets de l'asymétrie sur le puissant

CHAPITRE 4

Les atouts du faible

Quand je fais de la surprise une règle, l'ennemi s'attend à une surprise ; je l'attaque alors selon la règle. Quand je fais de la règle une surprise, l'ennemi s'attend à une attaque selon la règle ; je l'attaque alors par surprise.

Li Shimin

Contre ceux qui sont experts dans l'art d'attaquer, un ennemi ne sait pas où se défendre ; contre les experts de la défense, l'ennemi ne sait pas où attaquer.

Sun Zi

Si l'on s'en tient aux rapports de force classiques, personne n'est aujourd'hui en mesure de rivaliser avec l'hyperpuissance américaine, comme personne n'était en mesure de rivaliser avec la puissance romaine après la destruction de Carthage. Sur un plan strictement militaire, mais c'est souvent également le cas dans d'autres domaines, la notion d'empire est donc quantitative. C'est d'ailleurs à partir des estimations des forces de l'adversaire que les budgets de défense sont généralement adoptés, que de nouveaux programmes sont mis en place, et que certains États se sont lancés dans de véritables courses aux armements afin de combler leur retard ou de creuser l'écart avec leurs poursuivants directs. Pendant la Guerre froide, l'obsession des dirigeants des deux camps était de connaître les capacités de l'adversaire, afin de faire des choix en conséquence pour anticiper un possible affrontement. Le rapport de force était présenté sous la forme de deux listes placées l'une à côté de l'autre, sans qu'aucun paramètre autre que quantitatif ne soit véritablement mis en avant. Au nombre de chars des forces du Pacte de Varsovie répondaient ceux de l'OTAN, les mêmes remarques concernant également le nombre d'hommes, d'avions de combat, et de forces navales. Plus étonnant encore, les forces nucléaires étaient elles-mêmes aussi présentées sous la forme de deux listes, comme si elles avaient pu faire l'objet d'une utilisation en chaîne. La conséquence directe de ces rapports de force fut la course aux armements la plus importante et la plus absurde de toute l'histoire.

Si de telles considérations étaient légitimées par le fait que la stratégie de l'adversaire était prévisible et ses intentions connues, elles sont aujourd'hui totalement dépassées. D'ailleurs, de façon plus fréquente au cours des années 1990 que par le passé, les forces armées se sont retrouvées dans des situations où les chiffres dont elles disposaient ne traduisaient pas la réalité du terrain. Ainsi, l'armée irakienne fut présentée en 1990 comme quatrième armée du monde, ce qui supposait que les affrontements seraient délicats, la victoire incertaine, et qu'il fallait par conséquent déployer des forces en grand nombre afin d'éviter toute déroute. En fait, les estimations semblaient assez éloignées de la réalité. Les Irakiens disposaient effectivement, en nombre, d'une armée puissante, mais de multiples paramètres tels que l'entraînement, le niveau de performance des armes employées, la motivation des troupes et les choix tactiques de l'état-major avaient été totalement ignorés des techniques analytiques de calcul. La capacité de résistance irakienne a ainsi été quelque peu surestimée. À l'inverse, et c'est nettement plus grave, d'autres groupes armés ont sans doute été sous-estimés. Ce fut le cas lors de l'assaut des forces spéciales américaines à Mogadiscio en 1993, qui s'est soldé par une déroute et la perte de 18 hommes, dans ce qui était prévu comme une opération éclair contre un adversaire disposant de moyens extrêmement

limités[1]. De la même manière, les forces armées russes, semblant avoir sous-estimé la capacité de résistance des combattants tchétchènes, s'embarquèrent dans un bourbier qu'elles n'avaient pas prévu. Plus récemment, les forces de la coalition américano-britannique occupant le territoire irakien ont mal jugé les groupes armés multipliant les attaques de guérilla contre les unités, malgré l'effet d'annonce de fin des hostilités le 1er mai 2003.

De par l'absence de moyens conséquents, le faible dispose d'une invisibilité qui, si elle est savamment utilisée, peut lui permettre de frapper par surprise, et sans craindre de représailles trop importantes. Ainsi, là où un État ou un groupe armé organisé et défini géographiquement s'exposent à la riposte de l'empire, des acteurs isolés sont susceptibles de rester dans l'anonymat, sans que leur existence ne soit remise en cause.

À l'inverse du fort, qui ne peut pas retenir grand chose de ses expériences menées avec succès, le faible enrichit sa réflexion à chaque nouvelle tentative. De façon encore plus nette, il est possible d'affirmer que, consécutivement à ses victoires, l'empire se sent de plus en plus invulnérable, imaginant de moins en moins pouvoir faire l'objet d'attaques lui faisant défaut. De son côté, le faible apprend à travailler dans l'ombre, à épier les moindres réactions de son adversaire, attendant le moment propice pour pouvoir attaquer dans les meilleures conditions. C'est toujours le faible qui engage les opérations en premier, le fort se contentant de réagir, et de frapper à un moment que son adversaire a déjà anticipé. Par exemple, le succès quelque peu relatif de la traque du réseau Al-Qaida en Afghanistan s'explique simplement par le fait que les terroristes savaient où les forces armées américaines allaient frapper, et ont donc choisi de se disperser. C'est ce qui nous permet de mieux comprendre le maigre butin découvert à Tora Bora, pourtant reconnu comme le centre névralgique du réseau terroriste, et qui s'est finalement avéré être une montagne creusée de quelques tunnels dans lesquels ont combattu jusqu'au bout une poignée de fanatiques.

Enfin, le faible ne se voit pas de façon aussi nette que le fort dans l'obligation de répondre à la question « Avec ou contre nous ? ». Représentant un enjeu de moindre importance, il lui est possible de disparaître des centres d'intérêt de l'empire, ce qui lui offre la capacité de mettre sur pied ses activités sans se faire remarquer. Au plus faible est donc associée une plus grande liberté d'action, rançon des moyens moindres et d'une ambition limitée.

---

1. Le roman *Black Hawk Down*, adapté au cinéma (*La chute du faucon noir* en français), raconte dans le détail l'échec de la mission de la Delta force à Mogadiscio. Lire Mark Bowden, *Black Hawk Down*, New York, Penguin Books, 2000.

L'INVISIBILITÉ

À l'inverse d'un État ou d'une armée, qui disposent à la fois d'un territoire d'attache et d'une structure hiérarchique, les réseaux du terrorisme international fonctionnent selon le principe de la nébuleuse. Ils se distinguent ainsi des organisations défendant des intérêts facilement définissables, comme les groupes révolutionnaires ou les mouvements de libération nationale. Mais ils ne peuvent en fait être comparés à ces entités qu'en ce qui concerne leurs modes d'action, les objectifs étant totalement différents. N'offrant pas de cible à leurs adversaires, ils sortent également du schéma traditionnel des différents niveaux de compétence et de responsabilités. De fait, il est quasi impossible de connaître le nombre des « adeptes », ainsi que le rôle que chacun occupe. Un peu à la manière des mouvements sectaires, les organisations criminelles qui revendiquent le titre de groupes terroristes sont opaques et n'offrent qu'une lecture floue de l'extérieur. Cela rend évidemment plus difficile la mise en place du contre-terrorisme.

Dispersés dans le monde entier, disposant de réseaux couvrant tous les secteurs de l'économie, et de filiales assurant des financements aussi flous qu'invisibles, les groupes du terrorisme international n'existent pas vraiment, simplement parce qu'il est quasiment impossible de parvenir au sommet de la hiérarchie. Pis encore, rien n'indique que cette « hiérarchie » existe réellement, ce qui ne peut que compliquer la tâche de ceux qui souhaitent décapiter le terrorisme.

Au contraire, tout nous incite à penser que les organisations de type Al-Qaida n'ont aucune structure, et n'existent pas d'un point de vue organisationnel. Depuis quelques années, en particulier après les attentats contre les ambassades américaines au Kenya et en Tanzanie en 1998, les experts du terrorisme international se sont efforcés d'établir une pyramide représentant Al-Qaida et son fonctionnement. Le groupe aurait à sa tête Oussama ben Laden, le milliardaire d'origine saoudienne étant entouré de « lieutenants », et d'un système complexe de ramifications, tant dans le domaine des financements qu'en ce qui concerne le recrutement et l'exécution des ordres. Cette identification, à caractère très officiel, reconnaît l'existence de certains personnages jouant un rôle clef dans le dispositif de l'organisation. Dans ces conditions, les objectifs des services de renseignement ont été de traquer ces personnes, afin de couper le mal à la racine, en atteignant les centres de commandement des terroristes. Tout cela ressemble fort à de la stratégie militaire, avec pour mission d'obtenir les résultats les plus significatifs dans les meilleurs délais, et de porter à l'adversaire un coup fatal. Cela s'avère efficace quand l'adversaire se présente effectivement sous la forme d'une structure pyramidale, comme présentée ci-dessous sous le nom de structure de la terreur.

La structure de la terreur

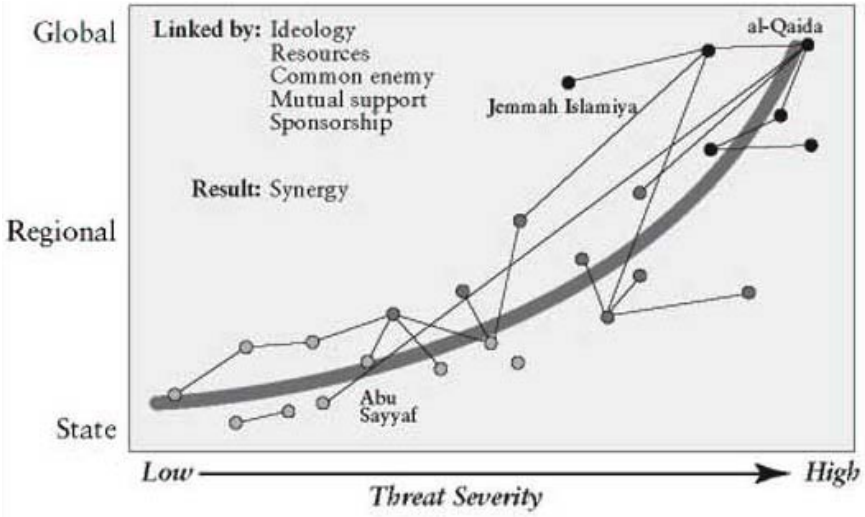
Source : White House, *National Strategy for Combating Terrorism*, Février 2003.

Cette approche pyramidale a des conséquences directes sur la façon de traiter le problème du terrorisme, et de lutter contre des organisations ne disposant pas d'attache géographique particulière. En fait, si les groupes de type Al-Qaida sont reconnus comme éloignés des intérêts défendus par des États, les liens qui les uniraient à d'autres structures créeraient un ensemble complexe de ramifications disposant de sponsors plus facilement identifiables : des États.

Parmi les réactions américaines aux attentats du 11 septembre, dans la manière d'aborder la lutte contre le terrorisme figure une approche plus globale du phénomène, là où les agences chargées du renseignement et de la sécurité avaient pour habitude d'isoler chacun des groupes. Ainsi, l'axe du Mal, supposant l'existence d'un lien entre les États voyous, s'applique aux organisations terroristes. Les liens unissant des groupes sévissant dans des contrées parfois très éloignées se justifieraient par une idéologie commune, des ressources de même nature, un ennemi commun, une entraide, et l'existence de sponsors. C'est en suivant cette logique que la Maison Blanche a officialisé le schéma ci-après, dans lequel figurent les principaux groupes terroristes, et les liens hypothétiques les unissant. Soit par le biais de plusieurs organisations, soit sous la forme d'un contact direct (Abu Sayyaf et Al-Qaida par exemple), les terroristes formeraient ainsi tous ensemble un axe de la terreur, offrant une lecture plus lisible à ceux qui les combattent. Cet ensemble de ramifications est décrit sous l'appellation « network », comme il en existe pour certaines grandes entreprises implantées dans le monde entier. Tout cela semble quelque peu simpliste, et traduit une approche conceptuellement erronée de la lutte contre le terrorisme, comme s'il s'agissait de combattre des

structures parfaitement organisées. Or, rien n'indique justement que les groupes terroristes soient organisés selon des schémas de ce type, bien au contraire.

Les ramifications du terrorisme transnational



Source : White House, *National Strategy for Combating Terrorism*, Février 2003.

La mise en place de ces pyramides et schémas montrant les réseaux du terrorisme indique clairement les limites de l'empire dans sa lutte contre des acteurs aux capacités nettement inférieures. Les états-majors des grandes puissances sont habitués à contrer des menaces géographiquement définies, ce constat s'appliquant aussi bien aux agences chargées de la sécurité et du renseignement. Or, les conflits post-Guerre froide ont parfois été marqués par l'absence d'un lien direct avec une cible géographique, en particulier du fait de la multiplication des acteurs non étatiques. Sans cible, il ne peut pas y avoir de riposte militaire, ce qui rend cette reconnaissance indispensable. Ainsi, dans le cas de la campagne militaire menée en Afghanistan, l'objectif n'était pas, dans un premier temps, le renversement du régime des Talibans, mais la neutralisation de groupes terroristes soupçonnés d'être à l'origine des attentats de New York et Washington, et bénéficiant d'un droit d'entrée en territoire afghan. Comme nous

l'avons noté précédemment, cette guerre a été facilitée par l'attitude pour le moins suicidaire des Talibans, qui refusèrent toute forme de compromis avec la communauté internationale. Mais que peut faire l'empire dans un cas où un pays tel que l'Afghanistan n'existe pas ? C'est la situation dans laquelle se trouvent les États-Unis depuis la chute de Kaboul. Le terrorisme est toujours aussi actif, mais il est cette fois nettement plus difficile de lui trouver un point d'ancrage géographique. Dans ces conditions, les figures représentées ici sont plus que discutables en particulier parce qu'elles ne prennent pas en considération l'absence de lien avec des États, considérant comme acquis le fait que des régimes hostiles sont nécessairement à la base du terrorisme.

Les chefs terroristes eux-mêmes n'offrent pas de cible, et le fait que la plupart d'entre eux soient destitués de leur nationalité d'origine ne fait que renforcer ce phénomène. Partout où ils sont de passage, ils sont des « invités », mais ne disposent pas de base arrière dont la destruction leur causerait du tort. Ils errent dans le monde, se stabilisent là où ils sont accueillis, puis repartent dès que les conditions deviennent trop difficiles, soit parce qu'ils ne sont plus désirables, soit parce qu'ils sont devenus trop visibles.

En cherchant systématiquement à définir une base arrière aux réseaux du terrorisme international, les autorités qui se sentent menacées mettent en péril les États qu'ils ciblent, mais certainement pas les terroristes eux-mêmes. Depuis le 11 septembre 2001, les États soupçonnés d'abriter des groupes terroristes, parfois même à leur insu, se sont lancés dans une poursuite effrénée à la recherche d'une légitimité retrouvée, pour éviter de tomber dans la liste des États dits voyous. Les terroristes, parce qu'ils ne disposent pas de base arrière à proprement parler, peuvent poursuivre leurs activités, en déplaçant les centres de commandement (si ceux-ci existent) et les fameux camps d'entraînement, dont la structure semble très simple, et donc facile à reproduire en temps record dans un autre lieu si le besoin s'en fait sentir. À l'inverse, les États visés se retrouvent dans une situation délicate, et deviennent des adversaires sans le vouloir. Cela pourrait, à long terme, avoir des effets désastreux, qui feraient même le jeu des terroristes. En créant ainsi de nouveaux parias, la communauté internationale ne fera que renforcer la frustration et l'impuissance, et offrira aux terroristes un nouveau vivier d'adeptes potentiels, prêts à se sacrifier parce que n'ayant plus aucun avenir. Dès lors, chercher à combattre le terrorisme avec une logique qui ne lui est pas propre revient à multiplier ce que les autorités militaires appellent les « dommages collatéraux », qui ne sont en d'autres termes que des victimes de guerres qu'elles n'ont pas souhaitées. Pendant ce temps, les terroristes continuent librement à répandre leur message haineux, et à trouver un nombre grandissant de fidèles. Puisque la cible n'existe pas, en définir une à tout prix est une erreur, dont les conséquences peuvent être catastrophiques.

Plus grave encore est le constat que Washington accumule non seulement ces erreurs dans la lutte contre le terrorisme, mais également en ce qui concerne les problèmes relatifs à la sécurisation des zones occupées. Les exemples de l'Afghanistan et de l'Irak sont à ce titre particulièrement significatifs. Les forces armées occupant le territoire sont soumises à des attaques quotidiennes, avec des pertes considérables, et une progressive démoralisation des troupes. En Irak, les forces américano-britanniques ont été prises pour cible à de multiples reprises après la fin des hostilités, à tel point qu'il est possible d'affirmer que si la guerre a été facilement gagnée, ce n'est pas le cas de la paix. De telles actions étaient tout à fait prévisibles, les États-Unis accumulant dans cet État sévèrement frappé de sanctions depuis douze ans un niveau de rancœur plus élevé que partout ailleurs. Cependant, doit-on davantage s'inquiéter du nombre de victimes de ces attaques asymétriques ou de la réaction de Washington pour tenter d'enrayer ce phénomène ? Étant donné la situation catastrophique en Irak, sur le plan sanitaire notamment, il est probable que des attaques contre des cibles américaines se poursuivent pendant longtemps, au moins jusqu'à ce que la souveraineté de cet État soit retrouvée et que la population irakienne accepte ses nouveaux dirigeants. Dans ces conditions, l'opinion publique américaine doit se résoudre à accepter que la liste des victimes de cette guerre pourtant officiellement terminée va s'allonger (elle avait, fin mai 2003, déjà dépassé les 154 victimes américaines de la guerre du Golfe de 1991, tandis que les pertes américaines « en temps de paix » dépassaient déjà celles de la guerre, trois mois après la fin des hostilités). De même, il est fort probable que plus les attaques seront couronnées de succès, plus elles se multiplieront, les agresseurs donnant des exemples répétés ensuite par d'autres. Ainsi, on dénombrait plus de 50 morts dans les rangs de la coalition pour le seul mois de mars 2004, le plus meurtrier depuis le début des hostilités, un an plus tôt[2].

Après plusieurs mois de situation de guérilla constante, les autorités américaines furent amenées à reconnaître que l'état de guerre était toujours maintenu. Les officiers présents sur place, en particulier, alertèrent Washington sur la nécessité d'acheminer des renforts, et de considérer que les affrontements n'étaient pas terminés, et ce, malgré les premières conclusions apportées au préalable[3]. La question centrale concernait l'existence ou non d'une coordination dans les attaques. Selon les autorités américaines et les membres du Congrès national

2. Le nombre de victimes dans les rangs des forces armées américaines s'établissait à 1 100 au moment des élections du 2 novembre 2004. À cela s'ajoutent les pertes des autres pays de la coalition, les civils, et les combattants irakiens le plus souvent pris pour cible des attaques.

3. Lire notamment les remarques du général Ricardo S. Sanchez de l'US Army, dans Amy Waldman, « U.S. "Still at War", General Declares », *New York Times*, 4 juillet 2003.

irakien, le parti Baas et les sympathisants de Saddam Hussein orchestraient toutes les attaques, à tel point qu'il était effectivement possible de parler de situation de guerre. Mais pour autant, cela est-il forcément le cas ? L'Irak apparaît, après la campagne militaire américaine, et plus de dix ans d'embargo économique, dans un état de délabrement particulièrement marqué, notamment en ce qui concerne les voies de communications. C'est ce que les responsables dépêchés sur place ont remarqué dès leur arrivée en territoire irakien, faisant par ailleurs une nette distinction entre les régions administrées par Saddam Hussein et la zone du Kurdistan irakien, qui bénéficiait d'un statut particulier, et où la situation est moins désastreuse. Or, supposer que les attaques soient coordonnées revient à considérer que les adversaires disposent de réseaux de communications plus performants que ceux utilisés par les forces de la coalition, ce qui est totalement ridicule. Ainsi, les officiels américains souhaiteraient que d'un côté, l'Irak soit privée de toute infrastructure, tandis que de l'autre certains groupes disposeraient de moyens considérables, et qui plus est en grande quantité. Saddam Hussein serait ainsi caché dans un bunker digne d'un film d'espionnage, d'où il aurait la possibilité de commander des attaques à distance. Pourtant, l'exécution de ses deux fils en juillet 2003 indique clairement que les anciens dignitaires irakiens sont démunis de tout. Les deux hommes étaient cachés dans une maison, sans protection particulière, et sans la moindre possibilité d'empêcher les forces spéciales de parvenir jusqu'à leur chambre.

L'arrestation du Raïs au fond d'une minuscule cachette n'a fait que confirmer l'absurdité d'un scénario à la James Bond selon lequel le dictateur aurait, depuis un bunker high-tech construit par une société occidentale ne souhaitant pas en délivrer tous les secrets, commandé une véritable armée de l'ombre. Dès lors, parler de coordination dans les attaques semble être l'erreur la plus grave, là où il faudrait au contraire reconnaître que les attentats sont des actions isolées et le plus souvent spontanées, et prendre les mesures qui s'imposent afin de les réduire. L'insécurité en Irak est le résultat d'un gigantesque chaos, auquel vient s'ajouter un important sentiment de frustration, mais certainement pas de l'action d'une organisation fortement équipée. Les tristes événements de Falloujah le 31 mars 2004, au cours desquels quatre civils américains furent tués, brûlés, exhibés et pendus ne sont qu'une preuve de plus de la haine dont les occupants font l'objet, à cela venant s'ajouter les multiples prises d'otages, parfois accompagnées d'exécutions barbares.

Les mêmes remarques s'appliquent aux groupes terroristes. Après la campagne menée avec succès en Afghanistan, puis celle qui conduisit les forces armées américaines jusqu'à Bagdad, les experts du terrorisme aux États-Unis pensaient avoir porté un coup fatal à l'organisation Al-Qaida, notant au passage que le nombre d'attentats de grande ampleur avait cessé. Comme l'explique Audrey Kurth Cronin, spécialiste du terrorisme au Congressional Research Service à

Washington, « l'absence d'une attaque terroriste majeure pendant la guerre en Irak avait permis un certain optimisme, y compris parmi ceux qui ne croyaient pas que les activités d'Al-Qaida avaient cessé[4] ». Mais les attaques contre des intérêts américains à Riyad le 12 mai 2003, soit quelques jours seulement après que George W. Bush ait annoncé la fin des hostilités en Irak, a indéniablement apporté la preuve que les guerres menées en Afghanistan et en Irak, si elles ont permis de détruire des bases arrière, n'ont pas affecté le bon fonctionnement des organisations terroristes. Les attentats se sont multipliés au cours de l'été 2003, frappant en divers endroits du monde, preuve accablante que le terrorisme n'a en rien perdu de sa vigueur. Mais ce sont bien évidemment les attentats du 11 mars 2004 à Madrid qui confirmèrent l'échec total de la lutte contre le terrorisme. Ainsi, force est de constater que si la campagne menée depuis le 11 septembre, en Afghanistan puis en Irak, a permis d'affecter des régimes pour le moins critiquables, l'objectif principal, à savoir le démantèlement de groupes terroristes, n'a pas été atteint, et le sera difficilement en suivant cette voie. Dans ces conditions, la publication de travaux comme ceux de Richard Clarke[5], et la vague de critiques formulées à l'encontre des administrations Clinton et Bush pour leur incapacité à prendre la mesure du risque terroriste, sont la conséquence logique d'erreurs pour lesquelles les dirigeants doivent rendre des comptes.

L'UTILISATION DES CARACTÉRISTIQUES DE L'EMPIRE

Parmi les autres avantages du faible, l'un des plus significatifs consiste à se servir de ce que le fort a créé, contre lui-même. Dans de nombreux westerns réalisés à Hollywood, l'armurier fabrique le revolver qu'il vend à un individu (mal intentionné, il va sans dire), avant que ce dernier ne fasse usage de l'arme contre son créateur. Cette vision, assez proche du *Frankenstein* de Mary Shelley, ne saurait mieux se vérifier que dans le cas des groupes terroristes et, par extension, des acteurs asymétriques de diverse nature. Ces « barbares » ont en effet souvent en commun d'être la création de leurs adversaires, et ils se servent habilement de ce que ceux-ci leur ont laissé en héritage pour mieux les combattre. Dans le cas d'une puissance comme les États-Unis, si les adversaires sont multiples, force est de constater qu'ils bénéficient d'une immense panoplie de moyens d'action, à la mesure de ceux de leur adversaire.

---

4. Audrey Kurth Cronin, « Al Qaeda After the Iraq Conflict », *CRS Report for Congress*, 23 mai 2003.
5. Richard Clarke, *Against All Enemies : Inside America's War on Terror*, New York, Free Press, 2004.

La politique étrangère américaine a souvent été montrée du doigt pour avoir facilité l'émergence d'acteurs qui se sont ensuite avérés être les ennemis les plus difficiles à combattre. Les alliés d'hier sont ainsi devenus les adversaires les plus redoutables. Le principal point commun entre Saddam Hussein et Oussama ben Laden n'est-il justement pas le soutien de Washington dont ils font fait l'objet. Pendant la Guerre froide, tous les adversaires de Moscou étaient des alliés potentiels, et les États-Unis eurent à cœur, dans le cadre de la politique de l'endiguement, d'apporter une aide logistique conséquente à une multitude de mouvements aux objectifs souvent mal définis, mais ayant l'Armée rouge dans la ligne de mire. C'est ainsi que les Moujahidins afghans furent soutenus militairement, afin de plonger les troupes soviétiques dans un bourbier gigantesque dont elles ne pouvaient sortir, mais sans que Washington ait la moindre idée de ce que deviendrait l'Afghanistan une fois les Soviétiques retirés. Le cas de Saddam Hussein est peu différent, l'Irak bénéficiant d'une aide occidentale dans sa lutte contre l'Iran, le Raïs étant alors considéré comme le dernier barrage à une révolution islamique pouvant se propager au Moyen-Orient. Non sans un certain cynisme, on peut d'ailleurs considérer que les puissances occidentales connaissent mieux que les Irakiens les armes que ces derniers possédaient, puisqu'ils en ont conservé les doubles de factures ! Les autorités américaines (et de la plupart des puissances européennes) auraient sans doute gagné à calmer dès le départ les ardeurs nationalistes et expansionnistes irakiennes, plutôt que de les attiser, comme ce fut le cas. Dans ces conditions, l'invasion du Koweït par un Irak surarmé, trois ans après la fin de la guerre contre l'Iran, n'était pas une grande surprise.

La conséquence la plus grave de ces alliances périlleuses se retrouve-t-elle dans le niveau des forces de l'adversaire, qui sans de telles aides serait resté insignifiant ? Pas nécessairement. Après tout, ni l'Afghanistan du mollah Omar, ni l'Irak de Saddam, malgré l'aide autrefois reçue, ne se sont avérés être des adversaires de taille. L'écart entre les forces armées américaines et celles de leurs ennemis désignés est tel que cela ne modifie pas grand chose. Plus inquiétant est le constat concernant la connaissance de l'autre, de ses structures, et de ses modes de pensée et de fonctionnement. En combattant hier aux cotés des adversaires d'aujourd'hui, les Américains ont dévoilé leur jeu, ouvert leurs portes, partagé leur savoir, et fourni des renseignements essentiels pouvant ensuite se retourner contre eux-mêmes. Dans le cas des Talibans, Washington a constaté l'absence de soutien au sol au début de la crise afghane, l'Alliance du Nord étant plus proche de Moscou, et les informateurs dont disposait la CIA dans les années 1980 se trouvant alors dans le camp adverse, et n'ayant pas été remplacés entre-temps. Ironie du sort, c'est vers la Russie que les militaires américains se sont tournés, afin de bénéficier des informations essentielles à une bonne progression des troupes au sol.

En modifiant ses alliances dans des stratégies sans lendemain, Washington a non seulement offert à ses ennemis le soutien logistique qui leur était indispensable, mais a surtout dévoilé son jeu, rendant quasi impossible l'effet de surprise face à ses anciens partenaires. Dans une guerre dont la victoire est souvent obtenue par la capacité à prendre l'adversaire au dépourvu, un tel constat constitue sans aucun doute un handicap considérable.

La mondialisation des échanges a eu des conséquences directes sur l'émergence de groupes terroristes, et de mouvements d'opposition de toute nature. Si certains États se sentent directement menacés, du fait de leur incapacité à digérer un environnement international qui les dépasse, les années 1990 ont été surtout marquées par la multiplication de groupes non étatiques entretenant une relation ambiguë avec la mondialisation. Ces acteurs se distinguent en effet par l'utilisation des mécanismes de la mondialisation, se servant de celle-ci comme d'un élément rassembleur, l'objectif étant toutefois de la combattre et de la confondre avec la puissance de l'empire américain.

Chose étrange, malgré les avantages qu'ils en tirent, les groupes terroristes sont peu reconnaissants envers la mondialisation, qu'ils condamnent unanimement, et se donnent pour mission de combattre. Dès lors, la mondialisation les sert à deux niveaux : l'un opérationnel, dans la préparation de leurs attentats ; l'autre théorique, dans la dénonciation du système et la galvanisation autour de la lutte contre les inégalités de toute nature. La mondialisation permet de transmettre des idées, voire même de recruter de nouveaux adeptes à distance, en élargissant le discours pour qu'il soit reçu auprès d'un plus grand nombre. Elle favorise l'invisibilité de par ses ramifications complexes et l'absence de règles dans certains domaines. Mais elle sert surtout de dénominateur commun à ceux qui s'en sentent exclus, même si ce n'est pas pour des raisons identiques. La mondialisation est souvent montrée du doigt par ceux qui la combattent comme l'élément accélérateur des inégalités, et générateur de contre-pouvoirs, dont les groupes terroristes. En effet, la mondialisation permet de faire connaître des groupes ayant au départ peu de visibilité, et surtout offre un adversaire à combattre dans un contexte international marqué par l'absence d'une menace majeure. À l'époque de la Guerre froide, la menace exercée par chacun des deux blocs permettait de fédérer des politiques autour d'un objectif commun. Quel que soit le camp choisi, celui-ci supposait une adhésion à un principe de référence consistant à dénoncer et à combattre les idées de l'autre camp. Ceux qui ne souscrivaient en revanche ni à l'un ni à l'autre se retrouvaient le plus souvent exclus des relations internationales, et leur voix parvenait difficilement à se faire entendre. On trouvait ceux qui, noyés dans un groupe fédérateur, ne pouvaient s'exprimer. Ainsi, qui avait entendu parler de rebelles tchétchènes avant la disparition de l'Union soviétique. On trouvait également ceux qui ne parvenaient pas à imposer

leurs revendications sur la scène internationale, celles-ci paraissant tellement moindres que les considérations que supposait l'opposition des deux blocs.

Les groupes terroristes instrumentalisent l'idée de l'empire pour recruter de nouveaux adeptes, et renforcer les rangs de ceux qui sont prêts à sacrifier leur vie pour combattre l'ennemi surpuissant qu'est Washington. Les dirigeants de ces mouvements considèrent, au moins dans la rhétorique qu'ils utilisent, que le monde est colonisé, et que leur combat s'inscrit dès lors dans une logique d'indépendance et d'autonomie, dont la revendication est l'affaiblissement de l'autorité impériale pour la remplacer par des pouvoirs locaux. Oussama ben Laden s'est fait l'écho de cette tendance, notamment quand il affirmait en 1995 que « notre pays est devenu une colonie américaine[6] ». Ainsi, plus l'idée de l'empire est forte, et plus elle est perçue comme telle par les groupes terroristes, plus leurs arguments de recrutement sont élargis. D'autre part, les groupes terroristes ne manquent pas de rappeler, lors de leurs interventions médiatiques, les « infamies » de l'empire, dressant la liste des événements historiques leur permettant de s'attirer la sympathie du plus grand nombre.

Selon Noam Chomsky, « si l'on veut expliquer le réservoir de sympathie dont disposent les réseaux Ben Laden, y compris au sein des couches dirigeantes des pays du Sud, il faut partir de la colère que provoque le soutien des États-Unis à toutes sortes de régimes autoritaires ou dictatoriaux, il faut se souvenir de la politique américaine qui a détruit la société irakienne tout en consolidant le régime de Saddam Hussein, il faut ne pas oublier le soutien de Washington à l'occupation israélienne de territoires palestiniens depuis 1967[7] ». Ces remarques, si elles sont exactes, sont révélatrices d'un discours qui attise le sentiment de haine à l'égard de l'empire, et rassemble les foules autour d'une cause commune. Ainsi, à chacune de ses interventions dans les médias Oussama ben Laden ne cesse de se proclamer défenseur des Palestiniens, adoptant ainsi un discours que nous pourrions qualifier de populiste tant il permet au chef terroriste de justifier ses actes. Washington se voit ainsi non seulement reprocher sa politique actuelle, mais également ses interventions passées, ce qui place les autorités américaines dans une véritable impasse. Comment pouvoir convaincre un peuple qui, en permanence, se voit rappeler par des groupes extrémistes que l'empire ne lui veut que du mal ? Cette persuasion à grande échelle est incontestablement le plus grand succès des groupes terroristes, le monde arabo-muslman étant majoritairement convaincu que les États-Unis soutiendront Israël quelles que soient les circonstances.

---

6. Cité par Florent Blanc, *Ben Laden et l'Amérique*, Paris, Bayard, 2001, p. 134.
7. Noam Chomsky, « Terrorisme, l'arme des puissants », *Le Monde diplomatique*, décembre 2001, p. 10.

Les remarques plaçant Washington dans une situation délicate ne s'arrêtent cependant pas là. Le 11 septembre 2003, tandis que les États-Unis célébraient le deuxième anniversaire des attentats de New York et Washington, les Chiliens célébraient le trentième anniversaire de la chute du gouvernement de Salvador Allende, le 11 septembre 1973. Le coup d'état du général Pinochet, soutenu par la CIA et de hauts responsables américains, au premier rang desquels Henry Kissinger, alors secrétaire d'État, avait alors plongé le Chili dans plusieurs années de dictature sanglante, dont les séquelles sont toujours présentes trente ans plus tard. Ce double anniversaire fut perçu, au Chili comme ailleurs, comme le signe d'une grande démocratie qui souffre au quotidien, sans encore avoir fait son *mea culpa* sur ses activités dans le passé. Une telle coïncidence ne peut que renforcer le sentiment d'animosité à l'égard des États-Unis, la plus simple, voire simpliste – et par conséquent la plus dangereuse – réaction consistant à penser qu'après tout « ils l'ont bien mérité ».

Enfin, par le biais des nouvelles technologies, les organisations criminelles parviennent à s'infiltrer plus facilement dans le quotidien de leurs adeptes, en douceur. Ils ont également la possibilité d'utiliser des arguments de toute nature pour justifier leur combat, en se basant même parfois sur des considérations scientifiques discutables mais difficilement réfutables. En d'autres termes, les nouvelles technologies offrent un moyen de *soft persuasion* aux groupes terroristes, leur permettant de sortir de l'image souvent trop caricaturale véhiculée par les médias. Sur Internet, le guérillero n'est plus qu'un simple internaute. Le combattant du Hezbollah n'est pas plus reconnaissable que n'importe quel individu. Plus inquiétant encore, le message haineux et extrémiste n'est parfois pas plus décelable au premier abord que l'information et l'analyse de certains faits. Ainsi, l'utilisation de langages codés et de signes permet, par le biais des nouvelles technologies, de transmettre des informations à l'insu des autorités.

Afin de mieux combattre l'empire, ses adversaires se sont au préalable efforcés de bien le connaître, d'être présents là où il est présent, et d'anticiper ses réactions. En entretenant habilement une relation ambiguë avec la mondialisation, ils génèrent de multiples zones de conflits, tout en conservant un objectif leur permettant de s'attirer de nouveaux adeptes. Ils connaissent les règles du jeu des relations internationales, et c'est justement la raison pour laquelle ils refusent parfois de les respecter. C'est sans doute la raison pour laquelle il est effectivement possible de parler de « nouvelle guerre », qui ne l'est ni dans la nature des acteurs ni dans les moyens utilisés, mais dans les objectifs et le refus de l'adversaire de se soumettre à des règles.

CHAPITRE 5

L'aveu d'impuissance du fort

Mieux vaut renoncer que tenir un bol plein d'eau.
L'épée que l'on aiguise sans cesse ne peut pas conserver longtemps son tranchant.
Une salle remplie d'or et de jade ne peut être gardée par personne.
Qui se gonfle de sa richesse et de ses honneurs s'attire le malheur.
L'œuvre une fois accomplie, retire-toi, telle est la loi du ciel.

Lao Ze, *Tao Toking*

Les empires disparaissent-ils le jour où ils découvrent que leur puissance n'est pas si importante qu'ils le pensaient ou dès lors qu'ils comprennent que leur force peut selon les circonstances leur être tout autant néfaste que productive ? Si bien évidemment la perte de puissance peut être à l'origine de la chute de l'empire, le trop plein de confiance peut être à l'origine d'une impuissance non avouée, mais avérée.

L'une des particularités du faible est de se remettre constamment en question, cherchant à perfectionner ce qui doit l'être, afin de progresser. À l'inverse, le fort se complaît souvent de ce qu'il considère pour acquis, sans chercher à modifier quoi que ce soit. Historiquement, le fort avait généralement besoin de faire la démonstration de sa puissance, afin de rappeler à ses éventuels adversaires qu'ils ne pouvaient escompter le mettre à mal. Aujourd'hui, par le biais des divers relais d'information, il n'est plus nécessaire au puissant de justifier quoi que ce soit. Au contraire, certains experts estiment que l'impuissance peut garantir la pérennité de l'empire, car toute démonstration de sa force est aussi un aveu de ses limites, et donc de ses faiblesses.

Selon Zaki Laidi, « la puissance – comprise au sens le plus large – de moins en moins se conçoit et se vit comme un processus de cumul des responsabilités, mais plutôt comme un jeu d'évitement : évitement d'engagement collectif chez les individus, évitement de responsabilités sociales pour les entreprises, évitement de responsabilités planétaires pour les États. Chaque acteur social évite de prendre ses responsabilités ou des responsabilités car, en l'absence de projet de sens, il ne mesure celles-ci qu'en termes de coût[1] ». Ce serait donc volontairement que les puissances, au premier rang desquelles Washington, chercheraient à fuir leurs responsabilités, privilégiant une certaine volonté d'impuissance plutôt que l'omniprésence sur la scène internationale.

L'universitaire américain Robert Jervis s'est pour sa part interrogé : « est-ce que la prééminence internationale compte ? Dans le passé, il n'était même pas la peine de se poser la question. Les grandes puissances – et le terme la suggère – ont toujours lutté pour des positions et les deux ou trois mieux placées, à l'exception éclatante des États-Unis dans les années 1920 et 1930, ont toujours cherché à être l'État leader[2] ». Nous verrons à la fin du présent ouvrage que l'Amérique exposée à la menace terroriste peut également choisir l'option du retrait progressif, en refusant d'assumer le leadership au profit d'une politique intérieure, comme elle le fit à plusieurs reprises au cours du XXe siècle.

---

1. Zaki Laidi, *Un monde privé de sens*, Paris, Fayard, 1994, p. 33.
2. Robert Jervis, « International Primacy : Is the Game Worth the Candle ? », *International Security*, printemps 1993, p. 52.

Comme l'explique très justement Pascal Boniface, « l'absence de perception d'une menace – qui avait au moins l'avantage d'être un élément fédérateur – accentue ce mouvement centrifuge, le sécessionnisme vibrionnaire, qui vient à son tour nourrir l'impuissance des grandes puissances[3] ». Il est vrai qu'en l'absence d'un élément fédérateur, la capacité de l'empire à s'imposer peut faire l'objet de multiples critiques, comme ce fut le cas de façon récurrente après la fin de la Guerre froide. Pour autant, la perception d'une menace retrouvée doit-elle être accueillie comme un élément rassembleur susceptible de perdurer ? Ainsi se trouve posée la question suivante : la menace est-elle le seul élément pouvant permettre à l'empire de rassembler et d'assumer son leadership pour imposer sa puissance ? D'autre part, n'est-ce pas la façon dont l'empire va organiser sa riposte qui, davantage que la menace elle-même, va déterminer sa réelle puissance ?

Paradoxe des conséquences des attentats du 11 septembre, Washington a rompu avec une volonté d'impuissance, et dans le même temps les attaques terroristes ont révélé les failles de la puissance américaine. C'est donc en souhaitant assumer sa puissance que l'empire américain risque de montrer ses limites, tandis que l'immobilisme lui conférait un statut d'hyperpuissance. À ce titre, l'exemple de l'Union soviétique est tout à fait pertinent. Pendant plusieurs décennies, celui que les autres régimes du bloc communiste qualifiaient de « grand frère » pour exprimer leur crainte avait droit au rang de superpuissance, sans pour autant devoir en faire la démonstration éclatante. Quelques insurrections châtiées en Europe centrale et orientale avaient suffi à faire de l'Union soviétique l'ogre inébranlable et quasi indestructible, hors de portée de ceux qui étaient placés sous son autorité[4]. Avec la déroute afghane dans les années 1980, le géant soviétique a montré ses limites, et c'est ainsi qu'en cherchant à imposer sa puissance, il l'a justement mise à mal. À bien des égards, l'aveu d'impuissance de Moscou en Asie centrale lui fut fatal, constituant le point de départ d'un processus de destruction généré par la disparition de la crainte dans les régions administrées, à la fois à l'intérieur de l'Union soviétique et dans les États satellites.

Plus que la nature des décisions politiques, la façon dont elles sont annoncées joue un rôle fondamental dans l'écho qu'elles vont recevoir. Les stratégies de communication, dont les dictatures ont habilement su faire usage, sont désormais également le lot des démocraties. Dans le cadre des campagnes électorales, ceux qui parviennent, par le biais d'un discours rassembleur, à imposer leurs vues, se trouvent en position de force. Une fois au pouvoir, le même usage d'une rhétorique appropriée est nécessaire pour l'introduction de réformes et la mise en place d'une politique qui fasse l'objet d'une

3. Pascal Boniface, *La volonté d'impuissance*, Paris, Seuil, 1996, p. 197-198.
4. Lire Hélène Carrère d'Encausse, *Le grand frère*, Paris, Flammarion, 1983.

approbation générale. Face cachée de ces manœuvres, la moindre erreur peut avoir des conséquences tout aussi néfastes, et mettre en difficulté l'équipe dirigeante. Depuis les attentats du 11 septembre 2001, par une surexposition médiatique parfois à double tranchant, l'administration Bush s'est exposée à de nombreuses critiques, à la fois en interne et à l'international. D'autre part, par une certaine forme de paranoïa, généralement apanage des dictatures et des États voyous, elle a misé sur des systèmes de défense qui ne semblent pas appropriés, et ne permettront pas de sécuriser l'empire, bien au contraire.

UNE RHÉTORIQUE NON APPROPRIÉE

L'un des chapitres du *Prince* de Machiavel commence par ces quelques recommandations pour les dirigeants :

> Qu'un prince s'efforce […] d'éviter tout ce qui pourrait lui valoir le mépris ou la haine ; et chaque fois qu'il y parviendra, il aura bien œuvré et pourra sans danger braver la honte des autres vices. […] s'il ne s'affole pas, il sera en mesure de supporter n'importe quelle attaque […]. Il doit certes faire cas des puissants, mais gagner la sympathie des faibles[5].

Plus loin, Machiavel rappelle l'exemple des empereurs romains, établissant une distinction entre ceux qui surent bénéficier d'une popularité immense et ceux qui « manquaient du prestige suffisant, naturel ou acquis[6] ». Tout en recommandant la méchanceté et la cruauté aux princes comme meilleur moyen pour se faire respecter, Machiavel avait compris que la bonne perception du dirigeant est l'une des principales garanties de sa pérennité. S'il ne parvient pas à s'imposer, il est voué à disparaître. Dans le cas des démocraties, cette représentation s'exprime par le biais de discours rassembleurs. Sur ce point, le président Bush, souvent critiqué pour son populisme jacksonien, parvint souvent à trouver les mots simples et justes lui permettant de s'imposer comme l'élément catalyseur de la nation américaine. Mais, revers de ces succès, les moindres erreurs sont immédiatement sujettes à diverses interprétations, l'opinion publique exigeant de son président qu'il soit en tout point irréprochable. À ce titre, il n'est pas étonnant de constater les vives critiques dont il fut l'objet début mars 2004, alors qu'il lançait une campagne publicitaire pour les élections en montrant des images des attentats du 11 septembre, s'attirant la colère des familles de victimes trouvant le geste déplacé.

---

5. Machiavel, *Le Prince*, Paris, Le livre de poche, 1972, p. 96-100.
6. *Idem*, p. 101.

La cote de popularité de George W. Bush a connu d'importants soubresauts pendant les dix premiers mois de sa présence à la Maison Blanche : d'une légitimité au départ contestée, compte tenu des conditions de son élection, il bénéficiait en octobre 2001 d'un soutien populaire inégalé dans l'histoire des États-Unis[7]. George W. Bush a en effet su endosser l'habit de chef de guerre que lui ont offert les événements du 11 septembre, et a fait depuis figure de leader incontesté. Pourtant, les obstacles à l'enracinement de sa légitimité étaient nombreux. Outre son élection discutée, sur laquelle il est inutile ici de revenir, le premier semestre du mandat du président fut semé d'embûches. Le basculement, en juin 2001, de la majorité du Sénat dans le camp démocrate allait notamment rendre la tâche de la nouvelle administration plus difficile. Sur le plan international, les choix unilatéraux de l'administration Bush firent l'objet de nombreuses remontrances. Qu'il s'agisse du bouclier antimissile ou des refus de ratifier le protocole de Kyoto et le TICE (Traité d'interdiction complète des essais nucléaires), les États-Unis étaient en passe de s'aliéner la grande majorité de leurs alliés. Chaque fois, plus que sa politique, c'était l'image du président que ses détracteurs montraient du doigt, allant même jusqu'à considérer qu'il n'était pas à la hauteur de sa fonction. Le 11 septembre a changé la donne et a permis à l'administration Bush de redorer son blason.

La sympathie tant nationale qu'internationale accordée à l'administration Bush au lendemain des attentats a été d'une ampleur considérable. Il est vrai que George W. Bush a su se montrer à la hauteur de sa tâche de président, et la majorité des Américains a apprécié sa gestion de la crise. Ses multiples discours vantant les mérites des valeurs et de la démocratie américaines ont ainsi recueilli un important écho populaire. L'ensemble des forces politiques américaines se sont d'ailleurs ralliées au président, constituant une sorte d'« Union sacrée », selon les termes de Carl Levin, sénateur démocrate du Michigan, et alors président de la Commission des Forces armées. Même les Démocrates les plus hostiles à l'administration Bush ont ainsi embrassé sa politique. Il est toutefois certain que ceux-ci n'avaient d'autre possibilité que de se montrer unis face à l'agresseur, sous peine d'en faire les frais en étant condamnés par les électeurs.

La communauté internationale a également fait preuve d'une grande solidarité en condamnant presque unanimement les actes terroristes. Ainsi, le 11 septembre a permis à George W. Bush d'éluder les nombreuses critiques de ses alliés concernant sa gestion de plus en plus unilatérale des questions internationales. Mais, cette solidarité

7. Selon un sondage réalisé par Gallup pour *CNN* et *USA Today* communiqué le 24 septembre 2001, le président recueillait 91 % d'opinion favorable ce qui constitue un record dans l'histoire des États-Unis.

s'est très rapidement montrée « dissonante[8] » et les critiques ont peu à peu commencé à émerger face à la violence de la rhétorique du président américain.

Si George W. Bush n'a pas manqué d'éviter les amalgames entre terroristes et musulmans, sa division binaire du monde entre le « Bien » et le « Mal », ainsi que ses louanges sur les valeurs américaines ont été perçues, dans certaines parties du globe, comme une forme d'impérialisme moral. Cette tendance risque donc de raviver les haines confessionnelles confirmant la thèse pourtant décriée du « choc des civilisations ». Or, les guerres menées au nom de la religion ou de valeurs jugées supérieures furent historiquement parmi les plus meurtrières, une « cause juste » semblant légitimer l'usage de tous les moyens pour arriver à ses fins. Le discours appelant à une « croisade » contre le terrorisme est dangereux puisqu'il semble prôner la supériorité culturelle du modèle américain et des valeurs chrétiennes. Si cette vision manichéenne et agressive permettant de légitimer la « guerre » contre le terrorisme recueille l'adhésion d'une grande partie de l'opinion publique américaine, elle suscite une inquiétude grandissante dans les milieux informés. Dans *Le Monde* du 8 avril 2002, des intellectuels américains ont appelé les États européens à s'opposer à « cette folle course à la guerre ». Ainsi, l'« Union sacrée » s'est peu à peu délitée, rendant la tâche et le rôle de George W. Bush plus délicats. Ces réserves sur les hésitations coupables dans la lutte contre les nouveaux ennemis de Washington se sont multipliées à l'occasion de la campagne présidentielle, notamment à partir du moment où John Kerry opta pour une critique des engagements de l'administration Bush, tout en rappelant la nécessité de combattre le terrorisme.

De façon générale, la popularité exceptionnelle du président américain tint exclusivement à la crise elle-même, mais pas nécessairement à la manière dont il l'a gérée. Toutefois, il a su rassembler autour d'un projet commun l'ensemble de la classe politique américaine, s'imposant là où ses détracteurs pensaient qu'il ne serait pas à la hauteur.

En visite à Sarasota (Floride) au moment des attentats du 11 septembre, le président a fait une escale sur la base de Barksdale (Louisiane) avant de rentrer à Washington, sans doute pour raisons de sécurité. En revanche, il a attendu le 14 septembre pour se rendre sur les lieux des décombres à New York, ce que certains n'ont pas manqué de lui reprocher. Dans l'ensemble, le président des États-Unis s'est malgré tout attiré la sympathie d'une grosse majorité de ses compatriotes, mais cela tenait plus aux événements qu'à sa personne ou même à la manière dont il gérait la crise.

---

8. Lire Bastien Nivet, « La solidarité dissonante », dans Pascal Boniface (dir.), *Les leçons du 11 septembre*, Paris, Presses universitaires de France, 2001.

De même, le président a multiplié les interventions, se montrant ainsi à l'écoute et au contact de ses compatriotes, mais ses propos ont oscillé entre une modération pertinente et quelques maladresses dommageables, pouvant être mal interprétées. Ainsi, il n'a pas manqué d'appeler à éviter les amalgames. Lors de la visite de Jacques Chirac à Washington le 18 septembre 2001, il a rappelé que toute opération militaire ne doit pas être associée à « une campagne contre l'Islam, ni contre le peuple arabe[9] ». L'intention n'était pas moins louable quand il a exhorté les Américains à respecter les musulmans vivant aux États-Unis, qui « aiment l'Amérique autant qu'eux ». Mais cela ne peut-il pas être interprété comme une différenciation entre les « vrais » Américains (quels peuvent-ils être d'ailleurs ?) et les musulmans, qui même en possession de passeports des États-Unis ne peuvent qu'aimer l'Amérique, sans espérer d'autre reconnaissance ? Une maladresse qui, en Europe, aurait des répercussions importantes et en grande partie justifiées, mais les relations entre minorités aux États-Unis ne fonctionnent pas selon les mêmes critères, comme nous l'avons vu dans le deuxième chapitre.

Certaines déclarations de George W. Bush consécutives aux attentats contiennent des qualificatifs nettement moins modérés, et qu'il convient de manier avec précaution. Ainsi, comment reprocher à la communauté musulmane de se sentir agressée quand le président des États-Unis utilise le terme de « *croisade* » pour qualifier l'opération militaire, connaissant le poids historique de ce parallèle religieux hasardeux. Interrogés sur ce thème, les représentants de la communauté chrétienne du Pakistan, qui compte environ un million de fidèles, ont avoué craindre une interprétation négative de leurs frères musulmans, et une montée de la violence entre les deux communautés. Ce fut d'ailleurs le cas dans les jours qui suivirent la déclaration du président américain, plusieurs lieux de culte chrétien au Pakistan étant la cible de groupes radicaux islamistes.

De même, les attentats ont été immédiatement assimilés par George W. Bush à des « *actes de guerre* », et repris en écho par l'ensemble des médias, ce qui eut pour effet de mobiliser l'opinion publique, mais également de provoquer une psychose générale, contrastant avec une certaine modération dans la riposte. Ce décalage entre une rhétorique forte et des actions qui ne s'en font pas systématiquement l'écho ont pour conséquence de semer le trouble, en particulier au sein de la population américaine. On se souvient ainsi de certaines déclarations du président américain qui, sans doute parce qu'elles étaient par trop décalées des réalités, se montrèrent peu crédibles. Quand George W. Bush, plaidant en faveur d'une intervention militaire en Irak, n'hésitait pas à prédire la mise en place d'une zone de libre-échange au Moyen-

9. Répondant à une question sur ce thème, George W. Bush a répondu : « *it is important to know that this is not a campaign against Islam ; this is not a campaign against Arab people* ».

Orient à horizon de cinq ans, il ne mesurait sans doute pas l'irrecevabilité d'un tel projet à moyen terme, faisant preuve d'une naïveté malencontreuse, qui a d'ailleurs dépassé le simple cadre du discours pour se vérifier dans les actes.

De même, pendant la crise diplomatique qui a précédé l'envoi de troupes en Irak, le président américain a parfois eu des propos dépassant sa pensée, avant de se rétracter, laissant transparaître ce qui était perçu comme une certaine schizophrénie de Washington. Ce fut notamment le cas lors des diverses déclarations concernant les alliés européens – la France en tête – opposés à l'intervention militaire en Irak. En appliquant scrupuleusement – trop peut-être – le principe manichéen du « avec nous ou contre nous », George W. Bush a été mal perçu par l'opinion publique internationale, qui lui a reproché de ne pas faire la part des choses, en particulier à un moment où ménager les alliés s'avérait indispensable. Tandis que les médias attisaient les rancœurs, les autorités américaines ne parvinrent pas à adopter un discours modéré, oscillant entre critiques caricaturales et appel au soutien de leurs initiatives au nom de valeurs communes. Tout cela a fait désordre, y compris au sein de la population américaine, le président Bush étant la cible de toutes les critiques de ceux qui, dans les rues des grandes villes des États-Unis, rappelaient que cette politique n'était pas la leur.

Enfin, à l'occasion du deuxième anniversaire des attentats du 11 septembre, le président américain s'est exprimé devant les officiers du FBI et de la CIA, se félicitant des bons résultats de la lutte contre le terrorisme, allant même jusqu'à noter que les deux tiers de l'organisation Al-Qaida étaient, deux ans après les attentats de New York et Washington, hors d'état de nuire. La réponse à ces déclarations quelque peu hasardeuses est venue le jour même, la chaîne télévisée Al-Jazeera diffusant un enregistrement sonore d'Oussama ben Laden, dans lequel le terroriste annonce que le début de la vraie guerre sainte reste à venir. D'un côté George W. Bush se veut rassurant, et de l'autre il est immédiatement contredit par les faits. On se souvient également de son discours du 1er mai 2003, dans lequel il annonçait la fin des hostilités en Irak, tandis que dans le même temps une série d'attaques frappaient les forces américaines. Ces exemples ne sont pas sans rappeler la douloureuse expérience du Vietnam, toutes proportions gardées. Tandis que les autorités américaines se vantaient de résultats significatifs, les troupes s'enlisaient et se démoralisaient peu à peu, contredisant le discours officiel.

L'arrogance des puissances porteuses de vertus civilisatrices, prétendant imposer la liberté et incarner le Bien contre le Mal (à leur seule appréciation) pourrait générer des mouvements de haine aux conséquences tant catastrophiques que durables. Cette fracture est possible dès lors qu'un peuple se croit investi d'une mission universelle, et que la frontière avec le mépris des autres cultures n'est plus très

éloignée. Ne nous voilons plus la face, c'est ce à quoi nous assistons aujourd'hui. Faisant une distinction entre les modestes et les arrogants, Hobbes explique que :

> Il y en a qui, reconnaissant notre égalité naturelle, permettent aux autres tout ce qu'ils se permettent à eux-mêmes : et c'est là vraiment un effet de modestie et de juste estimation de ses forces. Il y en a d'autres qui, s'attribuant une certaine supériorité, veulent que tout leur soit permis, et que tout l'honneur leur appartienne : en quoi ils font paraître leur arrogance. En ceux-ci donc la volonté de nuire naît d'une vaine gloire, et d'une fausse estimation de ses forces. En ceux-là elle procède d'une nécessité inévitable de défendre son bien et sa liberté contre l'insolence de ces derniers.

L'arrogant peut s'apparenter au fort, qui exige une reconnaissance déséquilibrée par rapport aux autres, et en particulier ceux qu'il combat. Le traitement de l'information au début de la guerre en Irak en est une preuve accablante. La convention de Genève sur le traitement des prisonniers de guerre, et la censure sur les images des victimes du conflit n'ont été évoquées par les médias qu'une fois les premiers combattants américains filmés par les Irakiens, incarcérés ou morts. Pis encore, les chaînes télévisées américaines ont été invitées par les autorités à ne pas passer à l'antenne ces images choquantes. Le même jour pourtant, les médias occidentaux ne se sont pas posé tant de questions en diffusant des images de soldats irakiens se rendant aux troupes coalisées, ni même des victimes irakiennes des bombardements, de surcroît civiles, communiquées par Al-Jazeera. Peu importe la signification d'une telle attitude, plus grave en est sa perception. Comment ne pas imaginer une récupération aussi abjecte que dangereuse de cette distinction, comme si la dignité humaine n'avait pas la même définition, que l'on soit irakien ou américain ? Autre épisode tragique, celui d'un GI assassinant ses camarades dans le camp de la 101e aéroportée au Koweït au tout début des opérations militaires. Avant même de s'interroger sur son mobile, l'ensemble des médias ont fait véhiculer la rumeur selon laquelle il porterait un nom à consonance arabe. Quel qu'en fut le cas, les raisons de son crime n'importent-elles pas plus que ses origines ? Aux opérations militaires sur le terrain irakien est venue s'ajouter une guerre médiatique dans laquelle Al-Jazeera était opposée à CNN. En temps de guerre, force est de constater que les camps se radicalisent dans le domaine de l'information, le traitement médiatique de la guerre n'étant pas le même, que l'on soit à Doha ou à Washington.

Mais le constat le plus accablant reste l'incompréhension réciproque. Comment ne pas s'interroger sur l'étonnement presque enfantin des Américains devant la résistance des Irakiens, là où la campagne militaire devait se résumer à une marche libératrice vers Bagdad ? Un *Marine* interrogé à ce sujet s'est même dit surpris de ne pas être accueilli en héros par les civils irakiens, lui qui venait leur apporter la paix, les bras chargés de cigarettes et de *chewing gum*. Force est de

constater que certains peuples ne se sentent pas plus en sécurité parce que Washington leur apporte son aide, bien au contraire. Parler ici de guerre impérialiste est évidemment excessif, mais c'est bien ainsi que les Irakiens, même civils, le ressentirent. À preuve les manifestations de joie, spontanées, à l'annonce des pertes américaines, et les mouvements autour du Tigre à Bagdad, à traquer d'éventuels soldats ennemis. Ces scènes furent plus nombreuses encore après la fin des hostilités.

Pendant la campagne militaire, les manifestations de désapprobation se sont multipliées dans le monde, et générèrent de nouvelles tensions dans des zones réputées sensibles. De façon plus générale, les États-Unis ont provoqué une fracture en bafouant les règles du droit international ou plus exactement en donnant à de nombreux peuples l'impression de ne plus rien respecter. Ne nous y trompons pas : l'Occident dans son ensemble a perdu son image vertueuse de régulateur des inégalités. Pis encore, un nombre croissant de peuples se sentent menacés par les conséquences qu'engendrerait le refus de se plier aux exigences de ceux qu'ils qualifient d'oppresseurs. Les Nations Unies, temple des droits de l'homme créé par l'Occident, sont aujourd'hui décriées pour leur impuissance, que certains assimilent même à une partialité au bénéfice du fort.

Si la rhétorique utilisée par les autorités américaines ne semble pas être appropriée, il convient d'en comprendre la raison ou plus exactement de chercher quelle peut en être la cause. La stratégie de communication de la Maison Blanche repose sur le travail de plusieurs conseillers qui cherchent le vocabulaire le plus adapté aux circonstances, n'hésitant pas parfois à conseiller au président un langage simple et accessible à tous. Plus sans doute que les écarts de langage, ce sont les idées elles-mêmes qui peuvent nous renseigner sur la cause de ces messages parfois difficiles à comprendre, mais qui traduisent des tendances lourdes dans les cercles du pouvoir à Washington.

De façon récurrente, les allusions religieuses ont été très présentes dans la rhétorique utilisée par l'administration Bush depuis le 11 septembre 2001, le président faisant lui-même souvent référence à la mission de l'Amérique, et aux forces du Mal qu'il convient de combattre. Là encore, il ne s'agit pas d'un phénomène nouveau aux États-Unis. Depuis les origines de la démocratie américaine, la religion a, malgré une nette séparation des pouvoirs, joué un rôle fondamental dans la façon de formuler les discours politiques et de légitimer les autorités. Lors de son investiture, le président jure sur la Bible et, quelle que soit la famille politique à laquelle il appartient, fait usage de références religieuses de façon très régulière quand il s'exprime devant la nation. À ce titre, il serait intéressant d'imaginer un président qui ne soit pas chrétien, afin de voir s'il aurait le crédit nécessaire pour modifier cette coutume.

La religion occupe une place de plus en plus importante dans les cercles du pouvoir à Washington, que ce soit au Congrès, à la Maison Blanche ou au sein des différents lobbies et groupes de pression qui influencent la prise de décision. Il ne s'agit pas nécessairement d'un groupe religieux particulier, mais plus exactement d'une certaine idée de la morale et du rôle de l'Amérique, partagée par plusieurs communautés religieuses, que certains en Europe n'hésitent pas à qualifier de fondamentalistes[10]. Cette tendance couvre un spectre religieux très étendu, qui va des juifs aux protestants, en incluant certains groupes catholiques. Parmi les personnalités à Washington qui incarnent cette mouvance, John Ashcroft, Secrétaire à la Justice, est sans nul doute le plus représentatif[11].

L'utilisation d'un vocabulaire non approprié a deux conséquences majeures. D'une part, dès lors que la politique suivie par les autorités est mal justifiée, elle est mal comprise, voire parfois même mal interprétée. D'autre part, cela a pour effet d'attiser les rancœurs et de cristalliser les tensions entre communautés. Mais cette rhétorique, dont les discours du président américain sont la face visible de l'iceberg, vise également un ensemble de mesures mal formulées, et qui peuvent être assimilées à une forme de discrimination, même s'il ne s'agit pas de l'effet souhaité.

Exemple parmi d'autres, un projet de loi sur les visas accordés aux étudiants étrangers a été proposé au Sénat quelques semaines après les attaques terroristes, tant par des élus républicains que démocrates[12], et apparaît à bien des égards comme moins restrictif que ce que certains responsables universitaires ne craignaient. En effet, à la suite des attentats du 11 septembre, les propos tenus par de hauts responsables américains, que ce soit John Ascroft, Donald Rumsfeld ou James Woolsey, avaient laissé penser que les mesures de contrôle des étrangers, et en particulier les étudiants séjournant sur le territoire américain, seraient considérablement renforcées. Avant même que le projet ne soit présenté au Congrès, certaines grandes universités avaient déjà préparé leur riposte, s'attendant au pire. Ainsi, même si

---

10. Pierre Mélandri, « L'empire américain après le 11 septembre 2001 », *Hérodote*, n° 109, 2e trimestre 2003, p. 17-36.
11. Lire à ce titre Carol M. Swain, *The New White Nationalism in America : Its Challenges to Integration*, Cambridge University Press, 2002.
12. Parmi les sénateurs qui ont soutenu cette proposition, nous trouvons côté démocrate Dianne Feinstein (Californie) et Edward M. Kennedy (Massachusetts), et côté républicain Jon Kyl (Arizona) et Sam Brownback (Kansas).

le projet de loi est apparu comme moins restrictif, notamment en ce qui concerne l'accès aux universités américaines pour des étudiants originaires de pays dits à risques, il prévoit entre autres que :

- Les universités accueillant des étudiants étrangers doivent fournir des renseignements apportant la preuve que ces étudiants suivent réellement des cours[13].
- Les universités doivent communiquer l'adresse des étudiants, et toute information concernant leur scolarité[14].

À contrario, ce texte n'est pas restrictif en ce qui concerne le nombre d'étudiants pouvant obtenir des visas, ni sélectif en ce qui concerne leur origine. Sur ces deux points, les parlementaires ont été sensibles au fait que les étudiants étrangers constituent un atout pour les universités américaines, répondant aux attentes des universitaires[15]. En effet, selon un rapport communiqué par l'Institute of International Education le 13 novembre 2001, 547 867 étudiants étrangers ont étudié dans des universités américaines en 2000-2001, 13 % étant originaires de pays à forte majorité musulmane.

Ainsi, plus que le contenu de la réforme lui-même, c'est l'effet de son annonce qui marqua les esprits. Les réactions de l'empire, si elles sortent de la perception que l'opinion publique en a généralement, peuvent également avoir des effets néfastes. En effet, certains engagements généralement propres aux États voyous peuvent, s'ils sont le fait des démocraties occidentales, être interprétés comme un glissement progressif du pouvoir vers une rhétorique et surtout des actions qui ne sont plus justifiées au nom des valeurs démocratiques. En devenant paranoïaque, l'empire perd son attribut de puissance que la sérénité lui apportait, et se place au niveau de ceux qu'il combat par l'utilisation de méthodes pour le moins critiquables et aux conséquences dangereuses.

---

13. Cette directive tient au fait qu'au moins un des 19 pirates de l'air identifiés détenait un visa d'étudiant, mais n'avait jamais suivi le moindre cours dans une université américaine.
14. Lire « Senators Feinstein, Kennedy, Kyl and Brownback Introduce Comprehensive Bill to Reform and Strengthen Visa System », 30 novembre 2001, <http://www.senate.gov/~feinstein/releases01/rimmig.htm>. Ce projet est également connu sous le nom de Kennedy-Feinstein-Kyl-Brownback legislation.
15. David Ward, président de l'*American Council on Education*, a déclaré sur ce point le 16 novembre 2001 qu'« à la suite des attaques du 11 septembre, qu'a subies notre pays, et face aux difficultés auxquelles il se heurte actuellement, nous réaffirmons notre engagement en faveur des idéaux des échanges internationaux en tant que force encourageant la compréhension ».

LA PARANOÏA DU FORT

Si le faible, parce qu'il connaît la situation dans laquelle il se trouve, est toujours sur le qui-vive, le fort en difficulté ne sait généralement pas comment s'y prendre pour rassurer son opinion publique, et conserver sa sérénité. La moindre remise en question de ses attributs le plonge dans une paranoïa dont il ne peut que faire les frais, notamment en raison des mesures impopulaires qu'un tel état suppose. Incapable de se mettre au niveau de ses adversaires, l'empire est également incapable d'anticiper leurs assauts, restant sur ses positions et attendant, sans l'espérer toutefois, que d'autres attaques viennent le frapper pour proposer des solutions.

Selon David E. Long, ancien directeur-adjoint du bureau du contre-terrorisme au Département d'État, « les attaques terroristes à l'étranger contre des citoyens et des biens américains étaient considérées comme une menace, mais pas comme un enjeu politique majeur[16] ». Cette critique des dispositifs de sécurité est fondamentale. En effet, les autorités américaines se savaient exposées à la menace terroriste, mais ne pensèrent à aucun moment que celle-ci deviendrait la priorité du programme politique par l'incursion des attaques en territoire américain. La découverte du sentiment de vulnérabilité s'est alors accompagnée d'une paranoïa collective qui, si elle est parfaitement justifiée dans le cas de l'opinion publique, est moins compréhensible dès lors qu'elle atteint les autorités. Ce fut pourtant le cas. Par conséquent, comment formuler une réponse qui soit à la fois suffisamment rassurante pour éviter les lignes de fracture et suffisamment alarmiste pour rassembler l'opinion publique ? C'est un défi auquel sont aujourd'hui confrontées les autorités américaines.

L'un des grands problèmes que rencontrent les démocraties occidentales vient de leur volonté d'éviter autant que possible les conflits importants, dans leur durée comme dans leur intensité. Les actions rapides sont préférées à un engagement à long terme, et les moyens engagés doivent être limités, en opposition à la notion de guerre totale, qui a trouvé son paroxysme avec la Seconde Guerre mondiale. Cela tient bien évidemment à l'évolution de la perception de la menace, qui ne nécessite pas un engagement aussi important des forces que par le passé[17]. Mais les expériences récentes ont également incité les autorités américaines à privilégier des actions rapides, avec un engagement limité.

---

16. David E. Long, « Coming to Grips With Terrorism After 11 September », *The Brown Journal of World Affairs*, vol. VIII, issue 2, hiver 2002, p. 39 : « *Overseas, terrorist attacks against American citizens and property were recognized as a threat but for many years were not regarded as a generic policy interest.* »

17. Barry M. Blechman et Tamara Cofman Wittes, « Defining Moment : The Threat and Use of Force in American Foreign Policy », *Political Science Quarterly*, vol. 114, nº 1, 1999, p. 1-30.

Après le succès de la guerre du Golfe en 1991, Colin Powell s'est fait l'écho de cette tendance, en réaffirmant à plusieurs reprises que l'utilisation de la force par les États-Unis devrait en tout état de cause être rapide, et avec un risque minimum pour les forces armées engagées[18]. Le meilleur moyen pour parvenir à atteindre cet objectif consistait à faire usage d'un armement sophistiqué, afin d'écraser toute forme de résistance chez l'adversaire. Ces propositions, vivement critiquées par Madeleine Albright, qui y voyait des investissements souvent injustifiés afin de produire des armes qui ne seraient jamais utilisées, furent largement soutenues par le camp des républicains, donc par les membres du Congrès, le président Clinton devant, à partir de 1994, faire face à une majorité républicaine au Sénat. Cette forme de cohabitation, appelée *gridlock*, a permis aux Républicains de soutenir des projets importants dans le cadre de la Révolution dans les Affaires militaires (Revolution in Military Affairs – RMA), avec pour objectif de renforcer la capacité des forces armées. Ces projets furent également soutenus par la majorité de l'opinion publique, qui y voyait la possibilité d'éviter des engagements de trop longue durée, et des pertes humaines trop importantes.

La RMA suppose, du point de vue stratégique, une transformation de l'outil militaire américain qui permette de mieux répondre aux exigences du champ de bataille moderne, et d'optimiser au maximum les résultats dans l'engagement des forces armées. L'un des objectifs consiste à réduire au maximum la durée de la chaîne « renseignement/décision/action », afin de déceler et de détruire les cibles adverses dans les meilleurs délais. Cependant, comme la campagne afghane de novembre 2001 l'a démontré, et comme la campagne irakienne du printemps 2003 l'a rappelé, ces innovations demeurent soumises à un certain nombre de conditions apparaissant comme des limites autant dues à la nature du concept et à la manière dont on l'applique qu'à l'adversaire lui-même[19].

Sur le théâtre d'opérations, les aspects positifs de la RMA peuvent être résumés de cette manière :

- Volume de l'information transmise.
- Rapidité de la transmission et réduction de la chaîne de décision.
- Armement embarqué sur des drones (avions sans pilote) et réduction des pertes humaines.

---

18. Lire notamment Colin L. Powell, « Why Generals Get Nervous », *New York Times*, 8 octobre 1992, et Colin L. Powell, « US Forces : Challenges Ahead », *Foreign Affairs*, hiver 1992-1993, p. 32-45.

19. Il est également possible de citer d'autres exemples récents de conflits ayant opposé des adversaires de niveaux déséquilibrés, dans lesquels l'acteur le plus faible est parvenu à causer des dommages considérables à son adversaire. Ainsi, ce fut le cas pour les États-Unis au Vietnam, en Somalie et au Kosovo, et pour la Russie en Afghanistan et en Tchétchénie.

– Supériorité technique des systèmes en comparaison avec les autres puissances.
– Projets en cours de drones plus efficaces, plus rapides, et plus furtifs.
– Possibilité de tendre vers une guerre exclusivement aérienne aux pertes plus réduites (argument de l'US Air Force).
– Objectif à terme de disposer de la capacité de diriger des opérations à distance en temps réel.

Cependant, ces innovations présentent également des aspects négatifs pouvant handicaper les forces armées américaines, que nous pouvons résumer ainsi :

– Coût des systèmes.
– Gestion d'une information trop grande, et non sectorisée.
– Lenteur des drones en activité = vulnérabilité.
– Inadaptation des systèmes à tous les théâtres d'opération.
– Fragilité des systèmes quand ils sont pris séparément.
– Incapacité avérée des drones à déceler les moyens asymétriques des adversaires.
– Manque de clarté dans les réels objectifs de la RMA : stratégique ou opérationnel ?
– Conséquences de la RMA : choix délibéré vers de nouvelles technologies ou renforcement des systèmes existants ?
– Objectifs différents et conflits d'intérêts opposant l'US Air Force, l'US Army et la Navy.
– Difficulté d'exploitation de l'imagerie satellitaire du point de vue opérationnel.
– Diffusion trop importante de l'imagerie satellitaire.

De ces deux listes, nous retiendrons que si les techniques utilisées dans le cadre de la RMA offrent un avantage indiscutable, la moindre faille dans le dispositif est lourde de conséquences, mettant en péril l'ensemble du système. Dans un excellent ouvrage sur la guerre asymétrique, deux officiers chinois, Qiao Liang et Wang Xiangsui, fournissent une belle définition de ce qu'est la guerre, à savoir un savant dosage de différents concepts plus que l'accent mis dans un domaine, au détriment des autres : « La guerre est la chose la plus difficile à expliquer et la plus insaisissable qui soit. Elle exige une maîtrise de la technique, mais la technique ne peut remplacer l'esprit et les capacités humaines. Elle exige une sensibilité artistique, mais elle exclut tout romantisme et toute sentimentalité. Elle exige une précision mathématique, mais il arrive que la précision la fasse sombrer dans la répétition mécanique et dans la rigidité. Elle exige l'abstraction de la philosophie, mais le pur débat intellectuel n'est

d'aucune aide pour saisir les occasions fugitives au milieu du fer et du feu[20] ». La technique apporte un avantage certain en théorie, mais ne permet en aucun cas de remporter les victoires, qui dépendent de multiples facteurs. Ce message s'adresse tant aux faibles, qui ne doivent pas désespérer de triompher malgré le déséquilibre des forces qu'aux puissants, qui ne doivent pas tenir pour acquise la victoire. De multiples exemples historiques nous rappellent que les faibles sont parfois en mesure de remporter des victoires éclatantes, et ce, malgré un écart de puissance totalement à leur désavantage[21].

L'autre limite de la RMA, qui concerne également toutes les mesures de sécurité, repose sur le décalage entre les événements qui motivent la mise en place de programmes pour y répondre, et l'application de ces derniers. Il y a toujours un retard dans la réponse, celle-ci étant formulée à partir de l'expérience des attaques passées. Dans le cas des attentats du 11 septembre 2001, les réponses en matière de sécurité ont consisté à renforcer le contrôle dans les aéroports et à transformer la législation sur les transports aériens, verrouillant (ou plus exactement donnant l'illusion de verrouiller) un domaine dans lequel les terroristes se sont exprimés. Or, il est indéniable que les adversaires de Washington chercheront d'autres moyens pour lui faire du tort la prochaine fois, parce qu'ils savent justement que reproduire les mêmes attaques avec des résultats tout aussi spectaculaires est quasiment impossible. Dans ces conditions, quels que soient les efforts fournis en matière de lutte contre le terrorisme ou de prévention des conflits, leurs effets sont limités par le retard inexorable sur les adversaires, l'attaque étant toujours antérieure à sa riposte. Ainsi, en misant sur de nouveaux systèmes, les démocraties ont souvent tendance à se défendre d'attaques dont elles ont déjà fait l'objet, sans pouvoir dans le même temps anticiper les menaces futures.

Mais la paranoïa ne consiste pas simplement à renforcer des dispositifs sans chercher à en comprendre le pourquoi. Les démocraties en situation difficile ont généralement tendance à mettre de côté les valeurs dont elles sont porteuses, notamment en ce qui concerne les droits de l'homme, le traitement de l'information, et les manœuvres diplomatiques, afin de s'imposer dans les meilleures conditions. Parmi ces « transformations provisoires », on note un certain nombre de caractéristiques se situant aux antipodes d'un bon fonctionnement démocratique, et plus proches des habitudes des États voyous. Cela s'explique notamment par le fait que les démocraties ont perdu l'habitude de faire usage de leur force, cette pratique pouvant plutôt leur faire du tort que leur permettre d'imposer leurs vues. Comme l'explique Roland Kessous, « un État fort a rarement besoin de montrer sa force

---

20. Qiao Liang et Wang Xiangsui, *La guerre hors limites*, Paris, Rivages, 2003, p. 242.
21. Pour une analyse complète de ces conflits, lire Barthélémy Courmont et Darko Ribnikar, *Les guerres asymétriques : conflits d'hier et d'aujourd'hui, terrorisme et nouvelles menaces*, Paris, IRIS/Presses universitaires de France, 2002.

et de l'utiliser. Les citoyens comprennent qu'il tire sa légitimité de sa capacité à faire respecter les droits de tous et à établir un juste équilibre entre ces droits et les nécessités de l'ordre[22] ». En d'autres termes, la seule perception de la puissance suffirait à faire respecter l'ordre, alors que l'utilisation de moyens militaires a au contraire des effets contre-productifs. En se lançant dans de vastes programmes d'armement, les États-Unis ne parviendront pas à résoudre l'ensemble des problèmes géopolitiques, leurs adversaires trouvant toujours des parades. Par contre, ils mettront en danger l'image de l'Amérique, perçue comme un empire paranoïaque et sur le qui-vive, autrement dit peu sûr de sa force.

La paranoïa dont ont fait preuve les autorités américaines à l'occasion de la crise irakienne sont révélatrices d'une équipe dirigeante qui ne sait comment s'y prendre pour justifier ses engagements, en particulier quand ceux-ci ne reçoivent pas le soutien de l'opinion publique. Les incompréhensions furent nombreuses, l'administration Bush ne parvenant à admettre que le refus de cautionner l'intervention militaire ne supposait pas nécessairement le soutien au régime de Saddam Hussein. De ces incompréhensions ont découlé un ensemble d'erreurs malheureuses, qui eurent pour effet de discréditer la première puissance mondiale et les nations dites amies qui l'avaient suivies dans l'aventure irakienne. Personne n'a jamais remis en cause le caractère haïssable du régime de Saddam Hussein. Pour autant, fallait-il se compromettre en le combattant à l'aide d'armes que lui-même n'aurait pas hésité à employer si l'occasion lui en avait été offerte ? Comment ne pas s'étonner devant des démocraties qui, pour combattre ce qu'elles estiment être le mal suprême, laissent de coté les valeurs qu'elles défendent habituellement avec tant de vigueur ? Et pourtant, dans la guerre qui a opposé certains dirigeants occidentaux à l'Irak, les tentations de recourir aux caractéristiques de l'État voyou ont été nombreuses.

L'État voyou est un régime dictatorial, qui ne tient pas compte de son opinion publique. Le chef d'État n'a pas besoin de la majorité pour se faire élire, et n'a ensuite que mépris pour son peuple. Chose surprenante, l'opinion publique, à la fois en Europe et aux États-Unis, s'est fortement opposée à la guerre en Irak, se détachant ainsi de la position défendue par certains dirigeants. Le cas le plus significatif est celui de l'Espagne où, malgré le soutien de José Maria Aznar, alors premier ministre, à la croisade américaine, près de 90 % des Espagnols étaient contre ! Le Non l'emportait avec plus de 80 % dans la plupart des autres pays européens, atteignant près de 70 % aux États-Unis sans mandat de l'ONU. À Washington, il a fallu attendre septembre 2003 pour que le soutien public à la campagne militaire tombe à 50 %, au même niveau que la cote de popularité de George W. Bush. Dans le

22. Roland Kessous, « Menaces pour les libertés », *Le Monde*, 8-9 décembre 2002.

même temps, les multiples polémiques au Royaume-Uni plaçaient le gouvernement de Tony Blair dans une situation délicate, la majorité des Britanniques n'étant pas convaincue par les arguments de leurs dirigeants concernant la légitimité de la guerre menée en Irak. C'est ainsi qu'un scrutin électoral local fut remporté par une candidate libérale démocrate, contre ses adversaires du Labour et du parti conservateur, essentiellement en raison du soutien de ces deux partis aux opérations militaires. Mais c'est bien sûr l'exemple espagnol, à l'occasion des élections du 14 mars 2004 remportées par le parti socialiste face au parti populaire d'Aznar qui, même s'il ne s'explique pas uniquement par la guerre menée en Irak, a été une sanction significative contre un gouvernement ayant soutenu Washington. On sait que dans les grandes démocraties certaines mesures impopulaires sont parfois nécessaires, mais il y a des limites tout de même au décalage entre le discours politique et les souhaits des électeurs.

L'autre grande caractéristique des États voyous est la paranoïa savamment entretenue par l'équipe dirigeante. La Corée du Nord, qui assimile toute attitude à son encontre comme une agression, et le refus manifeste de l'Irak de se plier aux exigences des Nations Unies pendant la crise du Golfe de 1990 sont à ce titre significatifs. Mépriser la communauté internationale, jugée responsable pour sa partialité, est également chose courante dans ces régimes. Pourtant, ce ne sont pas tant les Irakiens qui ont déstabilisé les inspecteurs de l'UNSCOM que les dirigeants occidentaux (faut-il ici rappeler les déclarations de certains inspecteurs, se plaignant des pressions dont ils ont fait l'objet ?). De même, la menace irakienne était décidément peu crédible, et les frappes préemptives ont relevé davantage de la paranoïa que de la capacité réelle d'un arsenal introuvable, selon les propos d'Hans Blix[23].

Les États voyous ont par ailleurs une vision du monde simpliste, selon laquelle ils défendent un modèle auquel ne souscrivent pas les autres nations. Tous ceux qui ne manifestent pas leur soutien sont considérés comme des ennemis. Qui a oublié Saddam Hussein appelant les dirigeants arabes à son secours en 1990, puis les menaçant de vives représailles devant leur refus de se joindre à lui ? Au début de la guerre au printemps 2003, il suffisait de lire certains éditoriaux dans la presse américaine pour trouver des propos tels que : « un pays qui utilise son veto et se dresse sur la voie de la défense américaine ne trouvera pas beaucoup d'Américains susceptibles de garantir sa défense dans le futur ». Certains parlementaires américains sont allés jusqu'à proposer de sanctionner les produits français, faisant payer à Paris sa « trahison ». La menace n'est-elle pas habituellement le lot des vilains ?

23. Hans Blix, *Les armes introuvables*, *op. cit.*

Autre signe des États voyous : le contrôle systématique des médias, l'utilisation de la censure, et la propagation de fausses informations. Tout au long de cette guerre de désinformation, aux discours glorieux irakiens répondaient des rumeurs, tant sur la mort du Raïs que sur la découverte d'armes de destruction massive, informations finalement démenties les unes après les autres quelques heures plus tard. Par ailleurs, plusieurs journalistes, coupables d'avoir critiqué les plans stratégiques de Washington, se sont vus remerciés. Une telle attitude ne surprenait pas de la part de Bagdad, elle est en revanche nettement plus inquiétante quand elle est le fait du commandement central des forces coalisées dans la région.

Enfin, les régimes autoritaires n'hésitent pas à accumuler des fausses preuves pour justifier leurs politiques. Le mensonge est leur arme secrète. On se souvient de Saddam Hussein brandissant fièrement des objets supposés composer une arme nucléaire pour défier le monde. Les révélations accablantes concernant un rapport britannique sur la capacité de nuisance de l'Irak, en fait copie d'un simple mémoire rédigé par un étudiant américain, n'étaient qu'un des nombreux mensonges utilisés par les démocraties en temps de guerre. Peu avant la Guerre du Golfe, les faux témoignages devant le Conseil de sécurité sur l'affaire des nouveau-nés assassinés dans leur couveuse au Koweït n'ont certes servi qu'à précipiter une campagne militaire contre un régime qui le méritait. Mais ces moyens, certes plus faciles à utiliser que les règles élémentaires du droit, ne sont-ils pas tout aussi critiquables que ceux de l'adversaire ?

Dernier aspect de ces méthodes quelque peu contestables, le quotidien britannique *Observer* a révélé le 2 mars 2003 une information selon laquelle les représentants des États membres au Conseil de sécurité de l'ONU faisaient l'objet de surveillance en ce qui a trait à leurs positions sur la question irakienne[24]. En pleine crise diplomatique, ces accusations concernaient en particulier les délégations suspectées de voter contre le déclenchement des hostilités, placées sous écoute des services de renseignements britanniques et américains. Cette révélation n'a pas, malgré les tensions perceptibles à cette période, fait l'objet de vifs débats entre les membres du Conseil de sécurité, ceux-ci préférant s'intéresser à des questions de fond. Le représentant de la Russie s'est même dit honoré d'être écouté, ajoutant non sans humour que cela prouve que l'ONU reste importante, y compris aux yeux de Washington. Les autres pays concernés ne se sont pas exprimés sur cette question. La polémique fut relancée en février 2004 quand Clare Short, ancienne ministre de Tony Blair, accusa le gouvernement britannique d'avoir mis sur écoute Kofi Annan, Secrétaire général de l'ONU. Malgré les efforts en vue d'apaiser les tensions, il convient de

24. Martin Bright, Ed Vulliamy et Peter Beaumont, « Revealed : US dirty tricks to win vote on Iraq war », *The Observer*, 2 mars 2003.

s'interroger sur de telles pratiques, visiblement courantes, mais qui n'en sont pas moins discutables. En fait, se méfier de tous, et en particulier de ses alliés traditionnels, semble être devenu une des caractéristiques des autorités américaines, comme en a attesté la suspicion constante à l'égard de la position française dans la crise irakienne. Se sentant attaquée de toutes parts, et tout spécialement là où elle n'est pourtant pas vraiment menacée, l'administration Bush a entretenu une paranoïa ayant pour effet de diviser ses amis. Voilà indiscutablement l'un des effets recherchés par les groupes terroristes.

CHAPITRE 6

Perte de confiance

Au fond de l'ennemi, il y a aussi la miséricorde.

André Malraux, *Lazare*

Si l'opposition à un adversaire de niveau égal est, somme toute, une situation confortable dans la mesure où les plans de l'autre peuvent être anticipés, les guerres asymétriques sont remarquables de par leur caractère imprévisible. Ainsi, la force des faibles réside non seulement dans leur invisibilité, comme nous l'avons vu dans le troisième chapitre, mais également dans la capacité qui leur est offerte de frapper par surprise. C'est justement cet avantage qui nuit le plus à la puissance de l'empire. Celui-ci voit en effet son existence reposer en grande partie sur sa capacité à assurer l'ordre à l'intérieur de ses frontières.

L'empire est d'autant plus puissant que les menaces ne l'atteignent qu'à la périphérie, sans que le centre du pouvoir ne soit exposé à des attaques. L'une des missions de l'empire consiste donc à reculer la frontière exposée aux risques, afin d'écarter au maximum la possibilité que les problèmes atteignent le centre. Mais cela n'est pas une tâche aisée. Comme l'explique Jack Snyder, « historiquement, la pacification préventive d'une frontière turbulente d'un empire s'accompagne généralement de la création d'une autre, adjacente à la première[1] ». Il s'agirait donc d'un problème sans solution ? Pas dans tous les cas. En fait, la pacification aux frontières est nécessaire, voire indispensable, si elle est justifiée par l'existence d'une menace réelle, et susceptible de mettre en péril l'équilibre de l'empire. Dans ces conditions, une intervention en vue de rétablir une autorité contestée a des effets bénéfiques et unificateurs. À l'inverse, quand la menace semble plus nuancée, et n'est pas perçue par les personnes vivant aux marches de l'empire comme déstabilisante, une action de l'empire traduit un manque de confiance, et a pour effet de générer de multiples tensions, héritées d'un fort sentiment d'injustice, et d'un constat d'affaiblissement du pouvoir central. La pacification des terres administrées par l'empire et l'absence de menace majeure sont deux caractéristiques que les États-Unis pouvaient s'enorgueillir de remplir avant les attentats du 11 septembre 2001.

Avec les attaques terroristes, cette confiance a disparu. Doit-on considérer qu'il s'agit là d'une parenthèse dans l'histoire des États-Unis ou, au contraire, que l'invulnérabilité a définitivement disparu dans les ruines du World Trade Center ? Quelle qu'en soit la réponse, cette question soulève le problème de la vulnérabilité et de la méthode pour la retrouver quand celle-ci est mise à mal. À bien des égards, l'attitude de Washington consécutivement aux attentats éloigne peu à peu toute possibilité de retour à une situation antérieure au 11 septembre. Ainsi, si effectivement quelque chose a changé, et de façon définitive, cela ne s'explique pas tant par l'attitude des adversaires de

1. Jack Snyder, « Imperial Temptations », *The National Interest*, n° 71, printemps 2003, p. 30 : « *Historically, the preventive pacification of one turbulent frontier of empire has usually led to the creation of another one, adjacent to the first* ».

Washington que par le sentiment de crainte partagé de façon quasi unanime aux États-Unis, et dans une certaine mesure dans les démocraties occidentales.

À l'occasion de la célébration du deuxième anniversaire des attentats du 11 septembre, de multiples sondages ont été rendus publics, dans lesquels 70 % des Américains se disaient persuadés que leur pays ferait à nouveau l'objet d'une attaque à grande échelle[2]. Par ailleurs, de nombreuses compagnies aériennes ont annulé plusieurs de leurs vols le 11 septembre 2003, en raison du manque de passagers. Au départ persuadés que leurs craintes seraient apaisées avec le changement de régime en Afghanistan – et surtout un démantèlement complet des camps d'entraînement d'Al-Qaida, à l'époque centrés dans la région –, les Américains ont ensuite placé tous leurs espoirs dans l'éventuelle capture d'Oussama ben Laden, qui aurait pour effet de décapiter définitivement les groupes terroristes (cela étant, bien entendu, discutable). Mais ces espoirs se sont progressivement éteints devant l'incapacité des services de renseignement américains – et du monde entier – à mettre la main sur le milliardaire d'origine saoudienne malgré l'aide significative d'États comme le Pakistan, qui n'hésita pas à briser le tabou des zones tribales en se lançant dans de vastes campagnes antiterroristes dans des régions non contrôlées. Par ailleurs, les Américains se sont peu à peu résignés à l'idée que la disparition de l'ennemi public numéro 1 ne permettrait pas nécessairement de diminuer la menace terroriste, d'autres fanatiques prenant la relève d'un mouvement à échelle planétaire. Auditionné par la commission indépendante chargée d'enquêter sur les attentats du 11 septembre, Donald Rumsfeld reconnut même que la disparition de Ben Laden n'aurait rien changé. Étrange aveu de celui qui a pris l'habitude de faire la guerre pour poursuivre un homme ! Dans de telles conditions, la psychose collective ne s'atténue pas, et les effets du 11 septembre s'inscrivent dans la durée, ce qui nous permet véritablement d'affirmer que quelque chose a profondément changé outre-Atlantique. Pour autant, l'attitude sage des autorités doit-elle consister à miser sur l'existence d'une menace ou au contraire à chercher à en comprendre les fondements, afin de mieux y faire face. En instrumentalisant quelque peu la crainte collective que connaît la population américaine, les autorités s'exposent là encore à de multiples critiques, comme la crise irakienne en a été l'exemple le plus significatif.

2. À l'occasion du troisième anniversaire des attentats de New York et Washington, en pleine campagne électorale, ces sondages ont laissé la place à un soutien à la lutte contre le terrorisme, bien que les Américains se montrent toujours inquiets de nouvelles attaques.

LA DÉMOCRATIE FRAPPÉE AU CŒUR

Le 11 septembre 2001, les États-Unis ont connu l'impensable avec les attaques terroristes contre le World Trade Center et le Pentagone, qui constituent les attentats les plus meurtriers à ce jour avec plus de 3 000 victimes. Il est nécessaire de le rappeler, non seulement en raison du nombre de victimes, mais surtout parce que ce sont les États-Unis qui furent le théâtre de ces attentats. Les Américains ont alors pris la mesure de la menace réelle du terrorisme, et découvert que le sanctuaire du territoire américain n'est plus qu'un mythe appartenant au passé. Pourtant, le fait majeur n'est pas tant la découverte de la vulnérabilité que les conséquences que cela a supposées. En effet, la puissance américaine a non seulement déjà été victime d'attaques sur son territoire (comme à Pearl Harbor), mais en plus d'attaques terroristes (comme le World Trade Center en 1993). La différence avec le 11 septembre réside dans le choc provoqué par les attaques, que l'exceptionnelle couverture médiatique a amplifié[3]. Ce ne sont donc ni les attaques elles-mêmes, ni le nombre de victimes qui font des attentats du 11 septembre un événement exceptionnel, mais le fait que la puissance américaine a été frappée au cœur. Comme l'explique non sans raison Guy Sorman, « la peur, depuis le 11 septembre, est un fait de société radicalement nouveau aux États-Unis[4] ». La caractéristique principale des États-Unis, à savoir une invulnérabilité préservée malgré deux guerres mondiales et de multiples engagements sur la scène internationale, a disparu dans les décombres du World Trade Center. Cela suppose de multiples conséquences, non seulement en matière de sécurité, mais également en ce qui concerne la redéfinition même de la démocratie américaine, qui voit pour la première fois sa population vivre dans l'angoisse de nouvelles attaques. L'essayiste français pousse plus loin la réflexion, en estimant que « la peur est une clé plus précise que l'impérialisme pour s'ouvrir au nouveau siècle américain ». Le XXIe siècle, même américain, ne serait donc pas nécessairement porteur de bonnes nouvelles pour Washington, qui à l'épreuve de ses adversaires découvrirait par la même occasion la peur.

Cette peur, répandue au sein des autorités et parmi la population, ne s'explique pas tant par la nature des attentats du 11 septembre que par les incertitudes concernant de possibles nouvelles attaques. Les kamikazes ont apporté la preuve que leur détermination peut leur permettre de passer à travers toutes les mesures de sécurité, et qu'ils

3. Il convient à ce titre de noter la différence entre New York et Washington, l'attaque contre le Pentagone n'étant visible sur aucun enregistrement vidéo, ce qui fut d'ailleurs à l'origine de toutes les interprétations, le plus souvent grotesques, quant à la véracité de la thèse des attentats simultanés.

4. Guy Sorman, « La brèche transatlantique », *Le Figaro*, 14-15 juin 2003.

ne reculeront devant aucune option pouvant leur apporter des résultats aussi significatifs. Un tel constat a immédiatement attiré l'attention sur l'utilisation d'armes de destruction massive par des groupes terroristes, avec les conséquences que cela supposerait. Dans les semaines qui ont suivi les attentats de New York et Washington, l'Amérique a été profondément bouleversée par l'affaire des lettres contenant de l'anthrax, et qui étaient expédiées à des membres du Congrès, ainsi qu'à certaines personnalités proches du pouvoir, y compris des journalistes.

Quelle est la part de responsabilité de l'administration américaine dans les attentats du 11 septembre ? Au cours des semaines qui ont précédé le drame de New York et Washington, de nombreuses menaces ont été adressées au gouvernement américain, annonçant des attaques terroristes, en réponse à la « non-politique étrangère » de l'administration républicaine. Le silence sur les problèmes de sécurité au Moyen-Orient a été interprété par les Palestiniens et la communauté arabo-musulmane comme un soutien à la politique pour le moins discutable du gouvernement d'Ariel Sharon. Par ailleurs, c'est une politique plus unilatéraliste, que certains qualifient même, sans doute exagérément, d'isolationniste, qui est reprochée à Washington, et en particulier à la nouvelle administration. De plus, les autorités américaines n'ont pas su adopter l'attitude la plus appropriée pour lutter contre le développement des groupes terroristes, la réponse étant politique, ne consistant pas simplement à constater le mal et riposter avec force. Enfin, certains experts, anciens membres de l'administration comme Richard Clarke, ont reproché à George W. Bush et son entourage de concentrer toute leur attention sur les régimes hostiles, comme l'Irak, délaissant au passage la menace terroriste[5]. Ces critiques furent répétées, à l'occasion de la campagne électorale de 2004, par John Kerry, qui estimait que l'énergie dépensée dans la guerre en Irak aurait dû être consacrée à la lutte contre le terrorisme là où il se trouve, notamment en Afghanistan.

Comme le fait justement remarquer Georges Le Guelte, les organisations terroristes continuent de tirer profit de la démission des États-Unis et des autres puissances occidentales à l'égard des instances internationales, qui seules peuvent permettre de lutter de façon efficace contre le crime organisé[6]. Plus encore aux États-Unis que dans les autres démocraties, cette démission tient non seulement à la volonté de l'administration qui, au cours des dernières années, a refusé d'appliquer huit conventions internationales, mais également au fonctionnement institutionnel de la vie politique. En tout état de cause, les pouvoirs publics se sont vus dans l'obligation de proposer une riposte, afin de répondre aux attentes populaires. Les problèmes

5. Richard Clarke, *Against All Enemies : Inside America's War on Terror*, New York, Free Press, 2004.

6. Georges Le Guelte, « La démission de Washington », *Libération*, 2 octobre 2001.

rencontrés ne sont par conséquent pas tant le fait de cette nécessité de réagir que de la façon dont cette réaction s'est organisée. En effet, à bien des égards, il semble que les dirigeants américains se soient servis de la perception de la menace terroriste, et de l'émoi provoqué par les attentats du 11 septembre, pour se lancer dans de vastes réformes, et proposer un engagement accru sur la scène internationale, dans ces cas peu justifié.

L'INSTRUMENTALISATION DE LA MENACE

Selon Aristote, le tyran fait la guerre « pour priver ses sujets de loisirs et leur imposer constamment le besoin d'un chef[7] ». Cette interprétation de la tyrannie dans la Grèce antique est née au départ du besoin de se rassembler autour d'un seul homme quand l'équilibre de la cité était menacé de l'extérieur. Ainsi, en temps de guerre, l'ensemble des pouvoirs étaient regroupés, mettant en sourdine le principe même de la démocratie, afin de permettre une réaction plus cohérente. Toute forme de débat public était alors momentanément interdite, le temps que l'ordre soit rétabli et que la menace s'estompe. Aristote critique ici le tyran sur deux points. D'une part, l'homme fort du régime souhaite faire la guerre afin de détourner l'attention de ses concitoyens vers d'autres domaines au nom de l'unité nationale qu'il incarne. Cela peut lui être très utile s'il est suspecté de corruption, et accusé de mauvaise gestion des affaires de la cité. D'autre part, la guerre lui permet de s'imposer comme le chef incontesté, lui offrant par la même occasion la pérennité du pouvoir. En effet, il est absurde de vouloir changer de dirigeant alors que la cité vit sous l'angoisse d'une menace majeure. Le cas du président américain Franklin Delano Roosevelt, élu à quatre reprises, dont deux fois en temps de guerre (1940 et 1944) indique clairement la volonté, même dans les démocraties, de conserver une unité derrière le garant des institutions[8]. L'« Union sacrée » de Georges Clémenceau avait elle aussi, et ce n'est pas un hasard, été instaurée en temps de guerre.

Cependant, Aristote avait rapidement compris que le chef a tout intérêt à maintenir une menace qui lui permet de rester au pouvoir, et le fait de multiplier les guerres peut lui apporter, sinon la prospérité pour son pays, au moins la pérennité de son pouvoir. De même, plus les menaces sont grandes, et plus son pouvoir s'étend, conséquence logique de la convergence des prérogatives dont il fait l'objet.

---

7. Aristote, *La politique*, Paris, Hermann, 1996.
8. Les États-Unis n'étaient pas encore en guerre en 1940, mais la situation en Europe imposait alors un immobilisme politique plus rassurant.

Cette idée a été reprise par les grands penseurs de la philosophie politique, qui comprenaient les avantages consécutifs à un rassemblement des pouvoirs. Selon Thomas Hobbes, « la seule façon d'ériger un [...] pouvoir commun, apte à défendre les gens de l'attaque des étrangers, et des torts qu'ils pourraient se faire les uns aux autres, et ainsi à les protéger [...], c'est de confier tout leur pouvoir et toute leur force à un seul homme ou à une assemblée, qui puisse réduire toutes leurs volontés, par la règle de la majorité, en une seule volonté[9] ». Le philosophe anglais était parfaitement conscient des abus que pouvait engendrer la convergence de tous les pouvoirs, mais il estimait qu'il s'agissait là du moyen le plus efficace d'assurer l'unité nationale face aux menaces extérieures et aux révoltes internes. Au nom de la sécurité doit ainsi être sacrifié le débat national, la dictature s'imposant dès lors comme le meilleur moyen, malgré ses excès, d'assurer la cohésion interne et l'unité face aux puissances rivales. Cette conception, à l'opposé des philosophes des Lumières, désigne un pouvoir central dont la mission consiste à maintenir l'ordre, bénéficiant pour cela de toutes les prérogatives, y compris celle de réduire les libertés individuelles. L'intérêt national est ainsi placé au-dessus de toutes les vertus, et si la violence est interdite aux citoyens, elle est en revanche le monopole de l'État, puisqu'elle sert la nation quand elle est placée sous son autorité.

Hobbes est en revanche resté silencieux sur l'instrumentalisation pouvant être faite de la menace pour asseoir le pouvoir du prince. Nul doute que cet aspect n'a pas échappé à l'auteur de *Leviathan*, et que celui-ci était parfaitement conscient des bénéfices à tirer d'un environnement marqué par des menaces en tout genre, à la fois internes et externes, pouvant légitimer un régime centralisé et autoritaire. Montaigne s'est lui aussi exprimé sur le même thème, estimant en 1580 à propos du peuple français que « c'est un bon peuple, guerrier et généreux, capable pourtant d'obéissance et de discipline, et de servir à quelque bon usage, s'il est bien guidé ». Alors qu'il s'efforçait de légitimer son coup d'État du 2 décembre 1851 auprès du peuple français, Napoléon III déclarait pour sa part à l'occasion d'un banquet à Bordeaux le 9 octobre 1852, « l'empire, c'est la paix ». À la lumière de ces réflexions, il convient de s'interroger sur l'attitude adoptée à Washington consécutivement aux attentats du 11 septembre 2001. Se trouve posée la question suivante : les démocraties doivent-elles, pour répondre aux menaces dont elles font l'objet, laisser momentanément de côté la consultation populaire ? Fareed Zakaria estime que cela est inévitable, et qu'il est impensable d'imaginer des États suivre au jour le jour l'évolution de l'opinion publique pour savoir s'il est légitime

9. Thomas Hobbes, *Leviathan*, version originale, London, Oxford University Press, 1998.

d'engager les forces armées sur des théâtres extérieurs[10]. Diriger une démocratie, c'est donc savoir, quand cela est indispensable, laisser de côté les prérogatives de l'opinion publique, pour assumer sa fonction par une réaction rapide et efficace.

Dans les semaines qui suivirent les attaques terroristes de New York et Washington, George W. Bush a été assimilé à un « César américain », tant des pouvoirs importants se sont concentrés autour de lui et de son équipe, pour apporter une réponse plus cohérente et efficace. Pour faire face à ce nouvel ennemi imprévisible, les Américains n'ont pas hésité à réactualiser le principe de présidence impériale[11]. Ce concept, que la Constitution américaine s'est efforcée de limiter par un équilibre des pouvoirs entre l'Exécutif et le Congrès, s'est progressivement mis en place, notamment en raison de la menace majeure que faisait peser sur les États-Unis l'Union soviétique, et la nécessité de concentrer les pouvoirs décisionnels en la personne d'un seul homme, également garant de la puissance nucléaire en tant que commandant en chef des armées. Ainsi, le président des États-Unis se voyait investi de fonctions exceptionnelles, et faisait figure de rassembleur de la nation, à la manière d'un dictateur athénien momentanément chargé de rassembler tous les pouvoirs autour de lui pour répondre aux problèmes que la cité rencontrait. Dans un souci d'unité, les parlementaires américains avaient accepté de s'effacer derrière l'autorité du président tant que la menace restait à un niveau le justifiant, et cette parenthèse a naturellement pris fin avec la fin de la Guerre froide, quand les membres du Congrès ont souhaité revenir à une lecture plus fidèle de la Constitution[12].

Avec le 11 septembre 2001 et la désignation d'une nouvelle menace se sont succédé tout un ensemble de mesures ayant pour effet de renforcer les prérogatives présidentielles, afin de garantir une réponse plus efficace et conforme à l'intérêt national. Carl Levin, sénateur démocrate du Michigan, et à cette époque président de la Commission des Forces armées, n'a pas hésité à parler d'« union sacrée » pour justifier l'absence de débat politique sur les questions de sécurité,

---

10. Fareed Zakaria, *The Future of Freedom : Liberal Democracies at Home and Abroad*, New York, Norton, 2003, p. 241 : « *No democracy has ever conducted a war by weekly vote* ».

11. Philip Golub, « Retour à une présidence impériale », *Le Monde diplomatique*, janvier 2002, p. 8-9.

12. La seule exception notable pendant la Guerre froide, et qui n'a d'ailleurs jamais été reconnue comme constitutionnelle par les différentes administrations successives, fut l'adoption en 1973 du *War Powers Act* (à l'initiative des Républicains), consécutivement à la guerre du Vietnam, par lequel le président des États-Unis doit recevoir l'aval du Congrès pour s'engager dans des opérations extérieures ou alors se présenter devant les deux chambres dans un délai de 60 jours passé le début de la campagne militaire, afin d'obtenir un accord sur la poursuite des opérations.

offrant ainsi à l'Exécutif, pourtant républicain, un pouvoir exceptionnel légitimé par le besoin de cohésion et de cohérence dans la riposte. Bénéficiant du soutien du Congrès alors majoritairement démocrate, de la Cour suprême, résolument conservatrice, et justifiant les mesures adoptées par une nécessaire lutte contre le terrorisme, l'Exécutif américain se retrouvait dans une situation extrêmement favorable, au sommet de sa puissance. Dans ces conditions, que ce soit en interne ou dans sa politique extérieure, peu nombreux sont ceux qui peuvent discuter son autorité[13].

Par ailleurs, dans les jours qui suivirent les attentats du 11 septembre, tandis que se préparait l'offensive militaire contre le régime des Talibans en Afghanistan, l'Irak a été désigné comme la potentielle cible suivante de la « croisade » contre le terrorisme de George W. Bush. En effet, le 20 septembre, le chef de l'Exécutif recevait une lettre ouverte signée par plusieurs dizaines d'officiels, mettant l'accent sur la nécessité de « châtier » Saddam Hussein afin d'éradiquer définitivement les sources du terrorisme international[14]. Dès lors, les autorités américaines se sont efforcées de rassembler des éléments permettant d'établir un lien entre le régime de Saddam Hussein et le terrorisme. Ces éléments étaient :

- la tentative d'assassinat de l'ancien président Bush en 1993 au Koweït, dont l'Irak a été rendu responsable par la CIA et le FBI.
- l'attentat du World Trade Center en 1993, dont plusieurs pistes permettent de remonter jusqu'à la « filière » irakienne. En effet, deux des cerveaux de l'opération, Yassin et Ramzi Youssef, étaient détenteurs de passeports irakiens, et semblaient liés aux autorités de Bagdad[15].
- les liens entre Mohammed Atta, l'un des kamikazes du 11 septembre, et les autorités irakiennes, comme l'ont confirmé les rencontres successives entre le terroriste et des responsables des services secrets irakiens, notamment Al Ani, à Prague (c'est à la suite de leur dernier entretien que le compte bancaire d'Atta aurait été crédité de 100 000 $ en provenance des Émirats Arabes Unis).
- l'aide financière apportée par le gouvernement irakien aux familles des kamikazes palestiniens, considérés à Washington comme appartenant à des groupes terroristes.

---

13. Lire François Vergniolle de Chantal, *Libertés civiles et lutte anti-terroriste aux États-Unis*, CFE/IFRI, juin 2003.
14. Jean-Jacques Mével, « Il faut liquider le régime de Saddam Hussein », entretien avec James Woolsey, *Le Figaro*, 1er octobre 2001.
15. Laurie Mylroie, *The War Against America : Saddam Hussein and the World Trade Center Attacks*, New York, Harper Collins, 2000.

– le possible, bien que non prouvé, lien entre les attaques à l'anthrax sur le sol américain et les installations biologiques en Irak, notamment Salman Pak au sud de Bagdad (on sait cependant que la piste interne a été privilégiée dans l'affaire de l'anthrax, mais un possible lien avec l'Irak n'a pas été écarté).

Ces éléments se sont renforcés dans la mesure où Bagdad refusait depuis 1998 d'ouvrir son territoire aux inspecteurs des Nations Unies. Par ailleurs, les soupçons selon lesquels le régime irakien cherchait à se procurer des armes de destruction massive constituaient un argument avancé par les milieux conservateurs américains, et repris par les membres de l'administration Bush. Depuis quelques années, les thèses des conservateurs sur la capacité de l'Irak à reconstituer un arsenal d'armes de destruction massive ont été alimentées par plusieurs ouvrages « grand public », dont ceux de Khidhir Hamza, chef des services de recherches nucléaires irakiennes jusqu'en 1995[16], Richard Butler, ancien chef de l'UNSCOM et désormais au Council on Foreign Relations à New York[17], et Scott Ritter, ancien inspecteur de l'UNSCOM. Ce dernier, qui s'opposa toutefois par la suite à une campagne militaire en Irak, nous offrait une description minutieuse de l'arsenal irakien en matières d'armes de destruction massive et de missiles balistiques[18]. Enfin, l'abondante littérature sur le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive, mise sur le devant de la scène depuis le 11 septembre, et surtout les attaques à l'anthrax, plaçaient généralement l'Irak au centre de la menace[19]. Plus tard, trois personnalités importantes dans l'entourage du président Bush, Donald Rumsfeld, Dick Cheney et Condoleezza Rice, n'ont pas manqué d'accuser l'Iran, l'Irak et la Syrie d'être à l'origine des multiples attentats en Israël, rappelant ainsi le lien présumé entre le régime de Bagdad et les réseaux de terrorisme international. Par ailleurs, en publiant un

16. Khidhir Hamza, *Saddam's Bombmaker*, New York, Simon & Schuster, 2000.

17. Richard Butler, *The Greatest Threat : Iraq, Weapons of Mass Destruction, and the Growing Crisis of Global Security*, New York, Public Affairs, 2000.

18. Scott Ritter, *Endgame : Solving the Iraq Problem – Once and For All*, New York, Simon & Schuster, 1999.

19. Parmi les études les plus récentes, lire Ken Alibek, *Biohazard*, New York, Delta, 1999 ; Joseph Cirincione (dir.), *Repairing the Regime : Preventing the Spread of Weapons of Mass Destruction*, New York, Routledge, 2000 ; Anthony H. Cordesman, *Terrorism, Asymmetric Warfare, and Weapons of Mass Destruction*, Washington DC, CSIS, 2001 ; Richard A. Falkenrath, Robert D. Newman, et Bradley A. Thayer, *America's Achille's Heel : Nuclear, Biological, and Chemical Terrorism and Covert Attack*, Cambridge, MIT Press, 2000 ; Peter Lavoy, Scott D. Sagan, et James J. Wirtz (dir.), *Planning the Unthinkable : How New Powers Will Use Nuclear, Chemical, and Biological Weapons*, Ithaca, Cornell University Press, 2000 ; Judith Miller, Stephen Engelberg, et William Broad, *Germs : Biological Weapons and America's Secret War*, New York, Simon & Schuster, 2001 ; et Abraham D. Sofaer, George D. Wilson et Sidney D. Dell, *The New Terror : Facing the Threat of Biological and Chemical Weapons*, Stanford, Hoover Institution Press, 1999.

rapport accablant sur la volonté de Bagdad de reconstituer un arsenal d'armes de destruction massive, et de l'utiliser dans un avenir proche, les autorités britanniques ont apporté leur contribution aux accusations, revenant largement sur la mauvaise volonté affichée par le régime de Saddam Hussein depuis plus de dix ans. Ce rapport, objet d'une importante polémique à Londres depuis la fin des hostilités, a lors de sa publication eu un impact considérable. Enfin, les autorités américaines et britanniques ont dressé un bilan des attaques chimiques irakiennes avérées dans les années 1980 (ce qui n'est le cas ni des armes biologiques, ni des hypothétiques armes nucléaires), soit pendant la guerre Iran-Irak, et à une époque où le régime de Saddam Hussein était soutenu par les démocraties occidentales contre Téhéran. Le tableau ci-après répertorie ces attaques.

Attaques chimiques irakiennes avérées

Date	Lieu	Agent	Victimes
Août 1983	Haïj Umran	Ypérite	moins de 100
Octobre-novembre 1984	Panjwin	Ypérite	3 000
Février-mars 1984	Majnoon	Ypérite	2 500
Mars 1984	Al-Basrah	Tabun	moins de 100
Mars 1985	Marais de Hawizah	Ypérite/tabun	3 000
Février 1986	Al-Faw	Ypérite/tabun	entre 8 000 et 10 000
Décembre 1986	Umm ar-Rasas	Ypérite	plus de 1 000
Octobre-novembre 1984	Panjwin	Ypérite	3 000
Avril 1987	Al-Basrah	Ypérite/tabun	5 000
Octobre 1987	Sumar/Mehran	Ypérite/agents neurologiques	3 000
Mars 1987	Halabja	Ypérite/agents neurologiques	5 000

Source : Département d'État, décembre 2002.

En d'autres termes, l'Irak n'a jamais utilisé d'armes chimiques contre ses adversaires depuis la fin de la guerre contre l'Iran, comme le reconnaissent les autorités américaines elles-mêmes. Ce fut notamment le cas pendant la guerre du Golfe en 1991, une époque où l'Irak disposant de stocks importants d'agents chimiques (comme l'ont attesté les inspections de l'UNSCOM), et n'en a pourtant pas fait usage. C'est ainsi que les scuds tirés en direction d'Israël, dont certains ont atteint leur cible, n'étaient pas équipés d'armes de destruction massive, à tel point qu'il s'agissait plus d'un acte de provocation que d'une opération meurtrière. Cela s'explique en grande partie par les menaces adressées par George Bush à Saddam Hussein, transmises par James Baker à Tareq Aziz juste avant le début des hostilités. Le président américain mettait en garde le dictateur irakien de devoir recourir à des moyens démesurés (sans aucun doute l'arme nucléaire) si celui-ci s'attaquait aux forces coalisées ou aux États soutenant la campagne

militaire à l'aide d'armes de destruction massive[20]. Cette dissuasion nucléaire a fonctionné, et l'Irak a conservé ses stocks d'agents chimiques sans jamais les utiliser tout au long des hostilités, même après que les forces de la coalition aient pénétré en territoire irakien.

Certains experts n'hésitent pas à dénoncer les manœuvres de Washington consistant à amplifier la menace, de façon à déterminer un adversaire, et mettre en œuvre une politique, avec les conséquences que cela suppose, notamment au plan économique. Fareed Zakaria, rédacteur en chef de *Newsweek International*, estime que le cas irakien n'est qu'un épisode supplémentaire d'une série entamée dans les années 1970, et très visible lors de la présidence Reagan[21]. Dès lors qu'un État est considéré comme indésirable à Washington, les accusations les plus diverses permettent de justifier auprès de l'opinion publique une attitude plus ferme à son égard. Dans les années 1980, l'Union soviétique fut ainsi accusée de chercher à briser l'équilibre de la Guerre froide, et Ronald Reagan n'hésita pas à lui donner le qualificatif d'empire du Mal. Faisant l'objet d'une importante campagne de mobilisation, et à certains égards de désinformation, l'Union soviétique se trouva ainsi dans la ligne de mire des autorités américaines, dont l'objectif fut alors de mettre un terme à une période ayant trop duré. Les conséquences sont connues de tous.

La Chine rencontra des problèmes similaires au cours des années 1990. Considérée comme une menace potentielle après la disparition du bloc communiste, et disposant d'un arsenal militaire conséquent, la Chine restait cependant un pays du Tiers-Monde, ce qui justifiait plus difficilement une attitude ferme à son encontre. Ce furent les armes nucléaires qui vinrent au secours de ceux qui, à Washington, avaient d'ores et déjà décidé de faire de Pékin un adversaire. Le rapport de la Commission Cox, rendu public en 1999, révélait des affaires d'espionnage nucléaire dans lesquelles la Chine était directement impliquée, et concluait que les programmes militaires chinois étaient nettement supérieurs à ce que la CIA avait estimé. S'ensuivit une campagne de mobilisation sur le thème de l'émergence d'un nouvel adversaire stratégique, les autorités chinoises semblant pour leur part étonnées de se retrouver à pareille enseigne, dans un contexte plus nettement marqué par les négociations sur l'entrée dans l'OMC que la volonté de nuire au géant américain. Et pourtant, exagérer la menace chinoise n'était pas sans arrière-pensée. D'une part, la définition d'un tel adversaire – et quel adversaire ! – offrait aux lobbies militaro-industriels des arguments supplémentaires pour justifier des acquisitions conséquentes, dans un

20. Lire à ce sujet George Bush et Brent Scowcroft, *À la Maison Blanche : 4 ans pour changer le monde*, Paris, Odile Jacob, 1999. L'ancien président américain revient sur cet épisode important des jours qui précédèrent le déclenchement de l'opération militaire contre l'Irak.

21. Fareed Zakaria, « Exaggerating the Threats », *Newsweek*, 16 juin 2003, p. 17.

environnement international somme toute moins menaçant. Les bénéficiaires les plus notables furent les industries participant au programme de bouclier antimissile, dont la Chine fut rapidement établie comme l'un des arguments principaux, la stabilité de Pékin pouvant à long terme faire l'objet de toutes les spéculations. D'autre part, l'objectif de Washington était de forcer Pékin à faire preuve de transparence et de bonne volonté, notamment en ouvrant son économie à la mondialisation. Entrée dans l'OMC certes, mais également accords de la Chine sur la concurrence et la contrefaçon, dont l'ancien empire du milieu s'était fait le champion incontesté depuis plusieurs années, au grand dam des démocraties occidentales. La désignation, et surtout l'amplification de la menace chinoise ne pouvait avoir que des effets bénéfiques, et c'est la raison pour laquelle Pékin s'est retrouvé dans le camp de ceux qui, potentiellement, pouvaient devenir des adversaires.

Les mêmes pratiques concernèrent des États dits voyous, et ne disposant pas d'une capacité jugée menaçante à Washington. Une fois de plus, ce furent les armes de destruction massive qui vinrent à la rescousse des faucons, l'objectif étant clairement de montrer que, malgré un arsenal ridicule, ces régimes pouvaient être hautement menaçants dès lors qu'ils se procuraient des armes non conventionnelles, qu'ils n'hésiteraient pas ensuite à utiliser contre des cibles américaines. Donald Rumsfeld, inaugurant ainsi des pratiques aujourd'hui très répandues à Washington, fut l'instigateur de l'établissement de cette menace d'un type nouveau[22]. Mais les conséquences de la crise irakienne indiquent nettement une plus grande implication de l'opinion publique américaine dans les questions de politique étrangère, les Américains n'hésitant pas à critiquer leurs dirigeants pour la façon dont ils ont instrumentalisé la menace. Dans ces conditions, peut-être serait-il nécessaire pour les autorités américaines de repenser la riposte, afin de mieux répondre aux souhaits de leurs électeurs.

En fait, les enseignements de la crise soulevée par les attentats du 11 septembre 2001 se situent à deux niveaux pour l'entourage du président Bush. D'une part, l'administration devrait faire son *mea culpa* sur les évolutions de sa politique étrangère. À cet égard, il convient de noter que le gouvernement de George W. Bush n'est pas le seul à blâmer, puisque certaines décisions pour le moins équivoques avaient été adoptées lors du second mandat de Bill Clinton (non-ratification du TICE et de la convention sur les mines antipersonnel…). En ce qui concerne la politique antiterroriste, certains reprochent désormais à Bill Clinton de ne pas avoir su adopter les mesures qui s'imposaient à la suite des attentats contre les ambassades au Kenya et en Tanzanie, et contre l'USS Cole[23]. La responsabilité incombe,

22. Lire Jeffrey A. Krames, *The Rumsfeld Way*, New York, McGraw Hill, 2002.
23. Rush Limbaugh, « Clinton's Legacy », *Wall Street Journal*, 4 octobre 2001.

comme nous le verrons plus loin, tant à l'administration qu'aux autres organes du pouvoir américain, en vertu de la Constitution. L'Amérique devra, pour éviter d'autres déboires, faire un effort en vue de comprendre les raisons de ces attentats.

D'autre part, les autorités américaines doivent considérer que le « *hard power* », qui consiste à imposer sa puissance, tant aux adversaires qu'aux alliés et amis, n'est pas la solution la plus appropriée. Le regain de l'unilatéralisme américain exercé par l'administration Bush, associé à la préoccupation d'une stratégie globale, comme en témoigne le bouclier antimissile, devrait laisser place à un retour de l'engagement international, en évitant de véhiculer une image d'oppresseur. Dans ces conditions, les interventions des membres de l'administration Bush viennent justifier la riposte, celle-ci ne devant pas concerner uniquement les États-Unis, mais toute la communauté internationale mobilisée contre le terrorisme. Colin Powell a déclaré à cet égard que « le terrorisme est un crime contre la civilisation tout entière, un crime contre l'humanité tout entière, il ne connaît aucune frontière ethnique, religieuse, nationale ou géographique, et nous devons le considérer dans ce contexte. C'est pourquoi nous l'appelons une guerre[24] ». Cette guerre suppose la mise en place d'une coalition pour y faire face, et pas uniquement la mobilisation des forces américaines. Donald Rumsfeld, considérant qu'il s'agit d'un « *nouveau genre de guerre* », note à ce titre que celle-ci « impliquera des coalitions mouvantes de pays, susceptibles de modification et d'évolution[25] ». De tels propos peuvent être interprétés comme une plus grande implication de Washington dans les affaires extérieures, en tenant compte de l'avis de la communauté internationale, mais également comme la possibilité de sélectionner les alliés en fonction des circonstances.

24. Conférence de presse de Colin Powell, 13 septembre 2001.

25. Donald Rumsfeld, s'exprimant dans le *New York Times*, 27 septembre 2001.

PARTIE 3

Des blessures profondes

CHAPITRE 7

La crise de la représentativité

Aussi puissants fussent-ils, les royaumes anciens qui aimaient la guerre ont péri ; l'empire a beau connaître la paix, s'il oublie la guerre, il sera en danger.

Rangju Sima

Ils utilisaient toutes sortes de ruses pour arriver à leurs fins, pensant qu'il suffisait de faire gronder le canon par ici et d'allumer quelques incendies par là, pour que le gouvernement et le peuple chinois perdent courage et demandent la paix, obtenant du même coup de gros avantages contre des pertes minimes.

Lao She, *Quatre générations sous un même toit*

À la différence de l'État, l'empire, parce qu'il voit au-delà de ses frontières géographiques, se voit dans l'obligation d'incarner des valeurs, celles-ci devant par ailleurs être nécessairement universelles, au risque de se voir opposées à d'autres. S'exprimant comme l'aurait fait un président américain, le premier ministre britannique Tony Blair expliquait lors d'une conférence le 1er octobre 2002 que « nos valeurs ne sont pas des valeurs occidentales. Elles sont universelles et dès lors que, en tout lieu, les populations en ont la possibilité, elles les adoptent[1] ». Dès lors, l'empire peut se trouver confronté à deux situations ayant pour effet de limiter son leadership : l'existence d'un adversaire extérieur ou l'absence de représentativité en interne. C'est ce deuxième aspect qui nous intéresse tout particulièrement ici.

Le pire adversaire du modèle impérial, ce qui peut lui arriver de plus terrible, c'est de manquer d'inspiration, et de susciter l'amertume plus que le respect dans la zone géographique d'influence. Le décalage entre le pouvoir et les administrés, ou même les éléments intermédiaires, provoque une rupture pouvant avoir des effets dévastateurs. Dans le cas de l'empire, qui repose sur l'habileté des autorités à gouverner l'ensemble en contrôlant les particularités régionales, cette évolution est la plus dangereuse, car elle entraîne un processus irréversible.

Quand il n'est plus capable d'assurer la sécurité, l'empire ne remplit plus son contrat. Or, les États-Unis ont avoué leur incapacité à déchiffrer des signes ayant précédé les attaques du 11 septembre 2001, et reconnaissent même la difficulté à parer à d'autres attaques de ce type. Cet aveu d'impuissance éveille de nombreuses critiques, et ravive des mouvements souvent assimilés à une forme de nationalisme américain, émanant directement d'initiatives populaires, porte-paroles d'un peuple qui pourrait se sentir de moins en moins proche de ses dirigeants.

La situation d'insécurité en Irak et en Afghanistan a révélé l'incapacité de Washington à contrôler des zones qui ne dépendent pas directement de son autorité. En faisant la démonstration de son impuissance dans ces régions, l'administration américaine s'expose davantage à une crise de la représentativité qu'elle ne renforce son autorité. Avant que les régimes des Talibans et de Saddam Hussein ne disparaissent, les Irakiens et les Afghans avaient une certaine idée de l'Amérique, qu'ils assimilaient volontiers à une puissance incontournable et au-dessus de toutes les autres nations. Même parfois négative, l'image de Washington était celle d'une superpuissance. Les attaques quotidiennes contre les forces américaines détériorèrent cette illusion d'invincibilité. Pour les adversaires de l'ordre imposé par Washington, l'Amérique perd chaque jour davantage de son crédit, pour ne plus

1. Tony Blair, Labour Party Conference, Blackpool, 1er octobre 2002 : « *Our values aren't western values. They're human values and anywhere, anytime people are given the chance, they embrace them* ».

inspirer ni la crainte, ni le respect. Plus les attaques se multiplient, plus les adversaires de Washington prennent conscience qu'il leur est possible de causer du tort à leur ennemi.

Cette perte de crédibilité est encore plus profonde à l'intérieur des États-Unis. Le syndrome du Vietnam avait résulté de l'incapacité de Washington à vaincre un adversaire pourtant nettement à sa portée, et de surcroît affaibli par d'intenses vagues de bombardements dans les grandes villes (la ville de Hanoi a été particulièrement touchée, le célèbre pont de Gustave Eiffel enjambant le fleuve Rouge ayant par exemple été pris pour cible à soixante-quinze reprises par les bombardiers américains). Pourtant, malgré l'apport incessant de renforts supplémentaires, les forces américaines ne parvinrent jamais à sécuriser le Vietnam, y compris la partie sud pourtant officiellement sous contrôle. Le cas le plus significatif est sans conteste la région de Cu Chi, au nord-ouest de Saigon, à proximité de la frontière cambodgienne. Les États-Unis avaient dès 1965 relevé d'importants foyers de résistance et de rébellion équipés militairement depuis le nord. Après avoir littéralement rasé la région, où près de quarante ans plus tard la végétation commence à peine à reprendre le dessus, les autorités américaines décidèrent d'installer deux bases militaires. Les résistants s'organisèrent en creusant, sur plusieurs centaines de kilomètres, des tunnels dans lesquels ils se réfugiaient après chacune de leurs attaques. De leurs cachettes, ils parvenaient même à pénétrer directement dans les camps des militaires américains, provoquant des dommages considérables, et traumatisant les GI's qui voyaient surgir leurs adversaires au milieu de la nuit, sans qu'aucune alerte ne puisse être donnée. De leur coté, les forces américaines ne parvinrent jamais à vider les tunnels de leurs occupants, se heurtant à des pièges étonnants de simplicité, mais terriblement meurtriers, singulièrement également appelés « pièges à con ». Lors de la chute de Saigon en avril 1975, les combattants vietnamiens ayant séjourné dix ans dans les tunnels de Cu Chi étaient toujours aussi actifs. L'exemple pourrait se répéter. Aux États-Unis, l'incapacité des GI's à se dépêtrer du bourbier vietnamien avait été vécu comme une véritable humiliation, et depuis cette sinistre expérience les autorités avaient à cœur de faire taire toute forme de résistance à la puissance de feu américaine.

Dans ces conditions, les comparaisons entre ce qu'ont vécu les Américains au Vietnam, et ce qu'ils connaissent en Afghanistan et en Irak peuvent paraître à bien des égards simplistes, comme toute comparaison, mais elles n'en sont pas moins légitimées par cette incapacité à imposer l'ordre. L'opinion publique américaine ne pardonnera pas à ses dirigeants un nouveau Vietnam, et dans ces conditions toute indication des faiblesses de Washington est l'objet d'un vif émoi, les autorités étant la cible de multiples critiques. Cela est particulièrement le cas en ce qui concerne les budgets alloués à la défense. Le contribuable américain semble plus disposé que le citoyen européen à consacrer une part importante du budget fédéral à la défense, même au

détriment d'autres secteurs. En contrepartie, il exige que ces fonds assurent la pérennité de l'Amérique, et garantissent son invincibilité, faute de quoi il estime légitime de faire entendre ses critiques. Par conséquent, aucune erreur n'est pardonnée au géant américain.

Si, grâce à sa puissance et à l'utilisation de moyens technologiques perfectionnés, l'Amérique surveille le monde, les Américains surveillent Washington, et ne manqueront pas de rappeler à ceux qui les dirigent que leur nation s'est bâtie autour d'un consensus général, énoncé clairement dès les premières lignes de la Constitution.

LA SÉCURITÉ NON ASSURÉE

Le devoir élémentaire de l'État consiste à assurer la sécurité de ses concitoyens, en veillant au maintien de l'ordre interne et au respect des frontières. Les empires n'échappent pas à cette règle. Pis encore, c'est souvent le « contrat sécuritaire » rempli qui légitime la mise en place de structures impériales, destinées à se substituer au désordre de formes plus réduites de gouvernement. Ce n'est donc pas un hasard si la formation des empires suit souvent une période chaotique marquée par la division du territoire en petites entités ou des mouvements révolutionnaires. Devant le climat d'insécurité produit par ces troubles internes, le modèle impérial est porté au pouvoir avec pour mission de rétablir l'ordre et de recréer un environnement favorable. Ainsi, plus encore que pour les États, le mandat accordé aux empires repose sur leur capacité à assurer la sécurité.

Les attentes des citoyens vivant en démocratie concernent à la fois une sécurité à toute épreuve et le respect des libertés qu'ils estiment élémentaires. Alain-Gérard Slama résume parfaitement cette ambiguïté, dont seul le talent de l'État parvient à maintenir l'équilibre :

> La pente des citoyens hyperprotégés de nos démocraties est d'exiger de l'État toujours plus de prévention, de se plaindre de la moindre nuisance et de faire valoir ce droit par voie de justice ; elle est aussi d'exiger la reconnaissance par la société d'un nombre croissant de droits subjectifs, d'intérêts moraux, dont la justice doit se porter garante, au risque que le juge se trouve investi d'un véritable pouvoir d'inquisition ; enfin, à mesure que le lien national se défait et que la société se reféodalise en communautés, l'affirmation des identités, des mémoires spécifiques se prolonge en revendication de droits[2].

2. Alain-Gérard Slama, « La passion de punir », *Le Figaro*, 23 juin 2003.

Sans cet habile équilibre de liberté et d'autorité, « c'est ainsi que les démocraties finissent : quand la conviction de poursuivre des fins bonnes justifie le choix de tous les moyens[3] ». Si cette interrogation vise toutes les démocraties, les États-Unis sont, plus encore que les autres, concernés par la difficulté consistant à assurer l'ordre sans que celui-ci ne soit critiqué pour ses dérives autoritaires. Tiraillée entre des défenseurs des droits privés et ceux qui plaident en faveur d'un renforcement des prérogatives de l'Exécutif, donc de l'État, la Maison Blanche est dans une situation délicate, aucune erreur ne lui étant permise.

C'est au sein des Républicains que ces divergences sont les plus profondes, ce qui, dans le cas d'une administration républicaine, est incontestablement un problème encore plus sensible. Certains courants du parti estiment que les attentats du 11 septembre justifient un plus grand contrôle de la démocratie américaine par les autorités fédérales. À l'opposé, de nombreux républicains voient en revanche d'un mauvais œil une trop grande présence de l'État, et mettent en avant les libertés individuelles comme fondement de la nation américaine. Au centre de ces débats, l'administration Bush parvient difficilement à satisfaire tout le monde. Être en mesure de garantir la sécurité, sans pour autant remettre en question le fonctionnement de la démocratie américaine, tel est l'un des objectifs majeurs de Washington en ce début de XXIe siècle, la moindre erreur d'appréciation et d'orientation pouvant avoir des effets considérables.

Le deuxième amendement à la Constitution des États-Unis, proposé par le Congrès le 25 septembre 1789, et ratifié le 15 décembre 1791, précise qu'une « milice bien réglée étant nécessaire à la sécurité d'un État libre, le droit du peuple de détenir et de porter des armes ne sera pas transgressé ». En d'autres termes, afin de permettre aux citoyens américains de se constituer en milices si leurs libertés ne sont plus respectées, soit en raison d'une invasion étrangère, soit du fait d'un pouvoir dictatorial, le port d'armes constitue un droit indiscutable.

Sébastien Roché estime « qu'il y a une rationalité à faire usage de la force et de l'intimidation dans une société qui ne sait y faire obstacle[4] ». Ainsi, ce ne sont pas les armes qu'il faut craindre, mais l'usage que certains pourraient en faire. La société est responsable de la multiplication des armes à feu quand elle ne parvient pas à assurer la sécurité. Aux États-Unis, où le deuxième amendement ne saurait être discuté, les citoyens considérant que le port d'armes est un droit immuable, il convient de s'interroger sur la sécurité pouvant être

3. *Ibid.*
4. Sébastien Roché, « Aux armes, citoyens ?, les armes à feu et les violences : Guns are Us », *Témoin*, nº 21, 2000, p. 89.

assurée par l'État plutôt que sur la pertinence d'un texte datant de plus de deux siècles, et sur lequel toute discussion n'est que perte de temps et d'énergie.

Présidée jusqu'au 18 avril 2003 par l'ancien acteur Charlton Heston, la National Riffle Association (NRA) est certainement l'un des lobbies les plus influents aux États-Unis, notamment parce qu'il concerne un nombre important de citoyens[5]. La NRA milite en faveur du respect du deuxième amendement, considérant que le port d'armes est un droit immuable, et qu'en aucune manière il ne conviendrait de le remettre en question. L'argument généralement avancé par cette organisation est justement que les armes ne sont pas dangereuses en soi, mais que seuls les individus qui pourraient en faire usage le sont. Partant du principe qu'il est évidemment impossible de savoir par avance qui utiliserait des armes à feu autrement que dans un cas de légitime défense, et constatant que l'abandon de cet amendement ne permettrait pas d'endiguer la circulation illégale d'armes à feu, la NRA estime nécessaire de laisser aux Américains le droit de disposer de leur propre moyen de défense. Le mouvement se base également sur les chiffres de la délinquance armée, fustigeant les autorités pour leur incapacité à assurer la sécurité. Or, comme le précise justement la Constitution, les citoyens doivent avoir la possibilité de s'organiser en milices pour rétablir l'ordre. Dès lors, plus la démocratie américaine éprouve des difficultés à faire respecter l'ordre, et plus des associations de ce type trouveront des arguments pour recruter de nouveaux membres, et renforcer leur influence. Cette « trop » grande participation des citoyens à la sécurité interne n'est décidément pas un signe de bonne santé de la démocratie américaine.

Le pouvoir se retrouve également dans une situation difficile quand il n'est pas en mesure d'assurer la sécurité, et favorise la libre circulation des criminels sans parvenir à les intercepter. L'affaire de l'anthrax, dans les jours qui ont suivi les attentats du 11 septembre, ont bien entendu profondément choqué l'opinion publique mais, depuis, une affaire criminelle a pris des proportions terribles, notamment du fait de l'incapacité des autorités à l'enrayer. En octobre 2002, deux hommes ont terrorisé la région de Washington, en assassinant de façon totalement arbitraire, et à distance, une dizaine de personnes. Ces *snipers* devinrent rapidement les personnes les plus recherchées aux États-Unis, ce qui mit même en veilleuse la lutte contre le terrorisme. Malgré les efforts concertés de plusieurs unités de police et du FBI, les criminels trompèrent leurs adversaires pendant plusieurs semaines, avant de finalement commettre quelques lourdes erreurs permettant à la police de les localiser et de les intercepter en Virginie. Les autorités se montrèrent incapables de maîtriser la panique dans la population, semant même la terreur après chacune de leurs interventions, que les

5. Kayne Robinson est désormais à la tête de l'association.

assassins ne manquaient pas d'écouter, et auxquelles ils ne tardaient pas à répondre. Ce fut notamment le cas après une conférence de presse durant laquelle la police se montra rassurante, expliquant que les écoles restaient un lieu sûr. Le lendemain, un adolescent de treize ans était pris pour cible, devant son collège. Les erreurs répétées des autorités de police eurent pour effet de décrédibiliser les enquêteurs, d'amplifier la peur collective, et de déployer des efforts considérables de façon désordonnée, et sans aucun résultat. Ainsi, on découvrit, après la fin de l'enquête, que les assassins avaient été arrêtés deux fois à un contrôle de police, avant de repartir en toute impunité.

En temps normal, ce fait divers aurait fait la une des journaux, mais l'opinion publique aurait fait confiance à la police. Mais dans un environnement post-11 septembre, marqué par une sécurité renforcée, et censée justement répondre à des attaques de ce type, les Américains ont immédiatement senti les limites de leur protection, et montré du doigt les autorités pour leur incapacité à assumer leur rôle. Comment alors espérer que le public fasse confiance à ses dirigeants dans la lutte contre le terrorisme, si ceux-ci ne sont même pas capables de le protéger des criminels, de surcroît dans la capitale ? Ce sentiment d'insécurité, quand il est mis à l'épreuve de cette manière, est le pire adversaire de l'État.

Si la sécurité constitue indiscutablement un élément indispensable à la pérennité des empires, les États-Unis ne faisant pas exception à cette règle, c'est également la perception du pouvoir, et plus exactement la façon dont il représente les intérêts du plus grand nombre, qui est souvent mise à mal. Là encore, l'attitude de Washington présente de nombreuses caractéristiques inquiétantes.

L'EMPIRE DÉCOMPOSÉ

Tous les grands empires ont, en leur temps, fait face à de multiples forces à la fois internes et externes dont seule la maîtrise a permis d'assurer la pérennité. Quand le nécessaire équilibre entre pouvoir central et représentation des intérêts du peuple, et donc les autorités de proximité, n'était pas respecté, l'empire s'exposait inexorablement à ses adversaires multiples, et entrait en phase de décomposition. Les grands empires se sont tous, à un moment de leur existence, trouvés confrontés à cette réalité, et cela leur fut dans bien des cas fatal. Là encore, les références historiques ne manquent pas. Si les exemples les plus significatifs sont les empires coloniaux, qui ne parvinrent pas, pour des raisons d'éloignement géographique le plus souvent, à s'imposer sur l'ensemble du territoire, les empires dits « unifiés » ne font pas exception.

Caius Octavius, plus connu sous son titre d'Auguste, accordé par le Sénat en 27 av. J.-C., fut le véritable fondateur de l'empire romain. À l'inverse de Jules César, il n'était pas particulièrement maître dans l'art de la guerre, mais son habileté résida dans l'administration des provinces de Rome, qu'il put parfaire par un contrôle renforcé des autorités locales. Dès lors, plutôt que de faire la guerre à l'extérieur d'un espace déjà gigantesque (ce qui n'empêchera pas la poursuite des conquêtes), l'armée fut essentiellement employée en interne, afin d'assurer la pérennité des règles de l'empire jusque dans les régions les plus éloignées. À cela est venu s'ajouter un soutien constant du Sénat à l'œuvre unificatrice de l'empereur, qui faisait l'unité, malgré les inévitables luttes d'influence entourant Auguste.

Après Tibère (14-37 apr. J.-C.), qui s'efforça de suivre l'exemple de son prédécesseur, et assura la paix grâce au refus de s'engager de façon inconsidérée dans les conquêtes sans avoir préalablement œuvré à la sécurisation de l'empire, Caius (Caligula) vint rompre ce fragile équilibre.

Le court règne du despote sanguinaire et paranoïaque (37-41) fut marqué par une rupture avec les autorités de l'empire, et en particulier les sénateurs, dont une partie fut à l'origine de son assassinat. Voulant imposer un régime autoritaire aux influences orientales, l'empereur, que certains historiens estiment trop en avance sur son temps[6], se mit à dos les hauts dignitaires, provoquant ainsi une rupture ayant pour conséquence de lui faire perdre sa représentativité. Sa chute prématurée s'explique donc par un décalage devenu trop net entre le niveau supérieur du pouvoir et les autres institutions de l'empire.

Victime des rivalités entre factions au pouvoir, l'empire romain a également été exposé à un manque de relais dans son ère d'influence, perdant ainsi sa nécessaire représentativité populaire. Malgré les intenses efforts de recomposition de l'empire romain, notamment sous le règne de Dioclétien, au IVe siècle, qui eut recours à la violence et à la coercition, l'empire était devenu « une vaste prison pour des millions et des millions d'hommes[7] ». Dès lors, la décomposition de l'empire ayant dominé le monde méditerranéen n'était plus qu'une question de temps. Malgré le caractère chaotique et peu sécurisant de l'Europe post-romaine, les royaumes barbares furent mieux acceptés par la population, qui estimait qu'un gouvernement local servait mieux leurs intérêts, à fortiori si celui-ci était mal organisé, et par conséquent plus laxiste. Les historiens s'accordent volontiers sur cette idée. Ainsi, « les paysans des contrées occupées considérèrent souvent la domination barbare comme moins oppressive que celle des

6. Lire parmi d'autres Paul Petit, *Histoire générale de l'Empire romain : I. le Haut-Empire (27 av. J.-C. – 161 apr. J.-C.)*, Paris, Seuil, 1974, p. 87-90.

7. Michel Rostovtseff, *The Social and Economic History of the Roman Empire*, Londres, 1957, tome I, p. 532.

Romains, comme une amélioration bienfaisante de la situation économique et sociale et ils s'en accommodaient volontiers[8] ». Malgré l'aspect terrifiant des barbares, et leur « différence », ils furent rapidement acceptés, y compris par les populations les plus romanisées. En effet, « les petites gens eurent à supporter des charges beaucoup moins lourdes qu'au temps du gouvernement impérial : en simplifiant l'appareil administratif [...], en diminuant les frais d'entretien de l'armée grâce au système d'installation sur les terres, enfin en n'imposant plus aux forces du pays les exigences démesurées d'une politique embrassant la moitié du monde civilisé, on a pu manier avec plus de douceur la vis de la fiscalité[9] ». Toutes les conditions étaient remplies pour que l'empire romain soit rapidement oublié, et remplacé par des gouvernements moins aveugles.

S'attardant sur la révolution de 1911, qui marque le déclin définitif de la Chine impériale, et l'instauration de la république de Sun Yat Sen après le départ de la dynastie des Qing et de Pu Yi, son ultime représentant, Jean Chesneaux explique que, « affaibli de l'extérieur par les pressions étrangères, l'empire l'était aussi par l'action de couches sociales nouvelles, comme l'intelligentsia moderne et la bourgeoisie d'affaires – nées du choc avec l'Occident[10] ». Comme nous l'avons vu précédemment, ce sont en effet des paramètres internes qui, progressivement, se traduisirent par une crise de la représentativité du pouvoir et favorisèrent un climat propice aux invasions extérieures, la Chine perdant ainsi peu à peu de son intégrité.

La différence entre les mouvements de protestations de 1911 et les multiples révoltes, essentiellement paysannes, qu'a connues la Chine au cours du XIXe siècle, ne réside pas tant dans l'intensité du mouvement que dans son caractère global. En effet, les diverses révoltes étaient caractérisées par leur localisation, n'embrasant que des régions, avec parfois une montée en puissance progressive et menaçante (comme les Taiping et les Nian) mais jamais susceptibles d'évoluer sous la forme de mouvements nationaux. Ainsi, aux désordres provinciaux s'opposait l'ordre impérial, et malgré les difficultés rencontrées, la situation revenait au calme avant que l'embrasement ne fût général. Le mouvement qui conduisit à la chute de la dynastie mandchoue en 1911 a débuté par des émeutes en 1909, consécutives à la hausse du prix du sel décidée par le gouvernement, et aux famines qui s'ensuivirent. Le mouvement se généralisa rapidement, pour affecter l'ensemble de la Chine. Dans ce contexte sans précédent, les Républicains, emmenés par Sun Yat Sen, s'organisèrent afin de politiser le mouvement, lui

8. E. Stein, *Histoire du Bas-Empire*, Paris, Desclée de Brouwer, 1959, tome I, p. 385-386.
9. *Ibid.*
10. Jean Chesnaux, *Le mouvement paysan chinois, 1840-1949*, Paris, Seuil, 1976, p. 50.

donnant pour objectif de renverser l'empereur. Ces leaders politiques étaient souvent des petits fonctionnaires locaux, bénéficiant d'une représentativité qu'ils pouvaient facilement mesurer et contrôler, et d'un contact avec la population que n'avaient pas les hautes sphères du pouvoir. Ce furent donc à la fois les effets d'un mouvement généralisé et son organisation progressive qui eurent raison d'un empire deux fois millénaire. Face à cet adversaire asymétrique dans ses moyens, mais organisé et déterminé en ce qui concernait ses objectifs, le pouvoir central s'est montré incapable de répondre, et le mandat céleste dont bénéficiait l'empereur n'a pas tardé à être rompu. Perdant de sa représentativité, la dernière dynastie s'est éteinte sous les coups répétés de ses propres paysans.

Cependant, il faudra attendre plusieurs années après la révolution de 1911 pour que le caractère unifié de l'empire chinois se désagrège totalement. Cela a pu se faire après l'absurde dictature de Yuan Shikai (1913-1916), et l'émergence de seigneurs locaux qui ont contesté le nouveau pouvoir central, rendu responsable de la misère, et incapable d'assurer l'unité nationale. Cette période, qui a duré plus de dix ans, a été particulièrement chaotique. Yuan Shikai représentait le dernier symbole de l'unité impériale, et après sa mort les seigneurs de la guerre se sont disputé le pouvoir, plongeant la Chine dans le désordre le plus total, et tournant la page de l'empire pour celle d'entités réduites, en état de guerre permanente, et ne respectant plus rien de l'héritage culturel, administratif et politique des dynasties successives. Yves Chevrier précise que, « même si, quelque temps après la disparition de Yuan, un collège de dujun[11] maintient la fiction de l'unité, il n'y a plus d'État chinois, mais une multitude d'États territoriaux, provinciaux ou sub-provinciaux, dont les maîtres, rapidement baptisés junfa ou warlors (seigneurs de la guerre), s'approprient les revenus et entretiennent des armées pléthoriques. Substituée au politique, la guerre civile devient une fin en soi[12] ».

Engagée à partir de 1911, la révolution chinoise s'est poursuivie pendant plusieurs années, avec le régime peu représentatif du Kuomintang, une occupation japonaise et une guerre civile avant que la situation ne se stabilise en 1949 avec la création de la République populaire. Ainsi, la Chine a connu, consécutivement au déclin de l'empire, une période de près de quarante ans marquée par une décomposition totale de la société, et un chaos généralisé. Le régime communiste a, par la force, recréé une unité qui semblait totalement disparue après la fin de la Seconde Guerre mondiale.

---

11. Gouverneurs militaires des provinces.
12. Yves Chevrier, *La Chine moderne*, Que sais-je ?, 2e édition, Paris, Presses universitaires de France, 1992, p. 42.

On attribue généralement la chute de l'empire soviétique à la course effrénée menée contre les États-Unis, et à l'incapacité du modèle soviétique de tenir la distance face à une économie plus conquérante. En effet, en poussant Moscou dans une course aux armements que l'économie soviétique n'était pas en mesure de soutenir, Washington a lentement triomphé de son rival, jusqu'à le faire plier de façon définitive. Cependant, cette confrontation ne peut seule expliquer la chute de l'Union soviétique. Ce n'est pas parce qu'un empire est menacé de l'extérieur qu'il disparaît ou alors il ne s'agit pas véritablement d'un empire. Ce qui explique la fin du modèle soviétique, c'est la confrontation avec l'Occident, combinée avec les déséquilibres internes qu'elle a engendrés. Les États-Unis ont mis en évidence les points faibles du modèle soviétique, qui s'est ensuite écroulé de l'intérieur, sous le coup de divers mouvements ayant pris conscience de l'immobilisme de leur empire. Dans l'incapacité d'assurer la cohésion interne, le pouvoir central s'est peu à peu discrédité aux yeux des différents peuples placés sous son autorité.

D'une certaine manière, c'est quand l'Union soviétique est devenue un empire aux yeux de ses ressortissants qu'elle s'est exposée à toutes les critiques augurant son agonie, comme l'empire des tsars quelques décennies plus tôt. Hélène Carrère d'Encausse s'interrogeait en 1978 : « l'État soviétique est-il un État des travailleurs ? Ou bien perpétue-t-il un empire ?[13] ». Incapable de se démarquer du modèle d'intégration de la Russie tsariste, l'Union soviétique est tombée à son tour sous le coup des fractures internes. La meilleure illustration de ce décalage entre un pouvoir central qui cherche, tant bien que mal, à assurer sa survie, et les autorités locales revendiquant plus de décentralisation, donc moins d'empire, se trouve dans l'échec de la tentative de traité d'Union sous l'autorité de Mikhaïl Gorbatchev. Celui-ci déclara même le 21 juin 1991 devant le Soviet suprême que « jamais je n'aurais signé ce projet, si je n'avais été convaincu que notre patrie avait besoin d'un centre fort, apte à représenter les intérêts de tous les peuples de notre État multinational[14] ». Mais qui, à part les dirigeants d'une Union soviétique défaillante, croyait encore aux vertus du pouvoir central, face au nombre croissant d'opposants réclamant une plus grande autonomie ? Quelques semaines plus tard, après un putsch manqué, l'empire soviétique n'existait plus, et laissait la place à des nations indépendantes les unes des autres. Dès lors, ce sont les nations créées par l'Union soviétique comme support du pouvoir central, Olivier Roy parlant alors de « paradoxe de la politique stalinienne : lorsque l'empire perd sa légitimité, les "nationalités", créées pour être

13. Hélène Carrère d'Encausse, *L'empire éclaté*, Paris, Flammarion, 1977, p. 10. Lire également, du même auteur, *La gloire des nations*, Paris, Fayard, 1990.

14. Mikhaïl Gorbatchev, « Bolche doveriia i vsaimodeistviia », *Pravda*, 22 juin 1991.

l'antichambre des ethnies vers l'intégration dans un monde plus russe que jamais, découvrent leur vocation à devenir des États-nations[15] ». Il s'agit là d'une inévitable conséquence de la disparition des empires.

Si la disparition de l'empire soviétique supposait par la même occasion la disparition de la menace qu'il représentait, elle a également ouvert la voie à une nouvelle ère marquée par l'émergence d'acteurs non étatiques. Mais c'est surtout chez l'adversaire américain que les effets, à long terme, sont le plus significatifs. Par la déroute du système soviétique, c'est le modèle américain qui se retrouve orphelin de l'élément lui permettant de se définir. La Guerre froide a vu se déployer deux stratégies répondant au même besoin de se démarquer de l'adversaire, en proposant une autre voie. Si la victoire de l'économie de marché sur le collectivisme a été dans un premier temps bien ressentie, elle porte à terme un coup fatal à sa propre existence, puisqu'elle ne peut plus se positionner comme une porte de sortie proposée aux économies socialistes. Ainsi, sorti d'une époque où l'adversaire était le modèle communiste, le système capitaliste se retrouve confronté à une multitude d'opposants de toute sorte, qui lui reprochent plus son omniprésence que sa nature, en lui donnant un nouveau nom qui lui va si bien : la mondialisation. Les économistes américains de la Guerre froide, soucieux de faire accepter dans le monde entier leur modèle, auraient rêvé d'un tel destin, et pourtant c'est par cette dénomination que s'exacerbent les sentiments de frustration et d'injustice. En se mondialisant, le modèle américain a perdu son caractère messianique pour devenir impérial, donc faire l'objet d'un rejet collectif. Cette tendance s'est fortement accélérée au cours des dernières années, notamment en raison de l'attitude des dirigeants américains souvent jugée à la limite des pratiques d'une grande démocratie, et donc à l'opposé des valeurs défendues par Washington. Une fois de plus, c'est davantage sur ses actes que sur ses fondements que l'Amérique est l'objet de critiques.

Les élections de novembre 2000, qui marquèrent la victoire de George W. Bush, furent l'un des épisodes politiques les plus étonnants de l'histoire américaine. Il a fallu plus d'un mois pour enfin connaître le nom du 43e président des États-Unis. Un mois d'incertitudes, d'annonces contestées, de ratages médiatiques, un mois de luttes partisanes, de bataille juridique, un mois pendant lequel la démocratie américaine a été malmenée, critiquée, montrée du doigt par une communauté internationale un moment amusée, puis rapidement agacée, et finalement soucieuse. La campagne opposant George W. Bush à Al Gore avait été à la fois la plus indécise et la moins intéressante de la deuxième moitié du XXe siècle, mais le scénario hollywoodien post-électoral ou pré-dépouillage, selon les versions, a définitivement

15. Olivier Roy, « La formation d'un nouvel espace stratégique en Asie centrale », *Revue internationale et stratégique*, nº 5, printemps 1992, p. 137.

inscrit le scrutin du 7 novembre 2000 dans l'histoire de la vie politique américaine, et d'une certaine manière du monde entier. Le choix n'était pas facile, et les résultats n'ont fait que le confirmer. Moins de 500 000 voix d'avance pour Gore sur 105 millions d'électeurs, c'est moins de 0,5 % de différence, un écart non significatif diront les statisticiens. Dans certains États, seules quelques milliers de voix ont séparé les deux adversaires. L'écart de la Floride est quant à lui historique, car après plusieurs décomptes et l'intervention des juges, Bush y a recueilli 537 voix de plus que Gore.

La victoire de Bush, vivement contestée par un certain nombre de démocrates, dont le porte-parole le plus médiatique fut pendant plusieurs semaines Jesse Jackson, nous amène à nous interroger sur la légitimité du président américain, à défaut d'une légalité obtenue par la Cour suprême[16]. Avec 271 grands électeurs, le gouverneur du Texas n'a obtenu la majorité que par une voix, tandis qu'il était battu au suffrage populaire sur l'ensemble du pays par son adversaire démocrate. Tout au long de la campagne, les experts américains prédisaient une victoire populaire de Bush, mais un nombre de grands électeurs supérieur pour Gore, qui aurait alors été déclaré vainqueur. Dans ces conditions, les parlementaires républicains avaient annoncé une véritable révolution. Souvenons-nous que ces mêmes parlementaires avaient jugé le mandat de Clinton illégitime au lendemain de son élection en novembre 1992, après qu'il ait battu Bush père, mais sans avoir recueilli plus de 50 % du soutien populaire[17]. Les experts avaient vu juste quant au scénario, mais en inversant les rôles. Bush vainqueur, et pourtant minoritaire, de quel mandat disposait-il ? La victoire de George W. Bush reste fortement contestée quant aux conditions dans lesquelles se sont déroulés à la fois l'élection et le dépouillement des bulletins de vote, ce qui affecta considérablement sa représentativité. Il a fallu attendre un an pour que le résultat final de l'élection de 2000 soit finalement communiqué en novembre 2001, et la parenthèse refermée. Mais il s'agissait d'un contexte particulier, moins de deux mois après les attentats du 11 septembre. La légitimité de George W. Bush a été renforcée par la cote de popularité sans précédent dont a fait l'objet le chef de l'Exécutif, mais les électeurs américains n'ont pas oublié pour autant que leur président ne devait son élection qu'à la complexité du mode de scrutin, les mauvaises langues ajoutant volontiers que la présence de Jeb Bush comme gouverneur de Floride n'était pas innocente dans le résultat dans cet État décisif.

---

16. Cette décision de la Cour suprême, qui s'est pour la première fois prononcée dans le cadre des élections, a révélé les luttes partisanes au sein de cette institution, puisque sur neuf juges, cinq d'entre eux, les Républicains, ont soutenu Bush.

17. Cela s'expliquait par la candidature de l'indépendant Ross Perrot, qui avait recueilli 19 % des voix, contre 37 % à Bush et 43 % à Clinton.

En remportant le scrutin du 2 novembre 2004, George W. Bush est resté à son poste à la Maison Blanche, et malgré une campagne musclée et des espoirs basés sur le sentiment anti-Bush, les Démocrates ne sont pas parvenus à renverser une tendance qui, plusieurs semaines avant le scrutin, donnait déjà la victoire au président sortant. Plus que deux partis politiques, c'est la société américaine dans son ensemble qui s'est investie pendant cette campagne, à tel point que l'Amérique semble aujourd'hui totalement divisée. Le résultat lui-même du scrutin indique plusieurs fractures, entre les régions côtières et « l'Amérique profonde », les faucons et les colombes, ou les conservateurs et les libéraux.

Ce résultat a par ailleurs confirmé un décalage important entre les valeurs que l'opinion publique des États européens a mises de l'avant à l'occasion de la crise irakienne et, de façon plus générale, la façon de concevoir le rôle de l'Europe en tant que puissance et les valeurs de Washington, dans un pays où George W. Bush a été non seulement réélu, mais également conforté, puisqu'il a obtenu un score supérieur à celui de 2000. Parallèlement, les Républicains ont confirmé le score prometteur des élections mi-mandat de 2002, en renforçant leur majorité dans les deux chambres du Congrès. La victoire de l'administration Bush est à certains égards historique, le président bénéficiant désormais d'un contrôle « total » des différents pouvoirs du pays, ce qui fut rarement le cas depuis la fin de la Guerre froide[18].

Pour autant, le président réélu bénéficie-t-il d'une marge de manœuvre politique qui lui permet de prendre les mesures qu'il souhaite ? Pas nécessairement. Les fractures révélées par la campagne dépassent les luttes bipartisanes traditionnelles et George W. Bush devra faire face à de fortes dissonances au sein de sa majorité. Ainsi, si le mandat accordé au président Bush est indiscutablement plus net qu'il ne l'était en 2000, le président américain ne peut cependant considérer qu'il s'agit d'un règlement définitif de la crise de représentativité que connait Washington à l'extérieur de ses frontières. Nous dirons donc que la réélection de George W. Bush est une victoire indiscutable en matière de politique interne, mais ne signifie pas nécessairement un plus grand soutien de la part de la communauté internationale, très majoritairement hostile au président-candidat tout au long de la campagne, tandis que son adversaire John F. Kerry bénéficiait d'un soutien important.

---

18. Entre les élections de novembre 1992 et celles de novembre 1994, les Démocrates contrôlaient la Maison Blanche et les deux chambres du Congrès. Les Républicains firent de même entre janvier et juin 2001, puis depuis les élections de novembre 2002. À part cela, toute la période post-Guerre froide fut marquée par un *gridlock*, c'est-à-dire une cohabitation politique entre les pouvoirs exécutif et législatif.

La non-représentativité de l'empire, quand elle se généralise, crée des zones de tensions dans les régions les moins bien administrées, et où les inégalités sont les plus visibles. Ainsi, quand les États en difficulté (*failed states*) sombrent dans le chaos, les causes ne sont pas nécessairement internes, mais relèvent souvent de l'incapacité de l'empire à assumer son rôle, attisant la haine et la frustration. Les conséquences peuvent en être considérables. S'attardant sur les nouvelles formes de menace, Michel Beaud définit « les risques sociétaux, tenant aux effets des guerres et des chaos armés, aux nouveaux comportements des générations des pays riches qui ont été rejetées durablement dans le chômage et la précarité, aux nouveaux comportements des générations des pays pauvres qui ont grandi dans la misère, la lutte pour la vie et la violence ; et aussi les risques tenant aux dégénérescences de la démocratie (engagements non tenus, enrichissement personnel des élus, détournement des moyens publics, corruption)[19] ». Si la corruption et le non-respect du mandat des représentants locaux est souvent à l'origine des tensions, l'effet d'escalade gagne peu à peu les niveaux supérieurs de l'empire, qui se retrouve au centre de toutes les critiques, pour ne pas savoir assumer son rôle fédérateur. Plus l'empire est puissant, plus la zone géographique qu'il couvre est étendue, et plus les problèmes de ce type se multiplient. Pis encore, c'est parce qu'il devient trop puissant qu'il perd sa capacité à régler ces problèmes avant qu'ils n'atteignent le point de non-retour, n'ayant plus le « contact » avec les régions contrôlées.

Dans certaines circonstances, le Droit peut accentuer la non-représentativité du peuple. Dans le cas de l'Amérique post-11 septembre, l'exemple le plus significatif concerne le traitement des prisonniers de la « guerre » contre le terrorisme. Les représentants du département de la Justice et de la Maison Blanche ont défendu devant le Congrès les avantages de la décision de George W. Bush décrétant la mise en place de tribunaux militaires pour juger les terroristes, adoptée le 13 novembre 2001[20]. Le président lui-même s'est exprimé lors d'une conférence de presse sur ce thème le 26 novembre 2001, considérant que « le fait de se donner l'option de recourir à des tribunaux militaires tombe sous le sens, tant pour des raisons de sécurité nationale, de protection des jurés que pour des raisons de sécurité intérieure ».

Avec l'aide de tribunaux militaires, la justice américaine peut, selon les termes de ceux qui en défendent le principe :

– éviter les risques que font courir les procès de terroristes, particulièrement aux juges ;

19. Michel Beaud, *Le basculement du monde*, Paris, La découverte, 2000, p. 224-225.
20. La décision du président Bush n'est pas anticonstitutionnelle, en vertu d'une décision adoptée à l'unanimité des membres de la Cour suprême en 1942.

– utiliser des informations secrètes comme éléments de preuve sans porter atteinte aux services de renseignement ;
– dispenser la justice rapidement, et à proximité des zones de combat ;
– utiliser des preuves sur le terrain, difficilement identifiables par des tribunaux civils en temps habituel.

Le choix des personnes devant être jugées par des tribunaux militaires repose exclusivement sur l'appréciation du président Bush qui, selon les propos d'Ari Fleischer après la fin de la guerre d'Afghanistan, le 29 novembre 2001, « choisira un par un tous les suspects qui devraient être jugés par un tribunal militaire[21] ».

La mise en place de ces tribunaux militaires est une réponse à des attentats considérés comme un « acte de guerre[22] », ce qui légitime le non-recours à des tribunaux civils pour juger les acteurs. Colin Powell considère pour sa part que « notre coalition doit utiliser toutes les ressources des États afin de vaincre (le terrorisme)[23] ». Pourtant, Alberto Gonzalez, conseiller juridique de George W. Bush, estimait dans un article publié le 30 novembre 2001 dans le *New York Times* que ces tribunaux ne s'appliquent pas aux soldats étrangers qui « respectent le droit de la guerre[24] ». Il y a donc une certaine contradiction entre le fait que les terroristes « font la guerre », mais ne doivent pas être jugés au même titre que des « guerriers ». Par ailleurs, l'image de l'étranger[25] était très forte dans la décision de l'administration, le président Bush n'hésitant pas à déclarer le 29 novembre 2001 que l'Amérique ne doit pas laisser « les ennemis étrangers se servir des forums de la liberté pour détruire la liberté elle-même ».

---

21. Plus tard, l'accent a été mis sur la différenciation entre les combattants d'Al-Qaida et les Talibans, laissant supposer que les traitements ne sont pas les mêmes.
22. Cité par George W. Bush, « Avant-propos », *Le terrorisme : évaluation de la menace, contre-mesures et politique*, revue électronique du département d'État des États-Unis, vol. 6, n° 3, 14 novembre 2001. Ces propos sont unanimement soutenus par la classe politique américaine, et font écho au texte de la résolution 1368 du Conseil de sécurité des Nations Unies du 12 septembre 2001.
23. Colin Powell, « Une occasion à saisir », *Le terrorisme : évaluation de la menace, contre-mesures et politique*, *op. cit.*
24. Alberto Gonzalez, « Martial Justice, Full and Fair », *New York Times*, 30 novembre 2001.
25. Il convient à ce titre de noter que le terme d'étranger ne s'applique pas ici aux immigrants, ceux-ci étant considérés au même titre que les citoyens américains, à l'inverse de ceux qui ne vivent pas aux États-Unis.

Le décret du président Bush a été critiqué hors des États-Unis[26]. À l'intérieur des frontières, l'administration profitait du soutien de la majorité de l'opinion publique, puisque 58 % des Américains estimaient que les terroristes étrangers devraient être jugés par des tribunaux militaires[27]. Ces chiffres, qui sont tout de même nettement inférieurs aux 90 % de soutien à l'action du président Bush à la même époque[28], illustrent cependant la tendance selon laquelle, en temps de crise, l'opinion publique est disposée à concéder certaines libertés civiles pour une meilleure sécurité. De même, il convient de noter que ce soutien aux tribunaux militaires baissait au fur et à mesure que la question était débattue au Congrès. Ainsi, un autre sondage indiquait que 51 % des Américains considèrent qu'il n'est pas judicieux de faire juger les étrangers accusés de terrorisme par des tribunaux militaires[29]. Pis encore, huit américains sur dix estimaient que les modifications du système judiciaire devraient être réalisées en concertation avec le Congrès, et non uniquement sous l'autorité du président[30]. Plus que le décret présidentiel lui-même, ce sont les conditions dans lesquelles il a été adopté, à savoir sans en avoir avisé le Congrès, qui furent sujettes à discussion.

De leur côté, certains *Think tanks* n'ont pas tardé à montrer leur méfiance quant à ces pouvoirs exceptionnels accordés au président, y compris parmi les Conservateurs[31]. Ainsi, Timothy Lynch, du Cato Institute, s'est montré inquiet quant à la possibilité de placer des étrangers sous l'autorité de tribunaux militaires, sur simple décision présidentielle. Bill Goodman, du Center for Constitutional Rights, a pour sa part annoncé que lui et son organisation s'opposeront à cette directive de l'Exécutif qui s'émancipe des pouvoirs du Congrès. Ces critiques ont en commun de ne pas s'attarder sur l'aspect moral de

---

26. En visite officielle à Belgrade le 7 décembre 2001, le président Jacques Chirac a montré son scepticisme quant à la mise en place de tribunaux militaires d'exception aux États-Unis pour juger les terroristes étrangers, illustrant le désaccord entre Washington et ses alliés sur ce point. Par ailleurs, le gouvernement espagnol a annoncé qu'il refuserait d'extrader vers les États-Unis des ressortissants pouvant être jugés par des tribunaux militaires, même s'ils sont soupçonnés de terrorisme.
27. Selon des sondages communiqués le 29 novembre 2001 par le *Washington Post* et la chaîne télévisée ABC. 38 % des personnes interrogées préféreraient recourir aux moyens traditionnels de la justice, et 4 % restent sans opinion.
28. Selon un sondage réalisé pour le *Washington Post* le 27 novembre 2001, 69 % des personnes interrogées approuvaient totalement l'action de leur président, et 21 % étaient favorables, contre 9 % d'opinions défavorables. À la question de la riposte militaire en Afghanistan, 92 % des Américains appuyaient la façon dont les opérations étaient menées, dont 79 % d'opinion très favorable.
29. Sondage communiqué par le *New York Times* et *CBS News Poll* le 12 décembre 2001. Lire Robin Toner & Janet Elder, « Public is Wary but Supportive on Rights Curbs », *New York Times*, 12 décembre 2001.
30. *Ibid.*
31. Lire à ce titre William Glaberson, « Groups Gird for Long Legal Fight On New Bush Anti-Terror Powers », *New York Times*, 30 novembre 2001.

ces tribunaux militaires, mais plutôt sur les conditions juridiques dans lesquelles ils ont été imposés. C'est en effet sur ce point que le décret pose problème, le président étant soupçonné de « chercher à profiter de l'appui de l'opinion et des succès obtenus en Afghanistan pour étendre le pouvoir de l'Exécutif au détriment du Parlement, des juges et de la presse[32] ».

À l'époque, la majorité démocrate au Sénat s'est également montrée hostile à la mise en place des tribunaux militaires. Les arguments des libéraux concernaient essentiellement la défense des libertés civiles, et la perception du système judiciaire américain à l'extérieur. Sensible aux critiques des alliés de Washington, Patrick Leahy (D-Vermont), président de la Commission judiciaire du Sénat, n'a pas hésité à dresser un parallèle entre les pratiques des terroristes, et celles de l'administration Bush[33]. Le même sénateur, qui était sans doute le plus sensible au décret présidentiel, notamment en ce qui concerne la détention illimitée qu'il a toujours combattue au sein de sa commission, estimait qu'il y a « beaucoup d'inquiétude chez les sénateurs, tant républicains que démocrates, qui voient qu'on passe par-dessus leurs têtes pour tourner les règles du droit et qui se demandent ce que nous allons y gagner[34] ». Par ailleurs, comme l'a exprimé le sénateur Richard Durbin (D-Illinois), le décret de Bush va au-delà des attaques du 11 septembre, puisqu'il s'adresse à tous les terroristes, ce qui est dangereux sur le plan institutionnel, mais louable en ce qui

---

32. Patrick Jarreau, « La polémique s'amplifie aux États-Unis sur les mesures antiterroristes », *Le Monde*, 18-19 novembre 2001. De façon générale, les journaux américains ont accueilli avec peu d'enthousiasme le décret du président Bush, comme l'indiquent les éditoriaux du *New York Times*, du *Washington Post*, et même de *USA Today* le 16 novembre 2001. Seul le *Wall Street Journal* apporte son soutien à l'administration, considérant que des mesures exceptionnelles s'imposent dans le cadre de la lutte antiterroriste.

33. Selon les propos du sénateur démocrate lors d'une intervention télévisée le 25 novembre 2001 sur NBC dans l'émission *Meet the Press*, « lorsque nous parlons de renoncer à recourir à notre appareil judiciaire pour de telles affaires, nous finissons, aux yeux de ceux à qui nous avons demandé d'être nos alliés, par ressembler à ceux contre lesquels nous luttons ».

34. Ces propos ont été formulés par le sénateur du Vermont lorsque que l'Attorney General, John Ashcroft, s'est présenté devant le Sénat le 6 décembre 2001, afin de défendre le décret présidentiel, et de répondre aux critiques des parlementaires. Patrick Leahy s'est exprimé au nom de l'ensemble du Sénat, citant les sénateurs Schumer (D-New York), Feingold (D-Wisconsin), Hatch (R-Utah), Sessions (R-Alabama), Durbin (D-Illinois) et Feinstein (D-Californie). Lire également « DOJ Oversight : Preserving Our Freedoms While Defending Against Terrorism », <http://www.senate.gov/~leahy/press/200111/112801.html>, 28 novembre 2001.

concerne la sécurité[35]. En effet, tant que les tribunaux militaires se contentaient de juger les terroristes du réseau Al-Qaida, les élus démocrates y étaient favorables[36].

De leur côté, les élus républicains ont fait part de leur étonnement que le Congrès ne soit pas consulté. Le sénateur Arlen Specter (R-Pennsylvannie) considérait pour sa part que des consultations avec le Congrès auraient été appropriées dans cette affaire[37].

Deux précédents historiques, en 1866 et en 1942, permettent d'avoir une certaine idée des conditions dans lesquelles le décret présidentiel pourrait ou non être annulé en faisant appel à la Cour suprême. L'intérêt de ces deux exemples réside dans le fait que les conclusions de la Cour suprême sont totalement opposées. Mais il convient de noter que les tribunaux militaires ont toujours existé aux États-Unis[38].

Alors que les droits civils étaient limités, le pacifiste d'Indiana Lambdin P. Milligan a été arrêté pendant la guerre de sécession, et jugé par un tribunal militaire. Sa condamnation à mort a été annulée

---

35. Tom Brune & Deborah Barfield Berry, « Tribunals Gain Support », *Los Angeles Times*, 5 décembre 2001 : « *Sen. Richard Durbin (D-Ill.) pointed out Bush's tribunal order targets all terrorists, a scope that exceeds the authority given him by the Sept. 14 congressional resolution to use force, which was limited to those responsible for the Sept. 11 attacks* ».

36. Lire David G. Savage, « Military Tribunal Support Splits Along Party Lines », *Los Angeles Times*, 5 décembre 2001 : « *Sens. Charles E. Schumer (D-N.Y.), who chaired the hearing, and Dianne Feinstein (D-Calif.) said they could support military trials so long as they were targeted at the leaders of Al Qaeda, the terrorist network led by Osama bin Laden that administration officials believe is responsible for the Sept. 11 terrorist attacks.*

    « I, for one, think the goal of the tribunal is a good one : swift, fair, full justice without revealing national secrets or making the courthouse into a target for terror, » Feinstein said.

    But Bush's order authorizing the creation of military tribunals did not limit potential defendants to terrorist leaders captured overseas, Feinstein said. « Instead, even a longtime resident alien in the United States could suddenly be thrust before a secret tribunal of military officers… This would indeed be of deep concern and deeply troubling, » she said ».

37. Arlen Specter, « Op-ed », *New York Times*, 28 novembre 2001 : « *Since the Constitution empowers the Congress to establish courts with exclusive jurisdiction over military offenses, some consultation with leadership before the promulgation of the order would have been appropriate. No member of the Senate Judiciary Committee, to my knowledge, was consulted or even notified in advance of this order* ».

38. En 1780, George Washington a fait appel à une commission militaire pour le procès d'un major britannique qui s'était procuré les plans du fort de West Point de Benedict Arnold. Capturé en vêtements civils, l'officier a été condamné à être pendu. Pendant la Guerre civile, environ 13 000 soldats et civils ont été jugés par des tribunaux militaires, y compris les huit conspirateurs arrêtés après l'assassinat de Lincoln.

par la Cour suprême en 1866. Selon la décision rendue par la Cour suprême, « des commissions militaires utilisées vers la fin de la Guerre civile, dans un État ni envahi ni engagé dans la Rébellion, où les Cours fédérales étaient ouvertes et fonctionnaient, n'avaient pas de juridiction pour juger ou condamner un citoyen qui n'était ni habitant d'un État rebelle, ni prisonnier de guerre, ni soldat. De plus, le Congrès ne pouvait pas leur donner un tel pouvoir. La garantie d'un procès énoncé par la Constitution est valide en temps de guerre comme en temps de paix, et en toute circonstance. Puisque les Cours fédérales étaient ouvertes et fonctionnaient, les lois de guerre ne pouvaient pas autoriser le procès d'un citoyen civil par un tribunal militaire, quelle que soit l'offense. Un citoyen ne peut être jugé et condamné que par un tribunal civil ».

En juin 1942, huit Allemands ont été jugés par des tribunaux militaires après s'être introduits sur le territoire américain pour commettre des actes de sabotage. Six d'entre eux furent condamnés à mort. Le décret de Roosevelt, comparable à celui de Bush, a eu lieu après l'arrestation des huit hommes (en temps normal, la punition maximale pour sabotage était une peine de 30 ans de prison). La clause *ex post facto* de la Constitution autorise le changement de condamnation après le verdict des jurés[39].

Toutefois, les commissions de Roosevelt étaient limitées aux citoyens de « toute nation en état de guerre avec les États-Unis », tandis que celles de Bush sont applicables à « tout individu qui n'est pas un citoyen des États-Unis ». Sous cette distinction pourraient figurer les 19 terroristes des quatre avions du 11 septembre, mais à l'inverse Oussama ben Laden n'est jamais entré aux États-Unis pour perpétrer un attentat. Ainsi, même s'il y a une guerre *de facto*, les Articles de guerre qui légalisèrent les tribunaux militaires aux yeux de la Cour suprême en 1942 sont inexistants sans une déclaration officielle de guerre. Enfin, il convient de rappeler que le Congrès a adopté en 1996 le *U.S. War Crimes Act*, qui garantit des poursuites pour les infractions

39. Les conclusions furent que « selon les lois de la guerre, des combattants légaux sont sujets à la capture et la détention comme prisonniers de guerre. De plus, des combattants illégaux sont sujets au jugement et à la condamnation par des tribunaux militaires pour les actes qui rendent leur belligérance illégale. La pratique, acceptée par les autorités militaires des États-Unis et des autres gouvernements, est de considérer ceux qui entrent clandestinement d'un territoire ennemi au nôtre, sans uniforme, dans le but de commettre des actes hostiles incluant la destruction de la vie ou des propriétés, comme des combattants illégaux pouvant être jugés par des commissions militaires. Puisque la loi de guerre paraissait avoir été violée, les tribunaux militaires étaient légaux ».

graves à la Quatrième convention de Genève. Une de ces infractions est un procès qui n'est pas juste et régulier, et effectué par un tribunal impartial et indépendant[40].

Dans le système juridique traditionnel des États-Unis, les garanties fondamentales sont les suivantes :

- tout accusé (dans les affaires criminelles) a droit à un avocat ;
- les objets découverts lors de la perquisition du domicile du suspect ne peuvent être introduits comme preuves contre lui que si les procédures les plus strictes ont été respectées ;
- les suspects doivent impérativement être informés du fait qu'ils ne sont pas obligés de parler à la police ; toute déclaration de leur part, s'ils n'ont pas été informés de ce droit, est irrecevable par les tribunaux ;
- les forces de police font l'objet de sanctions si elles appliquent des méthodes coercitives et les preuves obtenues par coercition, telles que les confessions, sont inadmissibles devant les tribunaux ;
- les suspects doivent être jugés promptement et être informés des chefs d'accusation qui leur sont imputés.

Aucune de ces règles ne s'applique en ce qui concerne le traitement des prisonniers soupçonnés d'avoir participé à des activités terroristes, qui font l'objet d'un statut particulier. Force est de constater que, en dépit des charges dont sont accusés les détenus, de telles méthodes font un peu désordre dans une grande démocratie comme les États-Unis, et plus encore dans un empire qui prétend exporter ses valeurs dans le monde entier. Cependant, doit-on d'avantage déplorer le traitement des prisonniers (sans avoir de certitude quant à savoir s'il est réellement mauvais) ou le fait que l'opinion publique ne soit pas informée des conditions dans lesquelles se déroulent les interrogatoires.

La base de Guantanamo, dernier bastion de la présence américaine sur l'île de Cuba, est l'endroit idéal, à l'abri des regards, pour incarcérer des prisonniers ne disposant d'aucun droit en comparaison aux autres détenus, qu'ils soient civils ou militaires. De nombreux journalistes ont tenté de percer les mystères de la base militaire américaine, sans succès. Doit-on en conclure que les méthodes qui y sont

---

40. Certains universitaires américains estiment que les tribunaux de Bush ne sont ni impartiaux ni indépendants. Ils avancent dès lors l'idée selon laquelle Bush lui-même pourrait être sujet à la poursuite criminelle (pour un crime qui, selon les lois américaines, mérite la peine de mort). Les possibilités de poursuites sont donc réelles, reste à savoir si le Sénat démocrate demandera à la Cour suprême de trancher, un an après la décision de désigner George W. Bush vainqueur. Le retour des rivalités politiques dans ce cas profiterait au président, sachant que cinq membres sur neuf de la Cour suprême sont républicains. Mais cela reste dans l'ensemble peu envisageable.

pratiquées sont si intolérables qu'elles restent secrètes ? Pas nécessairement. Après tout, Washington n'aurait peut-être pas intérêt à prendre l'habit du bourreau, au risque de perdre toute crédibilité à la moindre erreur ou fuite d'information. Il est fort probable que les conditions de détention à Guantanamo, même critiquables, ne soient pas aussi terribles que dans la plupart des régimes dictatoriaux, où la torture est pratiquée sans aucun état d'âme. Quoi qu'il en soit, c'est bien d'une démocratie dont on parle ici, et dès lors de telles pratiques, où plus exactement l'absence d'éléments nous permettant de dire à quoi elles ressemblent, est inadmissible. Par ailleurs, plus que les pratiques elles-mêmes, le problème repose sur l'incapacité pour les Américains d'exprimer leur opinion sur quelque chose qu'ils ne connaissent pas. Plus que de sortir du cadre juridique traditionnel, le traitement des personnes ayant participé à des activités terroristes ou supposées avoir apporté leur soutien à de telles pratiques, exclut toute forme de consultation de l'opinion publique, élément central de tout fonctionnement démocratique.

Autre point important, les États-Unis semblent avoir évolué depuis le 11 septembre vers une redéfinition de leur citoyenneté, sortant ainsi de leur situation d'exception. Depuis les origines, la nation américaine s'est toujours enrichie des nouveaux arrivants, même quand cela posait des problèmes d'osmose entre les différentes communautés, se distinguant en cela des États-nations, comme la France, qui établissaient un lien direct entre le territoire et le peuple, sans pour autant exclure l'immigration, qui se manifeste sous la forme de l'assimilation. Comme nous l'avons noté dans le deuxième chapitre, les tensions entre groupes identitaires vivant aux États-Unis restent extrêmement vives, et la perception de la communauté arabo-musulmane pose de nombreux problèmes qui ne pourront que se multiplier tant que les autorités entretiendront une atmosphère de méfiance et d'incompréhension. Plus largement, la société américaine est traversée par une vague de morale religieuse importante, et aux contours mal définis. Plus qu'un repli identitaire, il s'agit de la mise en avant, par des groupes de diverses origines, d'éléments rassembleurs tels que le rôle des États-Unis et la mission du peuple américain, dans ce que certains ont qualifié de messianisme américain[41].

Peu perceptible jusqu'alors, ce vaste mouvement a émergé médiatiquement à l'occasion de l'affaire Monica Lewinski, qui plaça le président Bill Clinton dans une position défavorable, au point que certains élus démocrates approuvèrent une procédure de destitution à son encontre. Joseph Liebermann, sénateur démocrate influent, faisait partie de ces démocrates opposés à leur président. D'ailleurs, Al Gore lui-même n'a pu échapper à la tentation de se détacher de son ami Bill

41. Lire à ce propos Alain Frachon et Daniel Vernet, *L'Amérique messianique*, Paris, Seuil, 2004.

Clinton lors de l'élection 2000, en choisissant Liebermann comme colistier, et défendant un gouvernement plus « propre » et plus respectueux de cette morale américaine aux ramifications importantes. Dans son dernier roman, Philip Roth (auteur de *Pastorale américaine* et *J'ai épousé une communiste*), souvent en première ligne des critiques de cette incursion de la morale dans les affaires politiques, s'en prend implicitement à ceux qui s'efforcent de récupérer des problèmes somme toute peu importants, afin d'en tirer des bénéfices politiques[42]. Cette vision moraliste de la gestion des affaires politiques met en avant la nation américaine, au-dessus de toute autre considération, sous prétexte qu'elle est porteuse de valeurs justes.

Ainsi se trouve posée la question suivante : « les États-Unis de 2002 sont-ils devenus nationalistes ?[43] ». Il est vrai qu'à l'exception de certains régimes dictatoriaux, aucun État n'affiche aujourd'hui autant ses couleurs que les États-Unis, où la bannière étoilée n'a sans doute jamais été tant omniprésente que depuis les attentats du 11 septembre. Jusqu'à présent, le nationalisme américain avait toujours été considéré comme « bon enfant », partant du principe que des signes de respect à la nation (comme la main posée sur le cœur lors du passage de l'hymne national) étaient des éléments fédérateurs d'un État bâti par des pionniers. Mais là encore, ces sympathiques manifestations de soutien national inquiètent aujourd'hui plus qu'elles ne rassurent, et ce, à deux titres. D'une part, un tel engouement pour les symboles nationaux masque les réalités d'une nation somme toute peu intégrée, et où les moindres déséquilibres peuvent entraîner des ruptures profondes. Ceux qui croient en l'Amérique croient davantage en ce que l'Amérique peut leur apporter qu'en ce qu'eux-mêmes peuvent produire pour la patrie. Cela n'est pas forcément critiquable, mais indique clairement les possibles retournements de situation en fonction de la conjoncture. Par ailleurs, les États-Unis ont toujours été perçus comme une terre d'immigration, où la nation se définit par son ouverture plus que par le « droit du sol ». Dès lors qu'un fort mouvement nationaliste progresse, et s'appuie sur la volonté de privilégier les intérêts américains sur ceux du reste du monde, l'Amérique change de nature, et se ferme à l'extérieur. Cela se traduit sous certains aspects par une forme d'isolationnisme, et dans d'autres circonstances par un fort protectionnisme, comme c'est le cas en ce qui concerne les négociations commerciales, et le refus de souscrire à des engagements internationaux tels que le protocole de Kyoto, la Cour Pénale Internationale, le traité sur les mines anti-personnel et le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE – CTBT en anglais). Là encore, c'est le monde entier qui fait les frais du nationalisme à l'américaine, et du refus affiché de l'empire d'être une nation comme les autres.

---

42. Philip Roth, *La tache*, Paris, Gallimard, 2002.
43. Guillaume Parmentier, « Force, faiblesse, puissance ? », *Commentaire*, n° 100, hiver 2002-2003.

La perception des États-Unis à l'extérieur s'est ainsi fortement détériorée au fur et à mesure que des réformes critiquées étaient adoptées par l'administration Bush. L'écrivain britannique John Le Carré estime que, « comme à l'époque de McCarthy, les droits et les libertés publiques que le monde entier envie à l'Amérique se voient systématiquement grignotés »[44]. Sévère constat d'une société qui a changé et qui, loin d'incarner la sympathie et le respect, s'attire aujourd'hui la méfiance de ceux qui l'observent. De la même manière que le regard des Américains sur leurs dirigeants, le regard du reste du monde sur l'Amérique n'est plus le même. Washington n'incarne plus aujourd'hui les idéaux de démocratie, de droits de l'homme et d'intégration qui furent les siens pendant plus de deux siècles. En soi, cela n'est pas très grave. Plus inquiétant est le refus des autorités américaines de le reconnaître, et de continuer à croire que les États-Unis représentent pour le monde entier le symbole de la démocratie, sorte d'Eldorado de l'épanouissement personnel. Tant que les dirigeants de la première puissance mondiale s'entêteront à nier que quelque chose à changé, et que l'Amérique inspire aujourd'hui davantage la crainte que la sympathie, les problèmes se multiplieront, altérant au fur et à mesure la représentativité d'une démocratie autiste refusant d'admettre la critique.

44. John Le Carré, « Confessions d'un terroriste », *Le Monde*, 19 janvier 2003.

CHAPITRE 8

Contrôler tout le monde…

Notre pays ne se laissera pas intimider et déshonorer par une puissance militaire de dixième ordre pour voir notre position détruite dans chaque région du monde où seule la puissance des États-Unis fait obstacle à l'agression.

Philip Roth, *Tricard Dixon et ses copains*

L'émergence de nouveaux adversaires doit-elle être accueillie avec pragmatisme, partant du principe qu'il est quasiment impossible d'obtenir l'unanimité en politique internationale ou doit-elle au contraire inciter à en éviter la prolifération ? Généralement, c'est cette seconde option qui reçoit la plus grande approbation, tant de la part de l'opinion publique que de la classe politique. Mais elle est également celle qui, dans une perspective plus longue, renforce le pouvoir central, et génère de nouvelles frustrations. Ainsi, que ce soit par le biais de la sécurité intérieure ou au travers de ce qui est présenté comme la sécurité internationale, concept flou et reposant sur la subjectivité de l'empire, la réaction consécutive à l'émergence d'une menace asymétrique a généralement pour effet d'en créer d'autres.

Aux États-Unis, les premières mesures proposées en matière de sécurité après les attentats du 11 septembre 2001 ont été accueillies favorablement par une énorme majorité au Congrès, et souvent soutenues par des parlementaires démocrates autant que républicains. Ainsi, la loi sur l'antiterrorisme a été adoptée par les sénateurs le 25 octobre 2001, malgré son contenu générateur de débats, puisque portant atteinte aux libertés civiles[1]. Fait rare, six semaines après les attentats, un texte était déjà adopté, sans que les discussions, dans un Sénat pourtant majoritairement démocrate, ne méritent que l'on s'y attarde. Par ailleurs, les sénateurs ont tu leurs rivalités politiques pour critiquer les dysfonctionnements des services de renseignement, tant dans les attentats du 11 septembre, que dans les enquêtes sur le bioterrorisme après la psychose provoquée par les lettres contenant de l'anthrax[2]. La classe politique américaine s'est unie dans l'épreuve, laissant provisoirement de côté les rivalités traditionnelles pour porter ses attaques sur les agences chargées de la sécurité.

Bien que l'« union sacrée » se soit imposée à tous, des lignes de divergences, voire de fractures, se sont cependant rapidement cristallisées. Les points de politique extérieure et de sécurité sur lesquels les membres du Congrès se sont montrés divisés concernaient alors essentiellement l'engagement militaire et la projection de forces sur des théâtres extérieurs, la sécurité intérieure et les mesures de surveillance dans les aéroports, et surtout la décision présidentielle de faire juger

1. Parmi les mesures contenues dans cette loi, en vigueur jusqu'en 2005, on retient d'abord que la police peut désormais procéder à des perquisitions secrètes, sans en avertir l'occupant des lieux, mais sous contrôle d'un tribunal. Un procureur américain peut par ailleurs requérir la mise en œuvre du système espion Carnivore pour surveiller les sites Internet et les courriels, sans l'intervention d'un juge. Les fournisseurs d'accès et les opérateurs téléphoniques doivent pour leur part fournir au FBI toutes les informations requises sur leurs clients, pour peu que le service de police fédérale agisse dans le cadre d'enquêtes autorisées pour la protection contre le terrorisme international. Enfin, un nouveau laboratoire d'expertise informatique analyse les matériels saisis et forme les agents fédéraux.
2. Sheryl Gay Stolbertg & David Johnston, « Senators Told of Lack of Answers in FBI Inquiry on Bioterrorism », *New York Times*, 7 novembre 2001.

les terroristes de nationalité étrangère par des tribunaux militaires. De façon générale, la difficile cohésion des parlementaires sur ces questions, et le retour du clivage politique entre Républicains et Démocrates[3] ont pour effet d'affaiblir les pouvoirs législatifs face à l'Exécutif, là où depuis la fin de la Guerre froide le Congrès s'était montré plus actif et en mesure de contrer à plusieurs reprises les initiatives de la Maison Blanche. Ainsi, après une période au cours de laquelle les clivages partisans sont restés en retrait, les mesures qualifiées de post-11 septembre ont eu pour effet de diviser la classe politique américaine, augurant de luttes de pouvoir à l'issue incertaine. Pour simplifier, soit les partis s'accordaient, et mettaient ainsi en péril l'équilibre constitutionnel, soit les divergences reprenaient le dessus, et c'est la cohérence du discours politique américain qui s'en trouvait mise à mal. Dans les deux cas de figure, le système traditionnel de jeu des partis fut totalement bouleversé. Après les attentats de New York et Washington, c'est une fuite en avant sécuritaire qui a été choisie, sans que ne soit engagé un dialogue politique de fond. Pourtant, c'est justement cette absence de *mea culpa*, puis d'opposition à la Maison Blanche qui constitue un problème majeur.

Tant sur le front interne qu'en ce qui concerne les questions internationales, la volonté de répondre aux provocations asymétriques par un renforcement des mesures de sécurité et une restriction des libertés est un aveu d'impuissance d'un empire qui ne parvient pas, autrement que par des mesures coercitives, à contrôler le monde dans lequel il exerce son hégémonie. L'empire blessé se voit dans l'obligation de réagir aux provocations dont il fait l'objet, et cette réaction est à la mesure de sa puissance. C'est ainsi qu'à la période de « retour du Moyen Âge, mais un Moyen Âge sans empereur ni pape », selon les propos de Pierre Hassner[4], a succédé un « retour de l'empire », avec les conséquences que cela suppose, et les désordres multiples qui en résultent. Le monde est-il aujourd'hui prêt à cautionner qu'une puissance prenne son destin en main ? Les Américains eux-mêmes sont-ils préparés à assumer ce rôle de leadership ? D'autre part, l'omniprésence de Washington est-elle la meilleure garantie de stabilité à échelle mondiale ?

---

3. Pour simplifier ce clivage sur les questions de politique intérieure, les Démocrates sont sensibles aux questions sociales, et les Républicains s'opposent à un interventionnisme trop poussé des autorités fédérales dans l'économie.
4. Pierre Hassner, « Beyond Nationalism and Internationalism », *Survival*, été 1993, p. 53.

RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DE PROTECTION

La réaction de l'empire se sentant menacé consiste généralement à intensifier le contrôle de la population, s'imposant ainsi comme le gendarme omniprésent et connaissant les faits et gestes de tous les concitoyens. *Big Brother* n'est pas justifié dans un environnement sécurisé, mais il devient une nécessité dès lors que l'avenir de l'empire lui-même est en jeu. D'ailleurs, le système Échelon, proposé par les États-Unis, et partagé par quelques États, dont le Royaume-Uni, est présenté comme un moyen de voir et de déterminer d'où pourraient venir les menaces. Un tel projet ne recevrait pas un écho aussi favorable si ces menaces étaient inexistantes ; il ne ferait qu'illustrer le caractère réactif d'un empire qui, se sentant en péril, cherche à prévenir les difficultés auxquelles il pourrait faire face. Mais d'autres mesures sont censées, tant au plan budgétaire que dans la destination des fonds décidée politiquement, assurer une plus grande protection.

Le premier projet de budget de la défense nationale des États-Unis consécutif aux attentats du 11 septembre 2001, présenté le 4 février 2002, a fait l'objet de commentaires très hétérogènes et a divisé les analystes. Peut être est-ce son ampleur qui suscita tant de débats, puisqu'il prévoyait consacrer, pour l'année fiscale 2003, 379,3 milliards de dollars au département de la Défense, soit une augmentation de plus de 13 % par rapport à l'année fiscale 2002. Ces sommes importantes sont peu parlantes pour un public non averti, mais si l'on précise que ce budget est équivalent aux dépenses militaires cumulées des quinze premières puissances militaires au monde, on comprend mieux les interrogations qu'il peut susciter. Interrogations d'autant plus légitimes que le plan de l'administration prévoit des augmentations continues jusqu'en 2007, comme l'indique le tableau ci-après.

Budgets proposés pour les départements de la Défense et de l'Énergie de 2002 à 2007 (en milliards de dollars)

	Année fiscale					
	2002	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**
Département de la Défense	331,2	379,3	387,9	408,8	429,6	451,4
Département de l'Énergie	16,4	16,8	17,1	17,5	17,9	18,2
Total	350,8	396,1	405,0	426,2	447,5	469,6

Source : Ministère de la Défense.

Les événements du 11 septembre ont bien évidemment joué un rôle dans cette majoration, tout au moins dans sa justification, mais cette hausse semble plutôt avoir été inspirée par une vision antérieure,

plus globale : transformer « l'appareil militaire de la Guerre froide en une force combattante pour le XXIe siècle[5] ». Cette volonté, déjà affichée par George W. Bush dans son programme de campagne en 2000, fait non seulement écho au débat sur la Revolution in Military Affairs (RMA), mais permet également de répondre à la question de la vulnérabilité des États-Unis. Le budget américain ne relève donc pas d'un choix simplement conjoncturel, mais semble plutôt traduire une stratégie de long terme, que le 11 septembre n'a fait qu'accélérer en lui fournissant une justification nécessaire.

Depuis l'entrée en fonction de George W. Bush, l'équipe du Pentagone, sous la direction de Donald Rumsfeld, a affiché un véritable volontarisme : de la *Quadrennial Defense Review* à la *Nuclear Posture Review* il semble que l'administration au pouvoir ait voulu promouvoir une nouvelle orientation en matière de défense. Le budget s'inscrit dans cette perspective. Le choix de la transformation se perçoit d'ailleurs nettement dans la hausse de la part allouée à la Recherche et Développement (R&D) qui augmentait de 11,4 % par rapport à 2002 (+ 5,4 milliards de dollars). Avec un montant de 53,9 milliards de dollars, elle représente 14,2 % des dépenses de défense. Ce niveau est sans commune mesure avec les années précédentes, et dépasse même de 5 % celui de 1987, ancienne année record en matière de R&D. Faut-il rappeler que, déjà critiqué en son temps pour son caractère excessif, le budget de 1987 était au moins légitimé par l'existence d'une menace majeure incarnée par l'Union soviétique, ce qui n'est indiscutablement pas le cas pour celui de 2003[6]. Le tableau ci-après indique le détail des augmentations budgétaires par poste.

Augmentation du budget de la défense par poste (en milliards de dollars)

	Année fiscale 2002	Année fiscale 2003	Différence entre 2002 et 2003	Variation
Personnel militaire	82,0	94,2	+ 12,2	+ 14,9 %
Opérations et maintenance	127,5	150,2	+ 22,7	+ 17,8 %
Acquisition	61,1	68,7	+ 7,6	+ 12,4 %
Recherche et Développement	48,4	53,9	+ 5,5	+ 11,4 %
Construction militaire	6,6	4,8	– 1,8	– 27,3 %
Logement	4,1	4,2	+ 0,1	+ 2,4 %
Autres	4,8	3,3	– 1,5	– 31,3 %
Total	334,3	379,3	+ 45,0	+ 13,5 %

Source : US Department of Defense.

5. Message du président Bush au Congrès concernant le budget 2003, 4 février 2002.
6. Voir, dans le premier chapitre de la présente étude, la différence entre menace et risque, notamment dans le cadre du terrorisme.

Le budget de la défense 2003 reflétait bien la volonté de l'administration Bush de capitaliser les efforts de transformation entamés depuis son entrée en fonction. Justifiant la hausse massive des dépenses militaires, la guerre contre le terrorisme a permis au Pentagone de faire accepter sa nouvelle posture visant à pourvoir les États-Unis d'une armée capable de répondre seule à n'importe quelle menace. Si l'administration a pu essuyer certaines critiques dans le choix de ses priorités, il n'en demeure pas moins qu'elle poursuit une logique qui s'inscrit en parfaite cohérence avec sa politique étrangère.

Les attentats de New York et Washington ont relancé la question de la pertinence d'un bouclier antimissile, celui-ci ne pouvant en aucune manière permettre d'éviter les attaques de ce type. Richard Butler, ancien directeur de l'UNSCOM et chercheur au Council on Foreign Relations (CFR) à New York, estimait que « l'attaque terroriste du 11 septembre a révélé l'illusion d'une défense antimissile[7] », considérant au passage que les efforts budgétaires devraient se porter sur d'autres secteurs. Pourtant, face aux nouvelles menaces, le bouclier antimissile est mis en avant comme étant un élément essentiel de la politique de non-prolifération des États-Unis, que l'administration Bush a placée au centre de ses priorités avec la lutte contre le terrorisme. À l'occasion de la Conférence du désarmement, le représentant des États-Unis Eric M. Javits a rappelé le 7 février 2002 que « de judicieuses défenses limitées n'offrent pas simplement une protection contre des missiles isolés ou des tirs accidentels ; elles font également partie d'une stratégie d'ensemble visant à décourager des adversaires potentiels de chercher à se procurer des armes de destruction massive et des missiles balistiques ». Dès lors, le projet de bouclier antimissile est présenté comme un outil de dissuasion plus que comme une simple couverture de protection, et s'adresse en priorité aux États et groupes de toute nature désireux d'exercer à l'encontre des États-Unis une menace à l'aide d'armes de destruction massive. Rapidement, les critiques se sont éteintes sur cette question, au nom de l'unité nationale et de la nécessité de mettre en place un système qui, à défaut d'assurer une protection hermétique, permettrait au moins de répondre à certaines menaces et de devancer l'éventuelle acquisition de missiles balistiques par des groupes terroristes. Le projet, très controversé pendant les mois qui précédèrent le 11 septembre, s'est ainsi retrouvé légitimé et relancé. Les essais se sont poursuivis en 2002, et sont venus s'y ajouter une nouvelle doctrine nucléaire (*Nuclear Posture Review*) mettant l'accent sur les capacités de défense antimissile, et l'abrogation du traité ABM de 1972.

---

7. Richard Butler, *Fatal Choice : Nuclear Weapons and the Illusion of Missile Defense*, Cambridge, Westview, 2001, p. xiii.

Sur le front interne, les premières mesures qui ont été adoptées après le 11 septembre concernaient à la fois le renforcement de la sécurité dans les aéroports et le traitement des étrangers sur le territoire américain. Celles-ci ont marqué le départ d'une campagne de plus grande ampleur dont les orientations ne sont pas encore toutes connues, mais dont les évolutions successives indiquent clairement qu'elle a pour objectif de renforcer sensiblement la sécurité intérieure[8].

Contrairement aux idées reçues, la classe politique américaine s'est directement impliquée dans les négociations précédant l'adoption des mesures de sécurité. Cependant, la nature et la formulation des critiques n'ont pas été celles attendues. Les débats sur le recrutement d'agents fédéraux chargés d'assurer la sécurité dans les aéroports, tel qu'il a été proposé fin octobre 2001, a rapidement divisé Républicains et Démocrates à la Chambre des représentants, chacun profitant de l'occasion pour défendre des valeurs partisanes[9]. Ainsi, ce sont surtout les Républicains, et parmi ceux-ci la branche conservatrice, qui se sont montrés hostiles à ce qu'ils nomment la bureaucratie fédérale, se substituant au rôle des entreprises privées traditionnellement chargées de la sécurité des compagnies aériennes, estimant que cette proposition accroît le rôle des pouvoirs publics, comme le souhaitent les Démocrates.

Les propositions de l'administration sur la sécurité dans les aéroports ont ainsi eu pour effet de diviser les membres du Congrès, et de cette manière les deux chambres ne pouvaient s'opposer de façon efficace au pouvoir exécutif, quand bien même elles l'auraient souhaité. En conséquence, ces débats ont provoqué une remontée en puissance du pouvoir fédéral sur des questions intérieures, comparable à ce qui s'était produit entre 1917 et 1980, avant deux décennies de stagnation. Certains considèrent même que les événements du 11 septembre marquent le début d'une nouvelle ère de l'État fédéral, et que ses prérogatives en matière de sécurité continueront nécessairement de croître dans les prochaines années[10]. Si quelque chose a effectivement changé après les attaques terroristes contre New York et Washington, c'est le pouvoir fédéral américain qui en a incontestablement tiré le plus grand bénéfice.

---

8. Dans son discours sur l'état de l'Union du 29 janvier 2002, George W. Bush a annoncé d'importantes augmentations budgétaires dans le domaine de la sécurité intérieure, doublant les fonds dans quatre domaines : le bioterrorisme, la réaction aux situations d'urgence, la sécurité dans les aéroports et aux frontières, et les services de renseignement.
9. Alison Mitchell, « Patriotic Partisanship on Capitol Hill », *New York Times*, 4 novembre 2001.
10. Charles E. Schumer, « Big Government Looks Better Now », *Washington Post*, 11 décembre 2001.

Par ailleurs, George W. Bush a défendu devant le Congrès le 6 juin 2002 la création d'un nouveau ministère chargé de la sécurité intérieure, et regroupant toutes les forces dans ce domaine, des services secrets à ceux de l'immigration, en passant par les forces de police fédérale. L'objectif étant, selon le président américain, de « sécuriser le territoire des États-Unis et protéger le peuple américain ». Tom Ridge, nommé directeur de la sécurité intérieure après les attentats contre New York et Washington, ancien gouverneur de Pennsylvanie et proche du président Bush, était le candidat idéal pour ce poste. Le nouveau ministère dont il fut nommé responsable était ainsi financé à hauteur de 37,4 milliards de dollars dès 2003, somme des budgets des différentes agences fédérales existantes. Il disposait de moyens financiers renforcés dès septembre 2001, mais son rôle se limite à assurer la cohésion entre les différents services. Cette annonce répondait au besoin d'assurer un meilleur fonctionnement des agences de sécurité, et intervenait au moment même où les membres du Congrès examinaient les défaillances du FBI et de la CIA avant le 11 septembre. Mises sur la sellette pour ne pas avoir su tenir compte des signaux prélude aux attentats, les agences chargées de la sécurité nécessitaient en effet une réforme en profondeur. Deux options étaient possibles : faire tomber des têtes ou réorganiser la structure fédérale pour la rendre plus effective. C'est cette dernière que George W. Bush a choisi, bien qu'elle impliquait, comme l'expliquait le porte-parole de la Maison Blanche Ari Fleischer, la restructuration la plus importante au sein du gouvernement fédéral depuis 1947.

Enfin, toujours sur le front de la sécurité interne, la notion de prévention a trouvé une application immédiate dans la lutte contre le terrorisme, comme l'ont illustré les multiples arrestations de terroristes potentiels aux États-Unis. Il s'agit du passage du contre-terrorisme à une traque préventive de ceux dont on soupçonne qu'ils pourraient être menaçants. Jusqu'à présent, et même après le 11 septembre, les Américains ont pratiqué le contre-terrorisme, à savoir la riposte aux attaques dont ils faisaient l'objet, sans mettre en place de réseaux leur permettant un meilleur contrôle à long terme. À l'inverse de l'anti-terrorisme, processus lent et silencieux, le contre-terrorisme et ses mesures spectaculaires et ponctuelles ont ainsi marqué la « guerre » contre le terrorisme aux États-Unis. Pour preuve, les budgets des agences de renseignement et de sécurité ont systématiquement été augmentés après des attaques significatives (World Trade Center en 1993, Oklahoma City en 1995, ambassades de Nairobi et Dar Es-Sallam en 1998, USS Cole en 2000), pour stagner par la suite, faute de médiatisation.

Washington a poursuivi cette tendance après le 11 septembre, en renforçant les dispositifs de sécurité, notamment dans les aéroports, et en interpellant un nombre important de personnes soupçonnées d'entretenir des liens avec les réseaux terroristes. Ces interpellations, souvent retardées dans leur application par les multiples critiques

dont elles ont fait l'objet, ont profondément divisé les juges fédéraux et l'Exécutif, incarné ici par le Secrétaire à la Justice John Ashcroft[11]. Ainsi, quelques exemples indiquent nettement le flou entourant les incarcérations. En août 2002, Gladys Kessler, Juge fédéral de Washington, a demandé la publication des noms des personnes incarcérées (ayant toutes des noms d'origine arabe), mais le Département de la Justice a fait appel, et les informations n'ont pas été communiquées[12]. Ce vide semble malheureusement indiquer les faibles progrès accomplis, et surtout l'inutilité de cette focalisation sur certaines catégories de personnes vivant aux États-Unis. Dans le même temps, la réelle « traque » d'Al-Qaida et des organisations de ce type n'a pas apporté de résultats satisfaisants, le nombre d'arrestation des véritables criminels restant trop marginal pour permettre de remplir les objectifs fixés en matière de sécurité. L'ennemi semble toujours présent, y compris sur le territoire américain, et aucun élément ne permet d'affirmer que les cellules terroristes ont été réduites de façon efficace[13].

Avec l'arrestation médiatique dans l'État de New York en septembre 2002, soit un an après les attaques terroristes, de cinq citoyens américains d'origine yéménite, Washington a inauguré l'ère du contre-terrorisme préventif. Les cinq individus n'étaient coupables d'aucun acte de terrorisme, et seuls deux d'entre eux auraient suivi des entraînements dans des camps d'Al-Qaida en Afghanistan. C'est donc sur la base de leur « potentiel » lien avec les réseaux terroristes que ces individus ont été interpellés. Dès lors qu'il est possible d'arrêter ceux qui pourraient faire le mal dans un avenir totalement indéfini se trouve posée la question de la présomption d'innocence, à laquelle se substitue la présomption de culpabilité. Indiscutablement, de telles mesures renforcent les groupes terroristes, susceptibles de trouver parmi ces personnes injustement traitées de futurs candidats aux attaques. La prévention, plutôt que de réduire la menace, ne fait donc que l'amplifier.

Par ailleurs, les mesures décrites ici ont en commun un renforcement de capacités déjà existantes, et la création de nouvelles structures censées renforcer la sécurité. Cette attitude de méfiance a non seulement des conséquences dont l'efficacité est discutable, mais aussi une tendance à créer un sentiment de doute collectif, dans une atmosphère de délation et de suspicion des activités de l'autre. Plutôt que de créer un climat de confiance, un contrôle systématique a tendance

---

11. L'exemple le plus significatif est la proposition de mettre en place un numéro vert à disposition de toute personne souhaitant donner des informations sur des activités suspectes. Ce projet, appelé par John Ashcroft *Terrorism Information and Prevention System*, a été très fortement critiqué, y compris par des parlementaires républicains, avant d'être finalement annulé.

12. Mark J. Frendergast, « Names of 9/11 Detainees Can Remain Secret, Court Rules », *New York Times*, 17 juin 2003.

13. Lire Daniel Klaidman, Mark Hosenball, Michael Isikoff et Evan Thomas, « Al Qaeda in America : The Enemy Within », *Newsweek*, 23 juin 2003.

à générer de nouvelles tensions, et instaurer un sentiment d'insécurité. En effet, ces mesures illustrent l'incapacité des autorités à endiguer le risque de nouvelles attaques, l'accent étant mis sur la prévention d'attentats visiblement déjà pensés. Ces erreurs se retrouvent de façon tout aussi nette en ce qui concerne le traitement des questions extérieures, avec des conséquences tout aussi dommageables.

Progressivement, certains américains ont émis des réserves quant à la pertinence de ces mesures, et mis l'accent sur le danger posé par la délation et la suspicion de l'autre[14]. La classe politique s'est peu exprimée sur ces questions, et ce, malgré les échéances électorales pourtant propices à ce type de débats. En fait, comme nous l'avons vu précédemment, l'administration Bush a habilement utilisé la menace terroriste, en la qualifiant de permanente, pour réduire toutes les formes d'opposition aux mesures de sécurité. Dès le début de la campagne électorale 2002, George W. Bush lui-même a prévenu ses adversaires démocrates de ne pas tomber dans l'antipatriotisme en critiquant son action après le 11 septembre. Rapidement, la marge de manœuvre des Démocrates s'est réduite, pour ne pas avoir su produire une solution de rechange conjuguant le soutien au président dans sa lutte contre le terrorisme et la critique de mesures aux conséquences plus profondes. Dès lors, le résultat n'était plus une surprise, et malgré son manque d'efficacité à gérer les nombreuses difficultés économiques, l'administration Bush s'est vu légitimée par le scrutin de novembre 2002.

Comme aux grandes heures du Maccarthysme, ce sont les intellectuels qui se sont peu à peu mobilisés là où les politiques se sont montrés impuissants, dans une critique acerbe de l'évolution de la société américaine vers un « hypersécuritarisme » dangereux et ségrégationniste[15]. Mais leur écho fut amoindri par l'omniprésence de la menace terroriste, qui interdit toute critique de mesures jugées nécessaires pour le bien-être de la nation américaine. Quel que soit leur engagement politique, ceux qui ont osé contester l'autorité du président et de son entourage ont fait l'objet d'une désapprobation comparable au déchaînement des passions au début des années 1950. Ainsi, si la menace terroriste a été instrumentalisée pour permettre de renforcer la légitimité du pouvoir exécutif, elle a également permis de

---

14. Lire entre autres Ruth Wedgwood, « Al Qaeda, Military Commissions, and American Self-Defense », *Political Science Quarterly*, vol. 117, nº 3, automne 2002, p. 357-372.

15. Parmi d'autres, notons l'engagement de nombreux cinéastes américains, dont le réalisateur Michael Moore, récompensé par un César et un Oscar en 2003, avant de recevoir la palme d'or à Cannes en 2004, pour son film *Fahrenheit 911*, violente diatribe contre la famille Bush, et qui à chaque reprise a sévèrement critiqué le président américain. L'acteur Sean Penn, consacré meilleur acteur lors de la cérémonie des Oscars en 2004 a fustigé à son tour son président pour ses mensonges et la guerre menée en Irak. Pour sa part, l'acteur Johnny Depp, installé en France, estime que « vivre aux États-Unis, c'est un peu comme vivre à Disneyland. C'est bien, mais on s'en lasse ».

justifier de nouvelles mesures en matière de sécurité et de renforcement des capacités existantes, qui n'auraient sans doute pas fait l'objet d'un tel consensus en temps normal.

Les mesures d'urgence prises par une administration en état de guerre, telles le *Patriot Act*, la séquestration de détenus déchus de leur statut de prisonniers de guerre à Guantanamo, le lien déclaré mais jamais établi entre Saddam Hussein et Al-Qaïda ou bien encore l'absence d'armes de destruction massive en Irak n'ont pas ébranlé outre mesure la foi de la population et des médias en leur président et son équipe. Bien au contraire, semble-t-il. La guerre en Irak a eu d'une certaine manière à ses débuts une vertu cathartique pour une population meurtrie, violée et se sentant incomprise par le reste du monde. Certaines voix contestataires provenant de l'ACLU et autres ONG, d'Hollywood, de citoyens, chercheurs, journalistes et universitaires ont bien risqué quelques critiques. Mais devant l'élan patriotique considérable et certaines pressions dignes du McCarthysme et de sa Commission des Activités anti-américaines (HUAC), ces voix dissidentes se sont tues ou ont tout simplement été étouffées par l'influence de la campagne de désinformation du gouvernement et de certains médias.

À la lecture de la redéfinition des engagements de Washington sur les théâtres extérieurs, force est de constater que si cela a des effets importants sur les relations internationales, les institutions américaines en sont tout autant bouleversées, à tel point que l'on peut parler de « nouvelle présidence impériale ».

L'EMPIRE EN MARCHE

En réaction aux attaques dont il fait l'objet, l'empire blessé s'engage dans des opérations extérieures (mais existe-t-il des limites à l'empire ?) afin d'imposer son modèle, qui se doit, de gré ou de force, d'être accepté par tous, y compris au sein de la classe politique. Et pourtant, plus qu'en réaction aux attaques sur son territoire, la volonté de renforcer les capacités de protection et la force de projection relève d'une tendance antérieure au 11 septembre 2001, notamment du fait de l'élection de George W. Bush en novembre 2000, mais également de l'influence croissante des néoconservateurs dans les plus hautes sphères du pouvoir. Ainsi, comme l'explique Georges Le Guelte, « à la fin de l'été 2001, la cause était entendue : soutenue par les grandes entreprises, par les militaires et par l'industrie d'armement, la politique des États-Unis sera la défense de l'empire[16] ». Une politique défensive donc, qui suppose des capacités renforcées dans le domaine

16. Georges Le Guelte, « Le monde de George W. Bush et l'Europe », *Le débat*, nº 125, mai-août 2003, p. 19.

de la sécurité, et une armée puissante pour faire face aux menaces, sans que ne soit, en tout cas avant les attaques contre New York et Washington, envisagée la possibilité de prévenir ces menaces, du moins dans le discours officiel.

Issu de courants progressistes dans les années 1960, fortement influencé par la pensée philosophique de Leo Strauss relayée par son disciple Allan Bloom, le mouvement des néoconservateurs a progressivement rejoint le camp républicain dans les années 1980, se rangeant derrière Ronald Reagan et sa lutte contre « l'empire du Mal » incarné par l'Union soviétique[17]. Là où les réalistes s'étaient résignés à accepter l'existence d'un équilibre des puissances avec Moscou, incarné par les nombreux traités bilatéraux signés sous Nixon et Kissinger, les néoconservateurs étaient convaincus de la nécessité de poursuivre une lutte acharnée, et dans plusieurs domaines, contre l'Union soviétique. C'est dans un président républicain rassembleur comme Reagan qu'ils reçurent un écho favorable, et l'effondrement du bloc communiste les conforta dans l'idée que la Guerre froide était bel et bien une guerre, et que les États-Unis l'avaient remportée[18].

Les années Bush père furent plus difficiles, l'ancien directeur de la CIA privilégiant une approche plus pragmatique des relations internationales avec James Baker et John Scowcroft, abandonnant l'idée d'un rôle particulier de l'Amérique au profit d'un « nouvel ordre mondial » fondé sur le multilatéralisme et mis au service de la communauté internationale. Les années Clinton virent les oppositions idéologiques reprendre le dessus, et le Congrès fut le lieu de toutes les querelles entre néoréalistes, conservateurs pragmatiques, internationalistes wilsoniens, les néoconservateurs oscillant entre ces différentes tendances, et renforçant leur influence sur certains *Think tanks*, avant de se lancer dans le programme du Projet pour un nouveau siècle américain (*Project for a New American Century*). Mais pendant cette période, c'est surtout par le biais de travaux scientifiques et journalistiques que le courant fit parler de lui, notamment sous la plume de William Kristol et Robert Kagan.

Après la victoire de George W. Bush en 2000, les néoconservateurs firent leur apparition dans l'administration, Paul Wolfowitz étant notamment nommé aux côtés de Donald Rumsfeld au Pentagone. Très rapidement, leur influence convergea avec le réalisme du secrétaire d'État, qui vit dans la redéfinition des relations avec la Russie la possibilité de renégocier le traité ABM de 1972, et par suite de pouvoir librement déployer un bouclier antimissile. C'est ainsi que s'est peu

---

17. Certains analystes voient les origines du mouvement néoconservateur remontant plus loin, dans les années 1950, à la fondation de *National Review* par William Buckley, et les chroniques du philosphe James Burnham et de l'historien Franck Meyer. Lire à ce sujet Alain Laurent, « Les vraies origines du néoconservatisme », *Le Figaro*, 16-17 octobre 2004.
18. Alain Frachon et Daniel Vernet, *L'Amérique messianique*, *op. cit.*

à peu imposée l'idée d'un monde post-post-Guerre froide, supposant une remise en question des traités en matière de contrôle des armes à feu, une nouvelle politique nucléaire officialisée en 2002 par la *Nuclear Posture Review*, et une redistribution des engagements américains dans le monde, formulée dans la *Quadriennal Defense Review*, et précisée dans les déclarations sur la nécessité d'un recours aux frappes préventives et à des coalitions de circonstance plutôt qu'à des systèmes d'alliance jugés dépassés. Après les attentats du 11 septembre, le poids des néoconservateurs se renforça encore, et apparut de façon très nette dans les discours du président Bush faisant référence à la lutte entre le Bien et le Mal et, dès le discours sur l'état de l'Union du 20 janvier 2002, le premier consécutivement aux attentats du 11 septembre, où il évoquait l'existence d'un « axe du Mal » regroupant l'Irak, l'Iran et la Corée du Nord, régimes hostiles à Washington, soupçonnés de chercher à se doter d'armes de destruction massive, et d'entretenir des liens avec des groupes terroristes.

Donald Rumsfeld, partisan d'une redéfinition de la place des États-Unis sur la scène internationale, alternant leadership et effacement en fonction des circonstances, et en fonction des intérêts pour Washington, trouva dans les néonconservateurs des alliés dans ses efforts en vue de réorienter la stratégie américaine. Mais il s'agissait d'alliés de circonstance, les ambitions des néoconservateurs n'étant pas les mêmes que celles du secrétaire à la Défense. Le vice-président Dick Cheney, lui aussi plus proche des thèses réalistes, se rallia aux néoconservateurs, et enfin Condoleezza Rice, qui avait, comme Cheney, servi dans l'administration Bush père, se rapprocha d'un courant qui semblait pourtant éloigné de ses convictions en matière de politique étrangère. Il ne restait plus qu'à séduire le président Bush, ce qui fut chose faite après les attaques contre New York et Washington.

Ces éléments nous permettent de considérer que, consécutivement aux attentats du 11 septembre, et dans un contexte marqué par la volonté de l'équipe dirigeante américaine d'opérer une transformation de la place de l'Amérique sur la scène internationale, un « moment néoconservateur » s'est imposé à Washington. Il a atteint son paroxysme avec le déclenchement de la guerre en Irak, malgré l'absence de résolution des Nations Unies autorisant un recours automatique à la force, l'absence de preuves évidentes de la menace posée par le régime de Saddam Hussein, l'opposition de plusieurs alliés de Washington, et de nombreuses protestations de l'opinion publique américaine, pourtant traditionnellement unie derrière son président en temps de guerre. C'est donc en suivant les idées avancées par les néoconservateurs, notamment la possibilité d'implanter la démocratie en Irak et, de là, servir d'exemple pour l'ensemble de la région, que l'administration Bush a accepté de se lancer dans l'aventure.

Fidèle à ses propos de « guerre » contre le terrorisme, George W. Bush a mis en œuvre depuis le 11 septembre un renforcement des pouvoirs présidentiels en matière de politique étrangère, à un niveau

Effectifs militaires aux États-Unis

	Army	Navy	Marine Corps	Air Force	Coast Guard	Autres	Total
Officiers	76 067	53 972	18 393	69 466	6 931	–	224 829
Engagés	401 138	323 745	154 348	288 720	29 138	–	1 197 089
Élèves	4 061	4 184	–	4 144	845	–	13 324
Total militaire	**481 266**	**381 901**	**172 741**	**362 330**	**36 914**	**–**	**1 435 152**
Personnel civil	**230 130**	**183 473**	**–**	**151 644**	**5 715**	**102 448**	**673 430**
Total	**711 396**	**565 374**	**172 741**	**513 994**	**42 629**	**102 448**	**2 108 582**

Source : Xavier de Villepin, Didier Boulaud, Michel Caldaguès et Jean Puech, *La politique de défense des États-Unis : une nation en quête d'invulnérabilité*, Les rapports du Sénat, nº 313, 2002.

nettement plus important que ses prédécesseurs, rivalisant même avec Franklin D. Roosevelt en ce domaine. Ainsi, les prérogatives du Congrès élargies sous les trois administrations précédentes, pour des raisons liées à l'environnement international et au cadre institutionnel, semblent s'être considérablement affaiblies[19]. Assumant pleinement son rôle de chef des armées, le président Bush s'est lancé dans une guerre contre un adversaire à sa mesure (Al-Qaida), mais également, sur le front politique, dans une bataille contre ceux qui n'hésiteraient pas, au nom de la Constitution, à contester son autorité.

Paradoxalement, c'est depuis l'aile conservatrice des Républicains que les critiques de la conduite des opérations en Afghanistan se sont fait entendre, particulièrement en ce qui concernait les buts et le financement de la campagne militaire. À l'inverse, les Démocrates ont largement soutenu la riposte armée contre le régime des Talibans, soupçonné d'apporter une aide importante au réseau Al-Qaida. Les Démocrates ont également accueilli favorablement les initiatives diplomatiques de l'administration Bush. De ce fait, la majorité sénatoriale a vu d'un bon œil le rapprochement avec Moscou (sur lequel les Républicains se montrent beaucoup plus méfiants), le dialogue avec Pékin, et surtout la concertation, même limitée, avec les Alliés de l'OTAN, sans oublier les partenaires du monde arabo-musulman[20].

Les parlementaires du camp démocrate n'ont pas manqué de rappeler que le président Bush, plutôt que de précipiter la riposte contre des installations terroristes connues, a pu rassembler une coalition internationale jetant les bases de la lutte antiterroriste, grâce notamment aux initiatives de Colin Powell[21]. Les craintes de voir

19. Dana Milbank, « In War, It's Power to the President », *Washington Post*, 20 novembre 2001.
20. Dan Balz, « In Role Reversal, War Criticism Is Mostly From Right », *Washington Post*, 26 novembre 2001.
21. Lire entre autres Henri Kissinger, « Where Do We Go From Here », *Washington Post*, 6 novembre 2001.

Washington se lancer dans des opérations à la hâte et sans concertation se sont révélées infondées dès lors que l'Exécutif s'est engagé dans la lutte contre Al-Qaida en faisant appel aux services de renseignement de plusieurs États. Walter Russell Mead remarque sur ce point que le multilatéralisme proposé par l'administration Bush dans la riposte militaire en Afghanistan et la lutte contre le terrorisme ne peut en aucun cas être assimilé au wilsonisme. Il s'agit plutôt d'un unilatéralisme suivi par des États qui partagent les mêmes convictions (Européens), qui n'ont pas de raison de reprocher l'attitude américaine ou qui pourraient en tirer profit (Russie et Chine)[22]. Il est vrai qu'après le 11 septembre, la communauté internationale a approuvé de façon générale les initiatives de Washington, mais sans être invitée à en discuter la forme pour autant.

Au fur et à mesure que la campagne militaire en Afghanistan a progressé, certains intellectuels démocrates ont cependant dénoncé l'influence des « faucons » en faveur des opérations militaires, particulièrement au Congrès, et le rôle joué par les lobbies économiques dans les orientations de politique étrangère[23]. Même en temps de guerre, les intérêts prennent le dessus sur le sentiment patriotique originel, et l'argent continue selon eux d'influencer les décisions politiques.

Par ailleurs, certains démocrates, relayés en cela par la presse, n'ont pas manqué de faire un rapprochement entre la riposte en Afghanistan et la gestion de la crise du Kosovo par le président Clinton en 1999. À cette époque, le gouverneur George W. Bush reprochait à l'administration de ne pas utiliser tous les moyens possibles pour atteindre les objectifs fixés. Or, Ivo Daalder et Michael O'Hanlon de la Brookings Institution remarquèrent que le nombre de sorties aériennes en Afghanistan fut de très loin inférieur à celui constaté au Kosovo. De même, les objectifs politiques n'ont pas été définis, en dehors de ce que l'administration a appelé la « croisade » antiterroriste[24]. C'est ainsi que le soutien que les Démocrates apportèrent à Bush s'est effacé dès lors que l'administration a décidé d'aller au-delà de la campagne antiterroriste, en visant d'autres cibles, comme le régime irakien. À l'inverse, les Républicains les plus conservateurs ont revu leur jugement critique, considérant que la question irakienne, en suspens depuis plus de dix ans, pouvait enfin trouver une issue.

C'est dans un tel contexte que la question irakienne fut l'objet de débats au Congrès, non tant sur la légitimité de frapper le régime de Saddam Hussein que sur les conditions d'un recours à la force. Il s'agissait

---

22. Walter Russell Mead, « Bush's Unlikely Friends », *Los Angeles Times*, 4 novembre 2001.
23. Bill Moyers, « Which America Will We Be Now ? », *The Nation*, 19 novembre 2001.
24. Ivo H. Daalder et Michael E. O'Hanlon, « Bush and Powell Need to Remember the Lessons of Kosovo », *International Herald Tribune*, 1er novembre 2001.

pour les parlementaires de défendre leurs prérogatives en ce qui concerne les pouvoirs de guerre, afin de ne pas laisser l'Exécutif disposer de pouvoirs exceptionnels dans ce domaine. Cette réaction traduisait donc davantage une revendication constitutionnelle qu'une opposition politique à une deuxième guerre du Golfe. D'ailleurs, après que l'administration ait finalement accepté de soumettre son projet au Congrès, celui-ci a accepté en septembre 2002, à une large majorité, d'autoriser une campagne militaire contre l'Irak en donnant les pleins pouvoirs au président Bush. Parvenant difficilement à former une coalition à l'échelle internationale, et faisant face à une vive opposition de l'opinion publique, la Maison Blanche est en revanche rapidement parvenue à convaincre la classe politique américaine du bien-fondé d'une guerre en Irak, avant qu'elle n'ait finalement lieu après plusieurs mois d'hésitations, en grande partie dues à l'opposition des alliés de Washington, notamment au Conseil de sécurité des Nations Unies.

Le sort du régime de Bagdad semble pourtant bien anecdotique en comparaison à la redéfinition de la politique de défense des États-Unis, qui se propose de cibler ses adversaires, et de procéder à des actions militaires préventives. En officialisant le principe d'« axe du Mal », qui désignait l'Irak, l'Iran et la Corée du Nord, George W. Bush a défini l'attitude que doivent adopter les États-Unis face aux acteurs étatiques asymétriques. L'équilibre de la terreur, propre à la Guerre froide, s'efface désormais au profit d'une confrontation avec des adversaires disposant de moyens limités, et dont l'objectif principal doit justement être qu'ils ne disposent jamais d'une capacité menaçante. Par frappes préventives, Washington entend ainsi se donner les moyens d'endiguer les menaces émergentes en s'attaquant aux régimes pouvant potentiellement disposer d'une capacité démesurée ou chercher à soutenir des groupes terroristes.

Dès lors, « du haut de l'unipolarité acquise en 1991 et renforcée depuis le 11 septembre 2001 par une mobilisation militaire d'une ampleur exceptionnelle, les États-Unis, éblouis par leur propre force, s'affirment et s'affichent aujourd'hui ouvertement comme une puissance impériale[25] ». L'impérialisme, vu ici comme quelque chose de négatif, s'apparenterait à une forme de néocolonialisme, que seuls les États-Unis sont aujourd'hui en mesure d'assurer, du fait de leur puissance sans égal. Ce sont les moyens qui dictent la politique de la première puissance mondiale, et c'est l'absence de moyens de ses adversaires qui les expose aux pires sanctions s'ils refusent les conditions dictées par Washington.

Dans une conférence datée de 1897, un certain Monsieur Gide (à ne pas confondre avec l'écrivain) expliquait que « la colonisation n'est pas une question d'intérêt mais une question de devoir. Il faut coloniser

25. Philip S. Golub, « Tentation impériale », *Le Monde diplomatique*, septembre 2002, p. 8.

parce qu'il y a une obligation morale pour les peuples, comme pour les individus, d'employer les forces et les avantages qu'ils ont reçus de la Providence pour le bien général de l'humanité. Il faut coloniser parce que la colonisation est au nombre de ces devoirs qui incombent aux grandes nations et auxquels elles ne sauraient se soustraire sans manquer à leur mission et sans encourir une véritable déchéance morale[26] ». Ces propos, à replacer dans un contexte particulier où les puissances coloniales se sentaient investies d'une mission civilisatrice, semblent assez proches des arguments aujourd'hui avancés à Washington pour justifier l'engagement sur les théâtres extérieurs. Contrôler les zones à risques était le but affiché par les empires coloniaux au XIXe siècle, seul moyen pour eux d'assurer la pérennité de leurs intérêts dispersés sur tous les horizons. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les puissances coloniales européennes, y compris la Belgique avec ses possessions somme toute limitées, étaient qualifiées d'empires. Avoir la capacité d'imposer sa propre idée de l'ordre à l'extérieur, et ne pas hésiter pour ce faire à coloniser d'autres régions furent les caractéristiques communes à ces empires. En voulant contrôler les zones à risques, Washington s'attire des critiques comparables à ce que connurent alors les puissances européennes, dont les plus virulentes venaient d'une jeune puissance justement issue de la colonisation : les États-Unis ! Si la « providence » profite aujourd'hui à Washington, cela suppose-t-il que l'histoire doit nécessairement se répéter ?

Les zones à risques ne sont cependant pas forcément géographiques. Partant de la même logique de respect de l'ordre, les autorités américaines estiment que le risque de prolifération d'armes de destruction massive reste important, et constitue une des principales menaces pesant sur les États-Unis. Il pourrait même croître dans la mesure où les adversaires de Washington, incapables de triompher à armes égales, seraient tentés d'acquérir des moyens asymétriques de guerre, comme les armes de destruction massive. Le 6 février 2002, George J. Tenet, alors directeur de la CIA, rappelait au Sénat que « nous faisons face à de réels ou potentiels adversaires dont le principal objectif est de causer aux États-Unis la souffrance, plutôt que de chercher à atteindre des objectifs militaires. Leur incapacité à concurrencer la puissance militaire américaine pousse certains d'entre eux à investir dans des moyens asymétriques[27] ». Des considérations du même type ont été reprises en écho dans la plupart des pays alliés de Washington. Comme le constate une mission de sénateurs français, « le sentiment d'une menace liée aux armes de destruction massive est désormais très largement répandu, tout comme la nécessité urgente d'éliminer

26. Cité par Daniel Vernet, « Impérialisme postmoderne », *Le Monde*, 25 avril 2003.
27. *Worldwide Threat – Converging Dangers in a Post 9/11 World*, Testimony of Director of Central Intelligence Agency George J. Tenet, Before the Senate Select Committee on Intelligence, 6 février 2002.

cette menace[28] ». Mais là encore, cette menace reste dans le domaine du virtuel, et ne concerne qu'un potentiel dont disposent certains États, Washington en tête.

Se détachant des traités issus de la Guerre froide, l'administration Bush s'est écartée de certains des engagements adoptés par les équipes précédentes, notamment en ce qui concerne les conditions d'utilisation des armes nucléaires. Interrogé par le *Washington Times*, John Bolton, secrétaire d'État adjoint chargé du désarmement et de la sécurité internationale a annoncé le 22 février 2002 la décision de l'administration Bush de mettre fin à l'engagement de 1978 de ne pas utiliser d'armes nucléaires contre des États ne disposant pas eux-mêmes de capacité nucléaire[29]. En effet, Cyrus Vance, secrétaire d'État de Jimmy Carter, avait prévenu le 12 juin 1978 que les États-Unis se refusaient à utiliser des armes nucléaires contre tout État partie du TNP et n'en disposant pas, à moins qu'il soit allié à une puissance nucléaire. Cet engagement vieux de 24 ans, connu sous le nom d'assurances négatives de sécurité, reflète aujourd'hui selon John Bolton « une vue irréaliste de la situation internationale ». Dès lors que l'invulnérabilité des États-Unis appartient au passé, il convenait pour l'administration Bush de reconsidérer de tels engagements ; message clair à ceux qui souhaiteraient s'en prendre aux intérêts américains. Ainsi, comme l'explique John Bolton, « l'idée que les belles théories sur l'emploi des armes de dissuasion fonctionne contre tout le monde a été désavouée par le 11 septembre ».

De même, en révélant le 9 mars 2002 des informations tenues secrètes en marge de la *Nuclear Posture Review*, le quotidien américain *Los Angeles Times* a relancé le débat sur la politique de dissuasion des États-Unis[30]. Washington chercherait ainsi à concentrer ses efforts sur l'acquisition d'armes tactiques pouvant être utilisées contre une liste de sept pays mentionnés dans le rapport : Russie, Chine, Irak, Iran, Corée du Nord, Libye et Syrie. Par la voie du secrétaire d'État Colin Powell, Washington a immédiatement cherché à minimiser l'impact de l'information, expliquant que ni le Pentagone, ni la Maison Blanche, n'ont l'intention d'utiliser des armes nucléaires « pour le moment », répondant ainsi aux interrogations concernant l'Irak. Même si, pour reprendre les propos de Condoleezza Rice, conseillère de la sécurité nationale, « il ne faut pas être surpris par cette décision », il convient de noter qu'une nouvelle doctrine de dissuasion américaine, désignant de nouvelles menaces et préconisant l'usage d'armes jusque là considérées comme tabou, s'est peu à peu dessinée après les attaques

---

28. Xavier de Villepin, Didier Boulaud, Michel Caldaguès et Jean Puech, *La politique de défense des États-Unis : une nation en quête d'invulnérabilité*, Les rapports du Sénat, n° 313, 2002, p. 15.
29. Nicholas Kralev, « US Drops Pledge on Nukes », *Washington Times*, 22 février 2002.
30. William M. Arkin, « Secret Plan Outlines the Unthinkable », *Los Angeles Times*, 10 mars 2002.

du 11 septembre. Cette réorientation de la doctrine de dissuasion a cependant fait l'objet de certaines critiques, concernant notamment le non-respect des traités, et le choix de l'unilatéralisme pour combattre une menace dépassant largement le cadre national. Comme l'explique Jonathan Schell, « la nouvelle politique de Bush annonce clairement que la prévention de la prolifération suppose des attaques américaines plus que le respect des traités[31] ». La guerre menée en Irak un an plus tard en fut la plus parfaite illustration.

Il est raisonnable de considérer que le monde est aujourd'hui multipolaire, et que ceci profite à tous, même si cette multipolarité est parfois déséquilibrée à l'avantage des États-Unis. Après avoir triomphé du communisme, la politique étrangère américaine a encouragé cette multipolarité, car elle permettait d'envisager les relations entre États sur d'autres bases que la peur d'une menace constante, comme ce fut le cas pendant plus de quarante ans[32]. Cependant, la frénésie du début des années 1990, dont l'apogée fut la guerre du Golfe, opération multilatérale et orchestrée par les États-Unis, a laissé place à un plus grand scepticisme de la part des alliés comme des Américains eux-mêmes[33]. Force est de constater qu'une seule nation ne peut se permettre, sous peine d'être critiquée pour son unilatéralisme, de diriger toutes les opérations sans concertation avec ses partenaires et alliés. Selon Robert Kagan, « [l]a vérité est que l'hégémonie bienveillante exercée par les États-Unis est bonne pour une vaste proportion de la population mondiale. Elle est sans aucun doute un meilleur arrangement que toutes les solutions de remplacement réalistes[34] ». Ainsi, l'hégémonie américaine serait, un peu à la manière de la démocratie, la moins pire de toutes les solutions. C'est visiblement ainsi que la conçoivent les milieux conservateurs à Washington, supposant d'une certaine manière l'existence d'un empire d'Utopie auquel Thomas More n'avait pas pensé.

Cette hégémonie, souvent assimilée à un unilatéralisme, n'est pas perçue de façon aussi positive à l'extérieur, notamment par sa tendance à attiser les sentiments de frustration et d'antiaméricanisme, que Washington ne parvient pas à comprendre[35]. Dans ces conditions, nul besoin de s'étonner des propos du président Bush, quand il demande de façon naïve « pourquoi nous haïssent-ils ? », sans

---

31. Jonathan Schell, « Disarmament Wars », *The Nation*, 25 février 2002, p. 7 : « *The new Bush policy clearly announces that the true prevention of proliferation is not to be any treaty but American attack.* »
32. Richard Haass, « What to Do With American Primacy », *Foreign Affairs*, vol. 78, nº 5, septembre-octobre 1999, p. 38.
33. Ezra Suleiman, « Les États-Unis sont-ils intolérants envers leurs alliés ? », *Revue des Deux Mondes*, novembre-décembre 1999, p. 24.
34. Robert Kagan, « The Benevolent Empire », *Foreign Policy*, été 1998.
35. Pascal Riché, « L'hyperunilatéralisme américain », *Libération*, 13 février 2002.

d'ailleurs préciser à qui il s'adresse en particulier. En fait, cette incompréhension affichée à Washington, qu'elle soit involontaire ou délibérée, est souvent assimilée à un « autisme » dont les conséquences sont particulièrement fâcheuses, puisqu'elles provoquent une rupture de plus en plus nette entre les États-Unis et le reste du monde, y compris des États alliés et partageant de nombreuses valeurs avec Washington. Au centre des critiques se trouve bien entendu le principe des frappes préventives, et plus particulièrement ce qui les justifie.

L'opinion publique américaine semble pour sa part plus réceptive à ce concept, et fait front derrière son président. Selon Benjamin Barber, pourtant proche de Bill et Hillary Clinton, « la guerre préventive est bel et bien une guerre d'autodéfense, une guerre dont le président a déclaré qu'elle prendrait fin "à la date et à l'endroit que nous choisirons"[36] ».

Par ailleurs, les experts américains établissent une différence entre les frappes préemptives, qui devancent de peu le déclenchement des hostilités, afin que celles-ci se déroulent dans les meilleures conditions, et les frappes préventives, dont l'objectif est de réduire la menace avant qu'elle ne prenne des proportions inquiétantes. Comme l' explique Lawrence Freedman, « la prévention saigne à froid : son but est de régler un problème avant qu'il ne devienne une crise, tandis que la préemption est davantage une stratégie de la deuxième chance utilisée pour régler une crise[37] ». Dès lors, il est nécessaire d'établir une relation entre le principe des frappes préventives et la stratégie, toujours très présente au plan décisionnel, consistant à réduire au maximum le nombre de victimes. La guerre du Golfe en 1991 avait vu 154 soldats américains tomber au champ d'honneur, et la guerre du Kosovo a renforcé la croyance au principe du « zéro mort », aucune victime ayant été relevée dans les rangs de l'Alliance atlantique. Au 12 août 2002, les chiffres officiels du Pentagone relevaient 41 victimes américaines lors de la campagne militaire en Afghanistan (ce chiffre n'inclut pas les pertes constatées après la fin des hostilités), ce qui faisait alors penser à Bill Emmott, rédacteur en chef de l'hebdomadaire *The Economist* que « l'Amérique continue et continuera à être disposée à utiliser ses forces militaires à l'extérieur, et à accepter des pertes[38] ». En partie du fait de la stratégie adoptée en Irak, et souvent qualifiée de doctrine Rumsfeld, ainsi qu'en raison des difficultés de sécurisation rencontrées sur le terrain, les chiffres concernant la campagne irakienne dépassaient la barre des 1 000 victimes militaires

36. Benjamin Barber, « La mauvaise guerre », *Libération*, 20 février 2003.

37. Lawrence Freedman, « Prevention, Not Preemption », *The Washington Quarterly*, vol. 26, n° 2, printemps 2003, p. 105-114.

38. Bill Emmott, 20:21 *Vision : Twentieth-Century Lessons for the Twenty-First Century*, New York, FSG, 2003, p. 65 : « *America is, and will continue to be, willing to use its military forces abroad, and even to accept casualties* ».

américaines en septembre 2004 (toutes causes confondues), soit davantage que les pertes de l'ensemble de la coalition de 1991, et chiffre le plus élevé depuis la guerre du Vietnam.

Ces difficultés rencontrées sur le terrain, et qui ont pour effet de choquer l'opinion publique américaine – les termes enlisement et syndrome du Vietnam ont même été évoqués au début de la guerre en Irak – relancent les débats entre partisans de frappes préventives et défenseurs d'actions préemptives. Établissant sans doute un lien entre les deux propositions, Lawrence Kaplan et William Kristol expliquent que « l'une des vertus de l'action préemptive est qu'elle est souvent moins coûteuse que toute autre solution[39] ». Voilà un argument susceptible de rallier un large soutien d'une opinion publique peu disposée à sacrifier ses enfants pour des causes parfois difficiles à comprendre.

Cela n'empêche pas les critiques, mais celles-ci ne remettent jamais en question la légitimité des frappes préventives. Tant qu'elles sont justifiées par la protection des intérêts américains, et ont pour effet d'implanter la démocratie et les droits de l'homme, elles bénéficient d'un large soutien de l'opinion publique américaine. Le seul point sensible concerne donc les pouvoirs attribués au chef de l'Exécutif, seule autorité à décider du lieu et des conditions d'application de ce principe. C'est le seul point sur lequel ces réserves rejoignent celles des autres États, à savoir le droit d'appréciation de la menace. Dans un environnement international sous égide des Nations Unies, l'organisation est la seule à pouvoir décider d'adopter des sanctions contre un régime, voire même d'engager des opérations militaires si celles-ci sont nécessaires. Dès lors qu'une puissance qui dispose de moyens exceptionnels décide de privilégier son propre jugement, c'est l'ensemble du système qui se trouve en difficulté.

Consécutivement aux opérations militaires, la gestion de l'Irak post-Saddam Hussein a fait l'objet de vives critiques de la part de la communauté internationale, reprochant à Washington un néo-impérialisme illustré par une occupation à long terme. D'ailleurs, et même si les autorités américaines se sont défendues de toute volonté de contrôler le territoire et les ressources d'Irak, le gouvernement provisoire, répartissant trois zones de sécurité distinctes confiées aux États-Unis, au Royaume-Uni et à la Pologne, a pris ses fonctions sans indiquer pour combien de temps. Au gré des déclarations, les dirigeants américains ont d'abord parlé de quelques mois, puis d'un an, et même deux, avant que le pouvoir ne soit confié aux Irakiens eux-mêmes. Paul Bremer a été nommé administrateur civil provisoire, et les débats relatifs à la constitution d'un gouvernement irakien[40] ont été confiés à plusieurs

---

39. Lawrence F. Kaplan et William Kristol, *The War Over Iraq*, San Francisco, Encounter Books, 2003.

40. La première initiative a consisté à mettre en place un pouvoir exécutif chargé de juger les dignitaires de l'ancien régime.

groupes d'opposition, le plus important étant le Congrès national irakien (Iraqi National Congress), dont les membres étaient en exil à Londres et Washington, où ils plaidaient depuis la création du mouvement en 1992 en faveur d'un renversement de régime à Bagdad. Mais si ces hommes étaient connus aux États-Unis, ils manquaient en revanche encore d'une représentation en Irak, où certains chefs locaux ont vu d'un mauvais œil le parachutage de ces purs produits de Washington. Par ailleurs, s'ils bénéficiaient du soutien du Pentagone, ils étaient en revanche sévèrement critiqués par le Département d'État, qui doutait de leur capacité à restaurer l'ordre dans un pays qu'ils ne connaissaient pas bien. Dans ces conditions, et malgré l'adoption d'une Constitution, le transfert de souveraineté vers des autorités irakiennes en mesure d'assurer l'ordre dans les meilleures conditions ne pouvait être que difficile. Or, le chaos n'est-il pas, dans le cas de l'Irak, plus dangereux encore que le régime de Saddam Hussein ?

Pour de nombreux détracteurs, un peu à la manière de ce qui s'est produit en Afghanistan après la chute du régime des Talibans, ce sont des groupes proches de Washington qui prennent peu à peu le pouvoir à Bagdad, avec parmi les premières missions de sécuriser les zones encore à risque, et de recréer une unité nationale sévèrement mise à mal. Les États-Unis pourront ainsi à terme contrôler un État stratégique au Moyen-Orient, offrant des avantages tant par ses ressources que du fait de son emplacement. Mais ce contrôle s'accompagne d'un fort sentiment d'animosité à l'encontre de ceux qui sont perçus comme des envahisseurs plus que des libérateurs. Ce ressentiment est accentué par les difficiles conditions de vie en Irak, tandis que dans certaines régions, les seules personnes à bénéficier de l'eau courante et de l'électricité sont les troupes américaines, au nez des Irakiens qui continuent, malgré la fin de l'embargo, de subir l'absence de moyens d'approvisionnement. Ainsi, la nécessité de contrôler répond à l'impératif de sécurité, à la fois en interne et à l'extérieur. Mais la perception de cette attitude renforce plus souvent la haine de l'empire qu'elle n'inspire son respect. En voulant contrôler, les États-Unis s'exposent au risque de châtier, et d'être considérés comme un empire, avec les conséquences néfastes que cela suppose. De même, contrôler n'est pas une chose facile, et de multiples problèmes montrent les limites d'une telle politique à long terme. Dans ces conditions, afin de s'imposer sans imposer, et de contrôler à distance plus que de s'impliquer directement et s'exposer en première ligne, Washington doit privilégier une approche plus pragmatique, notamment en refusant toute forme d'unilatéralisme. Mais accepter de partager le pouvoir et favoriser la concertation, sont-ce là des options possibles pour la première puissance mondiale ? En tout cas, ce sont certainement les meilleures.

CHAPITRE 9

… Ou diviser pour mieux régner ?

L'hégémonie américaine n'est pas l'aboutissement d'un complot, mais le résultat d'un projet.

Hubert Védrine

Quand un pays se sent menacé, il ne va pas laisser à d'autres États, même s'ils sont ses alliés, le soin d'organiser sa riposte, et de brider son engagement[1]. C'est sans doute ce à quoi ont pensé les officiels à Washington, alors que des démocraties occidentales, la France et l'Allemagne en tête, estimaient injustifiée une campagne militaire en Irak. Ce constat, s'il est vérifiable pour tout type de régime, est d'autant plus fort quand il s'agit de la première puissance mondiale, qui n'a pas nécessairement besoin d'un soutien pour mener à bien ses objectifs. Dans ces conditions, inutile de s'étonner de la réaction de Washington pendant la crise irakienne, des menaces de sanctions à l'encontre de la France, et de la volonté de redéfinir le partenariat – en particulier transatlantique – afin d'éviter que des problèmes de ce type ne se produisent à nouveau.

Théodore Roosevelt, président des États-Unis de 1905 à 1913 et souvent considéré comme le plus impérial de tous les occupants de la Maison Blanche, estimait au sujet de son pays que « notre politique d'expansion, inscrite dans toute l'histoire américaine, ne ressemble en rien à l'impérialisme[2] ». Ces propos permettaient d'affiner ceux qu'il avait tenus en décembre 1899, quand il reconnaissait que « toute notre histoire nationale a été guidée par l'expansion[3] ». Cette expansion traduisait donc moins une volonté de dominer le monde qu'un espace que le président Monroe avait qualifié d'américain, et dont l'objectif était la jonction entre les océans Atlantique et Pacifique. D'ailleurs, quand l'occasion fut offerte à Washington, après la Première Guerre mondiale, d'occuper une place dominante dans le concert des nations, le successeur de Roosevelt, Woodrow Wilson, a délibérément préféré opter pour une gestion multilatéraliste du monde, en favorisant la création de la Société des Nations. Pis encore, en refusant de ratifier le traité de cette organisation pourtant d'initiative américaine, les sénateurs ont clairement manifesté une réticence à s'impliquer trop directement dans les affaires internationales, préférant conserver un isolationnisme plus confortable[4]. Cela fut encore le cas en 1945, après la victoire des Alliés sur l'Allemagne nazie. Malgré la signature de traités internationaux, la création des Nations Unies à l'instigation de Franklin D. Roosevelt, et un peu plus tard la mise en place de la doctrine Truman, les États-Unis se sont rapidement effacés, refusant d'occuper la place centrale que leur puissance leur permettait pourtant d'assumer.

---

1. « Putting the World Back Together Again », *The Economist*, 7-13 juin 2003, p. 23-26.
2. Cité par Howard K. Beale, *Theodore Roosevelt and the Rise of American to World Power*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1989, p. 68.
3. Theodore Roosevelt, décembre 1899 : « *Of course our whole national history has been one of expansion* ».
4. Lire à ce propos Julius W. Pratt, *America and World Leadership, 1900-1921*, London, Collier Books, 1967.

Exemple plus récent, le vote de la résolution 1441 au Conseil de sécurité des Nations Unies, en novembre 2002, a été l'objet de longs débats opposants les Américains et les autres membres permanents, en particulier la France, la Russie et la Chine. Là encore, Washington a finalement accepté le compromis avec les autres puissances, plutôt que de se lancer dans une action unilatérale, qui aurait alors fait l'objet de vives critiques. Dans une certaine mesure, cette volonté s'est poursuivie tout au long de la crise irakienne, qui a finalement débouché sur un engagement unilatéral après l'échec des négociations au Conseil de sécurité. Malgré des déclarations fracassantes, notamment de la part de Donald Rumsfeld, et la critique du fonctionnement des institutions onusiennes, Washington a toujours cherché à obtenir un mandat des Nations Unies avant d'engager les forces en Irak. À l'époque, ces efforts diplomatiques ont été attribués au gouvernement britannique, tandis que les dirigeants américains se seraient passés d'une seconde résolution. En fait, que ce soit par la voix de Colin Powell ou celle de George W. Bush, Washington souhaitait un soutien de la communauté internationale par le biais de son organe le plus représentatif, avant de lancer une offensive, cette fois-ci en assurant le commandement sans aide extérieure. Ne serait-ce que d'un point de vue politique, les dirigeants américains savent que les Nations Unies peuvent leur être de la plus grande utilité, et choisissent donc, dans la mesure du possible, de mettre en avant l'organisation internationale.

Dans ce contexte, selon Charles Maynes, « l'Amérique est un pays doté de capacités impériales, mais dénué de vocation impérialiste[5] ». Une sorte de puissance supérieure aux autres, mais acceptant de mettre ses capacités au service du bien collectif : ce fut effectivement en grande partie le cas pendant la Guerre froide, et même après la chute de l'Union soviétique, Washington alternant un engagement en première ligne et un retrait progressif au profit des systèmes d'alliances. Mais dans un contexte post-11 septembre, cela est-il toujours aussi évident ?

L'administration Bush et le Congrès estiment que la coopération est l'élément essentiel dans le succès des opérations futures pour faire face aux nouvelles menaces. La Quadrennial Defense Review, rendue publique le 30 septembre 2001 (ce qui signifie qu'elle a été en grande partie pensée avant les attaques terroristes), met l'accent sur l'importance d'intensifier la coopération avec les alliés et les amis de Washington[6]. Par ailleurs, le Département d'État considère que la sécurité

5. Charles William Maynes, « Two Blasts Against Unilateralism », dans *Understanding Unilateralism in US Foreign Policy*, London, RIIA, 2000, p. 30-48.

6. « Quadrennial Defense Review Report », *Department of Defense*, 30 septembre 2001, p 11.

nationale ne pourra être assurée efficacement qu'à la condition d'un meilleur partenariat, et d'une prise de conscience de la sécurité des alliés. Cela suppose que les États-Unis, plutôt que de se lancer dans des opérations unilatérales, comme cela leur est souvent reproché, ont tout intérêt à privilégier les systèmes d'alliances, même si certains dans l'Administration, comme Donald Rumsfeld, estiment que les alliances peuvent être remplacées par des coalitions de circonstance. Nous dirons donc que, en fonction des circonstances, Washington pourrait privilégier soit les alliances, soit les coalitions.

Le besoin d'équilibre entre les deux rives de l'Atlantique est également mentionné dans la *Quadrennial Defense Review*. Le Département de la Défense estime dans ce document que les capacités opérationnelles des Européens doivent à terme rejoindre celles des Américains. Dans un environnement supposant une parfaite connaissance des capacités des adversaires, qui peuvent par ailleurs ne pas disposer d'attache géographique, les Américains estiment qu'eux seuls sont en mesure de déployer des moyens efficaces, tandis que les capacités des Européens sont totalement dépassées. Au sein de l'OTAN, les Européens ne pourront prétendre à plus de prérogatives au plan décisionnel tant qu'ils n'auront pas réglé ce problème capacitaire. Au-delà de cette rhétorique véhiculée à la fois par le Congrès et l'Administration, il convient d'analyser dans quelle mesure les États-Unis accordent de l'importance au principe d'une coalition dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, notamment au niveau de l'OTAN.

ALLIANCES ET COALITIONS

La règle consistant à « ne jamais tolérer une alliance entre deux alliés de Rome » adoptée par le Sénat de la capitale impériale a été scrupuleusement appliquée pendant plusieurs siècles, afin d'éviter la fragmentation, et donc la perte d'influence, de l'empire romain. Cette crainte de voir émerger une autre entité, même alliée, était somme toute modeste tant que Rome était en mesure de proposer un modèle indiscutable, et dans lequel chacun trouvait son compte. C'est donc dans les temps difficiles que ce risque émergeait inévitablement, et que la cohésion de l'empire était remise en question. La crise qui a frappé l'Alliance atlantique en février 2003, après la décision de la France, de la Belgique et de l'Allemagne de ne pas souscrire au projet de sécurité de la Turquie en cas de guerre contre l'Irak, et surtout le mépris affiché ensuite à l'égard de ces États en invoquant la structure intégrée de l'Alliance (dont la France n'est pas partie) rappellent la nécessité pour l'empire de ne pas tolérer les alliances entre alliés. La relation bilatérale, en relation directe avec le centre de l'empire, ne pose pas de problème majeur, mais des tractations pouvant conduire

à l'émergence d'un pole concurrent, bien que partenaire, est inacceptable. Washington a immédiatement réagi, sentant la menace d'un rival politique potentiel[7].

L'empire romain en difficulté s'est montré moins conciliant avec les différentes régions qu'il administrait, n'hésitant pas à renforcer son autorité de façon abusive, au nom de la sécurité collective qu'il était seul à même d'assumer. Paul Petit nous explique que dès lors, « d'innombrables représentants des autorités militaires, *frumentarii*, *stationarii*, centurions en mission, en somme des *caesariani* (les hommes de l'empereur) sont autant de tyranneaux qui oppressent les populations[8] ». De façon parfois moins oppressive, l'intervention extérieure destinée à venir en aide à un peuple ami ou à défendre des intérêts dans une zone menacée a continué à marquer l'histoire de l'Occident. Peu à peu théorisée, les philosophes ont imaginé une démocratie qui, simplement pour défendre des valeurs auxquelles elle souscrirait, n'hésiterait pas à s'investir pleinement et sans demander des comptes.

Ainsi, « la république d'Utopie porte gratuitement secours à ses amis, non seulement dans le cas d'une agression armée, mais quelquefois encore pour obtenir vengeance et réparation d'une injure[9] ». Si cela est, d'une certaine manière, le cas aujourd'hui, il est néanmoins difficile d'imaginer une situation dans laquelle un État viendrait spontanément en aide à un autre, sans que ses propres intérêts ne soient exposés d'une manière ou d'une autre. Dès lors, la notion d'amis en relations internationales rejoindrait celle des intérêts.

Se refusant à devenir la république d'Utopie de More, les États-Unis choisissaient, dès leur indépendance, de ne pas s'impliquer dans les affaires extérieures pour privilégier le développement du nouveau monde. Dans un discours resté célèbre prononcé en 1787, Georges Washington déclarait que « l'Europe possède un ensemble d'intérêts de base qui n'ont rien à voir ou presque avec nous. À cause de cela, elle s'engage dans de fréquentes controverses dont les causes sont tout à fait étrangères à nos préoccupations. Par conséquent, il n'est pas raisonnable que nous nous impliquions par des liens artificiels dans les complications de sa politique ou dans les combinaisons de ses amitiés ou de ses inimitiés[...] Pourquoi, en liant notre destinée à celle d'une quelconque partie de l'Europe, laisser dépendre notre paix et notre prospérité de l'ambition, de la rivalité, de l'intérêt, de l'humeur

7. Lire Jean-François Deniau, « États-Unis et Europe : le droit à la différence », *Le Figaro*, 18 février 2003.
8. Paul Petit, *Histoire générale de l'empire romain : la crise de l'empire*, Paris, Seuil, 1974, p. 221.
9. Thomas More, *L'utopie*, *op. cit.*, p. 171.

ou du caprice des Européens ?[10] ». Par ailleurs, dès les origines, les États-Unis se positionnaient en opposition au modèle européen, notamment dans la relation entre liberté et pouvoir. Ainsi, note Gordon Wood, « la Constitution est devenue, comme l'avait noté Madison, une charte de pouvoir octroyée par la liberté plutôt qu'une charte de liberté octroyée par le pouvoir, comme en Europe[11] ». Les priorités étaient dès lors l'inverse de celles des Européens, à savoir de bâtir les institutions qui permettraient au pouvoir populaire de prendre forme plutôt que de se protéger contre un pouvoir préexistant[12]. Mais cela supposait également un refus de participer de façon active aux relations internationales. Le refus d'intervention, s'il s'est maintenu pendant plus d'un siècle, est évidemment totalement hors de propos aujourd'hui. La question est donc de savoir si les États-Unis sont devenus, en même temps qu'un empire, une république d'Utopie (ou un empire d'Utopie, comme nous l'avons mentionné précédemment) juste mais unilatérale ou s'ils privilégient la concertation internationale.

En tant que première puissance mondiale incontestée, les États-Unis sont donc confrontés à un choix en ce qui concerne leur politique étrangère. Faut-il accepter le multilatéralisme, et si c'est le cas, lequel ? Il semblerait, aux vues des évolutions de ces dernières années, que Washington, subissant une forte pression du Congrès, a choisi de privilégier l'OTAN par rapport à l'ONU, et il reste donc à définir comment va s'organiser l'Alliance atlantique pour faire face aux défis du XXIe siècle.

Cependant, les choix de l'Amérique, même dans le cadre de l'OTAN, pourraient se tourner vers un unilatéralisme dans la prise de décisions, prôné par un certain nombre de parlementaires, au risque de heurter la sensibilité des Alliés. Assurer un meilleur partage du fardeau au sein de l'OTAN, et maintenir l'Alliance comme principale organisation de sécurité européenne sont les priorités affichées, mais de nombreuses voix s'élèvent pour demander une plus grande autonomie vis à vis de l'ONU, mais également des Alliés, parfois jugés incapables de prendre de bonnes décisions dans le cas de règlement de crises. De son côté, l'opinion publique semble favorable au multilatéralisme dans une grande majorité, mais comprend difficilement les contraintes que cela supposerait dans des interventions parfois peu justifiées par la défense des intérêts nationaux.

---

10. Extrait du Discours d'adieu de George Washington en 1787, cité par Yves-Henry Nouailhat, *Les États-Unis et le monde au 20e siècle*, Paris, Armand Colin, 2000, p. 6.
11. Gordon Wood, *The Creation of the American Republic*, University of North Carolina Press, 1998, p. 601.
12. Dick Howard, *Aux origines de la pensée politique américaine*, Paris, Buchet-Castel, 2004, p. 371.

La « nation indispensable[13] » peut cependant être également comprise comme la nation indiscutable et irremplaçable, qui n'a pas d'autre solution que d'intervenir dans le règlement des crises, même si celles-ci ne menacent pas directement ses intérêts vitaux[14]. Dans ces conditions, le retour de l'isolationnisme des États-Unis, justifié sous certains aspects, et revendiqué depuis plusieurs années par un certain nombre d'experts[15], deviendrait en tout état de cause irréaliste[16]. Renforçant cette idée de « nation indispensable », Samuel Huntington considère même que le monde serait chaotique sans le leadership américain :

> Un monde dans lequel les États-Unis n'auraient pas la primauté connaîtrait plus de violences et de désordres, moins de démocratie et de croissance économique que si les États-Unis continuaient, comme aujourd'hui, à avoir plus d'influence sur les affaires globales que tout autre pays. Le maintien de la primauté des États-Unis est essentiel non seulement pour le niveau de vie et la sécurité des Américains, mais aussi pour l'avenir de la liberté, de la démocratie, des économies ouvertes et de l'ordre international[17].

Il est par conséquent raisonnable de considérer que le monde est aujourd'hui multipolaire, et que ceci profite à tous, même si cette multipolarité est déséquilibrée à l'avantage des États-Unis, de fait le plus puissant des pôles.

---

13. Pour reprendre les propos de Bill Clinton (voir introduction).
14. Charles Krauthammer, « American Power – For What ? », *Commentary*, *op. cit.*, p. 21 : « *The United States is the balancer of last resort in the world. We are needed to balance otherwise unbalanceable rogue states like North Korea and Iraq ; to shore up the periphery against an expanding China ; to guard against Russia until its destiny is settled.* »
15. De nombreuses voix se sont élevées pendant la guerre du Vietnam pour demander un retour à l'isolationnisme américain. Robert Tucker s'est interrogé sur les différentes voies proposées, en considérant que le Vietnam a déterminé de nouvelles orientations de politique étrangère pour Washington. Voir *De l'isolationnisme américain, menace ou espoir ?*, Paris, Calmann-Lévy, 1973, p. 18 : « La nature de l'engagement au Vietnam, en plaçant au second plan presque tous les autres problèmes de politique étrangère, a donné naissance, dans un corps politique bien portant, à d'innombrables discussions sur les bases de notre politique extérieure et sur notre position vis-à-vis de la sécurité internationale. »
16. Richard Holbrooke, *To End a War*, New York, Random House, 1998, p. 365 : « *After fifty years of costly involvement in Europe, Americans hoped to focus on domestic priorities and disengage as much as possible from international commitments. Although understandable, this hope was unrealistic.* »
17. Samuel Huntington, « Why International Primacy Matters », *International Security*, printemps 1993, p. 83 (trad. Michel Bessière et Michelle Herpe-Voslinsky). En ce qui concerne la position des Alliés européens, voir également François Heisbourg, « American Hegemony : Perceptions of the US Abroad », *Survival*, vol. 41, nº 4, hiver 1999-2000, p. 16 : « *Europeans are well aware that the world would be a much more dangerous place without the structuring framework provided by global American alliance commitments, be they multilateral or bilateral, and the military means to sustain them.* »

Cependant, la situation a sensiblement évolué au cours des dernières années, et un certain nombre d'experts ou de membres du Congrès, traditionnellement atlantistes, révisent leur jugement en dénonçant une alliance qui briderait les intérêts américains au profit des Européens. Unilatéralisme ou multilatéralisme, quelle sera la voie choisie par Washington, pour quelles raisons, et dans quels objectifs précis ? Si le retour à une position isolationniste de la première puissance mondiale, telle qu'elle était avant 1941, est pour certains souhaitable, est-il pour autant possible ?

La Guerre froide a inspiré la plupart des systèmes d'alliances de défense contemporains. Le pacte de Varsovie, fondé sur la domination sans partage d'une nation, le « grand frère » soviétique, sur ses vassaux, ne lui a pas survécu, perdant tout son sens dans un climat de multilatéralisme exacerbé au début des années 1990 en Europe centrale et orientale, et largement repris par certains Alliés européens[18]. Adversaire pendant quarante ans du communisme en Europe, l'Alliance atlantique, s'en trouvant orpheline, s'est efforcée de définir un concept stratégique dès 1991[19] pour aborder une ère nouvelle de relations internationales[20]. Pendant toute la durée de la Guerre froide, l'engagement américain dans l'OTAN était justifié par le souci d'empêcher les Soviétiques de s'imposer en Europe, ce qui aurait eu pour effet de diminuer l'influence de Washington dans une région de culture proche, économiquement forte, politiquement stable, et indispensable d'un point de vue stratégique. La création de l'OTAN s'inscrivait donc dans la logique de l'« endiguement » institué par la doctrine Truman dès 1947, et qui avait pour objet de soutenir systématiquement les intérêts américains face au risque de voir des régions passer dans le camp communiste. L'Europe était une cible privilégiée pour les deux adversaires, un véritable intérêt vital pour Washington[21]. Cependant, l'existence de

---

18. La France n'était pas en reste, et a activement plaidé en faveur d'un retour à un multilatéralisme en Europe en l'absence d'une menace soviétique. Pour une meilleure compréhension des événements de cette période, voir Willem van Eekelen, *The Changing Environment of Transatlantic Relations*, Paris, ESG, 1991.

19. Stanley Sloan, *Les États-Unis et la défense européenne*, Cahiers de Chaillot n° 39, Institut d'Études de Sécurité, Union de l'Europe Occidentale, Paris, avril 2000, p. 7 : « L'OTAN ayant pour fonction de défendre ses membres contre un éventuel agresseur, sa structure de commandement intégré et son approche collective de la défense demeuraient essentielles pour les intérêts de ses membres. Les liens transatlantiques entre l'Europe et l'Amérique du Nord demeuraient le fondement de l'existence future de l'OTAN. »

20. Les autorités de l'époque ne souhaitaient pas que l'OTAN connaisse le même sort funeste que le pacte de Varsovie.

21. Sur ces questions, voir James Chace, *The Consequences of the Peace – The New Internationalism and American Foreign Policy*, New York, Oxford University Press, 1992, p. 70-82 ; Joseph Nye, « Redefining the National Interest », *Foreign Affairs*, juillet-août 1999, vol. 78, n° 4 ; Richard Haass, « What to do with American Primacy », *Foreign Affairs*, septembre-octobre 1999, vol. 78, n° 5 ; David Calleo, *Beyond American Hegemony – The Future of the Western Alliance*, New York, Basic Books, Twentieth Century Fund Books, 1987, p. 215-220.

l'Alliance atlantique était également justifiée par la communauté d'intérêts entre ses États membres, ce qui lui permettait d'être plus efficace qu'une organisation internationale du type des Nations Unies[22].

Avec l'élargissement, officialisé lors de son cinquantième anniversaire, et la conduite des opérations au Kosovo pendant la même période, l'OTAN s'est montrée à la hauteur des espérances américaines, comme principale organisation de sécurité et de défense européenne, et sous certains aspects supérieure à l'ONU, car permettant une plus grande liberté d'action au géant américain[23].

Conscientes des évolutions de l'environnement international, les autorités américaines auraient tout intérêt à encourager les initiatives européennes au sein de l'Alliance atlantique, pour leur permettre de sortir d'une situation de leadership obsolète depuis dix ans, qui ne semble plus convenir qu'à un petit nombre de conservateurs reaganiens. Philip Gordon note que « la majorité des Américains savent qu'ils ont intérêt à encourager l'unité et la responsabilité européennes. Rares sont ceux qui prônent l'unilatéralisme, et la plupart, dans et hors du gouvernement, proclameraient qu'ils sont des dirigeants lucides, conscients de la nécessité d'attribuer un rôle accru à l'Europe[24] ». Cette volonté d'ouverture au multilatéralisme au sein de l'OTAN s'est accompagnée de l'élargissement de ses membres vers l'Europe centrale et orientale, intégrant d'anciens membres du pacte de Varsovie. Cependant, comme l'exprimait alors Paul Gallis, les débats au Congrès sur l'élargissement ont pris place à une période où l'Alliance parvenait difficilement à définir un nouveau concept stratégique[25]. Quoi qu'il en soit, le Sénat a ratifié en avril 1998, par 80 votes contre 19, l'élargissement de l'OTAN à trois nouveaux membres[26], Madeleine Albright elle-même plaidant activement en faveur de l'adhésion de la Pologne, la République tchèque et la Hongrie devant la Commission des Affaires

---

22. Michael Brenner, *NATO and Collective Security*, London, MacMillan, 1998, p. 146 : « *A military alliance among states certain of their common interest was a necessary hedge against the potential danger posed by those of less certain orientation and interest. In this light, keeping NATO intact was seen as less a contradiction of the goal of a unified continental security system than a source of reassurance against the failure to make it work.* »
23. Les autorités américaines ont souvent mis en avant la possibilité pour les Russes et les Chinois de bloquer les initiatives de l'ONU par leur droit de veto, justifiant ainsi l'intervention au Kosovo par le biais de l'OTAN, sans résolution du Conseil de sécurité.
24. *The United States and the European Security and Defense Identity in the New NATO*, *op. cit.*, p. 9.
25. Paul Gallis, *NATO : Congress Addresses Expansion of the Alliance*, 24 juillet 1997, <http://www.usia.gov/topical/pol/atlcomm/crs1.htm>, p. 2 : « *The debate over alliance expansion, or "enlargement", is taking place at a moment when NATO's mission is unclear.* »
26. David Yost, *NATO Transformed, The Alliance's New Roles in International Security*, Washington DC, USIP, 1998, p. 105 : « *The US Senate in April 1998 voted 80-19 to support the resolution for ratification of the Alliance's enlargement to the Czech Republic, Hungary, and Poland ; 45 Republicans and 35 Democrats endorsed the resolution, and 9 Republicans and 10 Democrats opposed it.* »

internationales du Sénat, rappelant les avantages de cet élargissement[27]. En favorisant l'entrée de trois anciens membres du pacte de Varsovie, Washington a choisi d'étendre le multilatéralisme au sein de l'OTAN, en optant pour une plus large représentation d'États du vieux continent. Plus récemment, le 29 mars 2004, sept nouveaux membres sont venus renforcer les rangs de l'Alliance, portant le nombre total d'États à vingt-six. De cette manière, la politique otanienne semblerait se confondre avec la recherche d'un multilatéralisme.

La quête d'un multilatéralisme peut être associée à l'idée que les États-Unis cherchent à partager les coûts politiques, financiers et humains de leurs interventions extérieures avec les alliés les plus appropriés, car défendant leurs intérêts propres. La guerre du Golfe en 1991 a ouvert la voie à des coalitions de circonstance, dans lesquelles les États-Unis assument le leadership, mais s'entourent d'un certain nombre de nations qui peuvent apporter leurs compétences et partager le fardeau[28]. La campagne d'Irak au printemps 2003 a fonctionné sur des bases comparables avec toutefois, la nuance est importante, des difficultés plus grandes pour Washington dans la recherche de partenaires acceptant, à la manière de l'Allemagne, du Japon et de l'Arabie Saoudite en 1991, de financer une partie des opérations militaires américaines. En tout état de cause, ce format est, dans l'esprit de la plupart des élus américains, confortable pour les États-Unis. Washington pourrait être fortement tenté à l'avenir par ce type de formation dans le cas de ses opérations militaires, car elles lui permettraient de masquer une véritable position hégémonique derrière des coalitions d'intérêts[29].

---

27. Madeleine Albright, Testimony Before the Senate Foreign Relations Committee, Washington DC, 30 avril 1998 : « I *believe NATO made the right choice. NATO's decision to accept qualified new members will make America safer, NATO stronger, and Europe more stable and united.* »

28. Donnant son point de vue sur la conduite de la guerre du Golfe et le leadership américain qui s'y est manifesté, Paul-Marie de La Gorce, dans « 1992 et les nouvelles données internationales », *Défense Nationale*, janvier 1992, p. 11, note qu'on « les a vus (les Américains) capables d'entraîner avec eux l'ensemble de la communauté internationale, d'amener l'URSS et la Chine à se rallier à leur politique ou, du moins, à se résigner à leurs décisions. On les a vus déployer leur puissance militaire et la mettre en œuvre avec une redoutable efficacité, et, contrairement à ce que l'on dit parfois, les contributions financières qu'ils ont obtenues de leurs partenaires les plus riches, en particulier l'Allemagne et le Japon, n'étaient pas le signe d'une faiblesse économique telle qu'ils auraient dû s'adresser à d'autres pour payer le prix de la guerre, mais, au contraire, le témoignage d'une suprématie politique telle que leurs partenaires n'ont pas pu se dérober à leur invite. »

29. Guillaume Parmentier, « Après le Kosovo : pour un nouveau contrat transatlantique », *Politique Étrangère*, nº 1/2000, p. 21 : « Nombre d'observateurs estiment que les États-Unis préféreront probablement à l'avenir former des coalitions *ad hoc* pour de telles opérations, sur le modèle de la guerre du Golfe, plutôt que d'en passer de nouveau par les contraintes inhérentes à l'Alliance atlantique. » Parmi ces observateurs, citons François Heisbourg, « L'OTAN sur la sellette après le Kosovo », *Les Échos*, 8 juin 1999 : « Les responsables politiques et militaires américains vont être tentés de plus d'unilatéralisme non seulement par rapport à l'ONU, ce qu'on sait déjà, mais aussi par rapport à l'OTAN ».

Les critiques les plus vives émanant du Congrès sur la conduite des opérations au Kosovo concernaient le poids des Alliés européens sur les décisions militaires, légitimé par le droit de veto des membres de l'Alliance, et dont certains, la France en tête, firent un usage ayant pour effet de limiter le nombre de sorties aériennes, en discutant un nombre important de cibles[30], surtout à partir du 3 avril 1999[31]. Le président Chirac s'était lui-même impliqué directement dans ces choix, en refusant certaines missions qu'il jugeait inopportunes[32]. Cela était cependant légitimement justifié car la France occupait la deuxième place au rang des nations participant aux opérations, en nombre d'avions engagés, derrière les États-Unis[33]. Mais les Américains ne l'ont pas

30. Alexandra Novosseloff, « L'organisation politico-militaire de l'OTAN à l'épreuve de la crise du Kosovo », *op. cit.*, p. 148 : « L'intensité des raids et le rythme des attaques aériennes ont suscité de nombreuses discussions au sein de la coalition alliée. »

31. Anthony Cordesman, *The Lessons and Non-Lessons of the Air and Missile Campaign in Kosovo, op. cit.*, p. 35 : « *This (press reports) included French resistance to broadening the target base to include strategic targets like the Socialist Part headquarters in Belgrade on April 21st, in part because NATO target analysis indicate that the wost-case outcome of cruise missile strikes on the building would produce 350 casualties, including 250 living in apartments near the headquarters. These reports indicate that France's President Chirac was not fully aware of the scale of the NATO attacks until he saw live television coverage of their effects on April 3rd, and he then asked for the ability to review targets, including all strikes in Montenegro.* »

32. Le président de la République s'est exprimé à plusieurs reprises sur ce point : Intervention télévisée, 6 avril 1999 : « Nous nous sommes attaqués aux dispositifs de commandement, aux moyens de communication, à certains ponts stratégiques ou dépôts de carburant. Nous l'avons fait en prenant soin d'éviter au maximum les dommages civils », Conférence de presse à l'ambassade de France, Washington, 23 avril 1999 : « La présence militaire devra être organisée de façon telle qu'elle soit la mieux adaptée possible, techniquement, ce qui suppose naturellement un vrai système de commandement et de responsabilité, et politiquement, ce qui suppose que les choses soient établies le plus possible en accord avec le maximum de pays. Je pense en particulier à la Bosnie, où nous trouvons des Russes, des Ukrainiens etc., qui ne sont pas de l'OTAN. » ; Intervention au journal télévisé, 10 juin 1999 : « Quand il y avait refus de la France, les frappes n'ont jamais eu lieu. Il y a eu souvent des problèmes, des discussions entre le général Clark et le général Kelche, l'OTAN et la France. Mais il n'y a pas eu de dérogation… Si le Monténégro n'a pas été victime d'un grand nombre de frappes, notamment sur sa façade maritime, également dans d'autres endroits du pays, c'est parce que je m'y suis opposé, et pratiquement tous les jours, dans le cadre d'instructions générales… Et chaque fois qu'il y avait un doute ou chaque fois qu'il y avait un changement, une évolution, compte tenu des circonstances, c'est ici même, dans ce bureau que la décision a été prise, et répercutée par le général Kelche. »

33. Anthony Cordesman, *The Lessons and Non-Lessons of the Air and Missile Campaign in Kosovo, op. cit.*, p. 35 : « *Chirac's concerns had a major impact because France contributed the second-largest air component to Operation Allied Force : sixty aircraft at the start of the campaign and 100 by its finish.* »

entendu de cette oreille[34], organisant même certaines missions en dehors de l'Alliance pour éviter le contrôle des cibles par les Alliés[35].

Il est toutefois intéressant de constater que les réserves françaises n'ont pas été totalement isolées, car certaines critiques ont été manifestées depuis Rome, Athènes, et même Londres dans certains cas. C'est surtout en ce qui concerne le choix de recourir exclusivement aux frappes aériennes que les Européens ont manifesté le plus de méfiance, se détachant ainsi considérablement des appréciations américaines, émanant principalement des parlementaires[36]. Bien qu'admettant la légitimité de telles initiatives, les autorités américaines en ont constaté les effets de limitation de leurs prérogatives, comparables à ce qu'elles seraient dans une coalition sous l'autorité des Nations Unies. William Cohen lui-même a remarqué les difficultés de gérer une opération impliquant 19 démocraties, avec pour chacune d'entre elles des intérêts pouvant diverger sensiblement[37],

---

34. Général Short, intervention au Congrès américain, cité par *Le Monde*, 23 octobre 1999 : « Un pays qui a fourni 8 % de l'effort global ne devrait pas être en position de brider les pilotes américains qui ont porté 70 % du fardeau. »

35. Alexandra Novosseloff, « L'organisation politico-militaire de l'OTAN à l'épreuve de la crise du Kosovo », *op. cit.*, p. 150 : « Pour contourner le blocage de certains Européens de l'OTAN, le général Clark n'a pas hésité à laisser l'Alliance à l'écart de certaines missions utilisant exclusivement des appareils américains. »

36. Citons parmi d'autres : François Heisbourg, « Questions sur une guerre », *Le Monde*, 3 mai 1999 ; Hugo Young, « The Question That Can No Longer Be Evaded : Does This War Have Limits », *The Guardian*, 31 mars 1999 ; et « France Caught Between Two Conflicting Needs », *Financial Times*, 22 avril 1999.

37. William Cohen, « Remarks at the International Institute for Strategic Studies », *op. cit.* : « *It was Winston Churchill who once remarked, "In working with allies it sometimes happens that they develop opinions of their own." Indeed, Allied Force reminded us that consensus is both the heart and, at the times, the hindrance of a coalition. It became clear quite quickly that NATO needed to retool its existing political machinery to be more effective for what I would call the staccato timing of a military contingency. In this instance we shifted more authority – over a relatively short period of time, given the history of the organization itself – to the military commanders in the field, allowing them greater flexibility. You have read about this. We can talk about this. But indeed, it was quite a task for the military commanders to have to deal with the political aspects of this particular campaign. That there was to be political oversight, civilian oversight of any military operation is something inherent in our democracies. We do not simply turn to the military and say here is a campaign, carry it out, we are unconcerned with the consequences. We are unconcerned about how it will be carried out. So we'll always want to have some civilian oversight of a military campaign. In this particular case it was particularly daunting because you had 19 democracies, all of whom wished to have some say or at least some oversight role. That made it quite a challenge for the military commanders. But in a relatively short period of time greater and greater authority and flexibility was granted to the commanders in the field, and you saw as the campaign went on much more intensification not only of the targets but the areas of operation, on not only an eight hour day but a 24 hour a day campaign.* »

mais notant toutefois au passage qu'il s'agit là d'une évolution positive de l'Alliance[38].

Cependant, ces conclusions optimistes ne sont pas partagées par tous. Les Alliés européens, bien que critiquant ouvertement le leadership américain au sein de l'Alliance, se satisfont de cette avancée, qui leur permet de s'exprimer de façon plus efficace quant au choix de la stratégie et des cibles. Par contre, certains Américains acceptent difficilement cette dérive « onusienne » d'une alliance dans laquelle ils ont pris toutes les décisions pendant cinquante ans. Profitant de leur avantage en matière de capacité militaire, les autorités américaines pourraient assez facilement se tourner vers un unilatéralisme atlantique, justifié par les coûts de participation aux opérations, y compris dans celles où les intérêts américains ne sont pas directement exposés, et pour répondre aux attentes de l'opinion publique et du Congrès[39]. En effet, le constat participation majoritairement américaine / décisions multilatérales a été mal perçu par les Américains, qui n'ont pas compris de quel droit les Européens, participant dans une moindre mesure aux opérations, pouvaient se mettre sur un pied d'égalité avec les États-Unis en ce qui concerne les décisions[40].

À la manière des Nations Unies, où les concertations trop importantes à l'Assemblée générale et le droit de veto des membres du conseil de sécurité ont pour effet de limiter le leadership américain, l'OTAN, en respect du traité de Washington, s'impose de plus en plus comme un « forum » d'alliés, dans lequel la voix américaine conserve un poids particulier, mais a perdu sa suprématie. Lawrence Kaplan et

---

38. Un autre document officiel auquel a participé William Cohen nous apporte quelques éclaircissements complémentaires sur cette question. Department of Defense, *Kosovo/Operation Allied Force After-Action Report to Congress*, 31 janvier 2000, p. 5 : « *Admitelly, gaining consensus among 19 democratic nations is not easy and can only be achieved through discussion and compromise. However, the NATO alliance is also our greatest strength. It is true that there were differences of opinion within the alliance. This is to be expected in an alliance of democracies, and building consensus generally leads to sounder decisions. If NATO as an institution had not responded to this crisis, it would have meant that the world's most powerful alliance was unwilling to act when confronted with serious threats to common interests on its own doorstep.* »

39. François Heisbourg, cité par Xavier de Villepin, *Opération Force alliée en Yougoslavie*, *op. cit.*, p. 43 : « La presse américaine regorge d'articles de journalistes d'investigation qui ont interrogé des militaires, des responsables exécutifs, etc. sur le thème : "si tout cela ne s'est pas passé comme on l'aurait voulu, c'est parce qu'on a fait la guerre dans le cadre d'une alliance. Il aurait fallu que nous ayons directement la main comme dans la guerre du Golfe. On ne nous y prendra plus !" Il va y avoir aux États-Unis un bouc émissaire qui sera le multilatéralisme, non plus onusien, dont on sait la méfiance des Américains à son égard, mais le multilatéralisme atlantique, et on va s'apercevoir que les États-Unis vont devenir plus unilatéralistes, y compris vis-à-vis de l'organisation multilatérale qu'est l'OTAN. »

40. Pascal Boniface, cité par Xavier de Villepin, *Opération Force alliée en Yougoslavie*, *op. cit.*, p. 58 : « Si la guerre a été menée grâce à des moyens américains, elle a cependant été cogérée à égalité par les Américains et les Européens. »

William Kristol, critiquant le principe de la concertation, considèrent que « du fait de pays avec des sensibilités différentes et des attentes différentes du multilatéralisme, plus larges sont les coalitions, et plus étroite est la marge de manœuvre des États-Unis[41] ». Dans ces conditions, l'OTAN briderait la politique étrangère américaine, et mériterait soit une réforme profonde, soit, de façon plus catégorique, un désengagement de Washington, qui serait traduit par les Alliés européens comme un retour à l'isolationnisme. S'éloignant de plus en plus sensiblement des intérêts américains, mais nécessitant une participation active de l'Allié « indispensable », l'OTAN évoluerait pour se rapprocher du fonctionnement onusien, si sévèrement critiqué aux États-Unis[42].

Les conférences de l'Alliance, à Washington en 1999 et à Prague en 2002, n'ont pas apporté de réponse significative à ces questions, à tel point que l'élargissement peut à certains titres être considéré comme une fuite en avant, permettant à l'OTAN de ne pas faire face à ses réalités. Par ce refus, l'Alliance ne fait que retarder le moment tant attendu et craint à la fois de sa redéfinition. L'élargissement a soulevé de nombreuses interrogations, qui concernent principalement les futures responsabilités[43] ainsi que les limites qui pourront être fixées[44]. Les initiatives à l'égard des États Baltes, de l'Ukraine ou de tout ancien membre du bloc communiste se sont heurtées à la méfiance de Moscou[45], et des atlantistes les plus conservateurs qui ne souhaitent pas faire de l'OTAN une sorte d'OSCE, dans laquelle les États-Unis auraient un rôle diminué. Cependant, ce sont surtout les difficultés structurelles de l'Alliance qui posent des problèmes à

---

41. Lawrence F. Kaplan et William Kristol, *The War Over Iraq*, *op. cit.*, p. 92 : « *Because different countries brig different sensitivities and demands to multilateral understandings, the broader the coalition becomes, the narrower America's freedom to maneuver* ».

42. Richard Haass, *Transatlantic Tensions : The United States, Europe, and Problem Countries*, Washington DC, Brookings Institution Press, 1999, p. 236.

43. Gilles Delafon et Thomas Sancton, *Dear Jacques, cher Bill…, Au cœur de l'Élysée et de la Maison Blanche, 1995-1999*, Paris, Plon, 1999, p. 295 : « Un haut responsable du Département d'État résume, lui, l'enjeu à sa façon, beaucoup plus franche […] "Nous sommes très préoccupés, il s'agit de ne pas susciter l'opposition du Congrès à la réforme et à l'élargissement de l'OTAN. Ce que nous voulons à tout prix éviter, c'est que les opposants à la réforme puissent nous dire : Non seulement vous nous amenez dans l'Alliance ces métèques des pays de l'Est à l'haleine puant l'ail, mais vous nous amenez aussi les *frogs* ! Et en plus vous voulez confier aux Français ce théâtre d'opérations, là où il y a toutes les chances qu'il y ait une prochaine guerre ?". »

44. Plusieurs sénateurs ont exprimé leurs craintes à ce sujet. Parmi eux, citons le républicain James Inhofe (Oklahoma), cité par Eric Schmitt, « Senators Reject Bid to Limit Costs of Enlarging NATO », *New York Times*, 29 avril 1998 ; et le républicain John Warner (Virginie), cité par Eric Schmitt, « Senate Rejects Bid to Create a NATO Unit to Resolve Conflits », *New York Times*, 30 avril 1998.

45. George Kennan a exposé les possibles conséquences qu'engendrerait l'élargissement dans les relations avec Moscou, « A Fateful Error », *New York Times*, 5 février 1997.

certains experts. En effet, une organisation à l'échelle continentale – et de surcroît dans le continent où coexistent le plus grand nombre d'États – peut-elle conserver la même structure intégrée[46] ? Dans une alliance élargie, où la structure intégrée serait remplacée par un système de concertation globale comparable à celui des Nations Unies, les États-Unis perdraient rapidement leur leadership, et l'OTAN sa fonction telle qu'elle a été définie pendant cinquante ans. Quant aux États récemment intégrés à l'Alliance, ils pourraient se trouver confrontés à un gel des relations entre Washington et Moscou, qui n'avantagerait pas leur propre sécurité[47].

Les discussions sur l'élargissement ont également révélé la volonté de l'opinion publique américaine de se détacher des affaires internationales, et de revenir à une situation plus proche de l'isolationnisme. Cette position de la population américaine va totalement à l'inverse de la volonté des autorités de Washington, qui restent majoritairement favorables à l'interventionnisme. William Pfaff explique que :

> L'élargissement de l'OTAN n'a été accepté que du bout des lèvres par l'opinion, et cela bien que le gouvernement et les cercles diplomatiques soient restés prudemment vagues sur les garanties précises à étendre aux nouveaux membres d'Europe centrale, voire d'ailleurs… De plus, 69 % des personnes interrogées sur l'échantillon général souhaitent que les États-Unis jouent un rôle moins actif sur la scène internationale, alors que dans le groupe dirigeant, 98 % se prononcent en faveur d'un leadership mondial, 1 % étant sans opinion[48].

Cela ne signifie pas que les Américains rejettent le leadership, mais qu'ils refusent de l'assumer, réalisant les dépenses énormes qui brideraient la croissance de l'économie de la première puissance mondiale. Sans être totalement insensibles à ce qui se passe hors de leurs frontières, les électeurs américains comprennent difficilement les investissements gigantesques engagés dans des opérations extérieures, au détriment souvent de leur propre bien-être[49].

D'une manière plus générale, les Américains dans leur ensemble sont traditionnellement attachés à un certain isolationnisme, mais n'hésitent pas à réclamer l'intervention quand celle-ci est justifiée par des événements qui sensibilisent les esprits. Il a fallu Pearl Harbor pour éveiller l'opinion publique et décider l'entrée dans la Seconde

---

46. Zbigniew Brzezinski, « NATO : The Dilemmas of Expansion », *The National Interest*, automne 1998, p. 14.
47. Robert Smith (sénateur républicain du New Hampshire), cité dans « Words of Warning in the NATO Battle : Senators Tilt at Europe's Future », *New York Times*, 29 avril 1998.
48. William Pfaff, « Europe – États-Unis : l'affrontement en vue », *op. cit.*, p. 93.
49. Stanley Sloan, *Les États-Unis et la défense européenne*, *op. cit.*, p. 28 : « Lorsque le Sénat a examiné la question de l'élargissement de l'OTAN, son principal souci a été, comme c'est toujours le cas, de savoir si les Alliés de l'OTAN en partageraient le fardeau avec les États-Unis. »

nondiale, et le choc provoqué par le blocus de Berlin
à l'« endiguement » de Truman une certaine crédibilité
us récentes, comme le Kosovo, n'ont pas eu le même éc
e fait été fortement critiquées. Avant les attentats du 1
001, le « *Day of Infamy* » n'avait pas trouvé de sembla
publique est retournée, particulièrement depuis la fin
oide, à des aspirations plus matérielles et intérieures
traduisent pas nécessairement une volonté d'isolation
t en tout état de cause un renoncement à une politique
iste. C'est ce refus d'intervention, plus que le désir de
uissance, qui expliquerait l'aspiration des Américains
multilatéralisme caractérisé par des systèmes d'alliance
ils n'ont pas à assumer seuls le fardeau.

t au long de la Guerre froide, et malgré une position m
clairement exprimée par l'article 5, l'Alliance atlan
fonctionnement, a considérablement servi les dessein
tes américains. Bénéficiant d'une double casquet
R (Supreme Allied Commander Europe – Comma
des Forces Alliées en Europe) en a été la principale il
es Alliés européens, parce qu'ils n'avaient pas d'autre
t parce qu'ils en acceptaient le principe qui assur
fonctionnement de l'Alliance, n'ont pas disputé ce lead
ricains, qui assumaient toutes les décisions stratégiqu
américaine permettait d'assurer le fonctionnement de l'Al
omination d'une puissance nucléaire offrait de nomb
de sécurité aux autres alliés[52]. En outre, les Européen
néficier des structures de commandement américaines
'OTAN.

—

ew Brzezinski, *Le grand échiquier*, *op. cit.*, p. 50 : « L'opinion publiq
e a toujours adopté une attitude ambivalente à l'égard des interv
eures. Si elle s'est ralliée à l'entrée de l'Amérique dans la Seconde
ale, c'est pour l'essentiel à la suite du choc provoqué par l'attaque ja
arl Harbor. L'engagement dans la guerre froide s'est heurté à de for
, balayées seulement lors du blocus de Berlin et de la guerre de Coré
de la guerre froide, le fait que les États-Unis deviennent la seule pu
e n'a guère suscité d'enthousiasme. Beaucoup d'Américains restent is
Des sondages organisés en 1995 et 1996 ont montré que la majorité
éférait le partage au monopole de la puissance. »

a puissance américaine qui justifiait la préférence accordée aux m
ales plutôt que multilatérales. Michael Reisman, « The United Sta
ational Institutions », *Survival*, vol. 41, nº 4, hiver 1999-2000, p. 62
the state and the greater its power, the more will bilateral diploma
over multilateral, and the more measured will be the attitude towar
al institutions. »

s Spofford, introduction à Harold van Buren Cleveland, *The Atlan*
s European Rivals, New York, McGraw-Hill, 1966, p. xiii : « *The*
unity (which is a coalition and not a "community" in the true s
ve only because of American nuclear power which exercises for a
of the Atlantic the basic function of national defense. »

La volonté d'un retour à l'isolationnisme de la part de certaines personnalités politiques américaines est une réalité contemporaine qui anime les débats au Congrès. Samuel Berger, alors adjoint de Bill Clinton pour les affaires de sécurité, avait répertorié cinq motivations justifiant l'attitude de ces « nouveaux isolationnistes ». Les traités dans leur ensemble sont donc considérés comme une atteinte à la souveraineté et menacent la supériorité des États-Unis dans différents domaines[53]. Cela explique la non-ratification du TICE par le Sénat en octobre 1999. Par ailleurs, le *burdensharing* est considéré comme négatif, car les Américains doivent assumer la majeure partie des dépenses, et partager les bénéfices avec les Alliés[54]. L'autre argument justifiant un retour à l'isolationnisme est, nous l'avons vu, la volonté de ne pas intervenir quand les intérêts américains ne sont pas menacés[55]. Le quatrième point, plus factuel, concerne l'absence d'un véritable adversaire depuis la fin de la Guerre froide, en conséquence de quoi une politique d'endiguement – et donc d'intervention extérieure – n'est plus justifiée[56]. Enfin, la dernière raison qui explique un retour de l'isolationnisme au Congrès repose sur des considérations budgétaires. Il est reproché à l'Administration de dépenser trop pour des opérations extérieures, et pas assez pour assurer la défense du territoire américain[57]. Ce dernier point a été particulièrement mis en avant après les attentats du 11 septembre mais faisait déjà, depuis plusieurs années, l'objet de vifs débats entre parlementaires. Les différentes critiques émanant du Congrès sur la politique étrangère des États-Unis se réfèrent à ces considérations, tantôt dans leur ensemble, tantôt de manière plus ciblée. Cependant, il convient de remarquer que ce « nouvel isolationnisme » n'est pas exclusivement défendu par les parlementaires les plus conservateurs. En effet, certains des points précédemment évoqués sont défendus par des démocrates, traditionnellement plus sensibilisés par le multilatéralisme ; on constate donc une multiplicité des initiatives bipartisanes.

---

53. Samuel Berger, « American Power, Hegemony, Isolationism or Engagement », *op. cit.* : « *The new isolationists are convinced that treaties – pretty much all treaties – are a threat to our sovereignty and continued superiority.* »

54. *Ibidem* : « *Burden sharing is a one way street. For example, its proponents rightly insist that Europeans fund the lion's share of reconstructing the Balkans, because we carried the heaviest burden of the conflict. But then they balk at doing our part. They oppose American involvement in Africa's tragic wars, but refuse to help fund the efforts of others, like Nigeria, when they take responsibility to act. And when it comes to paying America's part of the cost of UN peacekeeping missions, they're not interested, even if it is to uphold a peace we helped to forge.* »

55. *Ibidem* : « *Foreign wars may hurt our conscience, but not our interests, and we should let them take their course.* »

56. *Ibidem* : « *We can't be a great country without a great adversary. Since the Cold War ended, the proponents of this vision have been nostalgic for the good old days when friends were friends and enemies were enemies.* »

57. *Ibidem* : « *Billions for defense but hardly a penny for prevention.* »

Par le biais des membres de l'Administration, les États-Unis laissent entendre que les systèmes d'alliances avec les Européens demeurent une priorité pour le XXIe siècle. Les parlementaires eux-mêmes, bien que plus hostiles à l'engagement extérieur américain, ne remettent que rarement en cause l'existence de l'Alliance atlantique, souhaitant parfois sa transformation mais jamais sa disparition. Comme le rappelait le Secrétaire à la Défense William Cohen après le Kosovo, l'opération Force Alliée a apporté la preuve que les Alliés européens sont essentiels comme relais aux interventions américaines, et cela vaut également pour les pays membres du Partenariat pour la Paix, sans qui la crise n'aurait sans doute pas pu être réglée[58]. Cependant, la relation entre l'Allié principal américain et les partenaires européens a considérablement évolué. En effet, de nombreuses remarques soulèvent la question du partage du fardeau, qui devrait être assumé de façon plus marquée par les Européens. Mais c'est surtout une nouvelle Alliance atlantique qui s'est dégagée de la crise du Kosovo, acceptée favorablement par les Alliés européens, mais de plus en plus critiquée aux États-Unis.

Si la guerre du Kosovo a profondément bouleversé la perception qu'avaient les parlementaires du rôle des États-Unis au sein de l'OTAN, les attentats du 11 septembre et ses conséquences ont accéléré considérablement les événements. Cela tient principalement à deux raisons. D'une part, l'Alliance avait été créée pour parer à une menace majeure. Dès lors que cette menace a changé de nature, mais qu'elle existe toujours dans l'esprit de l'un des membres, et de surcroît le plus « indispensable », il convient d'opérer les adaptations nécessaires pour faire face aux nouveaux défis. D'autre part, Washington s'est lancé dans une vaste réorientation stratégique, ayant notamment pour objectif le rapprochement avec Moscou et un front commun pour combattre « l'axe du Mal ». L'OTAN apparaît comme l'instrument pouvant le mieux servir efficacement ce rapprochement, qui suppose un changement de nature de l'Alliance aussi important que le fait de tourner définitivement la page de la Guerre froide[59]. Là où l'OTAN s'est cherché de nouvelles missions au cours des dix dernières années pour justifier son maintien, elle doit aujourd'hui se définir un nouvel objectif, et un cadre institutionnel y répondant. Cela explique les problèmes rencontrés par l'Alliance au cours des deux dernières années, les États membres ne parvenant pas à s'accorder sur sa nature, et adoptant une stratégie de fuite en avant caractérisée par l'élargissement.

---

58. Lire à ce propos William Cohen et le Général Henry Shelton, « Joint Statement on the Kosovo After Action Review », 14 octobre 1999, <http://www.defenselink.mil/news/Oct1999/b10141999_bt478-99.html>, p. 3.

59. Lire à ce propos Richard Haass, « Charting a New Course in the Transatlantic Relationship », *Remarks to the Centre for European Reform*, Londres, 10 juin 2002 : « *The United States and Europe can afford to evolve from being great partners in Europe to being global partners beyond Europe* ».

La déclaration du 12 septembre 2001 mentionnant l'article 5 du traité de Washington a été bien accueillie par les autorités américaines, mais cet appel est resté sans suite, et n'a pas dépassé le stade du geste symbolique de solidarité. Cet échec pour l'OTAN vient de la volonté américaine de ne pas utiliser les structures de l'Alliance, comme l'a fait savoir le Secrétaire adjoint à la Défense, Paul Wolfowitz, immédiatement après l'invocation de l'article 5. Pis encore, Washington a demandé à ses Alliés de soutenir les initiatives américaines dans le cadre de la campagne antiterroriste, notamment lors des opérations en Afghanistan, plutôt que de mettre en avant le commandement intégré de l'OTAN. Ainsi, au fur et à mesure que l'effet de choc se dissipait, et que la campagne de riposte se mettait en place, le soutien unanime à l'action américaine s'est effacé, tant dans le débat politique interne que sur la scène internationale. Au Congrès, les Démocrates ont commencé à faire entendre leurs voix sur les conditions de la campagne antiterroriste[60]. Mais ce sont les Alliés, face au « nouvel unilatéralisme » de Washington, qui se sont montrés les plus virulents, poussant même le débat au-delà de ce qu'il était avant les attentats[61].

Devant les protestations de plusieurs Alliés européens, s'inquiétant de ce que l'OTAN perde de son crédit, le représentant permanent des États-Unis auprès de l'Alliance, Nicholas Burns, a rappelé à plusieurs reprises que l'OTAN demeure la clé de voûte de la sécurité transatlantique, et que Washington n'entend pas réduire son rôle. De façon plus générale, et malgré les divergences d'opinions concernant le rôle des États-Unis au sein de l'OTAN, la légitimité de celle-ci comme principale organisation de sécurité et de défense européenne fait généralement l'unanimité outre Atlantique[62], compte tenu du rôle essentiel qu'elle a joué dans la sécurité européenne depuis cinquante ans[63]. Les

---

60. Voir Dan Balz, « Democrats Speak Up on Foreign Policy », *The Washington Post*, 15 juillet 2002.

61. Selon Douglas Bereuter, « *the attitudes and anti-American attitudes in the European media are an irritant in the relations between the United States and Europe. One cause of these attitudes is the gap in military capability,* » suggesting that the American refusal of Allied report stung Europe's pride, resulting in greater attitudinal friction. Lire *US and Europe : The Bush Administration and Transatlantic Relations*, The House Committee on International Affairs, Subcommittee on Europe, 13 mars 2002.

62. Nous pouvons ici citer la contribution de Charles Kupchan, dans *NATO, Council on Foreign Relations* : <http://www.foreignpolicy2000.org/library/isuebriefs/IBNato.html> : « *The North Atlantic Treaty Organization (NATO) remains the institutional foundation of the security compact between the United States and Europe* ».

63. Zbigniew Brzezinski, « NATO : The Dilemmas of Expansion », *The National Interest*, automne 1998, p. 13 : « *Without NATO, France would not have felt secure enough to reconcile with Germany, and both France and Britain would have even more actively opposed Germany's reunification.* »

Républicains comme les Démocrates qualifient les États-Unis de « puissance européenne », tant leurs intérêts sont indissociables de ceux du vieux continent[64].

En ce qui concerne les processus décisionnels stratégique et tactique, les alliés européens reprochent généralement aux États-Unis, mais également à l'OTAN dans sa structure actuelle, de ne pas être suffisamment concertés, et de ne pas disposer de prérogatives à hauteur de leurs espérances[65]. Bien qu'il s'agisse là d'un point sur lequel les Européens ont montré leurs réserves depuis de nombreuses années, la campagne afghane, puis les décisions concernant l'Irak, n'ont fait qu'accentuer ce sentiment de frustration. Si l'administration Bush a, pour le moment, choisi de faire la sourde oreille, le Congrès en a pris note, et certains parlementaires se sont exprimés sur cette question. Ainsi, le démocrate Earl Hilliard se demande dans quelle mesure cette frustration pourrait mener à un refus total de participation, posant la question de l'étendue des pouvoirs décisionnels à des alliés qui ne participent que modestement aux contraintes budgétaires de l'Alliance[66]. Il s'interroge même sur la pertinence des complaintes des Européens, qui souhaitent bénéficier de plus grands pouvoirs au plan décisionnel, tout en continuant de laisser les États-Unis assumer seuls le fardeau financier[67]. Difficile pour les Européens de critiquer une telle clairvoyance !

Ces divergences traduisent des différences profondes entre les Alliés. Les Américains sont généralement soucieux de faire usage de leur force, y compris de façon dissuasive, pour imposer la démocratie. Cela suppose un budget de défense important, et des acquisitions dans le domaine militaire à hauteur des ambitions. Pour leur part, les Européens ont été, depuis la Seconde Guerre mondiale, plus sensibilisés par des problèmes d'ordre humanitaire, et ont dès lors octroyé des fonds plus importants au développement durable, réduisant peu à peu les dépenses dans le domaine de la défense.

Ces différences apparaissent aujourd'hui au grand jour au sein de l'Alliance atlantique. Selon les critères américains, les Européens ont, depuis quelques années, négligé leurs responsabilités en matière de sécurité en multipliant les réductions massives de leurs budgets de défense. Cependant, les Européens estiment de leur coté que ces

---

64. Richard Holbrooke, « America, a European Power », *Foreign Affairs*, vol. 74, n° 2, mars-avril 1995.

65. Un des arguments sur la question du SACEUR.

66. *US and Europe : The Bush Administration and Transatlantic Relations*, The House Committee on International Affairs, Subcommittee on Europe, 13 mars 2002. Hilliard s'interroge : « *do Europeans really feel part of what we are doing* ».

67. *Ibid.* : « *Are Europeans justified in complaining that the US cannot continue to call on its allies to share the burdens unless the US is prepared to share in the decision-making as well ?* ».

réductions ont permis de renforcer la stabilité, notamment en encourageant les économies en Europe centrale et orientale, et considèrent qu'ils ont ainsi au mieux assumé leurs responsabilités. Par le biais du Congressional Budget Office Report, les parlementaires américains ont analysé le coût approximatif de l'aide apportée aux démocraties d'Europe centrale et orientale pour les Européens. Même s'ils admettent que cette participation est supérieure à la contribution des États-Unis, ils estiment cependant que cela ne compense pas les autres zones vides, et que les Européens ne participent pas au budget de l'Alliance comme ils devraient le faire. Là encore, c'est donc du Congrès, et non de l'administration, que sont venues des critiques constructives et justifiées.

Avec le débat américain sur la Révolution dans les Affaires Militaires (RMA), la problématique du retard technologique entre Américains et Européens se pose de façon sensible. La mise en réseaux des différents systèmes de reconnaissance, de transmission et d'attaques, impressionne les Européens, analystes et militaires, qui se sentent à la traîne. Comme le souligne Arnaud de la Grange, « [l]e fossé technologique entre les deux continents prend des proportions abyssales[68] ». Prenant en exemple les opérations en Afghanistan puis en Irak (la phase offensive uniquement, l'aspect sécuritaire n'étant pas mentionné ici), la presse européenne ne cesse de vanter la technologie américaine. Les systèmes européens seraient désormais totalement obsolètes, et aujourd'hui l'Europe ne serait même plus en mesure de communiquer avec les Américains. Pour Laurent Murawiec, non sans parti pris, ce handicap européen empêcherait toute coopération opérationnelle sur le champs de bataille. Il compare ainsi cette disparité à celle de deux entreprises « dont l'une serait équipée de télex et l'autre de modems, l'une de Macintosh Classiques et l'autre d'iMac, l'une opérant quotidiennement sur Internet, l'autre incapable même d'y accéder[69]. » Si, bien sûr, il existe un fossé technologique, la situation est loin d'être aussi problématique, mais Laurent Murawiec illustre parfaitement cette frange d'analystes qui s'inquiètent de l'avenir de la relation transatlantique, en arguant que le déficit technologique européen rend la conduite d'opération en coalition difficile. Les Européens ne seraient plus en mesure de s'insérer dans le dispositif militaire américain. Les déboires de l'Alliance atlantique en Afghanistan semblent confirmer cette thèse. Malgré l'invocation, pour la première fois de son histoire, de l'article 5 du traité de Washington, l'OTAN fut purement et simplement remerciée par les États-Unis, ceux-ci préférant intervenir seuls. Pour les analystes européens, cela ne faisait plus aucun doute, l'Amérique était en train d'abandonner le vieux continent, son incapacité à se réformer le rendant plus pesant qu'attractif.

---

68. Arnaud de La Grange, « La technologie du Pentagone écrase l'Europe », *Le Figaro*, 15 février 2002.

69. Laurent Murawiec, *La guerre au XXIe siècle*, Paris, Odile Jacob, 2000, p. 248.

Ainsi s'agit-il pour la politique étrangère américaine de dresser dès aujourd'hui une architecture de sécurité qui l'avantage, ce qui d'ailleurs n'est nullement critiquable en soi. Cet objectif suppose donc une refonte des priorités américaines en vue de définir une stratégie plus adaptée. Le *Quadrennial Defense Review* de 2001 entérine cette nouvelle orientation. Les Européens, dont le dynamisme est faiblissant, craignent donc de ne plus être les alliés centraux des États-Unis.

Par ailleurs, nombreux sont ceux qui estiment que le statu quo du retard technologique conduit à accepter des missions de seconde zone. Pour Laurent Murawiec toujours, ne pas exploiter la RMA revient à devenir des « armées de défense territoriales sans poids international ou des troupes supplétives, une chair à canon à faible productivité militaire[70] ». Les récentes opérations de l'OTAN semblent confirmer cette prédiction : aux États-Unis la guerre à distance avec les armes de haute technologie, à l'Europe les missions plus dangereuses sur le terrain. Un partage des tâches, plus ou moins établi, est en train d'apparaître, entre les forces américaines, les combattants locaux et les Alliés. Ainsi, au Kosovo et en Afghanistan, l'UCK et les Afghans de l'Alliance du Nord ont joué un rôle primordial dans la conduite des opérations sur le terrain. Quant aux alliés européens, ceux-ci se sont occupés des missions de maintien de la paix[71], auxquelles les États-Unis semblent vouloir définitivement renoncer. En octobre 2000, Condoleezza Rice donnait le ton de cette nouvelle orientation : « Conduire des fonctions d'administration civile ou de police va tout simplement conduire à une dégradation de la capacité américaine à faire ce que l'Amérique doit faire. Il n'est pas nécessaire d'avoir la 82e division aéroportée escortant des enfants jusqu'au jardin d'enfants[72] ». Dès lors, inutile de s'étonner de voir George W. Bush appeler au renfort de troupes internationales afin d'assurer l'ordre en Irak, comme il l'a fait à l'occasion de son intervention télévisée du 7 septembre 2003.

Certains Européens se préoccupent donc du rôle subalterne qui leur est dévolu, et expliquent également cette évolution par le retard technologique. Or, les missions de maintien de la paix sont tout sauf inutiles. Aujourd'hui, les opérations militaires sont une combinaison de force militaire et civile. Si les États-Unis ne sont plus enclins à les réaliser, l'Europe paraît y être assez attachée, les missions de Petersberg

---

70. *Ibid.*, p. 249.

71. Le terme « missions de maintien de la paix » est utilisé comme un terme générique regroupant l'ensemble des activité de maintien de la paix (*peace keeping*), de restauration de la paix (*peace making*) ou de consolidation de la paix (*peace enforcement*).

72. « *Carrying out civil administration and police functions is simply going to degrade the American capability to do the things America has to do. We don't need to have the 82nd Airborne escorting kids to kindergarten* », dans Nicole Gnesotto, « America's military strategy after September 11th. Impact on Europe. » *Internationale Politik*, nº 4, avril 2002.

couvrant l'ensemble du spectre du maintien de la paix. En outre, s'occuper de telles opérations est loin d'être vain. Les guerres du futur ne seront pas exemptes d'interventions terrestres. Or, en refusant quasi systématiquement l'envoi de troupes au sol, les États-Unis risquent de déprécier leur compétence terrestre, alors que les Européens l'auront, au contraire, renforcée. Mais, ceux qui appellent à franchir le fossé technologique ne voient pas les choses sous le même angle. Ils voient dans cette division des tâches une menace pour la relation transatlantique et la crédibilité de l'Europe.

Les Américains ont fait cheminer au sein de l'OTAN l'idée qu'une transformation des structures militaires alliées sur le modèle de la RMA était une nécessité. La transformation est ainsi devenue le mot d'ordre de l'Alliance atlantique. À Norfolk, en novembre 1998, s'est tenue une conférence intitulée « Transformer l'OTAN pour l'adapter aux défis du XXIe siècle », où il fut décidé d'étudier les faiblesses capacitaires des membres de l'OTAN. À l'occasion du cinquantième anniversaire de l'organisation, l'Alliance atlantique lança l'Initiative sur les capacités de défense (ICD) afin de remédier aux carences de l'OTAN. Moyen de combler le retard technologique et d'améliorer l'interopérabilité, l'ICD apparaît cependant comme une initiative américaine visant à encadrer les développements technologiques des membres européens de l'OTAN, et s'assurer qu'ils suivent bien le modèle prescrit par les États-Unis. En prenant la RMA comme référant principal, les États-Unis se positionnent en acteur dominant, tout en reléguant l'Europe dans une position inférieure. Possédant les qualités et le savoir-faire nécessaires au développement des systèmes manquant aux Européens, les États-Unis se présentent pour leur part comme le meilleur fournisseur en matière d'armement, empêchant toute tentative d'autonomie européenne dans ce domaine.

De par leur situation privilégiée au sein de l'OTAN, les fournisseurs d'armement américains sont aujourd'hui très présents sur le marché européen. Près de 40 % de l'équipement des forces armées européennes est d'origine américaine, alors que les industriels européens sont loin d'atteindre une telle pénétration aux États-Unis. Cependant, les récentes initiatives européennes en faveur de la constitution d'une Europe de l'armement font craindre aux États-Unis de voir les pays traditionnellement importateurs de matériel américain (Turquie, Grèce ou Danemark) réduire leurs achats. Le choix du gouvernement britannique en faveur du missile Meteor de Matra-BAE-Dynamics (MBD) au détriment de l'AMRAAM de Raytheon ou sa participation au projet de l'A400M, accentuent les craintes américaines. Ainsi, malgré les pressions de l'administration américaine, le Royaume-Uni a maintenu ses choix européens. Ces questions feront indiscutablement, dans les prochaines années, l'objet de vifs débats au sein de l'OTAN, qui semble à bien des égards être devenue davantage un marché commun de l'armement aux règles faussées qu'une réelle et efficace organisation chargée de la sécurité.

Par ailleurs, même si elle se dote de moyens d'action plus importants et d'une capacité technologique sans précédent, l'OTAN sera-t-elle en mesure d'assurer de façon efficace la lutte contre le terrorisme ? Cela semble malheureusement peu probable. Tant qu'il s'agit de conduire des opérations militaires, dans un lieu précis, et face à un adversaire déterminé, une alliance plus forte est effectivement une garantie de succès. Or, les groupes terroristes sortent totalement de ce schéma, et toutes les armées du monde réunies ne pourront pas y faire face plus efficacement. La force de cet adversaire asymétrique est justement de ne pas exister en tant qu'entité palpable, d'être imprévisible, à la fois partout et nulle part, et ne répondant pas au mode organisationnel face auquel l'Alliance est adaptée. Les difficultés rencontrées par l'armée américaine dans la lutte contre le terrorisme indiquent clairement que ce n'est pas en renforçant les capacités déjà existantes que cette « guerre » pourra être remportée, mais en cherchant à mieux comprendre les mécanismes et les modes opératoires de l'adversaire[73]. Celui-ci cherchant, de façon évidemment volontaire, à éviter l'opposition frontale qui lui serait fatale, la plus grande erreur consisterait à croire qu'il s'agit d'une guerre comme les autres, et que le seul moyen de la remporter serait d'être toujours plus fort. Pire encore, c'est en indiquant clairement nos points forts que nous définissons nos faiblesses, et par conséquent nos futures cibles. Croire que les groupes terroristes chercheront à combattre des forces armées structurées est faire preuve d'une naïveté fatale, pour la simple raison qu'ils ne disposent pas de « troupes ». Le sommet d'Istanbul a confirmé la volonté des Alliés, et en particulier les États-Unis, d'adapter l'OTAN à la lutte contre le terrorisme, par l'acceptation de normes sécuritaires proches de celles acceptées dans le cadre du *Patriot Act*. Mais ces mesures, si elles se caractérisent par un renforcement capacitaire et une nécessaire coopération des services des États membres, restent limitées au contre-terrorisme, et ne permettent pas de voir à plus long terme.

Ce n'est qu'en comprenant ces réalités que des solutions adaptées pourront être envisagées. En tout état de cause, le renforcement des systèmes d'alliances ne pourra se faire que si Washington y souscrit, toute tentative allant dans le sens d'une plus grande coopération, donc d'un plus grand multilatéralisme, étant vouée à l'échec sans la participation active de l'hyperpuissance américaine. Dès lors, toute évolution dans les relations transatlantiques, qu'elles se caractérisent par un renforcement des capacités ou au contraire un abandon des structures existantes, ne pourra se faire sans le bon vouloir de Washington.

---

73. Barthélémy Courmont, « L'OTAN inadaptée face au terrorisme », *Libération*, 22 novembre 2002.

LES MARCHES DE L'EMPIRE

Et si Washington décidait de ne plus s'intéresser aux affaires du monde, pour éviter autant que possible d'être exposé à de multiples menaces trop difficiles à gérer ? Les réactions post-11 septembre étaient facilement prévisibles, et répondaient à une nécessité de ne pas s'avouer vaincu par des attaques de ce type. Mais il est possible que, plutôt que d'inciter les États-Unis à être plus présents sur la scène internationale, ces attentats aient pour conséquence à terme de replier la première puissance mondiale sur elle-même.

La notion de guerre elle-même pourrait peu à peu laisser sa place à celle de défense, utilisée uniquement dans des cas d'agression majeure, et répondant à cette logique d'ensemble de plus grand isolationnisme. Comme l'explique Thomas More, « les Utopiens ne font jamais la guerre sans de graves motifs. Ils ne l'entreprennent que pour défendre leurs frontières ou pour repousser une invasion ennemie sur les terres de leurs alliés ou pour délivrer de la servitude et du joug d'un tyran un peuple opprimé par le despotisme. En cela, ils ne consultent pas leurs intérêts, il ne voient que le bien de l'humanité[74] ». Placée dans le contexte actuel, cette réflexion impose une interrogation quant aux limites de la « guerre contre le terrorisme » que mènent les États-Unis depuis le 12 septembre 2001. Après la campagne largement soutenue par l'opinion publique en Afghanistan, et celle nettement plus discutable et discutée en Irak, Washington pourrait décider de pousser plus loin ses efforts ou alors d'opter pour un repli progressif, partant du principe que les foyers d'insécurité sont maîtrisés ou au contraire impossibles à maîtriser. Certains signes semblent indiquer cette volonté, que ce soit le partage des tâches en Irak après une séparation du pays en trois zones ou l'accélération du processus de mise en place de cellules chargées de la sécurité, et prises en charge par les Irakiens eux-mêmes. Il suffit d'analyser la situation en Afghanistan pour comprendre que les États-Unis ne souhaitent pas assumer à long terme l'ensemble du fardeau, préférant au contraire faire appel aux alliés en matière de *peacekeeping*, et aux autorités locales mieux implantées sur le terrain, et bénéficiant d'une meilleure image aux yeux de la population.

Mais ce retrait peut également se traduire par un désengagement progressif, ne laissant sur place que des installations pouvant être utilisées le cas échéant, mais sans assurer une présence coûteuse et souvent mal perçue. Dressant un bilant de la guerre du Golfe, Robert Hunter estimait en 1991 que « la mise sur pied d'un nouvel ordre mondial, même partiel, exige l'établissement de modèles et de critères permettant de juger le comportement des nations, de même qu'un

74. Thomas More, *L'utopie*, *op. cit.*, p. 171.

effort pour traiter les problèmes économiques difficiles qui, par exemple, dominent de plus en plus les relations Nord-Sud[75] ». À cette époque, les États-Unis n'ont pas accepté ces conditions, optant au contraire pour un repli progressif après la libération du Koweït, et privilégiant la croissance économique interne, sous l'impulsion de l'administration Clinton arrivée aux commandes deux ans après la guerre du Golfe.

S'inquiétant de la conduite à adopter et des dangers éventuels à l'aube du XXIe siècle, William Pfaff s'est exprimé sur les problèmes que pose la position hégémonique en ces termes : « Par définition, l'hégémonie est un état instable, puisque le système international cherche spontanément à lui résister pour l'équilibrer. Celui qui détient l'hégémonie est perpétuellement menacé : la position internationale des États-Unis est plus faible depuis qu'ils sont devenus, avec la fin de la Guerre froide, "la seule superpuissance". Celui qui est en position d'hégémonie est poussé, de l'intérieur, à l'orgueil et à l'excès, et soumis, de l'extérieur, à l'envie, au ressentiment et à des menaces[76] ». L'orgueil américain, redouté ici, peut s'exprimer par une volonté accrue d'ingérence dans les affaires extérieures, mais aussi, dans un souci de se détacher du monde jugé trop instable, par un désir de retour à l'isolationnisme, tel qu'il s'est exprimé entre les deux guerres mondiales[77]. Ce constat, s'il a momentanément été démenti par la réaction post-11 septembre, demeure malgré tout d'actualité.

L'administration Bush a adopté une position on ne peut plus claire sur cette question. À l'occasion d'une allocution devant la sous-commission budgétaire du Sénat américain le 8 mai 2001, Colin Powell rappelait que « sur la scène internationale, ainsi que dans le cadre de nos relations bilatérales, nous œuvrons de manière à créer un milieu qui ne tolère pas le terrorisme et à isoler ceux qui nous menacent, nous, nos amis et nos alliés, ainsi que tous les habitants de notre planète[78] ». En d'autres termes, Washington accepte de prendre en main le destin du monde libre, et en assume le leadership, mais exclut les zones « menaçantes » en les isolant peu à peu. Difficile toutefois de couper le monde en deux, quand on mesure les effets de cette politique, comme l'ont illustré les attentats du 11 septembre. Vivre replié sur soi, même à échelle d'un « monde » libre, semble aujourd'hui être une réelle utopie.

---

75. Robert E. Hunter, « États-Unis : les dilemmes du vainqueur », *Politique étrangère*, 2/91, p. 471.
76. Cité dans « Europe – États-Unis : l'affrontement en vue », *Commentaire*, nº 85, printemps 1999, p. 95.
77. La question s'est posée dès les origines de la nation américaine, les Pères Fondateurs étant convaincus de la « mission » de la jeune démocratie.
78. Colin Powell, *Les États-Unis cherchent à créer un milieu qui ne tolère pas le terrorisme*, présentation devant la sous-commission budgétaire du Sénat, 8 mai 2001.

Recadrage indispensable donc. Le 14 février 2003, à l'occasion d'une déclaration concernant la stratégie nationale de lutte contre le terrorisme, George W. Bush s'est exprimé ainsi :

> La stratégie des États-Unis de lutte contre le terrorisme s'efforce de cibler directement les terroristes. Nous nous servons de tous les éléments de notre puissance nationale et de notre influence internationale pour nous attaquer aux réseaux terroristes, pour réduire leur capacité de communication et de coordination de leurs plans, pour les isoler d'alliés potentiels et des uns des autres, et pour mettre à jour et déranger leurs complots avant qu'ils n'attaquent. Notre pays travaille en étroite collaboration avec chacun des pays qui se sont engagés dans cette lutte, et nous continuerons d'aider nos alliés et nos amis à renforcer leurs moyens de lutte contre le terrorisme.La guerre contre le terrorisme international sera longue et difficile. Aujourd'hui, il existe des cellules terroristes pratiquement sur tous les continents et dans des dizaines de pays, y compris le nôtre. La victoire dépendra du courage, de la puissance et de la force morale du peuple américain et de nos partenaires aux quatre coins du monde. C'est le travail régulier et patient sous-tendant le démantèlement des réseaux terroristes et la comparution des terroristes devant la justice, souvent un par un, qui donnera la mesure de la victoire. Notre pays est immuablement attaché à la protection de nos citoyens, à mettre en déroute le terrorisme où qu'il existe et à bâtir un monde plus sûr et meilleur où tous les peuples jouiront de plus grands débouchés et de la liberté. Nous n'aurons pas de cesse que nous n'ayons réussi.

Cela peut signifier, bien entendu, que Washington sera de façon durable le « gendarme du monde », s'il en a toutefois les moyens, et si les choix de l'administration sont avalisés par le Congrès. Mais cela peut également signifier que, au-delà de cet objectif somme toute noble et courageux qu'est la lutte contre le terrorisme, Washington choisira ses amis et ses adversaires, et sur ces derniers le président Bush préfère ne pas s'exprimer ici. Ainsi, les États auront le choix entre soutenir les initiatives de Washington et faire partie du cercle d'amis ou refuser tout compromis et s'exposer à un isolement progressif, fait d'une aide réduite et de sanctions économiques. L'empire sait remercier ceux qui lui sont fidèles, et châtier ceux qui ont l'impudence de lui résister.

Ainsi, dans le cadre de cette lutte contre le terrorisme, Washington a décidé de revoir sa relation avec les pays les plus faibles, ceux qui constituent la base de la contestation et du terrorisme. À l'occasion du sommet mondial sur le financement du développement qui s'est tenu en mars 2002 à Monterrey (Mexique), l'administration Bush a dévoilé de vastes ambitions en matière de lutte contre la pauvreté. Déjà, à l'occasion du Forum économique mondial réuni à New York du 1er au 4 février de la même année, puis du G7 à Ottawa les 7 et 8 février, Paul O'Neill, alors Secrétaire au Trésor, avait souligné l'importance de contribuer au développement durable plutôt que d'augmenter les fonds sans but précis. L'objectif de l'aide proposée par Washington doit donc être que les habitants des pays pauvres

contribuent à la croissance économique, et « non qu'ils soient l'objet de notre pitié ». Pourtant, Paul O'Neill a proposé dans le même temps, répondant aux souhaits de George W. Bush en personne, que les dons se substituent aux prêts dans certains cas[79], de manière à ne pas plonger les États les plus pauvres dans une situation de dépendance.

Ces deux projets totalement opposés font partie d'un véritable programme d'aide au développement proposé par l'administration Bush qui place, une fois n'est pas coutume, les États-Unis au premier rang de la lutte contre la pauvreté. Parmi les autres points énoncés par Washington, on relève la nécessité de privilégier l'économie de marché ; concentrer l'aide sur l'enseignement et la santé ; bloquer les fonds à destination des régimes soupçonnés de corruption ou de malveillance (à l'exception de l'humanitaire, comme l'exemple de l'aide historique à Cuba semble l'avoir récemment confirmé) ; et, enfin, d'organiser un suivi sur place, afin d'évaluer quels sont les programmes les plus efficaces. Selon Alan Larson, alors sous-secrétaire d'État chargé des affaires économiques, commerciales et agricoles, ce n'est qu'une fois constatés des résultats encourageants que Washington acceptera d'augmenter le volume de l'aide, mettant les pays en développement devant leurs responsabilités, notamment en ce qui concerne la répartition et l'utilisation des fonds distribués.

Les propositions des autorités américaines s'inscrivent dans le cadre de la politique antiterroriste que le président Bush a placée au centre de ses priorités, notamment à l'occasion de son discours sur l'état de l'Union le 29 janvier 2002, le premier après les attentats du 11 septembre. En effet, Washington a pris conscience de deux phénomènes. D'une part, comme l'a rappelé Colin Powell à plusieurs reprises, la pauvreté et la faillite des États offrent un terrain favorable au terrorisme. Le président des États-Unis a d'ailleurs lui-même mis l'accent sur ce point à l'occasion de son discours à Monterrey le 22 mars 2002, en affirmant que « nous luttons contre la pauvreté parce que l'espoir est la réponse à la terreur ». C'est dans les régions écartées de la mondialisation que se multiplient les sentiments de frustration et de haine de l'Amérique, même si les auteurs des attentats du 11 septembre sortent de ce contexte. Par ailleurs, certains régimes bénéficiant d'une aide au développement participent activement aux réseaux du terrorisme, et utilisent des fonds – parfois en provenance des États-Unis – pour financer des organisations qui menacent les intérêts américains. En apportant un soutien plus important à la lutte contre la pauvreté, et en contrôlant la répartition de l'aide, Washington espère réduire davantage la marge de manœuvre des groupes terroristes.

---

79. Paul O'Neill, conférence de presse précédant la réunion d'Ottawa, Washington, 7 février 2002.

S'ils se réjouissent du regain d'intérêt des Américains en matière de lutte contre la pauvreté, la plupart des alliés européens craignent que les dons, plutôt que d'améliorer l'efficacité de l'aide au développement, favorisent au contraire la dépendance et renforcent le contrôle des pays les plus riches sur les économies les plus faibles[80]. En effet, comment espérer des pays en développement qu'ils se responsabilisent s'ils ont la possibilité de recevoir une aide gracieuse sans aggraver leur endettement ? De même, les conditions permettant à certains États de bénéficier de dons, tandis que d'autres se verraient refuser toute forme d'assistance, ne sont pas clairement définies. Les déclarations de Paul O'Neill, conditionnant l'aide à une bonne gouvernance et à un engagement en faveur de la liberté économique[81], nous poussent à craindre une sélection déterminée par une plus grande ouverture des marchés aux produits américains, et le soutien apporté aux initiatives de l'administration Bush en matière de politique étrangère. Enfin, le programme américain privilégie l'économie de marché comme étant la meilleure garantie du succès durable du développement, l'aide étant, selon les propos de Richard Haass, collaborateur de Colin Powell, « un des moyens les moins importants de contribuer au développement ».

Dès lors, il convient de s'interroger sur les réels objectifs de ce programme, qui semblent largement dépasser le cadre de la lutte contre la pauvreté. Washington pourrait ainsi profiter d'un thème sur lequel les autorités américaines ont régulièrement été en retrait par rapport aux autres pays riches – l'aide au développement – pour renforcer son leadership et élargir la liste des États lui prêtant assistance dans la lutte contre le terrorisme. De nombreuses économies nationales sont en effet aujourd'hui en situation de faiblesse vis-à-vis du géant américain, et ne peuvent prendre le risque de critiquer l'action de Washington, sous peine de voir leur aide se réduire considérablement.

Souvent cité comme l'un des vainqueurs (mais également souvent comme l'un des perdants) de l'après-11 septembre, le Pakistan a retrouvé un certain crédit à Washington du fait de son soutien dans la guerre contre l'Afghanistan. Consécutivement aux essais nucléaires du printemps 1998, le régime de Pervez Musharaf avait vu ses aides en provenance des États-Unis supprimées, et même remplacées par des sanctions économiques sévères. Conséquence de l'attitude du Pakistan après les attentats de New York et Washington, les sanctions ont été levées, et l'aide renouvelée. Ce tableau presque idyllique masque cependant de rudes réalités. Musharaf sait que son régime ne pourrait tenir si les sanctions étaient plus fortes, ce qui justifie en grande partie son soutien à Washington. D'un autre coté, il se retrouve

---

80. Barthélémy Courmont, « Bush donnant-donnant », *Libération*, 5 mars 2002.
81. Voir l'intervention de Paul O'Neill devant la Commission du développement, le 21 avril 2002 : « les pays justement gouvernés, qui investissent dans leur peuple, et encouragent la liberté économique, recevront plus d'assistance de Washington ».

dans une situation délicate vis-à-vis de son opposition, qui l'accuse de faire le jeu des Américains. Pressé de l'extérieur, il est également déstabilisé de l'intérieur, ce qui le force à terme soit à rompre le lien qui l'unit à Washington et faire de son pays un État voyou, soit à devenir une marionnette des États-Unis, perdant du même coup le contrôle sur son propre peuple. Choix peu engageant ! Pourtant, c'est bien la situation réelle pour de nombreux États, dépendants économiquement, et dans le même temps indispensables à Washington dans le cadre de la guerre contre le terrorisme.

Une telle attitude aura, à long terme, deux conséquences majeures. D'une part, certains régimes pourraient se retrouver dans une situation délicate, s'exposant même à des risques d'implosion. D'autre part, le fossé entre « amis » et « adversaires » de Washington se creusant, ce sont de multiples sentiments de frustration qui risquent de se cristalliser, mettant en péril la sécurité internationale, et par conséquent celle de l'empire. En refusant d'être « l'empire du monde », les États-Unis perdront tout crédit, et d'empire ils pourraient repasser au simple statut d'État parmi d'autres, avec les conséquences que cela suppose.

CONCLUSION

Fragments d'empire

La cause de notre nation a toujours été plus grande que la défense de notre nation. Nous nous battons, comme nous le faisons toujours, pour une paix juste, une paix qui privilégie la liberté. Nous défendrons la paix contre les menaces émanant de terroristes et de tyrans. Nous préserverons la paix en bâtissant de bonnes relations entre les grandes puissances. Et nous étendrons la paix en encourageant l'instauration de sociétés libres et ouvertes sur tous les continents.

George W. Bush, 1er juin 2002

L'histoire est vécue rétrospectivement, elle est écrite rétrospectivement. Les historiens connaissent la fin avant d'écrire le début, ils ne peuvent jamais concevoir réellement ce qu'implique de ne connaître que le commencement.

Dean Acheson

Les États-Unis du début du troisième millénaire ont-ils définitivement perdu le crédit qui a fait de cette démocratie, pendant plus de deux siècles, un modèle à échelle planétaire ? Washington ne s'attendait sans doute pas à faire l'objet de critiques aussi vives, qui interpellent les Américains non seulement pour ce qu'ils font, mais également pour ce qu'ils sont. Il serait en effet illusoire de penser que toute l'amertume portée aujourd'hui contre la première puissance mondiale relève uniquement de la réaction post-11 septembre. Déjà auparavant, et même si cela était nettement moins visible, Washington cristallisait de multiples formes de reproches à son encontre, qui s'expliquent davantage par l'omniprésence du modèle américain que par une mauvaise gestion des affaires.

L'Amérique incarne des valeurs de liberté, de démocratie et de libéralisme qui ont façonné son histoire, et font encore aujourd'hui sa fierté[1]. D'ailleurs, Washington continue de fasciner et de séduire un nombre considérable d'êtres humains, en particulier dans les régions ayant récemment bénéficié de révolutions démocratiques, comme l'ancien bloc communiste. Dès lors, nul besoin de s'étonner devant la sympathie que recueille cette « nouvelle » Europe auprès des dirigeants américains. Mais devant l'absence d'un adversaire à sa taille, le géant américain se retrouve victime de sa trop grande puissance, et ne parvient pas à imposer son modèle sans que celui-ci ne soit perçu comme une contrainte plus qu'un choix. Critiqués à l'extérieur, et point de convergence de toutes les frustrations, les États-Unis s'exposent également à une crise de la représentativité aux conséquences incertaines.

Sur le plan de la sécurité interne, Washington a adopté de multiples mesures, mais il semble que celles-ci ne soient pas toujours coordonnées, et que ces initiatives ne répondent pas à une réelle stratégie d'ensemble. Portant un regard très critique sur la façon dont la sécurité a été abordée par les autorités après les attentats du 11 septembre 2001, Michael Cherkasky estime que « nous n'avons pas de système national de sécurité – juste des fragments[2] ». Reste à savoir si Washington saura répondre à ce défi, sans quoi non seulement les attaques terroristes se multiplieront, mais ce seront surtout les autorités qui se verront cette fois fortement délégitimées, et souffriront d'une irrémédiable crise de la représentativité. Les Américains ne pardonneront sans doute pas un autre 11 septembre à leurs dirigeants, la sympathie constatée jusqu'à présent pouvant rapidement évoluer vers une convergence des critiques.

---

1. Lire Michael Mandelbaum, *The Ideas That Conquered the World : Peace, Democracy, and Free Markets in the Twenty-First Century*, New York, Public Affairs, 2002.
2. Michael Cherkasky, *Forwarded : Why the Government is Failing to Protect Us – And What We Must Do to Protect Ourselves*, New York, Ballantine, 2003, p. 103 : « *We have no national security system – just fragments of one* ».

Aux cotés des États-Unis, toutes les démocraties doivent se sentir concernées par le terrorisme et la crainte de nouvelles attaques. Ceux que George W. Bush nomme les « ennemis de la démocratie » ne limitent en effet pas leur action aux intérêts américains, mais ne font pas la moindre distinction entre les régimes occidentaux, et même souvent davantage. Dès lors, si la réaction américaine fait l'objet de toutes les études, il est également nécessaire d'analyser la façon dont les autres démocraties s'accommodent d'un risque majeur, et préparent une transition vers des moyens sécuritaires renforcés, en association avec le respect des institutions. Les réponses apportées ont été, selon les précédents historiques et la marge de manœuvre, parfois très différentes[3]. Dans ces conditions, plutôt que d'espérer une harmonisation des politiques de lutte contre le terrorisme, souhait peu réalisable, il est au contraire recommandé de comprendre les différences, donc les divergences. Quoi qu'il en soit, ce n'est que par une action coordonnée, et par le biais de la consultation, que les autorités parviendront à réduire le risque terroriste. Ainsi, William Wallace estime que « la guerre contre le terrorisme ne peut être gagnée par les États-Unis seuls ; elle exige la coopération active des services de police et de renseignement de nombreux autres pays[4] ». Limiter le problème à un choc des cultures ou à une opposition entre l'Occident et le reste du monde est une lourde erreur, l'antagonisme entre l'ordre et le chaos étant plus approprié, d'autant plus qu'il permet d'associer à cette « guerre contre le terrorisme » des États défendant des valeurs parfois différentes, mais sans être pour autant opposées.

La crise de la représentativité affecte tout État n'étant plus en mesure d'assumer son rôle en matière de sécurité. Cet effort suppose une anticipation des défis auxquels il faudra répondre, afin de ne pas voir émerger des menaces sous-jacentes pouvant prendre des proportions terribles. Ainsi, Dominique Chagnollaud indique que « le rôle du politique est d'anticiper la manière dont la solution va être reçue par l'opinion publique, les groupes d'intérêts, les partis, voire aussi les médias[5] ». Tâche difficile, mais indispensable pour tout État, en particulier ceux qui, par leur puissance et le modèle qu'ils défendent, se sentent investis d'une mission particulière. Mais dans le cas de Washington, quelle est cette mission, et le monde est-il disposé à la cautionner[6] ? La puissance offre de nombreux avantages, mais suppose également de multiples contraintes, en particulier sur la scène internationale. Privés

---

3. Lire Yonah Alexander (dir.), *Combating Terrorism : Strategies of Ten Countries*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2002.
4. William Wallace, « American Hegemony : European Dilemmas », dans Lawrence Freedman (dir.), *Superterrorism : Policy Responses*, Oxford, Blackwell, 2002, p. 106 : « *The war against terrorism cannot be won by the United States alone ; it requires active co-operation from the intelligence and police services of many other countries* ».
5. Dominique Chagnollaud, *Introduction à la politique*, Paris, Seuil, 1996.
6. Lire Alexander T. J. Lennon, (dir.), *What Does the World Want From America ?*, Cambridge, MIT Press, 2003.

de toute possibilité d'isolationnisme, les États-Unis se voient dans l'obligation de jouer le rôle de gendarme du monde, tout en limitant un interventionnisme trop poussé et rapidement assimilé à une forme de néo-impérialisme.

Assumer le leadership, c'est également faire ce que les autres ne peuvent ou ne veulent pas faire. Si le déséquilibre capacitaire entre Washington et les autres puissances atteint des proportions sans précédent, cela s'explique moins par le désir de domination des autorités américaines que par la volonté d'impuissance des autres acteurs, les Européens en tête. Selon Stephen Peter Rosen, « la formation d'un monopole en matière de puissance militaire est largement facilitée par la volonté des autres puissances potentielles de ne pas le contester[7] ». Depuis la fin de la Guerre froide, personne ne cherche en effet à contester la puissance américaine, l'échec de l'Union soviétique ayant probablement réduit les velléités consistant à se lancer dans une nouvelle course aux armements perdue d'avance. Les Américains se retrouvent dès lors seuls, et incarnent un moment unipolaire que tout effort de concertation ne saurait remettre en cause.

La question aujourd'hui posée est celle-ci : sommes-nous à l'aube de l'apogée de l'empire américain ou au début de son déclin ? Dans les deux cas, le postulat de départ est que les attentats du 11 septembre 2001 ont profondément changé les États-Unis. Divisés dans les premières semaines qui suivirent les attaques terroristes quant aux conséquences considérables qu'elles provoqueraient, les experts du monde entier s'accordent aujourd'hui à reconnaître que la société américaine a subi des transformations en profondeur. Cela est le cas en ce qui concerne la perception de la menace, et le sentiment de terreur que connaît la population dans son ensemble, résultat de la perte d'invulnérabilité. La notion d'insécurité, concept aux contours difficilement définissables, illustre l'atmosphère générale perceptible aux États-Unis depuis les attentats du 11 septembre. Cela est également vrai en ce qui concerne les rapports de force à Washington. Instrumentalisant le terrorisme, l'Exécutif a vu ses prérogatives mises en avant de façon considérable, prenant le dessus sur les autres pouvoirs, comme le Congrès ou les Cours de justice dans les différents États de l'Union. Résultat d'une menace perçue à grande échelle, le pouvoir fédéral s'est fortement renforcé et cristallisé autour du président et de son équipe.

Mais les transformations ne s'arrêtent pas à ces considérations internes. Depuis le 11 septembre 2001, Washington a modifié son regard sur le monde, et repensé sa politique étrangère. Quand la première puissance mondiale change son attitude et sa relation avec les autres, même pour des raisons défendables, c'est l'ensemble de la

7. Stephen Peter Rosen, « An Empire, If You Can Keep It », *The National Interest*, n° 71, printemps 2003, p. 53 : « *The formation of a monopoly on military power is greatly facilitated by the decision of other potential powers not to compete* ».

communauté internationale qui subit des transformations. En effet, comme le reconnaissaient très justement Robert Kagan et William Kristol en 2000, « le système international contemporain n'est pas construit sur le principe d'un équilibre des puissances, mais autour de l'hégémonie américaine[8] ». Un tel constat, parfois difficile à accepter pour les Européens, est pourtant bien réel. Ainsi, qu'il s'agisse de son éveil ou du début de son agonie, Washington est devenu un empire autour duquel gravitent tous les acteurs des relations internationales, à la fois porteurs de bonnes et de mauvaises intentions.

Les États-Unis ne sont pas seuls dans la ligne de mire de tous ceux qui voient dans cet empire la raison de tous leurs maux. Si les critiques aux accents politiques émanant des États européens reprochent à Washington son action sur la scène internationale, elles sont nettement plus profondes dans d'autres régions, où l'américain symbolise davantage l'agresseur que le cow-boy ignorant. Les Américains semblent ignorer, et cela est inquiétant, la perception qu'ont des millions de personnes, voire même davantage, de leur puissance. La notion d'empire du « Bien » dépasse aujourd'hui difficilement les cercles idéalistes qui, à Washington et dans les grandes capitales européennes, prônent l'implantation de valeurs démocratiques dans le monde entier. Ailleurs, c'est-à-dire presque partout, Washington cristallise les rancœurs et, dans des cas de plus en plus fréquents, un sentiment de haine collective. Présents sur place, des journalistes occidentaux se sont dits choqués par les scènes de joie dans les rues de Riyad après l'annonce des attentats anti-américains du printemps 2003. Les médias n'ont bien évidemment pas rapporté de telles informations, gardant le silence sur tout ce qui pourrait attiser la colère de part et d'autre. Mais si ne pas attirer l'attention sur ce qui est sans doute plus dramatique que l'attentat lui-même est compréhensible, ne pas en tenir compte est une erreur impardonnable. Que dire des scènes de joie à Falloujah le 31 mars 2004, tandis que quatre civils américains étaient sauvagement exécutés. Les médias ont hésité à montrer l'horreur, soulevant par la même occasion la question du traitement de l'information, mais la haine est quant à elle bien présente en Irak. Si les attentats du 11 septembre ont, à de rares exceptions près, choqué le monde entier, les prochaines attaques contre des intérêts américains verront se multiplier les manifestations de joie. C'est un constat sévère, mais bien réel, et ne pas le reconnaître relève véritablement de l'attitude de l'empire qui ne tient pas compte de l'opinion de ses sujets, qu'ils soient Américains ou non[9].

---

8. Robert Kagan et William Kristol, « The Present danger », *The National Interest*, printemps 2000.
9. À ce titre, Ellen Goodman rappelle de façon grinçante que l'empire n'a pas de citoyens, mais des sujets, ce qui implique à la fois qu'ils soient de nationalités diverses, mais aussi qu'ils ne disposent pas du droit de parole nécessaire à tout bon fonctionnement démocratique. Ellen Goodman, « A Public Happy to Be Conned », *International Herald Tribune*, 28-29 juin 2003.

Les rancœurs ciblant Washington dépassent largement les Américains, pour prendre la forme d'un sentiment de rejet de l'Occident dans son ensemble. Il suffit de regarder la localisation et la liste des victimes des attaques terroristes récentes pour comprendre de façon indiscutable que les Américains ne sont pas les seuls exposés à des attaques asymétriques. Exemple parmi d'autres, la France a fait les frais d'un attentat à la date symbolique du 8 mai 2002 (ce qui est bien évidemment le fait du hasard) à Karachi. Sans doute les terroristes savaient-ils que leurs victimes n'étaient pas des ingénieurs américains, mais quelle différence pour eux après tout ! Par ailleurs, parallèlement aux attaques de Madrid, de nombreuses tentatives d'attentats ont été relevées en Europe, et heureusement déjouées. Cela s'explique par les valeurs qu'Américains et Européens ne cessent d'affirmer avoir en commun et qui, si elles sont tout à fait louables, sont souvent assimilées à une forme de néo-impérialisme dans la plupart des régions du monde. Selon Hubert Védrine, « les Occidentaux d'aujourd'hui – sur ce point les Européens ne diffèrent pas des Américains – sont sincèrement convaincus de la valeur universelle, c'est-à-dire de l'absolue supériorité, de la démocratie occidentale sur tous les autres systèmes de valeurs et de l'urgence de sa propagation, notamment dans le monde arabo-musulman[10] ». Et pourtant, comme l'ont montré les prises d'otage en Irak à partir d'avril 2004, les ressortissants d'États membres de la coalition, mais également ceux qui s'étaient levés contre la guerre, étaient visés, afin sans doute de semer le trouble parmi les alliés de Washington, qu'ils aient ou non soutenu la guerre en Irak.

Il s'agirait donc cette fois non plus simplement d'actes d'anti-américanisme, mais de l'émergence d'un véritable choc des civilisations. L'idée fait froid dans le dos, et continue d'être totalement dénigrée par ceux qui, et on les comprend, la craignent. Mais là encore, s'il s'agit d'un constat catastrophique, il est bien réel, et le fossé ne cesse de s'élargir. C'est donc plutôt aux raisons de cet échec qu'il faut s'intéresser, afin de formuler des solutions efficaces. Comme le pense Hubert Védrine, le point de départ est sans doute le sentiment de supériorité absolue des valeurs occidentales qui, même si elles peuvent admettre l'existence d'autres modèles, ne peuvent se résigner à accepter une compétition équitable. Le choc des civilisations résulterait donc davantage de cet impérialisme occidental qui pense répandre le Bien en imposant son modèle que de l'incapacité des différents systèmes à dialoguer les uns avec les autres. Washington incarne le centre de ce modèle occidental, mais cela ne signifie pas forcément qu'il soit également la seule cible de ses adversaires. Sur ce point, les divergences transatlantiques sont encore profondes. Aux Européens conscients que les acteurs asymétriques sont autant susceptibles de

10. Hubert Védrine, « Comment nier le choc Islam-Occident ? », *Le Monde*, 28 février 2003.

frapper leurs intérêts que ceux des États-Unis s'opposent les Américains qui estiment être plus exposés aux nouvelles menaces, en particulier le terrorisme. Il y a donc, de la part de Washington, ce paradoxe qui consiste à accentuer tous les éléments propices au choc des civilisations, tout en continuant à nier l'évidence d'un Occident faisant dans son ensemble les frais d'une telle attitude.

Afin de panser les plaies ouvertes par les attentats du 11 septembre 2001, Washington estime que la solution la plus efficace consiste à accentuer son hégémonie, afin d'augmenter le déséquilibre avec les adversaires asymétriques déterminés. Mais « le paradoxe des stratégies d'hégémonie fondées sur la force est qu'elles engendrent inévitablement des forces contraires[11] ». Dans le contexte actuel, ces forces contraires ne se traduisent pas par l'émergence d'un autre empire encore plus puissant, et susceptible de prendre le dessus, mais par la multiplication d'attaques asymétriques orchestrées par des acteurs de toute nature, mais ayant un adversaire en commun : Washington. Dès lors, c'est par sa démonstration de force que l'Amérique génère ses propres adversaires, et cela de façon perpétuelle. Les dirigeants américains semblent ainsi parfois oublier les conditions dans lesquelles a éclaté la guerre de Sécession en 1861, résultat d'un déséquilibre croissant entre un Nord riche et industrialisé et un Sud pauvre et essentiellement rural, et d'une hégémonie du fort que le faible n'a pas accepté.

Mais la fin de l'empire doit-elle être une fatalité ou existe-t-il des éléments susceptibles d'assurer sa pérennité ? Le philosophe chinois Lie Zi, précurseur de la notion de passivité maîtrisée, a déclaré que « toute chose qui a une forme connaît nécessairement une fin[12] ». Cette réflexion inclut les royaumes et les empires, qui sont voués à disparaître, même après avoir vécu une renommée leur faisant croire l'éternité. À l'inverse, l'idée de l'empire peut perdurer, même une fois la disparition du cadre géographique de l'empire acceptée par tous. Ce fut le cas en Occident, ce qui explique sans doute le besoin de définir un acteur plus puissant que les autres, point de repère d'une large communauté d'États qui lui sont directement liés. Par ailleurs, la notion d'empire américain n'est pas née sur les ruines du World Trade Center, mais a déjà fait l'objet de multiples analyses depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Raymond Aron avait même qualifié de « république impériale » la politique étrangère des États-Unis, notamment du fait de sa puissance[13]. La question est donc davantage de

11. Philip S. Golub, « Rêves d'empire de l'administration américaine », *Le Monde diplomatique*, juillet 2001, p. 4-5.
12. Lie Zi, *Du vide parfait*, traduit du chinois par Lisa Bresner, Paris, Payot & Rivages, 1999, p. 31.
13. Raymond Aron, *République impériale : les États-Unis et le monde, 1945-1972*, Paris, Calmann-Lévy, 1973.

savoir si cet empire est arrivé à un stade de sa puissance impliquant une réflexion sur son existence et ses ambitions, plus que sur une réalité déjà fortement ancrée dans l'opinion publique.

Gérant l'héritage de Rome, du Saint Empire romain germanique, et dans une certaine mesure de l'Empire napoléonien et des empires coloniaux, Washington est à la croisée des chemins. Faut-il imposer l'empire par la force pour espérer en assurer la pérennité ou au contraire s'effacer derrière l'idée de l'empire, en optant pour des actions ponctuelles et un désengagement progressif ? Seuls les États-Unis, du fait de leur puissance sans égale, sont aujourd'hui en mesure de prendre une décision aussi difficile, et dont les conséquences demeurent imprévisibles. En effet, c'est en fonction de la réponse de l'empire blessé que se définissent les acteurs asymétriques, et que se décide l'avenir de la sécurité internationale. Mais il s'agit d'un choix malaisé, au besoin d'empire répondant le risque de s'exposer à ses adversaires s'il se montre trop entreprenant, et de voir ses blessures se multiplier d'autant plus que ses ennemis seront nombreux et déterminés. Pour ne pas connaître les mêmes malheurs que ses prédécesseurs, parmi lesquels la grande Babylone décrite par saint Jean[14], Washington doit s'efforcer de réduire autant que possible la perception d'arrogance de son pouvoir, et cela suppose un engagement sur la scène internationale, mais également dans les questions de politique interne, adapté aux enjeux contemporains, et répondant au mieux aux attentes de ceux qui voient dans l'empire du Bien la meilleure opportunité de garantir la paix dans le monde, que ce soit aux États-Unis ou ailleurs, y compris dans la région de Babylone.

14. Voir le texte de la prophétie de saint Jean en annexe 7.

Documents annexes

Annexe 1
Liste des 48 États de la coalition dans la guerre contre l'Irak[1]

Afghanistan
Albanie
Angola
Australie
Azerbaïdjan
Bulgarie
Colombie
Corée du Sud
Costa Rica
Danemark
El Salvador
Érythrée
Espagne
Estonie
États-Unis
Éthiopie
Géorgie
Honduras
Hongrie
Îles Marshall
Îles Salomon
Islande
Italie
Japon
Koweït
Lettonie
Lituanie
Macédoine
Micronésie
Mongolie
Nicaragua
Ouganda
Ouzbékistan
Palau
Panama
Pays-Bas
Philippines
Pologne
Portugal
République dominicaine
République tchèque
Roumanie
Royaume-Uni
Rwanda
Singapour
Slovaquie
Turquie
Ukraine

1. Source : Département d'État américain, mars 2003.

Annexe 2
La liste d'exclusion des organisations terroristes
Diffusée par le Département d'État le 15 novembre 2002

L'article 411 de la loi « USA PATRIOT » de 2001 (8 U.S.C. § 1182) habilite le secrétaire d'État à désigner, après consultation du ministre de la justice ou à sa demande, les organisations terroristes aux fins de l'immigration et à les inscrire sur la liste d'exclusion des organisations terroristes (TEL). Une telle désignation renforce la sécurité intérieure en permettant au gouvernement des États-Unis d'interdire aux étrangers ayant des relations avec les organisations figurant sur cette liste d'entrer aux États-Unis.

LES CRITÈRES DE DÉSIGNATION

Le secrétaire d'État peut inscrire une organisation sur la liste TEL s'il juge que celle-ci :

- commet ou incite à commettre des actes de terrorisme dans des circonstances révélant son intention de causer la mort ou des blessures graves,
- prépare ou envisage un acte de terrorisme,
- recueille des informations sur les éventuels objectifs d'un acte de terrorisme,
- fournit un soutien matériel en vue de faciliter un acte de terrorisme.

En vertu de la loi, on entend par acte de terrorisme tout acte qui est illégal en vertu du droit américain ou du droit du lieu où il a été commis, et qui prend les formes suivantes : détournement ou sabotage d'un aéronef, d'un navire, d'un véhicule ou d'autres moyens de transport ; prise d'otages ; attaque violente contre une personne protégée par le droit international ; assassinat ou emploi d'un agent biologique, d'un agent chimique, d'une arme ou d'un dispositif nucléaire ou encore d'un explosif, d'une arme à feu ou de toute autre arme ou

d'un dispositif dangereux (autrement qu'à des fins monétaires d'ordre personnel) dans l'intention d'attenter directement ou indirectement à la sécurité d'une ou de plusieurs personnes, ou de causer d'importants dommages à des biens. La définition englobe aussi toute menace, toute tentative ou toute association en vue d'exécuter l'un de ces actes.

LE MODE DE DÉSIGNATION

Le secrétaire d'État est habilité à désigner des groupes comme étant terroristes et à les inscrire sur la liste d'exclusion des organisations terroristes après avoir consulté le ministre de la justice ou après avoir reçu une demande à cet effet de ce dernier. Le département d'État collabore étroitement avec le ministère de la Justice et avec les services de renseignement pour préparer un dossier administratif détaillé, qui se compose d'informations, dont certaines peuvent être confidentielles, en vue de montrer que les critères prévus par la loi au titre de la désignation sont bien remplis. Dès qu'il est complet, ce dossier est transmis au secrétaire d'État qui décide s'il convient de désigner le groupe en cause comme une organisation terroriste. L'avis de désignation est alors publié dans le « Federal Register » (journal officiel).

LES EFFETS DE LA DÉSIGNATION

Les effets juridiques

Les étrangers qui fournissent un soutien à une organisation figurant sur la liste TEL ou qui ont des relations avec elle peuvent être empêchés d'entrer aux États-Unis ou, s'ils sont déjà sur le territoire des États-Unis, être expulsés dans certaines circonstances. Parmi les exemples d'activités retenues à cet effet figurent :

- le fait d'être membre d'une organisation inscrite sur la liste TEL,
- le fait d'user de son influence dans un pays quelconque en vue de persuader d'autres personnes d'apporter un soutien à une organisation inscrite sur la liste TEL,
- la sollicitation de fonds ou de biens de valeur au profit d'une organisation inscrite sur la liste TEL,
- la sollicitation d'un individu pour qu'il devienne membre d'une organisation inscrite sur la liste TEL,
- l'exécution d'un acte dont l'étranger sait ou aurait dû normalement savoir, qu'il constitue un soutien matériel à une organisation inscrite sur la liste TEL, notamment assurer une cachette sûre, des moyens de transport ou de communication, des fonds ; procéder à un transfert de fonds ou d'autres valeurs d'ordre financier ;

procurer des faux documents ou des fausses pièces d'identité, des armes (y compris des armes chimiques, biologiques ou radiologiques), des explosifs ou une formation technique.

(Il convient de noter que les étrangers peuvent être aussi jugés inadmissibles à l'entrée aux États-Unis à cause d'autres formes d'activités terroristes sans lien avec les organisations figurant sur la liste TEL. Voir 8 U.S.C. §1182(a)(3)(B).)

Autres effets

La désignation :

- dissuade les gens de faire des dons ou de participer à ces organisations,
- renforce la prise de conscience du public et sa connaissance de ces organisations,
- fait connaître aux autres États les inquiétudes des États-Unis au sujet de ces organisations,
- stigmatise et isole ces organisations.

La liste d'exclusion

Le 5 novembre 2001, le secrétaire d'État, M. Colin Powell, a désigné, après avoir consulté le ministère de la Justice, les organisations suivantes et les a inscrites sur la liste d'exclusion des organisations terroristes :

- Al-Ittihad al-Islami (AIAI)
- Al-Wafa al-Igatha al-Islamia
- Asbat al-Ansar
- Darkazanli Company
- Salafist Group for Call and Combat (GSPC)
- Armée islamique d'Aden
- Groupe libyen de lutte islamique
- Makhtab al-Khidmat
- Boulangeries-pâtisseries Al-Hamati
- Centre du miel Al-Nur
- Fonds Al-Rashid
- Presse du miel pour l'industrie et le commerce Al-Shifa
- Jaysh-e-Mohammed
- Jamiat al-Ta awun al-Islamiyya

- Brigade Alex Boncayao (ABB)
- Armée de libération du Rwanda (ALIR), alias Interahamwe, Anciennes forces armées (EX-FAR)
- Groupe de résistance antifasciste du premier octobre (GRAPO), alias Grupo de resistencia anti-fascista primero de Octubre
- Lashkar-e-Tayyiba (LT), alias Armée des justes
- Armée de la continuité républicaine irlandaise (CIRA), alias Conseil de l'armée de continuité
- Volontaires d'Orange (OV)
- Défenseurs de la main rouge (RHD)
- Nouvelle armée du peuple (NPA)
- Peuple contre le banditisme et les stupéfiants (PAGAD)
- Front révolutionnaire uni (RUF)
- Al-Ma unah
- Jayshullah
- Étoile noire
- Faction arnachiste de renversement
- Brigades rouges
- Parti communiste combattant (BR-PCC)
- Noyau prolétaire révolutionnaire
- Hezbollah turc
- Guerriers de Jérusalem
- Organisation de renouveau et de réforme islamiques
- Le gang du Pentagone
- L'armée rouge japonaise (JRA)
- Jamiat ul-Mujahideen (JUM)
- Harakat ul Jihad i Islami (HUJI)
- Les forces démocratiques alliées (ADF)
- L'armée de résistance du Seigneur (LRA)

Le 6 novembre 2002, M. Powell a également désigné les organisations suivantes :

- Société de commerce, de biens et d'industrie Al Taqwa
- Banque Al Taqwa
- Organisation de gestion Nada
- Société Youssef M. Nada & Co
- Ummah Tameer E-Nau (UTN)

- Force des volontaires loyalistes (LVF)
- Association de défense de l'Ulster
- Comité afghan de soutien
- Société du renouveau de l'héritage islamique (bureaux situés au Pakistan et en Afghanistan – le bureau situé au Koweït ne fait pas partie des groupes désignés)

Annexe 3
Les décideurs américains en matière de politique étrangère, 1945-2004

Président (vice-président)	Mandat	Secretaire d'État	Conseiller national de securité	Secrétaire à la défense
Harry TRUMAN	1945-1948	Edward R. Stettinius (jusque 1945) James Byrnes (jusque 1947) George C. Marshall	(la fonction n'existe pas)	(Poste créé par le *National Security Act* de 1947) James Forrestal (1947-1948)
Harry TRUMAN (Alben Barkley)	1949-1952	Dean Acheson	(*idem*)	Louis Johnson (jusque 1950) George Marshall (jusque 1951) Robert Lovett
Dwight EISENHOWER (Richard Nixon)	1953-1956	John Foster Dulles	"special assistant for national security affairs" : Robert Cutler (mars 53 – avril 55) Dillon Anderson (avril 55 – septembre 56)	Charles Wilson
Dwight EISENHOWER (Richard Nixon)	1957-1960	John Foster Dulles (jusque 1959) Christian Herter	Robert Cutler (janvier 57 – juin 58) Gordon Gray (juin 58 – janvier 61)	Charles Wilson (jusque 1957) Neil McElroy (jusque 1959) Thomas Gates Jr.
John KENNEDY (Lyndon Johnson)	1961-1963	Dean Rusk	McGeorge Bundy	Robert McNamara
Lyndon JOHNSON	1963-1964	Dean Rusk	McGeorge Bundy	Robert McNamara
Lyndon JOHNSON (Herbert Humphrey)	1965-1968	Dean Rusk	McGeorge Bundy (jusque février 66) Walt Rostow	Robert McNamara (jusque 1968) Clark Clifford
Richard NIXON (Spiro Agnew)	1969-1972	William P. Rogers	Henry Kissinger	Melvin R. Laird (jusque 1972) Elliot Richardson
Richard NIXON (Spiro Agnew, puis Gerald Ford)	1973-1974	Henry Kissinger	Henry Kissinger	James Schlesinger

Président (vice-président)	**Mandat**	**Secretaire d'État**	**Conseiller national de securité**	**Secrétaire à la défense**
Gerald FORD (Nelson Rockefeller)	1974-1976	Henry Kissinger	Henry Kissinger (août 74 – novembre 75) Brent Scowcroft (novembre 75 – janvier 77)	James Schlesinger (jusque 1975) Donald Rumsfeld
Jimmy CARTER (Walter Mondale)	1977-1980	Cyrus Vance (jusque 1980) Edmund Muskie	Zbigniew Brzezinski	Harold Brown
Ronald REAGAN (George Bush)	1981-1984	Alexander Haig (jusque 1982) George P. Shultz	Richard V. Allen (janvier 81 – janvier 82) William P. Clark (janvier 82 – octobre 83) Robert McFarlane (octobre 83 – décembre 85)	Caspar Weinberger
Ronald REAGAN (George Bush)	1985-1988	George P. Shultz	Robert McFarlane (octobre 83 – décembre 85) John Poindexter (décembre 85 – novembre 86 Irangate…) Frank Carlucci (décembre 86–novembre 87) Colin Powell	Caspar Weinberger (jusque 1987) Frank Carlucci
George BUSH (Dan Quayle)	1989-1992	James Baker (jusque 1992) Lawrence Eagleburger	Brent Scowcroft	Richard Cheney
Bill CLINTON (Al Gore)	1993-1996	Warren Christopher	Antony Lake	Les Aspin (jusque fin 1993) William Perry
Bill CLINTON (Al Gore)	1997-2000	Madeleine Albright	Sandy Berger	William Cohen
George W. BUSH (Richard Cheney)	2001-2004	Colin Powell	Condoleezza Rice	Donald Rumsfeld

Annexe 4
Liens entre l'administration Bush et des compagnies privées

Department	Rank	Name	Affiliation(s)	Compensation
White House	President	George W. Bush	ex-energy industry CEO	N/A
White House	Vice President	Dick Cheney	CEO, shareholder of Halliburton (oil, defense construction)	$35.1 mil. salary, $500,001-$1 mil. deferred comp., $1-$5 mil. Cash Value Bonus Plan
			director, Procter & Gamble	$250,001-$500,000 shareholder, restricted stock
			director, Brown and Root Saudi Limited Co.	N/A
			shareholder, Anadarko Petroleum	$250,001-$500,000 deferred stock payment
		Lynn Cheney, Dick's wife	director, Lockheed Martin	$500,000-$1,000,000 deferred fees
White House/ Executive	National Security Advisor	Condoleezza Rice	board member, Chevron	$250,000-$500,000 restricted stock
White House/ Executive	U.S. Trade Representative	Robert Zoellick	advisory council, Enron	$50,000 fees
			director, Said Holdings, investment firm brokered numerous British-Saudi arms deals	fees, under $200,000
White House/ Executive	Deputy National Security Adviser	Stephen Hadley	board member, ANSER Analytic Services, (major defense contractor)	$20,000
			partner, Shea and Gardner, law firm representing Lockheed Martin	N/A

Department	Rank	Name	Affiliation(s)	Compensation
White House/ Executive	Assistant to the President ; Dir. Of Legislative Affairs	Nicholas Calio	paid consultant, Motorola (significant defense contractor)	N/A
White House/ Executive	Chief of Staff to Vice President	I. Lewis Libby	consultant, Northrop Grumman	$6,000
Defense	Secretary	Donald H. Rumsfeld	director, Gilead Sciences (biotech)	up to $30 million stock
			director, Asea Brown Boveri LTD. (nuclear energy)	$148,020
			limited partner, SCF-III LP (energy)	$17,000
			director, Gulfstream Aerospace (now a General Dynamics subsidiary), which specializes in corporate jets and "special mission" aircraft sold to foreign governments for military use	$5,000
Defense	Under Secretary for Comptroller	Dov Zakheim	vice president, Systems Planning Corporation (defense consulting firm)	$277,749
			paid advisory board, Northrop Grumman	$11,000
Defense	Under Secretary for Policy	Douglas J. Feith	shareholder, Sunoco	up to $650,000 stock
			president and managing partner of former law firm, Feith & Zell, clients include Loral Space and Communications Ltd, Northrop Grumman	$5,000 in fees for each client, salary of $246,045 at law firm
Defense	Under Secretary for Personnel & Readiness	David S.C. Chu	vice president, Rand Corp. (major Pentagon consulting and research firm)	$226,000
Defense	Under Secretary for Acquisition, Technology & Logistics	Edward C. Aldridge Jr.	CEO, Aerospace Corp., a nonprofit defense research firm which has received more than $600 million for work at the Space and Missiles Defense Center, Los Angeles (a top 100 defense contractor)	$470,000 salary
			United Industrial Corp.(defense), director, shareholder	$35,000 fees, up to $250,000 stock
			director, AAI (defense)	$4,000
			vice president, McDonell Douglas Electronics	N/A

Department	Rank	Name	Affiliation(s)	Compensation
Defense	Deputy Secretary	Paul Wolfowitz	co-chairman of Nunn-Wolfowitz task force, Hughes Electronics	$300,000
			consultant, Northrop Grumman	$6,000 fees
			consultant, BP Amoco	$10,000 fees
Defense	Undersecretary	Michael Wynne	senior vice president, General Dynamics, International Planning and Development, 25 years in defense industry at GD and Martin Marietta	N/A
Defense	Director, Office of Independent Testing and Evaluation	Thomas Christie	director, Institute for Defense Analysis (major Pentagon consulting firm), Operational Evaluation Division	N/A
Air Force	Secretary	James Roche	former president, Northrop Grumman Electronic Systems, in charge of combat avionics, defensive systems, space systems among others, began career with Northrop Grumman in 1984	N/A
Navy	Secretary	Gordon England	former executive vice president, General Dynamics, 20 years in defense industry with GD and Lockheed	N/A
Army	Secretary	Thomas E. White	vice president, Enron Energy Services, negotiated major contract for Enron with Army	N/A
State	Secretary	Colin Powell	shareholder, General Dynamics	$1 to $5 mil. stock
			honorarium for speaking, Carlyle Group	$100,000
			honorariums, Arthur Andersen, GE Power Systems	$59,500 each
			director, Gulfstream Aerospace	$5,000

Department	Rank	Name	Affiliation(s)	Compensation
State	Deputy Secretary	Richard Armitage	president and partner, Armitage Assoc. LLP (consulting for Raytheon, Boeing, Brown and Root, Science Application International and other defense contractors), also served on boards of Raytheon and Mantech	$246,965 salary
			GE, Coastal Corp. (defense), shareholder	$500,001-$1 mil. each
State	Assistant Secretary for Latin America	Otto Reich	Worked as paid lobbyist for Lockheed Martin, promoting sale of F-16 combat aircraft to	N/A
Transportation	Secretary	Norman Mineta	special business initiative vice president, shareholder, Lockheed Martin	$130,000 salary, $80,000 stock
			board member, MELE Assoc., (tech consulting for Lockheed, Depts. of Energy, State, Transportation)	up to $50,000 stock
Transportation	Deputy Secretary	Michael Jackson	vice president, Lockheed Martin, chief operating officer Lockheed Martin Information and Management Services	$300,000 salary, up to $500,000 severance package
Science & Technology	Director	John Marburger	Brookhaven National Laboratory (privately managed, but owned by Energy Dept.)	$194,000 salary
NASA	Administrator	Sean O'Keefe	advisory board, Northrop Grumman Integrated Systems	$3,750
			strategy advisory board, Raytheon	$18,000

Sources : *Center for Public Integrity*, www.whitehouse.gov, *New York Times*, *Washington Post, Denver Post, Aviation Week & Space Technology, Los Angeles Times.*

Annexe 5
Les principaux *Think tanks* aux États-Unis[1]

Les neuf *Think tanks* sélectionnés ici ont été choisis afin de représenter un large éventail de points de vue, de budgets et de taille. Leurs budgets varient en effet de 3 à 30 millions de dollars, et leur personnel de 35 à 200 personnes.

AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE
(http://www.aei.org)

Mission – L'American Enterprise Institute for Public Policy Research, fondé en 1943, s'est fixé pour mission de préserver et de renforcer les éléments fondamentaux de la liberté, à savoir un gouvernement limité, l'entreprise privée, des institutions culturelles et politiques dynamiques et une politique étrangère et une défense nationale fortes. Elle accomplit sa mission par le truchement de travaux de recherches, de débats publics et de publications. L'AEI est strictement apolitique et ne prend pas position sur les projets de loi et autres questions politiques.

Organisation – L'AEI est régi par un conseil d'administration de 24 membres, tous cadres d'entreprises commerciales, industrielles et financières de haut niveau, et son programme de recherche et de recrutement est supervisé par un conseil consultatif d'universitaires, formé d'éminents chercheurs. Les activités quotidiennes de l'AEI sont dirigées par son président, Christopher DeMuth. L'AEI compte environ 50 chercheurs et attachés de recherche permanents, et possède un réseau de plus de 100 chercheurs adjoints qui sont enseignants dans des universités américaines ou membres d'instituts de recherche politique.

1. Source : Département d'État, novembre 2002.

Financement – L'AEI est une organisation indépendante sans but lucratif, financée principalement par des dons et contributions de fondations, d'entreprises privées et de particuliers. Son budget pour l'année 2000 était de 17 millions de dollars.

CARNEGIE ENDOWMENT FOR INTERNATIONAL PEACE

(http://www.ceip.org)

Mission – La Fondation Carnegie pour la paix internationale, fondée en 1910, est une organisation privée sans but lucratif vouée au progrès de la coopération entre les nations et à la promotion d'un engagement actif des États-Unis sur le plan international. Par la recherche, les publications, l'organisation de conférences et, à l'occasion, la création d'institutions et de réseaux internationaux, les chercheurs du Fonds élaborent des approches politiques novatrices.

Organisation – Le conseil d'administration, composé de 23 personnalités du monde des affaires et de la vie publique des États-Unis, gouverne la Fondation et dirige ses activités de recherche. La présidente Jessica Matthews est chargée de la supervision des activités quotidiennes. Le bureau de Washington emploie 100 personnes et près de 40 chercheurs russes travaillent pour le Bureau de Moscou.

Financement – La Fondation Carnegie a un budget annuel de 18,3 millions de dollars. Ses ressources proviennent principalement de contributions, de revenus locatifs et de publications, notamment de la revue *Foreign Policy*, l'un des grands périodiques mondiaux consacrés à la politique et à l'économie internationales.

CATO INSTITUTE

(http://www.cato.org)

Mission – Le Cato Institute, créé en 1977 en tant que fondation de recherche sans but lucratif, vise à élargir le débat sur les politiques publiques pour y inclure les principes américains traditionnels de la limitation des pouvoirs du gouvernement, et de la promotion des libertés individuelles, du libre marché et de la paix. À cette fin, il s'emploie à promouvoir une participation accrue du public dans le domaine des politiques publiques et le maintien des fonctions gouvernementales dans des limites appropriées.

Organisation – Le Cato Institute est dirigé par un conseil d'administration de 15 membres issus du monde des affaires ; il a un personnel de 90 employés à temps complet, de 60 adjoints de recherche, de 16 attachés de recherche et d'un nombre variable de stagiaires. Le président du conseil, M. Edward Crane, qui est également le fondateur du Cato Institute, supervise les activités quotidiennes.

Financement – Afin de préserver son indépendance, le Cato Institute, dont le budget annuel s'élève à 15 millions de dollars, n'accepte aucun financement ni autre forme d'appui de l'État. Ses revenus proviennent de contributions de particuliers, d'entreprises privées et de fondations, de la vente de ses publications et des droits d'inscription à ses conférences.

CENTER FOR NONPROLIFERATION STUDIES

(http://cns.miis.edu)

Mission – Le CNS, établi en 1989 par son directeur actuel, M. William Potter, s'emploie comme son nom l'indique à lutter contre la prolifération des armes de destruction massive. Il mène cette lutte en contribuant à la formation de la prochaine génération de spécialistes de la non-prolifération et en diffusant des informations et analyses d'intérêt actuel. Le CNS, attaché au Monterey Institute of International Studies, est la plus grande organisation non gouvernementale des États-Unis consacrée exclusivement à la recherche et à la formation dans le domaine de la non-prolifération.

Organisation – Le CNS est doté d'un personnel à temps complet de plus de 65 spécialistes et de plus de 65 chercheurs adjoints du troisième cycle universitaire, en poste dans ses bureaux de Monterey (Californie), de Washington, (D.C.), et d'Almaty (Kazakhstan). Son conseil consultatif international, où siègent des législateurs américains et russes, d'anciens ambassadeurs, des cadres des Nations unies, des experts de renom dans le domaine de la prolifération et des cadres du secteur privé, se réunit deux fois par an pour examiner le programme et les activités du centre. En outre, le CNS a formé le Monterey Nonproliferation Strategy Group, groupe international d'experts qui se réunit périodiquement pour formuler des recommandations politiques.

Financement – Le CNS, institution d'enseignement sans but lucratif, est doté d'un budget annuel de 6,5 millions de dollars qui bénéficie de l'appui de dons de particuliers, de fondations et d'entreprises privées. Il publie une revue, *The Nonproliferation Review*, qui paraît trois fois par an.

CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

(http://www.csis.org)

Mission – Depuis quatre décennies, le CSIS consacre ses efforts à fournir aux dirigeants du monde entier des aperçus stratégiques sur les problèmes mondiaux actuels et à venir, et à leur proposer des solutions politiques. Il contribue à l'élaboration de politiques nationales

et internationales en produisant des analyses stratégiques, en établissant des réseaux stratégiques, en formulant des solutions de politiques et en préparant les dirigeants d'aujourd'hui et de demain.

Organisation – Le président-directeur général du CSIS est M. John Hamre, ancien vice-ministre de la défense. Le CSIS est en outre guidé par un conseil d'administration présidé par l'ancien sénateur Sam Nunn et ayant pour membres des personnalités éminentes des secteurs public et privé. Le CSIS emploie 190 personnes, dont des chercheurs et des employés administratifs.

Financement – Les contributions de sociétés, de fondations et de particuliers constituent 85 % des ressources nécessaires pour alimenter le budget du CSIS, qui était de 17,5 millions de dollars en 2001. Les 15 % restants proviennent des revenus du fonds de dotation, des contrats passés avec l'État et des ventes de publications.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS

(http://www.cfr.org)

Mission – Fondé en 1921, le Conseil des relations étrangères est une association sans but lucratif, un centre de recherche et une maison d'édition. Il s'emploie à faire en sorte que l'Amérique comprenne mieux le monde. Il contribue en outre par ses travaux à l'élaboration de la politique étrangère des États-Unis. Pour réaliser ces objectifs, il organise des débats et des discussions constructifs, fait le jour sur les grandes questions internationales et publie *Foreign Affairs*, grande revue consacrée à l'analyse des questions mondiales.

Organisation – Le Conseil des relations étrangères est dirigé par un conseil d'administration de 31 membres et par un président-directeur général, Leslie Gelb. Il possède un effectif d'environ 200 personnes, dont quelque 75 attachés de recherche. Il compte environ 4 000 membres qui sont choisis par un processus de nomination et répartis également entre New York, Washington et le reste du pays.

Financement – Le Conseil des relations étrangères est une organisation autonome, exonérée d'impôts, financée par les cotisations et dons de ses membres, des subventions de fondations et de particuliers, des contributions d'entreprises du secteur privé et les recettes de son fonds de dotation. Son budget, pour l'année budgétaire en cours, s'élève à 29,6 millions de dollars.

HERITAGE FOUNDATION

(http://www.heritage.org)

Mission – Fondée en 1973, la Heritage Foundation est un institut de recherche et d'enseignement dont la mission est d'élaborer et de promouvoir des politiques publiques conservatrices fondées sur les principes de la libre entreprise, de la limitation des pouvoirs du gouvernement, des libertés individuelles, des valeurs américaines traditionnelles et d'une défense nationale forte. La Fondation effectue des recherches et formule des solutions, conformément à ses convictions, et les présente au Congrès, au pouvoir exécutif, aux médias et à d'autres parties.

Organisation – Un conseil d'administration de 19 membres dirige les travaux des 185 employés, dont environ 75 experts, dans de multiples domaines intéressant la politique nationale et étrangère. Le président Edwin Feulner supervise les activités quotidiennes.

Financement – La Heritage Foundation, qui a un budget annuel de 28,4 millions de dollars, est soutenue par les contributions de ses membres, parmi lesquels figurent des sociétés privées et plus de 200 000 particuliers répartis dans l'ensemble des États-Unis.

HUDSON INSTITUTE

(http://www.hudson.org)

Mission – Le Hudson Institute, fondé en 1961, mène des recherches indépendantes de haute qualité et s'attache à contribuer au débat sur les politiques publiques. Il fournit des conseils et des orientations pour éclairer les changements de politiques et développe ses idées dans toute la mesure du possible en parallèle avec les travaux de dirigeants des collectivités, des entreprises, des organisations sans but lucratif et des instances gouvernementales. Il s'est fixé pour mission d'être la première source de recherche appliquée des États-Unis dans le domaine de la politique générale afin de contribuer à relever les défis qui se présentent dans ce domaine.

Organisation – En 1984, le Hudson Institute a élargi son champ d'activités en s'adjoignant un personnel de recherche influent et diversifié qui compte aujourd'hui 75 personnes. Il a son siège à Indianapolis (Indiana) et possède un bureau à Washington et des annexes dans l'ensemble des États-Unis. Il est dirigé par son président Herbert London et par deux vice-présidents – l'un à Indianapolis, l'autre à Washington – et ses travaux sont guidés par un conseil d'administration.

Financement – Le Hudson Institute, dont le budget annuel s'élève à 7 millions de dollars, est une organisation sans but lucratif ayant essentiellement pour ressources des contributions de particuliers, de fondations et d'entreprises privées.

NEW AMERICA FOUNDATION

(http://www.newamerica.net)

Mission – Le but de la New America Foundation, établie en janvier 1999, est de permettre à de nouvelles voix de se faire entendre dans le débat public de la nation. Selon une approche de type capital-risque, la New America Foundation investit dans des individus et des idées exceptionnels, qui se situent hors des sentiers battus de la politique classique. La New America Fondation parraine une large gamme de recherches, de publications, de conférences et de manifestions consacrées aux grandes questions d'actualité.

Organisation – La New America Foundation, qui emploie 35 personnes, est une organisation sans but lucratif indépendante et apolitique, qui se consacre à l'étude des politiques publiques. Elle est issue de l'initiative collective d'un groupe intergénérationnel et varié d'intellectuels, de dirigeants d'associations et de chefs d'entreprises. Son conseil d'administration est présidé par James Fallows, et Ted Halstead est le président-directeur général et fondateur de l'organisation.

Financement – Le budget annuel de la New America Foundation est de 3 millions de dollars ; il est alimenté principalement par des dons et contributions de fondations, de sociétés privées et de particuliers, et par le produit de la vente de ses publications.

Annexe 6
Liens de quelques personnalités avec les *Think tanks*[1]

James Baker – Président honoraire du James A. Baker III Institute for Public Policy de l'université Rice (Texas)
Antérieurement – Secrétaire d'État dans le premier gouvernement Bush (1989-1992), ministre des finances et chef du Conseil présidentiel de politique économique (1985-1988).

C. Fred Bergsten – Directeur de l'Institut d'économie internationale (Institute for International Economics)
Antérieurement – Fondation Carnegie pour la paix internationale (1981), ministre adjoint des finances chargé des affaires internationales (1977-1981), attaché supérieur de recherche à la Brookings Institution (1972-1976), directeur des affaires économiques internationales au Conseil national de sécurité (1969-1971), et au Conseil des relations étrangères (1967-1968).

John Bolton – Sous-secrétaire d'État à la maîtrise des armements et à la sécurité internationale
Antérieurement – Vice-président de l'American Enterprise Institute, et secrétaire d'État adjoint aux affaires relatives aux organisations internationales (1989-1993).

Zbigniew Brzezinski – Conseiller au Centre d'études stratégiques et internationales
Antérieurement – Conseiller du président Carter en matière de sécurité nationale (1977-1981).

1. Source : Département d'État, novembre 2002.

Paula Dobriansky – Sous-secrétaire d'État aux affaires mondiales
Antérieurement – Première vice-présidente et directrice du Conseil des relations étrangères (bureau de Washington), directrice associée pour la politique générale et les programmes à l'Agence d'information des États-Unis, directrice pour les affaires européennes et soviétiques au Conseil national de sécurité.

Lee Feinstein – Attaché supérieur de recherche chargé de la politique étrangère des États-Unis et du droit international au Conseil des relations étrangères
Antérieurement – Principal directeur adjoint du personnel de planification de la politique générale au département d'État dans le gouvernement Clinton.

Leslie Gelb – Président du Conseil des relations étrangères
Antérieurement – Attaché supérieur de recherche à la Fondation Carnegie (1980-1981), secrétaire d'État adjoint aux affaires politico-militaires (1977-1979), attaché supérieur de recherche à la Brookings Institution (1969-1973), directeur de la politique et de la planification au département d'État des États-Unis (1967-1969).

Morton Halperin – Attaché supérieur de recherche et directeur de la politique étrangère des États-Unis et du Centre pour la démocratie et l'économie de marché au Conseil des relations étrangères
Antérieurement – Directeur du personnel de planification de la politique au département d'État (1998-2001), principal vice-président de la Century Foundation/Twentieth Century Fund (1997-1998), assistant spécial auprès du président et directeur principal chargé de la démocratie au Conseil national de sécurité (1994-1996), associé de haut rang à la Fondation Carnegie (1992-1994), attaché supérieur de recherche à la Brookings Institution (1969-1973), et vice-ministre adjoint de la défense pour les affaires relatives à la sécurité internationale (1967-1969).

Richard Holbrooke – Membre du Conseil des affaires étrangères
Antérieurement – Sous-secrétaire d'État aux affaires européennes (1994-1996), envoyé spécial du président Clinton en Bosnie et au Kosovo, sous-secrétaire d'État du président Carter pour les affaires de l'Asie de l'Est et du Pacifique (1977-1981), et rédacteur en chef de la revue trimestrielle *Foreign Policy* que publie la Fondation Carnegie (1972-1976).

Kim Holmes – Secrétaire d'État adjoint désigné aux affaires relatives aux organisations internationales
Antérieurement – Vice-président de la Heritage Foundation, attaché supérieur de recherche à l'institut d'analyse de la politique étrangère de la Fletcher School.

Martin Indyk – Directeur du centre Saban pour la politique à l'égard du Moyen-Orient (Brookings Institution)
Antérieurement – Secrétaire d'État adjoint aux affaires proche-orientales (1997-2000).

James Kelly – Secrétaire d'État adjoint pour les affaires relatives à l'Asie de l'Est et au Pacifique
Antérieurement – Président du Forum Pacifique au Centre d'études stratégiques et internationales à Honolulu, assistant spécial du président Reagan pour les affaires relatives à la sécurité nationale et directeur principal chargé des affaires asiatiques au Conseil national de sécurité (1986-1989), vice-ministre adjoint de la défense pour les affaires relatives à la sécurité internationale (Asie de l'Est et du Pacifique).

Zalmay Khalilzad – Envoyé spécial du président Bush pour l'Afghanistan et assistant spécial pour l'Asie du Sud-Ouest, le Proche-Orient et l'Afrique du Nord au Conseil national de sécurité
Antérieurement – Directeur du programme stratégie, doctrine et structure des forces pour le Project Air Force de la RAND (1993-1999) ; vice-ministre adjoint de la défense pour la politique générale et la planification (1991-1992), politologue de haut rang à la RAND (1991-1992), conseiller spécial du sous-secrétaire d'État chargé des affaires politiques relatives à la guerre irano-irakienne et à la guerre des Soviétiques en Afghanistan (1985-1989).

Henry Kissinger – Secrétaire d'État (1973-1977) et assistant du président pour les affaires relatives à la sécurité nationale dans les gouvernements Nixon et Ford (1969-1975), directeur d'études au programme relatif aux armes nucléaires et à la politique étrangère du Conseil des affaires étrangères (1955-1956).

Lawrence Korb – Attaché supérieur de recherche et directeur des études sur la sécurité nationale au Conseil des affaires étrangères
Antérieurement – Ministre adjoint de la défense (1981-1985).

Jessica Matthews – Présidente de la Fondation Carnegie pour la paix internationale
Antérieurement – Attachée supérieure de recherche au Conseil des affaires étrangères et directrice de son programme à Washington (1993-1997), sous-secrétaire d'État adjointe aux affaires mondiales (1993), vice-présidente fondatrice et directrice de la recherche au World Resources Institute (1982-1993), et directrice du Bureau des questions internationales au Conseil national de sécurité (1977-1979).

Richard Perle – Attaché de recherche à l'American Enterprise Institute, président du Defense Policy Board au ministère de la Défense
Antérieurement – Ministre adjoint de la défense pour la politique relative à la sécurité internationale (1981-1987).

Peter Rodman – Vice-ministre de la défense pour les affaires internationales de sécurité
Antérieurement – Directeur des programmes relatifs à la sécurité nationale au Nixon Center (1995-2001), assistant spécial du président pour les affaires de sécurité nationale et membre du Conseil de sécurité nationale (1987-1990), directeur du personnel de planification de la politique du département d'État (1984-1986).

George Shultz – Titulaire de la chaire Thomas et Susan Ford à la Hoover Institution
Antérieurement – Secrétaire d'État dans le gouvernement Reagan (1982-1989), chef du Conseil consultatif du président Reagan pour la politique économique (1981-1982), ministre des finances (1972-1974), ministre du travail dans le gouvernement Nixon (1969-1970).

Richard Solomon – Président de l'Institut des États-Unis pour la paix
Antérieurement – Secrétaire d'État adjoint pour les affaires relatives à l'Asie de l'Est et au Pacifique (1989-1992), directeur de la politique et de la planification au département d'État (1986-1989), membre du Conseil national de sécurité (1971-1976).

Helmut Sonnenfeldt – Directeur du Conseil atlantique des États-Unis et chercheur invité à la Brookings Institution
Antérieurement – Conseiller du département d'État (1974-1977), membre de haut rang au Conseil national de sécurité dans le gouvernement Nixon (1969-1974).

Gene Sperling – Attaché supérieur de recherche pour la politique économique et directeur du Centre sur l'éducation universelle au Conseil des affaires étrangères
Antérieurement – Conseiller économique du président Clinton et chef du Conseil économique national (1996-2000).

James Steinberg – Vice-président et directeur des études sur la politique étrangère à la Brookings Institution
Antérieurement – Conseiller adjoint en matière de sécurité nationale dans le gouvernement Clinton (1996-2000), directeur de la politique et de la planification au département d'État (1994-1996), et analyste de haut rang à la RAND (1989-1993).

Strobe Talbott – Président de la Brookings Institution
Antérieurement – Secrétaire d'État adjoint dans le gouvernement Clinton (1994-2001), assistant spécial du président et directeur principal pour les affaires relatives au Proche-Orient et à l'Asie du Sud au Conseil national de sécurité (1993-1995).

Annexe 7
Chute de la Grande Babylone
Apocalypse de Jean, XVIII

1. Après cela, je vis un autre ange qui descendait du ciel, ayant une grande puissance, et la terre fut éclairée de sa gloire.
2. Il cria de toute sa force en disant : « Elle est tombée, elle est tombée, la Grande Babylone, et elle est devenue la demeure des démons et la retraite de tout esprit impur, et de tout oiseau impur et qui donne de l'horreur.
3. Parce que toutes les nations ont bu du vin de la colère de sa prostitution, et les rois de la terre se sont corrompus avec elle, et les marchands de la terre se sont enrichis de l'excès de son luxe ».
4. J'entendis aussi une autre voix du ciel qui dit : « Sortez de Babylone, mon peuple, de peur que vous n'ayez part à ses péchés et que vous ne soyez enveloppés dans ses plaies,
5. parce que ses péchés l'ont suivie jusqu'au ciel et Dieu s'est ressouvenu de ses iniquités.
6. Rendez-lui comme elle vous a rendu. Rendez-lui au double selon ses œuvres. Faites-la boire deux fois autant dans le même calice où elle vous a donné à boire.
7. Multipliez ses tourments, et ses douleurs à proportion de ce qu'elle s'est élevée dans son orgueil et de ce qu'elle s'est plongée dans les délices, car elle dit en son cœur : « Je suis reine, je ne suis point veuve, et je ne serai point dans le deuil ».
8. C'est pourquoi ses plaies, la mort, le deuil et la famine viendront en un même jour, et elle sera brûlée par le feu parce que c'est le Seigneur puissant qui la jugera.
9. Les rois de la terre qui se sont corrompus avec elle, et qui ont vécu avec elle dans les délices, pleureront sur elle et se frapperont la poitrine en voyant la fumée de son embrasement.
10. Ils se tiendront loin d'elle dans la crainte de ses tourments en disant : « Malheur, malheur ! Babylone, grande ville, ville puissante, ta condamnation est venue en un moment. »

11. Et les marchands de la terre pleureront et gémiront sur elle parce que personne n'achètera plus leurs marchandises.
12. Ces marchandises d'or et d'argent, de pierreries, de perles, de fin lin, de pourpre, de soie, d'écarlate, de toute sorte de bois odoriférant, et de meubles d'ivoire, de pierres précieuses, d'airain, de fer et de marbre,
13. de cinnamome, de senteurs, de parfums, d'encens, de vin, d'huile, de fleur de farine, de blé, de bêtes de charge, de brebis, de chevaux, de chariots, de corps et d'âmes d'hommes,
14. les fruits qui faisaient tes délices t'ont quittée, toute délicatesse et toute magnificence est perdue pour toi, et tu ne les trouveras plus jamais.
15. Ceux qui lui vendaient ces marchandises et qui s'en sont enrichis s'éloigneront d'elle dans la crainte de ses tourments. Ils en pleureront et ils en gémiront.
16. Ils diront : « Malheur, malheur ! Cette grande ville qui était vêtue de fin lin, de pourpre et d'écarlate, parée d'or, de pierreries et de perles.
17. Elle a perdu en un moment ses grandes richesses, et tous les pilotes, ceux qui font voyage sur la mer, les mariniers, et tous ceux qui sont employés sur les vaisseaux, se sont arrêtés loin d'elle
18. et se sont écriés en voyant la fumée de son embrasement, et ils ont dit : « Quelle ville a jamais égalé cette grande ville ! »
19. Ils se sont couverts la tête de poussière et ils ont jeté des cris mêlés de larmes et de sanglots en disant : « Malheur, malheur ! Cette grande ville qui a enrichi de son abondance tous ceux qui avaient des vaisseaux sur la mer, a été ruinée en un moment.
20. Ciel, réjouissez-vous sur elle, et vous, saints apôtres et prophètes, parce que Dieu vous a vengés d'elle ».
21. Alors un ange fort leva en haut une pierre comme une grande meule et la jeta dans la mer en disant : « Babylone, cette grande ville, sera ainsi précipitée, et elle ne se trouvera plus ».
22. Et la voix des joueurs de harpe, des musiciens, des joueurs de flûtes et de trompettes ne s'entendra plus en toi. Nul artisan, nul métier ne se trouvera plus en toi, et le bruit de la meule ne s'y entendra plus.
23. Et la lumière des lampes ne luira plus en toi, et la voix de l'époux et de l'épouse ne s'y entendra plus car tes marchands étaient des princes de la terre, et toutes les nations ont été séduites par tes enchantements.
24. Et on a trouvé dans cette ville le sang des prophètes et des saints, et de tous ceux qui ont été tués sur la terre.

Annexe 8
Chronologie détaillée

Mai 2001

1er : Discours du président George W. Bush sur la sécurité nationale, dans lequel il précise sa vision stratégique. Il réitère son engagement en faveur du projet de *Missile Defense*, et son intention de se retirer du traité ABM.

Juin 2001

6 : Changement de majorité au Sénat américain à la suite de la défection fin mai du sénateur républicain du Vermont Jim Jeffords. En devenant majoritaires (50+1 contre 49), les Démocrates prennent la tête des commissions du Sénat.

Juillet 2001

L'administration Bush poursuit une politique extérieure unilatérale qui tend à l'isoler sur la scène internationale. Ses partenaires voient d'un œil méfiant ses diverses initiatives, notamment son refus de se soumettre à certains engagement internationaux en matière de contrôle des armements (21/07 : refus de réglementation du commerce des armes légères par l'ONU ; 25/07 : rejet du renforcement des mesures concernant la Convention de 1972 sur les armes biologiques) ou son refus de signer le protocole de Kyoto sur la réduction des gaz à effet de serre.

5 : Reconduction du *Iran Libya Sanction Act* (ILSA) par le Sénat. Les sanctions frappant l'Iran et la Libye sont ainsi reconduites pour cinq ans.

22 : Rencontre Bush-Poutine à Gênes (Italie). Les deux présidents annoncent leur volonté d'engager des négociations afin de parvenir à un accord sur les systèmes de dissuasion offensive et défensive.

Septembre 2001

11 : Deux avions s'écrasent sur le World Trade Center à New York, et un troisième sur une aile du Pentagone à Washington. Ces attentats terroristes font près de 3000 victimes et marquent la fin de la croyance en « l'inviolabilité » du territoire américain.

12 : Pour la première fois depuis la création de l'OTAN, l'article V du traité de Washington, qui prévoit le ralliement de tous les membres de l'alliance en cas d'attaque sur l'un de ses membres, est activé. Le 9 octobre, des moyens de l'Alliance sont déployés en vertu de l'article V.

14 : Le Sénat américain vote une résolution autorisant le président à « user de toute la force nécessaire et appropriée » dans le cadre des représailles contre les responsables des attentats du 11 septembre. Dès lors, 50 000 réservistes des forces armées sont mobilisés.

18 : Pour la première fois, un général américain remet officiellement en cause le concept de « zéro mort ». Le Commandant suprême des forces alliées en Europe, le général Joseph Ralston, prédit d'inévitables pertes humaines en cas de représailles.

Octobre 2001

7 : Début des frappes américaines et britanniques en Afghanistan contre le réseau Al-Qaida d'Oussama ben Laden et le régime des Talibans, accusés de complicité en matière de terrorisme. Ces opérations reçoivent le soutien de l'ensemble de la communauté internationale à l'exception de l'Irak et de l'Iran. Elles suscitent également des émeutes violentes en Palestine (notamment sur la Bande de Gaza) et dans les zones Pachtounes du Pakistan.

26 : Malgré la volonté de l'administration Bush de présenter ses mesures anti-terroristes comme un « compromis », leur réunion au sein d'une loi limitant les libertés publiques a soulevé d'importantes critiques de la part des défenseurs des droits de l'homme.

Novembre 2001

13-15 : Rencontre Bush-Poutine à Crawford, au Texas. Tous deux annoncent une réduction unilatérale de leurs armes nucléaires sans pour autant faire état de la ratification du traité START II ou d'éventuelles discussions en faveur de l'élaboration de START III.

Décembre 2001

2 : La faillite d'ENRON, le géant du courtage en énergie, soulève un vent de scandale aux États-Unis.

13 : Les États-Unis annoncent leur intention de se retirer unilatéralement du traité ABM sous six mois. Il s'agit de la première dénonciation d'un traité relatif au contrôle des armements depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

Janvier 2002

29 : Discours annuel sur « l'état de l'Union » du président George W. Bush.

31-4 février : Pour la première fois de son histoire, le Forum économique mondial a quitté Davos (Suisse) pour se dérouler à New York en guise de solidarité avec la ville après les attentats du 11 septembre.

Février 2002

14 : Le président George W. Bush propose une solution de rechange au protocole de Kyoto, en présentant deux nouvelles initiatives environnementales visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre.

17-22 : Tournée de George W. Bush en Asie (successivement au Japon, en Corée du Sud et en Chine). Après avoir réaffirmé son soutien au Japon et à la Corée du Sud tout en appelant au retour du dialogue avec le régime de Pyongyang, George W. Bush s'est rendu à Pékin, qu'il a félicité pour sa coopération dans la lutte contre le terrorisme. Toutefois, aucun accord n'a pu être trouvé avec le président chinois en matière de lutte contre la prolifération.

Le *New York Times* révèle que le « Bureau d'influence stratégique », créé par le Pentagone peu après les attentats du 11 septembre, serait destiné à servir d'organe de propagande et de manipulation des médias étrangers de pays amis ou ennemis. Cette accusation de désinformation, niée par l'Administration Bush, accentue cependant le froid jeté dans les relations entre les États-Unis et leurs alliés, en particulier européens.

Mars 2002

Tournée de Dick Cheney dans 12 capitales du Moyen-Orient.

Avril 2002

Tournée de Colin Powell au Moyen-Orient.

Juillet 2002

9 : Création du Corporate Fraud Task Force, pour lutter contre la fraude dans le domaine financier.

17 : George W. Bush et le président Kwasniewski (Pologne) donnent une conférence de presse conjointe à Washington.

Août 2002

13 : George W. Bush participe à un forum économique à Waco, Texas.

Septembre 2002

7 : George W. Bush et Tony Blair se rencontrent à Camp David pour discuter la situation en Irak.

10 : Tom Ridge et John Ashcroft annoncent une hausse de l'alerte terroriste, du fait de l'environnement international.

14 : Silvio Berlusconi se rend à Camp David pour y rencontrer George W. Bush.

16 : Naji Sabri, ministre des Affaires étrangères irakien, annonce que son pays permettra le retour des inspecteurs sans conditions. Au Pakistan, 5 membres d'Al-Qaida sont capturés. Aux États-Unis, les autorités arrêtent 6 hommes qu'ils croient être d'Al-Qaida.

17 : Publication de la National Security Strategy, qui redéfinit les orientations de Washington en matière de politique étrangère.

Octobre 2002

12 : Attentat dans une boîte de nuit à Bali ; 202 personnes sont tuées dans ce qui est immédiatement perçu comme une attaque terroriste.

16 : George W. Bush signe une résolution accordée par le Congrès qui permet l'utilisation de la force contre l'Irak si cela est nécessaire.

Novembre 2002

5 : Les Républicains remportent les élections mi-mandat, et contrôlent les deux chambres du Congrès.

8 : Le Conseil de sécurité de l'ONU signe la Résolution 1441. Si l'Irak ne détruit ni ne déclare ses armes, Bagdad devra s'attendre à de graves conséquences.

23 : George W. Bush accueille favorablement les nouvelles candidatures à l'entrée à l'OTAN.

25 : George W. Bush signe le *Homeland Security Act*, qui officialise la création du département de la Sécurité intérieure pour : regrouper les informations sur les groupes terroristes, intensifier les efforts contre le terrorisme nucléaire et chimique, encourager la recherche et les nouvelles technologies, et préparer une réponse aux attaques futures.

Décembre 2002

13 : George W. Bush demande que les militaires reçoivent le vaccin contre la variole. Les scientifiques américains produisent des vaccins pouvant être administrés à toute la population des États-Unis, pour parer à de nouvelles attaques terroristes.

Janvier 2003

11 : Le budget du président Bush demande une augmentation destinée à arrêter la fraude des entreprises. Le budget de 2004 sera de 73 % supérieur à celui de 2002, pour donner à l'agence le pouvoir d'embaucher des comptables, des avocats, et des examinateurs.

24 : Tom Ridge est nommé secrétaire de la Sécurité intérieure.

31 : George W. Bush et Tony Blair se rencontrent à nouveau aux États-Unis pour aborder le cas irakien.

Février 2003

1 : La navette spatiale *Columbia* explose au-dessus du Texas. Les 7 passagers sont tués.

5 : Colin Powell apporte au Conseil de sécurité de l'ONU les preuves américaines de la culpabilité de l'Irak dans la possession d'armes de destruction massive et le soutien des groupes terroristes.

7 : Le niveau d'alerte terroriste est à nouveau revu à la hausse.

27 : Après la fin du Hajj, John Ashcroft et Tom Ridge estiment que le niveau d'alerte peut à nouveau être réduit.

Mars 2003

1 : Les autorités américaines et pakistanaises arrêtent Khaled Cheikh Mohammed, suspecté d'être le cerveau des attentats du 11 septembre.

16 : George W. Bush, Tony Blair et Jose Maria Aznar se rencontrent aux Açores.

17 : George W. Bush annonce que Saddam Hussein doit quitter l'Irak sous 48 heures sans quoi Washington engagera une action militaire.

18 : Après l'annonce de George W. Bush, Tom Ridge et John Ashcroft s'attendent à des représailles, notamment des attaques terroristes.

19 : Fin de l'ultimatum américain, et début de la campagne militaire en Irak.

Avril 2003

26 : À 78 ans, l'ancien acteur Charlton Heston est remplacé par Kayne Robinson à la tête de la NRA (*National Riffle Association*).

Mai 2003

1 : Discours de George W. Bush annonçant la fin des hostilités en Irak, six semaines après le début de la campagne militaire.

5 : Début du sommet du G8 par une réunion des ministres de la Justice et de l'Intérieur, avec à l'ordre du jour la question de la coopération en matière de lutte contre le terrorisme.

12 : Triple attentat contre des intérêts occidentaux à Riyad (Arabie saoudite), la veille de la visite officielle de Colin Powell.

Juin 2003

4 : Lancement officiel de la « Feuille de route » à l'occasion du sommet d'Aqaba (Jordanie).

28 : Courte tournée de Condoleezza Rice au Proche-Orient, et rencontre avec les responsables israéliens et palestiniens.

Juillet 2003

2 : Les États-Unis suspendent leur aide militaire à 35 pays, en représailles à leur soutien à la Cour pénale internationale (CPI).

Août 2003

5 : Un attentat à l'hôtel Marriott à Jakarta (Indonésie) fait 16 victimes.

10 : L'acteur américain d'origine autrichienne Arnold Schwarzenegger annonce officiellement sa candidature au poste de gouverneur de Californie. Le élections, prévues pour l'automne 2003, seront finalement reportées à 2004.

14-16 : La panne d'électricité la plus importante de l'histoire américaine paralyse le nord-est du pays, dont la plupart des grandes villes, ainsi qu'une partie du Canada, plongeant plus de 50 millions de personnes dans l'obscurité pendant 29 heures.

19 : Un attentat au siège des Nations Unies à Bagdad fait 19 victimes, dont le chef de la mission, Sergio Vieira de Mello.

29 : Un attentat dans la ville sainte de Nadjaf (Irak) fait plus de 80 victimes, dont le chef religieux chiite Mohammed Bakr al Hakim.

Septembre 2003

6 : Le premier ministre palestinien, Mahmoud Abbas, démissionne et Arafat nomme Ahmed Qorei, qui est investi comme nouveau premier ministre le 5 octobre.

7 : Allocution télévisée de George W. Bush. Le président américain demande un soutien des Nations Unies dans la gestion de l'Irak post-Saddam Hussein, et demande au Congrès 87 milliards de dollars pour renforcer la sécurité en Irak et en Afghanistan.

11 : Deuxième anniversaire des attentats de New York et Washington, et trentième anniversaire du renversement du gouvernement de Salvador Allende au Chili, avec la complicité de la CIA.

12 : Colin Powell se rend à Genève pour aborder le sujet de l'Irak avec les membres permanents du Conseil de sécurité, puis au Koweït et en Irak où il rencontre les membres du conseil intérimaire irakien.

14 : Échec des pourparlers de l'OMC à Cancún.

23 : Ouverture de la session de l'Assemblée générale des Nations Unies. George W. Bush fait un discours devant les représentants des autres nations, et rencontre Jacques Chirac, avant de s'entretenir le lendemain avec Gerhardt Shröeder.

Octobre 2003

2 : Devant le Congrès, David Kay, chef du Iraq Survey Group met en doute l'existence de stocks d'armes de destruction massive en Irak.

16 : Le conseil de sécurité légitime à l'unanimité l'occupation américaine en Irak.

16 : Colin Powell se rend en Thaïlande pour le Asia-Pacific Economic Cooperation forum, au Kenya, puis à Madrid pour le International Conference for the Reconstruction of Iraq en vue de lever des fonds pour la reconstruction de l'Irak.

26 : L'hôtel où loge Paul Wolfowitz à Bagdad est frappé par des tirs de roquettes, mais le secrétaire adjoint de la défense n'est pas blessé.

Novembre 2003

Colin Powell rencontre ses homologues européens à Bruxelles avant de rejoindre le président Bush pour sa visite d'État en Angleterre.

3 : Colin Powell se rend au Panama pour fêter le centenaire de l'indépendance, puis au Nicaragua et au Honduras.

15 : Attentats terroristes auprès des synagogues à Istanbul (20 morts), le 20 : attentats terroristes auprès des intérêts britanniques à Istanbul (26 morts).

19 : George W. Bush est accueilli au Royaume-Uni par Tony Blair, la reine Élisabeth et des manifestations en masse qui justifient des mesures de sécurité sans précédant.

27 : Lors du *Thanksgiving*, George W. Bush s'arrête à Bagdad pendant quelques heures pour saluer les troupes américaines, sans en avoir averti la presse auparavant.

Décembre 2003

1er : Yossi Bellin et Yasser Abed Rabbo concluent les accords de Genève, qui prévoient une résolution du conflit israélo-palestinien. Les accords sont condamnés par Sharon et Arafat, mais salués par M. Powell qui rencontre les deux anciens ministres.

1er : Colin Powell assiste à une réunion de l'OSCE à Maastricht. Ensuite il se rend dans le Maghreb avant d'assister à une réunion ministérielle de l'OTAN à Bruxelles.

4 : Donald Rumsfeld se rend en Afghanistan et en Irak où il s'adresse au peuple irakien.

13 : Arrestation de Saddam Hussein par les forces spéciales américaines en Irak.

14 : Pervez Musharraf échappe à deux tentatives d'assassinat.

15 : L'ancien secrétaire d'État James A. Baker se rend en Europe pour demander la renonciation des dettes extérieures du régime de Saddam Hussein.

19 : À la suite des négociations avec le Royaume-Uni et les États-Unis, Muhammar Kaddafi renonce aux programmes d'armes de destruction massive.

26 : Un séisme majeur en Iran entraîne la mort d'environ 30 000 personnes.

Janvier 2004

4 : À Kaboul, 500 délégués afghans se réunissent et approuvent le projet de constitution.

12 : Bush et Powell se rendent au Mexique, à Monterrey, où ils assistent à la réunion Summit of the Americas avec les chefs d'État de la région.

19 : Début des primaires démocrates, avec le scrutin de l'Iowa, remporté par le sénateur du Massachusetts, John Kerry.

20 : George W. Bush prononce son discours sur l'état de l'Union, en soulignant la pertinence de l'intervention américaine en Irak et de la guerre contre le terrorisme.

23 : David Kay démissionne de ses fonctions auprès du Iraq Survey Group en remettant en cause l'existence des armes de destruction massive en Irak.

24 : Dick Cheney se rend en Europe, notamment au World Economic Forum à Davos, et rencontre le pape à Rome pour défendre l'engagement américain en Irak.

24 : Colin Powell se rend en Géorgie et en Russie pour rencontrer Vladimir Poutine.

26 : John Ashcroft défend la politique de l'administration à Vienne (Autriche).

Février 2004

7 : Donald Rumsfeld se rend à Munich pour une réunion sur l'OTAN et la politique européenne de sécurité.

29 : Face à une rébellion armée, le président haïtien Jean-Bertrand Aristide démissionne et s'enfuit en Afrique. Des *marines* américains et des troupes françaises maintiennent l'ordre en Haïti.

Mars 2004

2 : « Super Tuesday », qui porte John Kerry comme représentant du parti démocrate pour affronter George W. Bush lors des élections présidentielles de novembre 2004.

8 : Le conseil intérimaire irakien approuve le projet de constitution.

11 : Une série d'attentats à Madrid, attribuée aux groupes terroristes islamistes, fait plus de 200 victimes. Il s'agit de l'attentat le plus meurtrier en Europe depuis celui de Lockerbie.

14 : Le PSOE (parti socialiste) remporte les élections générales en Espagne, trois jours après les attentats de Madrid. Le nouveau premier ministre, José Luis Zapatero, se démarque de son prédécesseur José Maria Aznar, et annonce que les troupes espagnoles quitteront l'Irak avant le 30 juin 2004, date choisie pour le transfert du pouvoir vers une autorité irakienne.

14 : Vladimir Poutine est réélu président de la Russie avec plus de 70 % du suffrage.

17 : Colin Powell se rend en Inde, au Pakistan, en Afghanistan et en Irak où il rencontre des dirigeants du conseil intérimaire irakien.

20 : À l'occasion du premier anniversaire du déclenchement de la guerre en Irak, de nombreuses manifestations anti-guerre sont organisées dans le monde entier.

22 : L'armée israélienne tue le chef spirituel du Hamas, le cheikh Ahmed Yassine, lors d'un raid à Gaza.

29 : Nouvelle vague d'élargissement de l'OTAN avec l'entrée de sept nouveaux membres. L'Alliance compte désormais 26 États membres, dont 24 en Europe.

31 : Quatre civils américains sont tués, brûlés, exhibés et pendus à Falloujah (Irak), provoquant l'émoi des dirigeants américains. Cette date marque le point de départ d'une recrudescence de la violence en Irak.

Avril 2004

12 : Visite de Dick Cheney au Japon et en Chine. Le vice-président américain s'efforce de soutenir Tokyo, qui accepte de maintenir ses 1 500 hommes présents en Irak.

13 : Dans une conférence de presse à Washington, George W. Bush rappelle que la date du 30 juin 2004 sera respectée, et évoque 10 000 hommes supplémentaires comme renforts de troupes en Irak.

14 : George W. Bush reçoit le premier ministre israélien Ariel Sharon à Washington, et se rallie à son retrait unilatéral de certaines colonies dans la bande de Gaza.

Mai 2004

10 : Consécutivement au scandale des photos montrant les sévices subis par les prisonniers irakiens dans la prison d'Abou Graib, la cote de popularité de George W. Bush baisse subitement.

12 : Le citoyen américain Nicholas Berg est exécuté devant une caméra amateur, et les images sont partiellement diffusées dans le monde entier.

13 : Donald Rumsfeld effectue une visite éclair en Irak et se rend à la prison d'Abou Graib.

17 : Le chef de l'Exécutif irakien, Abdel Zahra Osmane Mohammad, est tué dans un attentat à la voiture piégée à Bagdad.

Juin 2004

5 : Mort de l'ancien président américain Ronald Reagan. Arrivée de George W. Bush à Paris, dans le cadre des festivités pour le soixantième anniversaire du débarquement sur les plages normandes.

6 : Célébration du soixantième anniversaire du débarquement.

13 : Fin du sommet du G8 à Sea Island, Georgie, États-Unis.

22 : Publication des Mémoires de l'ancien président Bill Clinton.

28 : Les États-Unis et les membres de la coalition en Irak transmettent la souveraineté deux jours tôt au gouvernement intérimaire irakien.

30 : Saddam Hussein et onze de ses collaborateurs sont placés sous la responsabilités du nouveau gouvernement irakien.

Juillet 2004

4 : Un rapport du Sénat conclut que les États-Unis et les membres de la coalition sont partis en guerre contre l'Irak sur la base de renseignements erronés.

22 : Le Congrès qualifie la situation au Darfour (Soudan) de génocide.

30 : Le secrétaire d'État Colin Powell rencontre le président irakien Al Yawer à Bagdad et promet un soutien américain pour rétablir la démocratie et les droits de l'homme en Irak.

Août 2004

20 : Prise d'otages des journalistes français Christian Chesnot et Georges Malbrunot.

26 : George W. Bush célèbre l'anniversaire du droit de vote pour les femmes américaines.

Septembre 2004

16 : Deux civils américains, Jack Hensley et Eugene Armstrong, et un britannique, Kenneth Bigley, sont retenus en otage en Irak.

21 : Un des otages américains, Eugene Armstrong est décapité devant une caméra amateur, le vidéo est montré sur Internet. Le deuxième américain est retrouvé décapité quelques jours plus tard.

24 : George W. Bush demande au Département d'État d'enlever l'Irak de la liste des États soutenant le terrorisme.

30 : Le premier débat présidentiel Bush-Kerry a lieu à Coral Gables en Floride. Il traite essentiellement de politique étrangère, principalement la guerre en Irak. Les médias donnent dans l'ensemble Kerry vainqueur du débat.

Octobre 2004

4 : Donald Rumsfeld, dans un discours au Council on Foreign Relations à New York, affirme qu'il ne voit pas de lien solide entre le régime de Saddam Hussein et Al-Qaida.

5 : Débat opposant le vice-président Dick Cheney et le sénateur John Edwards.

7 : Powell dit dans une entrevue que Saddam Hussein a maintenu son intention et sa capacité de produire des armes illicites, même si le rapport sur les armes de destruction massive en Irak conclut qu'aucune arme n'a été trouvé et que ces programmes ont été abandonné.

8 : Deuxième débat présidentiel à St. Louis, dans le Missouri, devant un public d'indécis.

9 : Premières élections démocratiques en Afghanistan.

13 : Le troisième et dernier débat présidentiel a lieu à Tempe, en Arizona. Il porte principalement sur les questions intérieures et économiques, la sécurité, et la couverture sociale.

Novembre 2004

2 : George W. Bush est réélu président des États-Unis.

10 : John Ashcroft démissionne de son poste d'*Attorney General* ; Alberto Gonzales, conseiller juridique du président Bush, le remplace.

12 : Visite de Tony Blair à Washington. Lors de la conférence de presse finale, George W. Bush annonce que la priorité de son administration en matière de politique étrangère sera le partenariat transatlantique.

15 : Démission de Colin Powell du Département d'État. Condoleezza Rice le remplace et Stephen Hadley, son ancien adjoint, prend la tête du *National Security Council*.

30 : Démission de Tom Ridge, secrétaire à la Sécurité intérieure ; Bernard Kerik, chef de la police de New York, le remplace.

Décembre 2004

2 : Démission de John Danforth, ambassadeur des États-Unis à l'ONU.

3 : Le parlement ukrainien demande au président Leonid Koutchma le retrait des 1600 hommes stationnés en Irak.

Bibliographie

ALEXANDER, John B. *Future War*, New York, Thomas Dunne Books, 1999.

ALEXANDER, Yonah (dir.), *Combating Terrorism : Strategies of Ten Countries*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2002.

ANDRÉANI, Jacques, *L'Amérique et nous*, Paris, Odile Jacob, 2001.

ARIÈS, Paul, *Les fils de McDo : la McDonalisation du monde*, Paris, L'Harmattan, 1997.

ARISTOTE, *La politique*, Paris, Hermann, 1996.

ARON, Raymond, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1962.

ARON, Raymond, *République impériale : les États-Unis et le monde, 1945-1972*, Paris, Calmann-Lévy, 1973.

ARQUILLA, John et David RONFELDT (dir.), *Networks and Netwars : The Future of Terror, Crime, and Militancy*, Washington, Rand, 2001.

BACEVICH, Andrew J., *American Empire : The realities and Consequences of US Diplomacy*, Cambridge, Harvard University Press, 2002.

BADIE, Bertrand et Marie-Claude SMOUTS, *Le retournement du monde : sociologie des relations internationales*, 3e édition, Paris, Presses de Sciences Po/Dalloz, 1999.

BAER, Robert, *Or noir et Maison Blanche : Comment l'Amérique a vendu son âme pour le pétrole saoudien*, Paris, JC Lattès, 2003.

BAILEY, Kathleen C., *Doomsday Weapons in the Hands of Many*, Chicago, University of Illinois Press, 1991.

BALENCIE, Jean-Marc et Arnaud de LA GRANGE (dir.), *Mondes Rebelles : Guerres civiles et violences politiques*, Paris, Michalon, 1999.

BALIBAR, Étienne, *L'Europe, l'Amérique, la guerre*, Paris, La Découverte, 2003.

BARBER, Benjamin, *Djihad versus McWorld*, Paris, Hachette, 1996.

BARBER, Benjamin, *L'empire de la peur : terrorisme, guerre, démocratie*, Paris, Fayard, 2003.

BASLEZ, Marie-Françoise, *L'Étranger dans la Grèce Antique*, Paris, « collection Réalia », Les Belles-Lettres, 1984.

BAUER, Alain et Xavier RAUFER, *La guerre ne fait que commencer*, Paris, JC Lattès, 2002.

BEALE, Howard K., *Theodore Roosevelt and the Rise of American to World Power*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1989.

BEAUD, Michel, *Le basculement du monde*, Paris, La Découverte, 2000.

BEHR, Edward, *Une Amérique qui fait peur*, Paris, Plon, 1995.

BELTRAN, Jacques, *Irak et Serbie : les sanctions économiques au cœur du débat transatlantique*, Les notes de l'IFRI, n° 20, 2000.

BENASAYAG, Miguel et Diego SZTULWARK, *Du contre-pouvoir*, Paris, La Découverte, 2002.

BENNETT, William J., *Why We Fight : Moral Clarity and the War on Terrorism*, New York, Doubleday, 2002.

BERGEN, Peter L., *Holy War Inc.*, New York, The Free Press, 2001.

BERKOWITZ, Bruce, *The New Face of War*, New York, The Free Press, 2003.

BETTS, Richard (dir.), *Conflict After the Cold War : Arguments on Causes of War and Peace*, New York, MacMillan, 1994.

BIARNÈS, Pierre, *Les États-Unis et le reste du monde : les chemins de la haine*, Paris, L'Harmattan, 2002.

BIARNÈS, Pierre, *Pour l'empire du monde : les Américains aux frontières de la Russie et de la Chine*, Paris, Ellipses, 2003.

BLANC, Florent, *Ben Laden et l'Amérique*, Paris, Bayard, 2001.

BLIX, Hans, *Les armes introuvables*, Paris, Fayard, 2004.

BLUM, Wiliam, *L'État voyou*, Paris, Parangon, 2002.

BODANSKY, Yossef, *Bin Laden, the Man Who Declared War on America*, New York, Prima, 1999.

BODY-GENDROT, Sophie, *La Société américaine après le 11 septembre*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

BONIFACE, Pascal, *La volonté d'impuissance*, Paris, Seuil, 1996.

BONIFACE, Pascal, *Guide du savoir nuire à l'usage des dictateurs*, Paris, Michalon, 2000.

BONIFACE, Pascal (dir.), *Les leçons du 11 septembre*, Paris, PUF, 2001.

BONIFACE, Pascal (dir.), *Le 11 septembre : un an après*, Paris, IRIS/PUF, 2002.

BONIFACE, Pascal (dir.), *L'année stratégique 2004*, Paris, L'Étudiant, 2003.

BONIFACE, Pascal, *La France contre l'empire*, Paris, Robert Laffont, 2003.

BONIFACE, Pascal (dir.), *L'année stratégique 2005*, Paris, Armand Colin, 2004.

BOULET-GERCOURT, Philippe, *La machine Bush*, Paris, Grasset, 2004.

BOUTHOUL, Gaston, *La Paix*, Que sais-je ?, Paris, PUF, 1974.

BOWDEN, Mark, *Black Hawk Down*, New York, Penguin Books, 2000.

BREMER, L. Paul (dir.), *Defending the American Homeland : A Report of the Heritage Foundation Homeland Security Task Force*, Washington DC, Heritage Foundation, 2002.

BRILL, Steven, *After : How America Confronts the September 12 Era*, New York, Simon & Schuster, 2003.

BRZEZINSKI, Zbigniew, *Le grand échiquier : l'Amérique et le reste du monde*, Bayard, Paris, 1997.

BRZEZINSKI, Zbigniew, *The Choice : Global Domination or Global Leadership*, New York, Basic Books, 2004.

BUGNON-MORDANT, Michel, *L'Amérique totalitaire : les États-Unis et la maîtrise du monde*, Lausanne, Favre, 1997.

BUSH, George et Brent SCOWCROFT, *À la Maison Blanche, 4 ans pour changer le monde*, Odile Jacob, Paris, 1999.

BUTLER, Richard, *Fatal Choice : Nuclear Weapons and the Illusion of Missile Defense*, Cambridge, Westview, 2001.

BUZAN, Barry, *People, States and Fear : An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era*, 2nd ed., Boulder, Lynne Rienner, 1991.

BUZAN, Barry et Ole WAEVER, *Regions and Powers : The Structure of International Security*, Cambridge University Press, 2004.

CALLEO, David P., *Rethinking Europe's Future*, Princeton University Press, 2001.

CALVI, Fabrizio et Thierry PFISTER, *L'œil de Washington*, Paris, Albin Michel, 1997.

CAMPBELL, Kurt M. et Michele A. FLOURNOY, *To Prevail : An American Strategy for the War Against Terrorism*, Washington DC, Center for Strategic and International Studies, 2001.

CARLTON, David et Carlo SCHAERF (dir.), *International Terrorism and World Security*, London, Croom Helm, 1975.

CARR, Caleb, *The Lessons of Terror : A History of Warfare Against Civilians : Why it Has Always Failed and Why it Will Fail Again*, New York, Random House, 2002.

CARRÈRE D'ENCAUSSE, Hélène, *L'empire éclaté*, Paris, Flammarion, 1977.

CARRÈRE D'ENCAUSSE, Hélène, *Le grand frère*, Paris, Flammarion, 1983.

CARRÈRE D'ENCAUSSE, Hélène, *La gloire des nations*, Paris, Fayard, 1990.

CASTELLS, Manuel, *L'ère de l'information, tome 3, fin de millénaire*, Paris, Fayard, 1999.

CHAGNOLLAUD, Dominique, *Introduction à la politique*, Paris, Seuil, 1996.

CHALIAND, Gérard, *Les faubourgs de l'Histoire*, Paris, Calmann-Lévy, 1984.

CHALIAND, Gérard, *L'arme du terrorisme*, Paris, Audibert, 2002.

CHALIAND, Gérard, *D'une guerre d'Irak à l'autre, 1991-2004*, Paris, Métailié, 2004.

CHALIAND, Gérard et Arnaud BLIN, *America Is Back : les nouveaux Césars du Pentagone*, Paris, Bayard, 2003.

CHERKASKY, Michael, *Forwarded : Why the Government is Failing to Protect Us – And What We Must Do to Protect Ourselves*, New York, Ballantine, 2003.

CHESNEAUX, Jean, *L'Asie orientale aux XIXe et XXe siècles*, Paris, PUF, 1973.

CHESNEAUX, Jean, *Le mouvement paysan chinois, 1840-1949*, Paris, Seuil, 1976.

CHEVRIER, Yves, *La Chine moderne*, Que sais-je ?, 2e édition, Paris, PUF, 1992.

CHOMSKY, Noam, *De la guerre comme politique étrangère des États-Unis*, Marseille, Agone, 2001.

CHOMSKY, Noam, *L'empire mis à nu*, Montréal, Ecosociété, 2002.

CLARK, Wesley K., *Waging Modern War : Bosnia, Kosovo, and the Future of Combat*, New York, Public Affairs, 2001.

CLARKE, Richard, *Against All Enemies : Inside America's War on Terror*, New York, Free Press, 2004.

CLINTON, Bill, *My Life*, New York, Knopf, 2004.

COHEN-TANUGI, Laurent, *Les sentinelles de la liberté : l'Europe et l'Amérique au seuil du XXIe siècle*, Paris, Odile Jacob, 2003.

COLOMBANI, Jean-Marie, *Tous Américains ?, Le monde après le 11 septembre*, Paris, Fayard, 2002.

COLOMBANI, Jean-Marie et Walter WELLS, *France Amérique, déliaisons dangereuses*, Paris, Éditions Jacob-Duvernet, 2004.

CORDESMAN, Anthony H., *Homeland Defense : Asymmetric Warfare and Terrorism*, Washington DC, CSIS, 2001.

CORDESMAN, Anthony H., *The War after the War : Strategic Lessons of Iraq and Afghanistan*, Washington DC, CSIS, 2004.

CORWIN, Edward, *The President, Office and Powers*, 1787-1957, New York, New York University Press, 1957.

COURMONT, Barthélémy et Darko RIBNIKAR, *Les guerres asymétriques, conflits d'hier et d'aujourd'hui, terrorisme et nouvelles menaces*, Paris IRIS/PUF, 2002.

COURMONT, Barthélémy, *Terrorisme et contre-terrorisme, l'incompréhension fatale*, Paris, Cherche-midi éditeur, 2003.

COURMONT, Barthélémy, *Les pouvoirs de guerre en débat à Washington*, Paris, CFE/IFRI, 2003.

DAALDER, Ivo H. et James M. LINDSAY, *America Unbound : The Bush Revolution in Foreign Policy*, Washington, Brookings Institution Press, 2003.

DAVID, Charles-Philippe, *La guerre et la paix, approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

DAVID, Charles-Philippe (dir.), *Repenser la sécurité*, Montréal, Fides, 2002.

DAVID, Charles-Philippe et Jean-Jacques ROCHE, *Théories de la sécurité*, Clefs politiques, Paris, Montchrestien, 2002.

DAVID, Charles-Philippe, Louis BALTHAZAR et Justin VAÏSSE, *La politique étrangère des États-Unis. Fondements, acteurs, formulation*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

DAVID, Dominique, *Sécurité : l'après-New York*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

DELMAS, Philippe, *Le bel avenir de la guerre*, Paris, Gallimard, 1996.

DERRER, Douglas S., *We Are All the Target*, Annapolis, MD, Naval Institute Press, 1992.

DESPORTES, Vincent, *L'Amérique en armes : anatomie d'une puissance militaire*, Paris, Economica, 2002.

DONAHUE, John et Joseph NYE (dir.), *For the People : Can We Fix Public Service ?*, Washington DC, Brookings Institution Press, 2003.

DONNEDIEU DE VABRES, Jacques, *L'État*, Que sais-je ?, 6e édition, Paris, PUF, 1980.

DURAND, Étienne de, *L'Amérique et l'Alliance*, Les Notes de l'IFRI, no 23, 2000.

EMERSON, Steven, *American Jihad : The Terrorists Living Among Us*, New York, Free Press, 2002.

EMMOTT, Bill, *20 : 21 Vision : Twentieth-Century Lessons for the Twenty-First Century*, New York, FSG, 2003.

ENCEL, Frédéric, *Géopolitique de l'apocalypse : la démocratie à l'épreuve des faits*, Paris, Flammarion, 2002.

ENCEL, Frédéric et Olivier GUEZ, *La grande alliance : de la Tchétchénie à l'Irak : un nouvel ordre mondial*, Paris, Flammarion, 2003.

ÉTIENNE, Bruno, *Une grenade entrouverte*, La tour d'Aygues, Éditions de l'Aube, 1999.

FALK, Richard, *The Great Terror War : The World After September 11*, New York, Interlink Publishing Group, 2002.

FALKENRATH, Richard A., Robert D. NEWMAN, et Bradley A. THAYER, *America's Achille's Heel : Nuclear, Biological, and Chemical Terrorism and Covert Attack*, Cambridge, MIT Press, 2000.

FISHER, Louis, *President and Congress : Power and Policy*, New York, Free Press, 1972.

FRACHON, Alain et Daniel VERNET, *L'Amérique messianique*, Paris, Seuil, 2004.

FREEDMAN, Lawrence (dir.), *Superterrorism : Policy Responses*, Oxford, Blackwell, 2002.

FRIEDMAN, George et Meredith FRIEDMAN, *The Future of War*, New York, St.Martin's Griffin, 1998.

FRIEDMAN, Thomas, *The Lexus and the Olive Tree : Understanding Globalization*, New York, Anchor Books, 2000.

FUKUYAMA, Francis, *The End of History and the Last Man*, New York, Free Press, 1992.

GIRARDET, Raoul (dir.), *La défense de l'Europe*, Bruxelles, Complexe, 1995.

GLUCKSMANN, André, *Ouest contre ouest*, Paris, Plon, 2003.

GOLDBERG, Danny (*et al.*), *It's a Free Country : Personal Freedom in America After September 11*, New York, Akashic Books, 2002.

GONGORA, Thierry et Harald VON RIEKHOFF, *Toward a Revolution in Military Affairs, Defense and Security at the Dawn of the Twenty-First Century*, Westprot, Greenwood Press, 2000.

GROUSSET, René, *L'empire des steppes*, Paris, Payot, 1965.

GUIBERT, Jacques de, *Essai général de tactique*, Paris, 1772.

Guide to Congress, Washington DC, Congressional Quarterly Press, 5e éd, 2000.

GUILHOU, Xavier et Patrick LAGADEC, *La fin du risque zéro*, Paris, Odile Jacob, 2002.

GUNARATNA, Rohan, *Al-Qaida : au cœur du premier réseau terroriste mondial*, Paris, Autrement, 2002.

GUYATT, Nicholas, *Encore un siècle américain ?, les États-Unis et le monde au XXIe siècle*, Paris, Éditions de l'atelier, 2002.

HAASS, Richard, *The Reluctant Sheriff – The United States After the Cold War*, Council on Foreign Relations Books, 1997.

HAASS, Richard, *Intervention, The Use of American Military Force in the Post-Cold War World*, Washington DC, Brookings Institution Press, Revised Edition, 1999.

HAINE, Jean-Yves, *Les États-Unis ont-ils besoin d'alliés ?*, Paris, Payot, 2004.

HALBERSTAM, David, *War in a Time of Peace*, New York, Scribner, 2001.

HALBERSTAM, David, *Firehouse*, New York, Hyperion, 2002.

HALPERIN, Morton H., *Bureaucratic Politics & Foreign Policy*, Washington, D.C., Brookings, 1974.

HARDT, Michael et Antonio NEGRI, *Empire*, Cambridge, Harvard University Press, 2000.

HARTMANN, Frederick et Robert WENDZEL, *American Foreign Policy in a Changing World*, New York, Harper Collins, 1994.

HASSNER, Pierre, *États-Unis : l'empire de la force ou la force de l'empire ?*, Cahiers de Chaillot no 54, Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne, septembre 2002.

HASSNER, Pierre et Justin VAÏSSE, *Washington et le monde*, Paris, Autrement, 2003.

HASSNER, Pierre, *La terreur et l'empire*, Paris, Seuil, 2003.

HATFIELD, James, *Fortunate Son : George W. Bush and The Making of An American President*, London, Vision, 2002.

HEISBOURG, François (dir.), *Hyperterrorisme : la nouvelle guerre*, Paris, Odile Jacob, 2001.

HENROTIN, Joseph (dir.), *Au risque du chaos : Leçons politiques et stratégiques de la guerre d'Irak*, Paris, Armand Colin, 2004.

HEYMANN, Philip B., *Terrorism and America : A Commonsense Strategy for a Democratic Society*, Cambridge, The MIT Press, 1998.

HOBBES, Thomas, *Leviathan*, London, Oxford University Press, 1998.

HOFFMAN, Bruce, *Inside Terrorism*, New York, Columbia University Press, 1998.

HOFFMANN, Stanley, *L'Amérique vraiment impériale*, Paris, Audibert, 2003.

HOFFMANN, Stanley, *Primacy or World Order, American Foreign Policy Since the Cold War*, New York, McGraw-Hill, 1978.

HOFFMANN, Stanley, *Gulliver empêtré*, Paris, Seuil, 1971.

HOGE, James F., Jr. et Gideon ROSE (dir.), *How Did This Happen ? Terrorism and the New War*, New York, Council on Foreign Relations Books, 2001.

HOLBROOKE, Richard, *To End a War*, New York, Random House, 1998.

HOWARD, Dick, *Aux origines de la pensée politique américaine*, Paris, Buchet-Castel, 2004.

HOWARD, Michael, *The Invention of Peace, Reflexions on War and International Order*, London, Profile Books, 2001.

HUNTINGTON, Samuel, *Le choc des civilisations*, Paris, Odile Jacob, 1997.

HUNTINGTON, Samuel, *Qui sommes-nous ?*, Paris, Odile Jacob, 2004.

JACQUIN, Philippe, Daniel ROYOT, et Stephen WHITFIELD, *Le peuple américain : origines, immigration, ethnicité et identité*, Paris, Seuil, 2000.

JENTLESON, Bruce et Thomas PATERSON (eds.), *American Foreign Policy : The Dynamics of Choice in the 21st Century*, New York, Norton, 2000.

JOHNSON, Chalmers, *Blowback : The Costs and Consequences of American Empire*, New York, Owl Books, 2000.

JULLIARD, Jacques, *Rupture dans la civilisation : le révélateur irakien*, Paris, Gallimard, 2003.

KAGAN, Robert et William KRISTOL (dir.), *Present Dangers : Crisis and Opportunity in American Foreign and Defense Policy*, San Francisco, Encounter Books, 2000.

KAGAN, Robert, *La puissance et la faiblesse, les États-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial*, Paris, Plon, 2003.

KAPLAN, Lawrence F. et William KRISTOL, *The War Over Iraq*, San Francisco, Encounter Books, 2003.

KAPLAN, Robert D., *The Coming Anarchy*, New York, Vintage Books, 2000.

KAPLAN, Robert D., *Warrior Politics. Why Leadership Demands a Pagan Ethos*, New York, Random House, 2001.

KAUFFER, Rémi, *L'arme de la désinformation : les multinationales américaines en guerre contre l'Europe*, Paris, Grasset, 1999.

KEEGAN, John, *The Book of War*, New York, Penguin Books, 1999.

KEEGAN, John, *War and Our World*, New York, Vintage, 2001.

KENNEDY, Paul, *The Rise and Fall of the Great Powers*, New York, Random House, 1987.

KISSINGER, Henry, *Diplomatie*, Paris, Fayard, 1996.

KLEIN, Joe, *The Natural : The Misunderstood Presidency of Bill Clinton*, New York, Doubleday, 2002.

KRAMES, Jeffrey A., *The Rumsfeld Way*, New York, McGraw Hill, 2002.

KRUGMAN, Paul, *L'Amérique dérape*, Paris, Flammarion, 2004.

KUCHAN, Charles, *The End of the American Era*, New York, Knopf, 2002.

LACORNE, Denis, *La crise de l'identité américaine*, Paris, Fayard, 1997.

LAÏDI, Zaki, *L'ordre mondial relâché : sens et puissance après la guerre froide*, Paris, FNSP, 1992.

LAÏDI, Zaki, *Un monde privé de sens*, Paris, Fayard, 1994.

LAKE, Anthony, *6 Nightmares, Real Threats in a Dangerous World and How America Can Meet Them*, New York, Little Brown & Co, 2000.

LAPHAM, Lewis, *L'Amérique bâillonnée*, Paris, Saint-Simon, 2004.

LAURENT, Éric, *Le monde secret de Bush : la religion, les affaires, les réseaux occultes*, Paris, Plon, 2003.

LAVOREL, Sabine, *La politique de sécurité nationale des États-Unis sous George W. Bush*, Paris, L'Harmattan, 2003.

LEGAULT, Albert, *La lutte antiterroriste ou la tentation démocratique autoritaire*, Saint-Nicolas, Presses de l'Université de Laval, 2002.

LE GUELTE, Georges, *Terrorisme nucléaire : risque majeur, fantasme ou épouvantail ?*, Paris, PUF, 2003.

LELIÈVRE, Henry (dir.), *Les États-Unis, maîtres du monde ?*, Bruxelles, Éditions Complexe, 1999.

LENNON, Alexander T.J., (dir.), *What Does the World Want From America ?*, Cambridge, MIT Press, 2003.

LEONHARD, Robert R., *The Principles of War for the Information Age*, Presidio Press, 2000.

LÉVY, Bernard-Henri, *Réflexions sur la Guerre, le Mal et la fin de l'Histoire*, Paris, Grasset, 2001.

LIANG, Qiao et Wang XIANGSUI, *La guerre hors limites*, Paris, Rivages, 2003.

LIBERMAN, Jean (dir.), *Démythifier l'universalité des valeurs américaines*, Paris, Parangon, 2004.

LINDEMANN, Thomas, *Les doctrines darwiniennes et la guerre de 1914*, Paris, Economica, 2001.

LINDSAY, James M., *Congress and the Politics of US Foreign Policy*, Baltimore, the Johns Hopkins University Press, 1994.

LINDSTROM, Gustav et Burkard SCHMITT (eds.), *One Year On : Lessons from Iraq*, cahier de Chaillot n° 68, Paris, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, mars 2004.

LITWAK, Robert S., *Rogue States and US Foreign Policy : Containment After the Cold War*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2000.

LODAL, Jan, *The Price of Dominance : The New Weapons of Mass Destruction and their Challenge to American Leadership*, New York, Council on Foreign Relations Press, 2001.

LOT, F., *La fin du monde antique et le début du Moyen Âge*, Paris, Albin Michel, 1927.

MACHIAVEL, *Le prince*, Paris, Le livre de poche, 1972.

MCNAMARA, Robert S. et James G. BLIGHT, *Wilson's Ghost*, New York, Public Affairs, 2001.

MANDELBAUM, Michael, *The Ideas That Conquered the World : Peace, Democracy, and Free Markets in the Twenty-First Century*, New York, Public Affairs, 2002.

MANISCALO, Paul M. et Hank T. CHRISTEN, *Understanding Terrorism and Managing the Consequences*, Upper Saddle River, NJ, Prentice Hall, 2002.

MANN, Michael, *L'empire incohérent : Pourquoi l'Amérique n'a pas les moyens de ses ambitions*, Paris, Calmann-Lévy, 2004.

MANN, Thomas (dir.), *A question of Balance : The President, the Congress, and Foreign Policy*, Washington DC, Brookings Institution, 1990.

MARRET, Jean-Luc, *Techniques du terrorisme*, Paris, PUF, 2000.

MARROU, Henri-Irénée, *Décadence romaine ou antiquité tardive ?*, Paris, Seuil, 1977.

MARTHOZ, Jean-Paul (dir.), *Les États-Unis à contre-courant*, Bruxelles, Éditions Complexe, 2004.

MEAD, Walter Russell, *Special Providence, American Foreign Policy and How It Changed the World*, New York, Knopf, 2001.

MÉLANDRI, Pierre et Justin VAÏSSE, *L'empire du milieu : Les États-Unis et le monde depuis la fin de la guerre froide*, Odile Jacob, Paris, 2001.

MEYER, Claude, *L'arme chimique*, Paris, Ellipses, 2001.

MICHEL, Lou et Dan HERBECK, *American Terrorist : Timothy McVeigh and the Oklahoma City Bombing*, New York, Harper Collins, 2001.

MICHEL, Serge et Paolo WOODS, *American Chaos*, Paris, Seuil, 2004.

MILLER, Judith, Stephen ENGELBERG, et William BROAD, *Germs : Biological Weapons and America's Secret War*, New York, Simon & Schuster, 2001.

MORE, Thomas, *L'utopie*, Paris, Éditions sociales, 1978.

MOSSÉ, Claude (dir.), *La Grèce ancienne*, Paris, Seuil, 1986.

MUELLER, John, *Retreat from Doomsday : The Obsolescence of Major War*, New York, Basic, 1990.

MURAWIEC, Laurent, *La guerre au XXIe siècle*, Paris, Odile Jacob, 2000.

MYLROIE, Laurie, *The War Against America : Saddam Hussein and the World Trade Center Attacks*, New York, Harper Collins, 2000.

NAU, Henry R., *At Home Abroad : Identity and Power in American Foreign Policy*, Ithaca, Cornell University Press, 2002.

NOUAILHAT, Yves-Henry, *Les États-Unis et le monde au XXe siècle*, Paris, Armand Colin, 2000.

NYE, Joseph, *Bound to Lead : The Changing Nature of American Power*, New York, Basic Books, 1990.

NYE, Joseph, *The Paradox of American Power*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

O'HANLON, Michael, *Technological Change and the Future of Warfare*, Washington DC, Brookings Institution Press, 2000.

O'HANLON, Michael (et al.), *Protecting the American Homeland*, Washington DC, Brookings Institution Press, 2002.

OREN, Ido, *Our Enemies and Us : America's Rivalries and the Making of Political Science*, Ithaca, Cornell University Press, 2003.

ORMESSON, Jean d', *La gloire de l'empire*, Paris, Gallimard, 1971.

OSTERHOLM, Michael T. et John SCHWARTZ, *Living Terrors*, New York, Delta, 2000.

PARMENTIER, Guillaume (dir.), *Les États-Unis aujourd'hui : choc et changement*, Paris, Odile Jacob, 2004.

PARMENTIER, Guillaume et Michael BRENNER, *Reconciliable Differences : US-French Relations in the New Era*, Washington DC, Brookings Press, 2002.

PAUL, T.V., *Assymetric Conflict, War Initiation by Weaker Power*, New York, Cambridge University Press, 1981.

PERLE, Richard et David FRUM, *An End to Evil : How to Win the War on Terror*, New York, Random House, 2003.

PERLMUTTER, Amos, *Making the World Safe for Democracy : A Century of Wilsonianism and It's Totalitarian Challengers*, The University of North Carolina Press, 1997.

PETIT, Paul, *Histoire générale de l'empire romain : I. le Haut-Empire*, Paris, Seuil, 1974.

PETIT, Paul, *Histoire générale de l'empire romain : II. la crise de l'empire*, Paris, Seuil, 1974.

PILLAR, Paul R., *Terrorism and US Foreign Policy*, Washington DC, Brookings Institution Press, 2001.

POLLACK, Kenneth M., *The Threatening Storm : The Case for Invading Iraq*, New York, Random House, 2002.

PORCH, Douglas, *Wars of Empire*, General Editor : John Keegan, London, Cassell, 2000.

PRATT, Julius W., *America and World Leadership, 1900-1921*, London, Collier Books, 1967.

PRIMAKOV, Evgueni, *Le monde après le 11 septembre et la guerre en Irak*, Paris, Presses de la Renaissance, 2003.

RAMBAUD, Michel, *César*, Que sais-je ?, 4e édition, Paris, PUF, 1983.

RAMONET, Ignacio, *Géopolitique du chaos*, Paris, Gallimard, 2002.

REEVE, Simon, *The New Jackals*, Boston, Northeast University Press, 1999.

REVEL, Jean-François, *L'obsession anti-américaine, son fonctionnement, ses causes, ses conséquences*, Paris, Plon, 2002.

RICE, Edward E., *Wars of the Third Kind : Conflict in Underdeveloped Countries*, Los Angeles, University of California Press, 1988.

ROGER, Philippe, *l'Ennemi américain. Généalogie de l'antiaméricanisme français*, Paris, Seuil, 2002.

ROSANVALLON, Pierre, *L'État en France*, Paris, Seuil, 1990.

ROSECRANCE, Richard, avec Bertrand BADIE, Pierre HASSNER et Pierre de SENARCLENS, *Débat sur l'État virtuel*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

ROSTOVTSEFF, Michel, *The Social and Economic History of the Roman Empire*, Londres, 1957.

ROTH, Philip, *La tache*, Paris, Gallimard, 2002.

ROY, Olivier, *Les illusions du 11 septembre : le débat stratégique face au terrorisme*, Paris, Seuil, 2002.

RUFIN, Jean-Christophe, *L'empire et les nouveaux barbares*, 2e édition, Paris, JC Lattès, 2001.

SCHELLING, Thomas C., *Arms and Influence*, New Haven, Yale University Press, 1966.

SCHILLING, William R. (dir.), *Nontraditional Warfare : Twenty First Century Threats and Responses*, Washington DC, Brassey's, 2002.

SCHLESINGER, Arthur M. Jr., *The Cycles of American History*, New York, Houghton Mifflin, 1987.

SCHRAW, Martin, *Avoiding Armageddon : Our Future our Choices*, New York, Basic Books, 2003.

SCOWEN, Peter, *Le livre noir des États-Unis*, Paris, Mango, 2002.

SCRUTON, Roger, *The West and the Rest : Globalization and the Terrorist Threat*, Wilmington, ISI Books, 2002.

SERFATY, Simon, *La France vue par les États-Unis : réflexions sur la francophobie à Washington*, Paris, CFE/IFRI, 2002.

SHI, David et George BROWN TINDALL, *America : A Narrative History*, 4e édition, vol. I, New York, Norton, 1996.

SIMONS, Geoff, *Targeting Iraq : Sanctions and Bombing in US Policy*, London, Saqi, 2002.

SLOAN, Stanley et Peter VAN HAM, *What Future for NATO ?*, Working Paper, London, Center for European Reform, octobre 2002.

SMITH, Steven et Christopher DEERING, *Committees in Congress*, Washington DC, CQ Press, 1990.

SMOUTS, Marie-Claude (dir.), *Les nouvelles relations internationales : pratiques et théories*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.

SOMMIER, Isabelle, *Le terrorisme*, Paris, Flammarion, 2000.

SOROS, George, *Pour l'Amérique, contre Bush*, Paris, Dunod, 2004.

STEIN, E., *Histoire du Bas-Empire*, Paris, Desclée de Brouwer, 1959.

STEINBRUNER, John D., *Principles of Global Security*, Washington DC, Brookings Institution Press, 2000.

STIGLITZ, Joseph E., *La grande désillusion*, Paris, Fayard, 2002.

STRACHEY, John, *The End of Empire*, New York, Random House, 1960.

SUNDQUIST, James (dir.), *Back to Gridlock ? Governance in the Clinton Years*, Washington DC, Brookings Institution, 1995.

SUSKIND, Ron, *The Price of Loyalty : George W. Bush, the White House, and the Education of Paul O'Neill*, New York, Simon & Schuster, 2004.

SWAIN, Carol M., *The New White Nationalism in America : Its Challenges to Integration*, Cambridge University Press, 2002.

TALBOTT, Strobe et Nayan CHANDA (dir.), *The Age of Terror : America and the World After September 11*, New York, Basic Books, 2001.

TERTRAIS, Bruno, *La guerre sans fin*, Paris, Seuil, 2004.

TODD, Emmanuel, *Après l'empire : essai sur la décomposition du système américain*, Paris, Gallimard, 2002.

TOFFLER, Alvin et Heidi TOFFLER, *Guerre et contre-guerre : survivre à l'aube du XXIe siècle*, Paris, Fayard, 1994.

TURNER, Stansfield, *Terrorism and Democracy*, Boston, Houghton Mifflin, 1991.

UTGOFF, Victor A. (dir.), *The Coming Crisis : Nuclear Proliferation, US Interests, and World Order*, Cambridge, MIT Press, 2000.

VALANTIN, Jean-Michel, *Hollywood, le Pentagone et Washington : les trois acteurs d'une stratégie globale*, Paris, Autrement, 2003.

VAN CREVELD, Martin, *The Transformation of War*, New York, McMillan Free Press, 1991.

VAN CREVELD, Martin, *The Art of War, War and Military Thought*, General Editor : John Keegan, London, Cassell, 2000.

VAN HAM, Peter et Richard L. KUGLER, *Western Unity and the Transatlantic Security Challenge*, The Marshall Center Papers, nº 4, juin 2002.

VÉDRINE, Hubert, *Face à l'hyperpuissance : que faire ?*, Paris, Fayard, 2003.

VIDAL, Jordi, *Résistance au chaos*, Paris, Éditions Allia, 2002.

VILLEPIN, Xavier de, Didier BOULAUD, Michel CALDAGUÈS et Jean PUECH, *La politique de défense des États-Unis : une nation en quête d'invulnérabilité*, Les rapports du Sénat, nº 313, 2002.

WALLERSTEIN, Immanuel, *The End of the World As We Know It : Social Science for the Twenty-first Century*, Minneapolis, Minnesota University Press, 1999.

WALZER, Michael, *Just and Unjust Wars*, New York, Basic Books, 1977.

WARBURG, Gerald, *Conflict and Consensus : The Struggle Between Congress and the President over Foreign Policy Making*, New York, 1989.

WAUTELET, Michel, *Les cyberconflits : Internet, autoroutes de l'information et cyberespace, quelles menaces ?*, Bruxelles, Éditions Complexe, 1998.

WEART, Spencer R., *Never at War : Why Democracies Will Not Fight One Another*, Yale University Press, 2000.

WIARDA, Howard, *American Foreign Policy : Actors and Processes*, New York, Harper Collins, 1996.

WICHT, Bernard, *L'OTAN attaque : La nouvelle donne stratégique*, Genève, Georg Éditeur, 2000.

WICHT, Bernard, *Guerre et hégémonie : l'éclairage de la longue durée*, Genève, Georg Éditeur, 2002.

WOLFE, Alan, *One Nation, After All*, New York, Viking, 1998.

WOOD, Gordon, *The Creation of the American Republic*, University of North Carolina Press, 1998.

WOODWARD, Bob, *Bush s'en va-t-en guerre*, Paris, Denoël, 2003.

WOODWARD, Bob, *Plan of Attack*, New York, Simon & Schuster, 2004.

ZAKARIA, Fareed, *The Future of Freedom : Liberal Democracies at Home and Abroad*, New York, Norton, 2003.

ZI, Lie, *Du vide parfait*, traduit du chinois par Lisa Bresner, Paris, Payot & Rivages, 1999.

ZI, Sun, *L'art de la guerre*, Paris, Flammarion, 1972.

ZIEGLER, Jean, *Les nouveaux maîtres du monde, et ceux qui leur résistent*, Paris, Seuil, 2002.

ZORGBIBE, Charles, *Histoire de l'OTAN*, Bruxelles, Éditions Complexe, 2002.

ZORGBIBE, Charles, *L'avenir de la sécurité internationale*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.