

Barbara DELCOURT, Denis DUEZ, Eric REMACLE

**LA GUERRE D'IRAK : PRÉLUDE D'UN NOUVEL ORDRE
INTERNATIONAL ?**

Collection « regards sur l'international »

Le changement de régime : nouveau ou constante de la politique étrangère des États-Unis ?

Denis DUEZ

*Assistant en sciences politiques à l'Université libre de
Bruxelles*

Les expéditions militaires conduites en Afghanistan au lendemain des attentats du 11 septembre 2001 puis en Irak en avril 2003 ont mis en lumière la stratégie du « changement de régime » adoptée par les États-Unis dans le cadre de leur lutte contre le terrorisme international. L'émergence de cette thématique, en particulier suite à l'adoption du document *National Security Strategy*¹, s'est accompagnée d'un débat portant à la fois sur la question de la légitimité d'une telle stratégie ainsi que sur celle de la nouveauté effective de cette orientation de la politique extérieure états-unienne. Cependant, en dépit de cette double polémique, force est de constater que les contours exacts de ce concept sont restés évanescents. Soit les différents intervenants ont fait l'économie du travail de définition de cette notion, et cela quelles que soient les positions adoptées, soit cet exercice de conceptualisation s'est vu parasité par des considérations morales et idéologiques. Dès lors, sans rentrer dans un travail de définition approfondi, par ailleurs indispensable, nous souhaiterions préciser d'emblée l'acception qui sera la nôtre lorsque nous utiliserons ce concept dans la suite de cette contribution.

¹ *The National Security Strategy of the United States of America*, The White House, septembre 2002, 31 p.

Au plan du droit international, il apparaît tout d'abord que ce concept ne renvoie à rien de connu ou en tout cas à rien de clairement identifiable dans les conventions et traités internationaux. En fait, le « changement de régime » semble rejoindre, sans pour autant recouper totalement, le concept d'« intervention » qui, à la différence du premier, est abondamment évoqué tant dans les instruments juridiques internationaux que dans la jurisprudence et la doctrine internationalistes². La définition de l'intervention proposée par Urs Schwarz – c'est-à-dire « [...] an operation limited in scope and time, conducted by a stronger nation against a weaker one, opened by a sharp break in behavior and addressed to the power structure in the target society, and always conducted in the name of some higher principle [...] »³ – semble ainsi pouvoir englober sans difficulté l'idée du changement de régime. Cette définition correspond en outre parfaitement aux actions menées en Afghanistan et en Irak. Pour autant, le concept défini ci dessus se révèle trop vaste pour être pleinement satisfaisant. Il permet en effet d'inclure de nombreuses opérations ne relevant pas d'une stratégie de changement de régime *stricto sensu*.

Cernant plus précisément notre objet, le *Dictionnaire de droit international public* évoque quant à lui le cas de l'« intervention idéologique ». Forme particulière de l'intervention, celle-ci correspondrait à une « action coercitive tendant plus particulièrement à renverser le gouvernement d'un État qui aurait opté pour une idéologie ou un système politique donné »⁴. Cette

² V. notamment Schwarz, U., *Confrontation And Intervention In The Modern World*, New York, Oceana Publications, 1970, 218p. ; Higgins, R., « Intervention and International Law », in Bull, H. (ed), *Intervention in World Politics*, Oxford, Oxford University Press, 1986; Williamson, R. (ed), *Some Corner of a Foreign Field. Intervention and World Order*, London, Macmillan, 1998, 269 p. ; Macfarlane, N., « Intervention in Contemporary World Politics », in *Adelphi Paper*, n°350, 2002, 95 p. ; Fabela, I., *Intervention*, Paris, Pédone, 1961, 236 p. ; Hodges, H., *The Doctrine of Intervention*, Princeton, The Banner Press, 1915, 288 p. ; Lyons, G., Mastanduno, M., *Beyond Westphalia. State Sovereignty and international intervention*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1995, 324 p.

³ Schwarz, U., *Confrontation And Intervention In The Modern World*, *op. cit.*, p.99.

⁴ Salmon, J. (ed), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p.611.

notion dans laquelle le changement de régime et l'intervention finissent par se confondre sera évoquée en 1986 par la Cour internationale de justice dans le cadre de l'affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua⁵. Destinée à stigmatiser le soutien des États-Unis aux Contras nicaraguayens, elle ne sera cependant utilisée par la Cour que pour en dénoncer aussitôt le caractère illicite. Ce concept sera néanmoins mobilisé à diverses reprises, principalement par la doctrine juridique américaine, afin de légitimer certaines interventions telles que celles menées dans les années 1980 et 1990 au Panama et en Haïti.

Si elle est inexistante au plan juridique, la notion de « changement de régime » est par contre d'utilisation courante dans le champ politique. Pour autant, lorsqu'elle est mobilisée, elle sert à décrire des réalités protéiformes parfois assez éloignées les unes des autres. Selon les cas, elle reflètera une approche essentiellement diplomatique visant à obtenir par le biais d'incitants ou de sanctions économiques et politiques des réformes profondes dans un régime déterminé ou, à l'opposé, elle renverra à une stratégie militaire d'imposition par la force d'un système politique. Elle rejoint alors le concept d'« intervention idéologique » évoqué plus haut.

Au milieu de cette polysémie, nous ferons le choix dans les pages qui suivent de cette seconde acception. Ce choix se voit guidé par deux motifs essentiels. Tout d'abord, l'emphase sur le caractère coercitif de l'action permet de distinguer le changement de régime de la multitude d'actions menées par les États ou les organisations internationales dans le but d'influencer les affaires intérieures d'un autre État. Les relations internationales sont en effet par essence le lieu d'expression de telles stratégies de pouvoirs. Cette volonté d'influence ne peut donc constituer à elle seule un élément suffisant pour caractériser une stratégie de changement de régime. Ensuite, la référence explicite à l'imposition d'un système politique permet de différencier le changement de régime des autres formes de l'interventionnisme militaire. Elle contribue à mettre en évidence tant le but concret

⁵ CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, arrêt du 27 juin 1986.

recherché par l'État initiant une opération militaire que la nature profondément idéologique de cette même opération.

S'appuyant sur ce travail préliminaire de définition, cette contribution vise à interroger l'originalité de la stratégie proposée par l'administration Bush-Cheney. Dans cette optique nous examinerons dans un premier temps l'histoire de la politique extérieure des États-Unis, de ses origines aux années précédant immédiatement l'accession au pouvoir des Républicains en janvier 2001, afin d'identifier les précédents historiques mais aussi les fondements idéologiques sous-tendant la « Doctrine Bush ». Nous verrons ainsi que, sans pour autant avoir toujours été conceptuellement légitimée, la politique consistant à renverser un régime considéré comme hostile a de tout temps constitué une option acceptable ou, à tout le moins, envisageable en matière de relations extérieures (I). Dans un second temps, nous tenterons néanmoins de dégager et d'identifier les éventuelles spécificités de la stratégie de changement de régime développée par le gouvernement américain depuis les attentats de septembre 2001. Nous verrons en particulier que, sans constituer une révolution de taille, cette stratégie induit une re-conceptualisation du concept de souveraineté révélant les représentations du monde et des relations internationales actuellement dominantes aux États-Unis (II).

I. Les États-Unis et le changement de régime : une histoire ancienne

Loin d'être une nouveauté, l'intervention militaire aux fins de changement de régime est une constante de la politique extérieure états-uniennes. L'histoire des relations inter-américaines puis, plus tard, celle des rapports unissant les États-Unis et le reste du monde sont en effet jalonnées d'épisodes reflétant les prétentions américaines à façonner leur environnement international en fonction de leurs seules préoccupations de sécurité nationale ou de leurs propres conceptions de la légitimité politique.

A. Le changement de régime dans l'histoire de la politique extérieure des États-Unis

La seconde moitié du XIX^{ème} siècle constitue un tournant dans les relations entre la jeune nation américaine et le monde. La fermeture progressive de la *Frontière intérieure*⁶, la nécessité corrélative de trouver des nouveaux marchés extérieurs pour écouler la production nationale ainsi que la volonté des élites politiques d'éprouver dans l'action internationale la puissance de leur nation vont conduire les États-Unis à s'engager sur la scène internationale⁷. De ce point de vue, tout en étant avant tout une affirmation du principe de non-ingérence opposée aux États européens rassemblés alors au sein de la Sainte Alliance, la Doctrine Monroe de 1823 peut être considérée comme le signe avant-coureur de cette ré-orientation politique⁸. Bien avant que la guerre contre le Mexique ne permette aux États-Unis d'atteindre l'Océan Pacifique, elle annonce en effet clairement l'orientation future de l'expansionnisme états-uniens : l'Amérique centrale et les Caraïbes d'abord, l'ensemble de l'espace américain ensuite⁹.

La guerre hispano-américaine de 1898 – bien que précédée de plus d'une centaine d'interventions militaires menées en Amérique du Sud ou en Asie¹⁰ – est dès lors généralement considérée comme la première étape de l'affirmation des États-Unis sur la scène internationale. Ce conflit révèle en effet des velléités impérialistes de la nouvelle puissance américaine. Il offre par ailleurs l'occasion de premiers changements de régime. Sous la pression d'une opinion publique échauffée par une partie

⁶ Sur la notion de *Frontière* dans l'imaginaire collectif américain voy. Rouge, J.-R. (ed), *Frontière et frontières dans le monde anglophone*, Paris, Presses de l'Université de Paris-Sorbonne, 1991, 180 p.

⁷ Zinn, H., *Une histoire populaire des États-Unis. De 1492 à nos jours*, Marseille, Agone, 2002, pp.341-343.

⁸ Noël, J., *Problème de l'intervention dans le droit international public américain*, Thèse présentée pour l'obtention du grade de docteur spécial en droit international, Université Libre de Bruxelles, 1973, pp.9-16.

⁹ Zinn, H., *Une histoire populaire des États-Unis, op. cit.*, pp.340-341.

¹⁰ Un rapport rédigé en 1962 par le Département d'État et présenté le secrétaire d'État Dean Rusk à une comité sénatorial afin de rappeler les divers précédents de l'intervention à Cuba évoquait ainsi quelques 103 opérations armées menées à l'étranger entre 1798 et 1895. V. Zinn, H., *Une histoire populaire des États-Unis, op. cit.*, p.342.

de la presse américaine ayant pris fait et cause pour le mouvement insurrectionnel cubain¹¹, la « *splendid little war* » met en effet un terme à la domination espagnole à Cuba mais également aux Philippines, à Porto Rico et dans l'Archipel d'Hawaii¹².

Ces premiers changements de régimes seront rationalisés et légitimés *a posteriori* par l'énonciation du corollaire Roosevelt à la Doctrine Monroe par lequel les États-Unis s'octroieront un droit de police visant officiellement à promouvoir la paix, l'ordre et la prospérité dans les « républiques sœurs » d'Amérique Latine. Dans son allocution annuelle devant le Congrès le président Théodore Roosevelt assumera en effet pleinement le principe de l'interventionnisme militaire :

Chronic wrongdoing, or an impotence which results in a general loosening of the ties of civilized society, may in America, as elsewhere, ultimately require intervention by some civilized nation, and in the Western Hemisphere the adherence of the United States to the Monroe Doctrine may force the United States, however reluctantly, in flagrant cases of such wrongdoing or impotence, to the exercise of an international police power¹³.

Cette légitimation de l'intervention armée, et dans certains cas du renversement de régimes en place, au nom d'impératifs humanitaires permettra de justifier l'action menée en 1903 à l'encontre de la Colombie – cette opération répondait en réalité à une volonté de s'assurer, par la création de l'État du Panama, une prise de contrôle de l'isthme où devait être percé le futur canal – mais aussi l'intervention au Nicaragua en 1909.

Quelques années plus tard, Woodrow Wilson parachèvera le dispositif idéologique servant à justifier les opérations militaires à l'étranger. Développant une politique extérieure empreinte de moralisme et fondée sur la croyance en une mission américaine

¹¹ La dénonciation par le *New York World* de Joseph Pulitzer ou le *New York Journal* de William Randolph Hearst de la « barbarie » espagnole a notamment contribué à faire monter dans l'opinion publique américaine une fièvre belliqueuse à l'administration McKinley ne pourra finalement pas résister.

¹² Nouailhat, Y.-H., *Les États-Unis et le monde au 20^{ème} siècle*, Paris, Armand Colin, 2000, pp.29-43.

¹³ Theodore Roosevelt's Annual Message to Congress, 6 décembre 1904.

de diffusion de la démocratie et de promotion de la paix, Wilson jette les bases d'une diplomatie missionnaire associant étroitement le thème du droit à l'autodétermination des peuples et l'objectif de diffusion du modèle politique américain, démocratique et républicain¹⁴. Surtout, le président démocrate n'hésite pas à imposer par la force ces généreux principes démocratiques. Il mène ainsi au cours de ses mandats une politique extérieure plus vigoureuse encore que celle menée par Roosevelt lui-même. Appuyant son action sur un argumentaire soulignant la différence essentielle existant entre les peuples et leur gouvernement ainsi que sur la primauté des premiers sur les seconds, Wilson conduira notamment les États-Unis à intervenir militairement au Mexique en 1914, en Haïti en 1915, en République dominicaine en 1916 et finalement en Russie en 1918¹⁵.

Les périodes de l'entre-deux guerres puis celle de la guerre froide connaîtront également leur lot d'interventions et de transformations de régimes. Ces périodes et plus particulièrement celle de l'après Seconde Guerre mondiale seront cependant marquées par des modalités d'interventions généralement plus indirectes ainsi que par un élargissement de l'ère géographique de l'action américaine. Celle-ci dépassera désormais la seule zone formée par l'Amérique latine et les Caraïbes. Par ailleurs, en dépit de l'argumentaire politique développé à partir de 1947 dans le cadre de la Doctrine Truman, les opérations menées au cours de la guerre froide viseront plus souvent à maintenir ou à faire parvenir au pouvoir des régimes autoritaires considérés comme autant d'alliés objectifs dans la lutte contre le communisme qu'à mettre en œuvre une politique de promotion de la démocratie et de la liberté. Guidées par des considérations d'ordre stratégique liées à la confrontation idéologique entre l'Est et l'Ouest ainsi que par une volonté d'assurer la domination des États-Unis sur le système capitaliste international, les administrations américaines successives

¹⁴ Whitcomb, R., *The American Approach to Foreign Affairs. An uncertain Tradition*, Westport, Praeger, 2001, p.44.

¹⁵ Sur la politique wilsonienne voy. Nouailhat, Y.-H., *Les États-Unis et le monde au 20^{ème} siècle*, op. cit., pp.71-76 et 92-96 ainsi que Weber, C., *Simulating Sovereignty : intervention, the state, and symbolic exchange*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, pp.61-91.

accorderont leur assentiment plus ou moins tacite à divers coups d'État dont certains entraîneront le renversement de dirigeants démocratiquement élus¹⁶. Les soutiens accordés aux militaires putschistes en Grèce en 1967, au Chili en septembre 1973 et, de manière plus générale, les soutiens accordés à l'ensemble des dictatures militaires latino-américaines s'inscriront dans ce cadre.

Moins nombreuses, les actions militaires directes ne seront pas pour autant absentes de la période de la guerre froide. Compte tenu des potentialités mortifères d'un conflit ouvert entre les deux superpuissances, elles se limiteront cependant à des opérations visant à préserver les avantages acquis dans les zones d'influences respectives¹⁷ ou à des expéditions armées dans la zone grise des pays du tiers monde¹⁸. Ici encore, l'énumération exhaustive des opérations menées se révélerait aussi difficile – car éventuellement contestable – que fastidieuse. Nous n'évoquerons dès lors que le renversement de Mohammed Mossadegh en Iran en 1953, celui de Jacobo Arbenz au Guatemala en 1954, l'invasion de la République dominicaine en 1965, l'intervention militaire contre l'île de la Grenade en 1983 ou encore l'opération « *Just cause* » destinée à destituer le leader panaméen Manuel Noriega en 1989.

Du XIX^{ème} siècle à nos jours, les interventions visant à contraindre des États souverains à adopter des orientations politiques conformes aux intérêts stratégiques, économiques et politiques américains apparaissent donc récurrentes. Pour autant, l'ensemble des interventions militaires américaines n'ont pas toutes été sous-tendues par un objectif de transformation politique. De plus, à l'exception des opérations en République dominicaine, à Grenade et au Panama¹⁹, les changements de

¹⁶ Robinson, W., *Promoting Polyarchy. Globalisation U.S. intervention and Hegemony*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, pp.14-15.

¹⁷ De ce point de vue, la Doctrine Brejnev de la souveraineté limitée des États du bloc de l'Est apparaît être la formulation théorique la plus aboutie de cette logique du changement de régime par force telle qu'envisagée dans le cadre de la guerre froide. V. Schwarz, U., *Confrontation And Intervention In The Modern World*, *op. cit.*, pp.146-151.

¹⁸ Macfarlane, N., « Intervention in Contemporary World Politics », *loc. cit.*, p.33.

¹⁹ Pour une analyse plus approfondie de ces trois interventions militaires américaines voy. Zorgbibe, Ch., « De l'intervention à Saint-Domingue », in *Politique étrangère*, n°3, 1966, pp.291-307 ainsi que le chapitre consacré à la

régime intervenus dans la seconde moitié du XX^{ème} n'ont généralement pas pris la forme d'interventions militaires massives explicitement appuyées par un objectif de transformation des systèmes politiques nationaux et de remplacement des élites en place. Dès lors, tout en étant une stratégie politiquement assumée à nombreuses reprises, il apparaît que le changement de régime tel que défini plus haut n'a pas, jusqu'à il y a peu, constitué le trait caractéristique de la stratégie américaine de sécurité nationale. Ce trait caractéristique aurait dès lors plutôt été celui de l'interventionnisme militaire, en tant que forme plus large du recours à la force dans les relations internationales.

La fin de la guerre froide va progressivement modifier cette situation. Les tensions autour du concept de souveraineté découlant de la montée en puissance de notions telles que le « droit d'ingérence » ou l'« intervention humanitaire » de même que l'émergence de la question irakienne vont en effet donner un souffle nouveau aux théories du changement de régime.

B. La fin de la guerre froide et la stratégie de l'« Enlargement »

Compte tenu des multiples précédents historiques que nous venons de mettre en évidence, il apparaît clairement que la tendance actuelle des États-Unis à développer une politique extérieure marquée du sceau de ce que l'on pourrait appeler – selon le point de vue plus ou moins critique qui est adopté – un « impérialisme coercitif » ou un « universalisme messianique » n'est pas née avec l'administration républicaine Bush-Cheney. Cette tendance puise au contraire ses racines dans l'histoire de la nation américaine. Elle résulte d'une combinaison complexe et parfois paradoxale d'une conception pragmatique de l'intérêt national et des thèmes classiques de l'exceptionnalisme américain, d'une part, et de la « Destinée manifeste », d'autre part²⁰. Cette tendance s'est en outre nourrie d'un sentiment de

Grenade et au Panama dans l'ouvrage de Cynthia Weber ; Weber, C., *Simulating Sovereignty : intervention, the State, and symbolic exchange*, op. cit., pp.92-122.

²⁰ Sur la place du messianisme dans les orientations actuelles de la politique extérieure des États-Unis voy. Hoffman, S., « La nouvelle version de l'exceptionnalisme américain », in *Esprit*, n°292, février 2003, pp.6-20 ;

triomphalisme partagé par de nombreux Américains au lendemain de la guerre froide. La chute du communisme est en effet interprétée à Washington comme une triple victoire : victoire politique tout d'abord avec l'avènement de la démocratie libérale comme seul système politique légitime ; victoire socio-économique ensuite avec l'imposition des principes de l'économie de marché ; victoire géopolitique enfin avec l'accession des États-Unis au rang de superpuissance monopolistique²¹.

Cette vision triomphante de la fin de la guerre froide sera le point de départ d'un processus de re-conceptualisation du rôle des États-Unis dans le monde mais aussi de redéfinition des menaces pesant sur la sécurité nationale américaine et, de manière plus générale, sur la sécurité internationale. Ce processus, initié au début des années 1990 par l'administration de Georges Bush, aboutira dans un premier temps à l'élaboration d'un discours sur le « nouvel ordre mondial »²² affirmant la nécessité d'un engagement multilatéral américain accru. Très vite cependant, ce discours cèdera la place à une conception bien plus traditionnelle du rôle international des États-Unis faisant la part belle au sentiment exceptionnaliste et à son corollaire, l'unilatéralisme²³. De ce point de vue, et bien que rejeté à

Guétin, N., « Le messianisme américain », in *Esprit*, n°294, mai 2003, pp.25-32 et Denis, B., Duez, D., « Le recours à la force dans les crises afghane et irakienne : fondements idéologiques et culturels d'un discours de justification », in *Contradictions*, n°105, 1er trimestre 2004, pp.15-34. Pour une perspective plus historique voy. également Kammen, M., « The Problem of American Exceptionalism : A Reconsideration », in *American Quarterly*, vol.45, n°1, mars 1993, pp.1-43 et Lagayette, P. (ed), *La destinée manifeste des États-Unis au XIX^{ème} siècle : considérations idéologiques et politiques*, Paris, Ellispes, 1999, 176 p.

²¹ Remacle, E., « Le retour de l'esprit de guerre en Europe », in Bovy, Y. et Delcourt, B. (eds.), *Que nos valeurs sont universelles et que la guerre est jolie*, Mons, Ed. du Cerisier, 1999, p.30.

²² De manière tout à fait significative, le concept est proposé pour la première à l'occasion d'un discours prononcé par Georges Bush devant l'Assemblée générale des Nations-Unies. Voy. Bush, G. W., *Address Before the 45th Session of the United Nations General Assembly*, New York, 1 octobre 1990.

²³ V. Cronin, B., « The Paradox of Hegemony : America's Ambiguous relationship with the United Nations », in *European Journal of International Relations*, vol. 7, n°1, 2001, pp.104 et ss. ; Herman, P., « Le monde selon Bush : la genèse du nouvel ordre mondial », in Corten O. e.a., *Le droit*

l'époque en raison de thèses jugées excessives, le document *Defense Planning Guidance* de 1992 réalisé par un groupe d'experts dirigé par Paul Wolfowitz - alors sous-secrétaire à la Défense - apparaît révélateur de cette inflexion²⁴. Le rapport fixait en effet comme but ultime de la politique extérieure des États-Unis la préservation du statut de superpuissance unique hérité de la fin de la guerre froide. Un tel objectif impliquait notamment de prévenir, au besoin par la dissuasion militaire, l'émergence d'autres centres de puissance majeurs où que ce soit dans le monde²⁵. Véritable programme néo-conservateur avant l'heure, ce texte précisait en outre que la défense des intérêts des États-Unis et la promotion des valeurs américaines constitueraient également des objectifs prioritaires tout en soulignant le caractère instrumental et sélectif du recours aux Nations Unies.

Dans un registre nettement plus policé il est vrai, la politique étrangère formulée par l'administration Clinton s'engagera elle aussi dans la voie tracée par ces réflexions néo-conservatrices. La préservation et l'extension du leadership américain figureront en effet en tête des priorités du gouvernement démocrate. Dans un discours prononcé à la John Hopkins University en septembre 1993, le Conseiller pour la Sécurité Nationale Anthony Lake, prend ainsi acte de la victoire de l'idée démocratique et, par voie de conséquence, du modèle politique américain. De ce constat, il tire une conclusion très claire : « In such a world, our interests

international à l'épreuve. À la recherche du nouvel ordre mondial, Bruxelles, Complexe, 1993, p.10.

²⁴ Suite à la polémique suscitée par la publication dans le *New York Times* et le *Washington Post* de certains extraits du « rapport Wolfowitz » le projet sera finalement abandonné. Les extraits de ce texte peuvent être consultés dans les éditions du 8 mars 1992 pour le *New York Times* et du 11 mars 1992 pour le *Washington Post*.

²⁵ Roubos, A., « De l'état de guerre en temps de paix : aux sources de la stratégie américaine », in *Contradictions*, n°105, 1er trimestre 2004, pp.117-118 et Rogister, Y., « Le nouveau concept stratégique de l'OTAN et la diplomatie américaine » in Bovy, Y. et Delcourt, B. (eds), *Que nos valeurs sont universelles et que la guerre est jolie*, op. cit., p.51. Le site de l'émission *Frontline* de la chaîne américaine P.B.S. présente en outre un intéressant dossier comprenant des extraits du « rapport Wolfowitz » de 1992 et des commentaires de diverses personnalités dont le néo-conservateur William Kristol du *Weekly Standard*. V. www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/iraq/themes/1992.html.

and ideals compel us not to be engaged but to lead »²⁶. Bill Clinton se montrera quant à lui nettement plus catégorique en déclarant au cours de son second discours d'investiture, en janvier 1997, que l'Amérique constitue désormais la seule nation indispensable pour le monde²⁷. Au plan stratégique, ce réinvestissement du thème du « siècle américain » se traduira par l'élaboration des concepts d'« *Enlargement* » et d'« engagement sélectif ». Ces derniers seront formalisés en 1995 dans le document *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*²⁸. Contenant, si l'on y regarde de plus près, les germes de la politique extérieure américaine actuelle, ce document jette en effet les bases de l'argumentaire mobilisé aujourd'hui pour légitimer la stratégie de changement de régimes.

Our national security strategy is based on enlarging the community of market democracies while deterring and containing a range of threats to our nation, our allies and our interests. The more that democracy and political and economic liberalization take hold in the world, particularly in countries of geostrategic importance to us, the safer our nation is likely to be and the more our people are likely to prosper²⁹.

Faisant la part belle à un argumentaire aux relents étrangement kantien selon lequel les démocraties ne font pas la guerre entre-elles³⁰, le concept d'*Enlargement* – censé se substituer à celui de *Containment* jugé dépassé – n'impliquait cependant pas encore explicitement l'idée du recours à la force pour imposer le libéralisme politique et l'économie de marché.

²⁶ Lake, A., *From Containment to Enlargement*, Address at the School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University, Washington D.C., 21 septembre 21, 1993.

²⁷ La phrase exacte de son discours est la suivante: « America stands alone as the world's indispensable nation ». Clinton, W., *Second Inaugural Address*, 20 janvier, 1997.

²⁸ *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, The White House, février 1995, 33 p.

²⁹ *Ibid.*, p.2.

³⁰ Se référant directement à Woodrow Wilson, Anthony Lake déclare : « The addition of new democracies makes us more secure, because democracies tend not to wage war on each other or sponsor terrorism. They are more trustworthy in diplomacy and do a better job of respecting the human rights of their people », Lake, A., *From Containment to Enlargement*, *op. cit.*

Bien qu'implicitement accepté, le changement de régime reste donc envisagé comme le produit d'un processus, supposé inéluctable, de maturation politique des sociétés non-démocratiques. Les États-Unis ne peuvent dès lors qu'accélérer ce processus en isolant diplomatiquement, militairement, économiquement et technologiquement les régimes dictatoriaux, théocratiques ou kleptocrates³¹.

Le positionnement de l'administration Clinton sur la question irakienne est de ce point de vue emblématique. Définissant les objectifs des États-Unis en ce domaine, le président insiste en effet sur la nécessité d'un changement de régime tout en refusant d'envisager une intervention militaire directe :

Le fait est que tant que Saddam reste au pouvoir, il menace le bien-être de son peuple, la paix de sa région et la sécurité du monde. Le meilleur moyen de mettre fin à cette menace une fois pour toute est d'avoir un nouveau gouvernement irakien – un gouvernement prêt à vivre en paix avec ses voisins, un gouvernement qui respecte les droits de son peuple. Changer les choses à Bagdad prendra du temps et des efforts. Nous allons renforcer notre engagement aux côtés de l'ensemble des forces d'opposition irakiennes, et œuvrer avec elles de manière efficace et prudente³².

Pour autant, ce refus de la transformation politique par la force, s'il s'applique bel bien au cas de l'Irak, doit être relativisé. Tout d'abord, le recours à la force n'est pas exclu *a priori* dans l'entourage clintonien. Celui-ci peut être envisagé lorsqu'il permet d'empêcher que des problèmes apparus hors des frontières des États-Unis ne deviennent des problèmes à l'intérieur de celles-ci. En fait, le thème de la « protection » se substitue par là à celui, nettement plus classique, de la « défense »³³. Dans son intervention à la John Hopkins University, Anthony Lake souligne ainsi que lorsque certains régimes autoritaires menacent le peuple américain, les forces américaines ou les intérêts vitaux

³¹ *Ibidem*.

³² William Clinton cité par Laurens, H., *L'Orient arabe à l'heure américaine. De la guerre du Golfe à la guerre d'Irak*, Paris, Armand Colin, 2004, p.93. Une déclaration similaire accompagnera par ailleurs l'adoption du « *Iraq Liberation Act* » en octobre 1998. V. *Iraq Liberation Act*, Statement by the President, 31 octobre, 1998.

³³ V. Joxe, A., *L'empire du chaos. Les Républiques face à la domination américaine dans l'après-guerre froide*, Paris, La Découverte, 2004, p.135.

des États-Unis, ces derniers doivent être prêts à riposter de manière décisive et unilatérale³⁴. Précisant quelques années plus tard sa conception de l'intérêt national et, par conséquent, les conditions du recours à la force, le Conseiller pour la Sécurité Nationale identifie sept circonstances pouvant justifier l'usage de la contrainte militaire. Parmi celles-ci se retrouvent explicitement la préservation et la promotion de la démocratie, envisagées comme des conditions de la sécurité des États-Unis et de la diffusion de leurs valeurs dans le monde³⁵.

Au delà de ces justifications avant tout théoriques, les multiples opérations menées au nom de l'« interventionnisme humanitaire » constitueront elles aussi autant d'exemples démontrant, au plan pratique cette fois, les limites d'une stratégie politique censée s'appuyer exclusivement sur le *soft power*. Les interventions militaires en Somalie, en Haïti ou en Bosnie de même que les bombardements du Kosovo et de la Serbie seront à ce titre les illustrations parfaites de la mise en œuvre de moyens militaires au service du droit d'ingérence humanitaire ou du changement de régime³⁶.

À l'analyse, il apparaît donc que les tendances interventionnistes de Georges W. Bush ne sont pas en rupture totale avec les politiques menées par ses prédécesseurs. Le concept d'*Enlargement* développé dans le courant des années 90 et, plus largement, les doctrines stratégiques forgées durant la présidence de Bill Clinton contiennent en effet les bases d'une légitimation de la politique de changement de régime du gouvernement Bush. L'emphase sur la promotion de la démocratie en tant que facteur constitutif de la sécurité internationale et de la sécurité nationale des États-Unis cache en effet une conception dichotomique du monde qui serait marqué par la division entre un univers de « *pleine civilisation* », d'une

³⁴ Lake, A., *From Containment to Enlargement*, *op. cit.*

³⁵ Id., « Discours du conseiller du Président américain chargé de la sécurité, M. Anthony Lake, devant l'université G. Washington, sur l'emploi de la force à l'étranger », Washington, 6 mars 1996, in *Documents d'Actualité Internationale*, n°11, 1er juin 1996, pp.429.

³⁶ Sur les « interventions de paix » américaines voy. Radoykov, B., *La politique américaine de maintien et de rétablissement de la paix (1945-1999)*, Paris, Institut de Stratégie comparée, 2001, 390 p. et Massenet, M., *Les guerriers humanitaires : De l'humanitarisme à la guerre*, Paris, Guibert, 2001, 167 p.

part, et un espace d'« *extrême barbarie* », d'autre part³⁷. Comme nous allons le voir, cette dichotomie sera largement reprise et exploitée par les Républicains lors de leur arrivée à la tête de l'exécutif américain. Elle est au cœur de la politique de changement de régime.

II. De la « promotion de la démocratie » à l' « imposition de la démocratie »

La conception nouvelle des relations internationales et de la place des États-Unis dans le monde apparue à la fin de la guerre froide trouvera les conditions propices à son plein épanouissement lors de l'arrivée au pouvoir de l'équipe de Georges W. Bush. Sous la pression des idéologues néo-conservateurs, d'une part, et du choc provoqué par les attentats du 11 septembre 2001, d'autre part, le gouvernement républicain amorce en effet un durcissement de la position des États-Unis à l'égard des nations considérées comme menaçantes. Ce durcissement se marque en particulier par une référence, désormais pleinement assumée, au changement de régime par la voie militaire ainsi que par une redéfinition corrélative du concept de souveraineté.

A. La nouvelle doctrine de sécurité nationale : une référence désormais assumée au changement de régime par la force

Le principe du changement de régime était, comme nous l'avons vu, déjà présent dans les orientations stratégiques proposées par l'administration Clinton. Il s'inscrivait cependant à l'époque, du moins dans un premier temps, dans une vision du monde et de son évolution empreinte d'un certain optimiste. Le concept d'*Enlargement* d'Anthony Lake rejoint en effet assez largement les thèses polémiques avancées à l'aube des années 90 par Francis Fukuyama³⁸. Tous deux semblent croire dans le

³⁷ Joxe, A., *L'empire du chaos*, *op. cit.*, pp.116-117.

³⁸ V. notamment l'article à l'origine de cette grande polémique : Fukuyama, F., « The End of history ? », in *The National Interest*, été 1989, pp.3-18 et *id.*, F., *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Paris, Champs-Flammarion, 1992, 451 p.

progrès inéluctable et quasi « naturel » de la démocratie politique dans le monde ou, à tout le moins, de l'idée démocratique en tant que référent désormais indépassable de la légitimité politique. Les menaces représentées par le terrorisme, par les « derniers » États autoritaires (États-voyous ou *rogue states*) mais aussi par l'instabilité et la conflictualité propres aux zones marquées par la déliquescence des souverainetés étatiques (États-faillis ou *failed states*) ne sont pas pour autant niées. Elles sont simplement assimilées aux soubresauts inévitables d'un monde post-guerre froide fait de désordre et de perte de repères.

Cette vision optimiste - associée aux réminiscences d'un encombrant « syndrome vietnamien » et à son corollaire stratégique, la guerre « zéro mort »³⁹ - permet sans doute de comprendre le refus du recours à la force pour l'imposition de la démocratie. Cet optimisme de façade sera cependant rapidement remis en cause par le gouvernement démocrate. Le caractère particulièrement inquiétant et en même temps excessivement flou des nouveaux périls pesant sur la sécurité des États-Unis sera en effet souligné dès les premières années du mandat de Bill Clinton⁴⁰. L'élection de Georges Bush et, quelques mois plus tard, les attaques du 11 septembre 2001 enterreront définitivement l'illusion d'une possible « fin de l'Histoire » et, avec elle, les dernières réticences quant à l'utilisation du potentiel militaire américain aux fins de changement de régime en place.

De ce point de vue, le discours prononcé par le président Bush devant le Congrès une semaine après les attentats et, surtout, celui prononcé à l'académie de *West Point* en juin 2002 sont révélateurs d'un tournant en matière de politique étrangère⁴¹. Suivant une tradition proprement américaine, c'est une nouvelle fois au travers d'interventions publiques telles que celles-ci que vont être annoncées les principales réorientations doctrinales en matière de défense et de politique extérieure. Ces deux discours posent en effet les linéaments de la nouvelle doctrine

³⁹ V. Viboux, N., *Les stratégies de puissance américaine*, op. cit., pp.80-96.

⁴⁰ *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, op. cit., pp.1-3.

⁴¹ Bush, G. W., *Address Before a Joint Session of the Congress on the United States Response to the Terrorist Attacks of September 11*, Washington, 20 septembre, 2001 et *id.*, *Remarks by the President at 2002 Graduation Exercise of the United States Military Academy, West Point*, 1 juin, 2002.

stratégique américaine : interventionnisme, militarisme et unilatéralisme. La « guerre » – et non pas la « lutte » – contre le terrorisme y est en outre élevée au rang de mission quasi divine de la nation⁴² tandis que les principes de la guerre préventive et du changement de régime y sont clairement affirmés.

S'adressant aux officiers fraîchement diplômés de l'académie militaire de l'État de New York, Georges Bush ne peut être plus clair. Le ton est martial. La pratique, comme nous le savons, le sera tout autant :

We cannot defend America and our friends by hoping for the best. We cannot put our faith in the word of tyrants, who solemnly sign non-proliferation treaties, and then systemically break them. [...] We must take the battle to the enemy, disrupt his plans, and confront the worst threat before they emerge. [...] We will not leave the safety of America and the peace of the planet at the mercy of a few mad terrorist and tyrants. We will lift this dark threat from our country⁴³.

Quelques mois plus tard, en septembre 2002, le document *National Security Strategy of the United States*⁴⁴ formalisera et précisera les principes dégagés immédiatement après les attaques terroristes. Les contours exacts de la « doctrine Bush » y sont définitivement fixés. S'appuyant sur une articulation complexe des figures de la menace représentées par les États-voyous, d'une part, et par les réseaux terroristes, d'autre part, le gouvernement américain substitue le principe d'imposition de la démocratie à celui de transition démocratique défendu sous les administrations Clinton. En effet, bien que l'expression « changement de régime » ne soit pas utilisée explicitement dans ce texte, l'intention politique est évidente. L'affirmation de la primauté politique et militaire des États-Unis, le principe de la guerre préventive et, enfin, le refus de distinguer les terroristes des États qui les soutiennent ou les abritent se combinent étroitement pour faire de l'imposition de la démocratie par le

⁴² Les interventions du président puisent en effet très largement dans le registre du messianisme: « Great harm has been done to us. We have suffered great loss. An in our grief and anger, we have found our mission and our moment. Freedom and fear are at war », Bush, Georges W., *Address Before a Joint Session of the Congress*, *op. cit.*

⁴³ Bush, G. W., *Remarks by the President at 2002 Graduation Exercise of the United States Military Academy*, *op. cit.*

⁴⁴ *The National Security Strategy of the United States of America*, *op. cit.*

recours unilatéral à la force un axe essentiel de la nouvelle doctrine stratégique⁴⁵.

Au plan des modes de légitimation, il faut souligner que cette doctrine stratégique ne puise pas uniquement dans le paradigme réaliste. Elle s'appuie également sur un argumentaire articulant étroitement un idéalisme de type wilsonien et une rhétorique proprement impériale⁴⁶. Refusant tout relativisme politique ou culturel, la nouvelle ligne doctrinale réaffirme en particulier la primauté des valeurs démocratiques et libérales incarnées par les États-Unis ainsi que la mission historique de ces derniers en matière de diffusion de ces valeurs dans le monde :

Freedom is the non-negotiable demand of human dignity ; the birthright of every person – in every civilization. Throughout history, freedom has been threatened by war and terror ; it has been challenged by the clashing of wills of powerful states and the evil designs of tyrants ; and it has been tested by widespread poverty and disease. Today, humanity holds in its hands the opportunity to further triumph over all these foes. The United States welcomes our responsibility to lead in this great mission⁴⁷.

Le message délivré tout au long des trente et une pages de ce document est limpide : les valeurs de liberté et de démocratie portées par la nation américaine sont universelles et elles doivent être diffusées dans le monde, au besoin par la voie d'actions militaires. En d'autres termes, ce qui est bon pour les États-Unis est bon pour le reste du monde⁴⁸. Il suffit simplement de le lui

⁴⁵ V. le préambule de ce document: « America will help nations that need our assistance in combating terror. And America will hold to account nations that are compromised by terror, including those who harbor terrorists – because the allies of terror are enemies of civilization » in *The National Security Strategy of the United States of America, op. cit.*

⁴⁶ Sur ce point, voir Rhodes, E., « Onward, Liberal Soldiers ? The Crusading Logic of Bush's Grand Strategy and What Is Wrong With It », 19 p.; article en ligne sur le site www.ciaonet.org/special_section/iraq/analysis.

⁴⁷ Préambule du document *The National Security Strategy of the United States of America, op. cit.*, p.3.

⁴⁸ Cet argument est un argument-type de la rhétorique néo-conservatrice. À titre d'exemple, Le président Bush déclare lors de son discours à l'académie de *West Point* : « America has no empire to extend or utopia to establish. We wish for others only what we wish for ourselves – safety from violence, the rewards of liberty, and the hope for a better life ». Bush, G. W., *Remarks by*

faire savoir. Ce qu'oublie l'administration Bush et ses soutiens néo-conservateurs c'est évidemment que la démocratie politique et les valeurs libérales ne s'imposent pas de l'extérieur, encore moins au son du canon. À l'exception des cas notables de l'Allemagne et du Japon, rares sont les précédents historiques en ce domaine⁴⁹. Au contraire, comme l'illustrent parfaitement les opérations menées en Afghanistan et en Irak, de telles ambitions, lorsqu'elles sont mises en œuvre, contribuent généralement à saper, tant au plan national qu'international, les fondements de l'« ordre libéral » sur lequel elles se fondent.

Par ailleurs, si le projet politique développé dans le document *National Security Strategy* peut incontestablement être considéré comme une réponse apportée à la menace terroriste, ne voir dans cette révision stratégique qu'une conséquence des attentats du 11 septembre 2001 serait une erreur. Le programme proposé à une toute autre ampleur⁵⁰. En proposant une réflexion globale sur l'État du monde et la place des États-Unis sur la scène internationale, il constitue l'aboutissement d'une réflexion entamée dès la fin de la guerre froide. L'idée d'une nation américaine s'imposant au monde comme unique superpuissance, de même que le refus de se soumettre aux contraintes du droit international, ne naissent pas avec le gouvernement Bush ou les attaques terroristes sur New York et Washington. Cette réflexion, nous l'avons vu, traverse déjà les administrations démocrates. Les événements du 11 septembre doivent dès lors être considérés avant tout comme un catalyseur ayant permis la formulation publique d'analyses politiques déjà existantes mais n'ayant pas encore pu s'imposer jusqu'alors.

L'idée du changement de régime en tant objectif politique acceptable et, plus spécifiquement, l'idée du renversement de Saddam Hussein, sont bien antérieures à ces événements. Ces principes sont en effet défendus depuis les années 90 par bon nombre de collaborateurs actuels de Georges W. Bush rassemblés notamment au sein du *think tank* néo-conservateur

the President at 2002 Graduation Exercise of the United States Military Academy, op. cit.

⁴⁹ Rhodes, E., *loc. cit.*, p.11.

⁵⁰ Ikenberry, J., « America's Imperial Ambition », in *Foreign Affairs*, vol.81, n°5, septembre-octobre 2002, p.49.

*Project for the New American Century (P.N.A.C.)*⁵¹. La déclaration de principe accompagnant la création, au printemps 1997, de ce groupe de pression très actif dans le domaine de la politique extérieure est d'ailleurs révélatrice. Elle apparaît comme le décalque parfait des principes développés par le gouvernement républicain quelques années plus tard. Les signataires de ce texte - au premier rang desquels on retrouve Donald Rumsfeld, Paul Wolfowitz, Dick Cheney mais aussi Jeb Bush, Francis Fukuyama, Norman Podhoretz, Donald Kagan ou encore Dan Quayle - en appellent dès cette époque au renforcement du leadership américain. Reprenant les thèses du *Defense Planning Guidance* de 1992, ils soulignent l'importance du potentiel militaire et la nécessité de mener une politique extérieure visant à promouvoir prioritairement les valeurs américaines⁵².

Concernant le dossier irakien plus spécifiquement, le groupe de pression conservateur critiquera vivement les compromissions de l'administration démocrate⁵³. Il adressera d'ailleurs en janvier 1998 une lettre ouverte au président Clinton réclamant que le renversement de Saddam Hussein devienne un objectif prioritaire de la politique extérieure états-unienne :

We are writing you because we are convinced that current American policy toward Iraq is not succeeding, and that we may soon face a threat in the Middle East more serious than any we have known since the end of the Cold War. [...] We urge you to [...] enunciate a new strategy that would secure the interests of the U.S. and our friends and allies around the world. That strategy would aim, above all, at the removal of Saddam Hussein's regime from power⁵⁴.

Cette pression constante ne restera pas sans effet. Elle contribuera à l'adoption en octobre 1998 du « *Iraq Liberation*

⁵¹ L'ensemble des prises de position et interventions publiques des membres de ce *think tank* peut être consultée sur le site de l'organisation : www.newamericancentury.org.

⁵² « Statement of Principles », 3 juin, 1997. Texte disponible sur le site www.newamericancentury.org.

⁵³ V. à titre d'exemple « How to Attack Iraq », in *The Weekly Standard*, 16 novembre, 1998, pp.17-18 et Kristol, W. et Kagan R., « A 'Great Victory' for Iraq », in *The Washington Post*, 26 février, 1998.

⁵⁴ Cette lettre ouverte datée du 26 janvier 1998 peut être consultée à l'adresse www.newamericancentury.org/iraqlintonletter.htm.

Act » par le Congrès⁵⁵. Soutenu tant par la majorité républicaine que par l'opposition démocrate⁵⁶, ce texte reprend le principe du renversement de Saddam Hussein avancé par le *P.N.A.C.* en affirmant : « It should be the policy of the United States to support efforts to remove the regime headed by Saddam Hussein from power in Iraq and to promote the emergence of a democratic government to replace that regime »⁵⁷. Seule la question des moyens à utiliser pour atteindre cet objectif sépare alors les membres du Congrès des néo-conservateurs du *P.N.A.C.*.

Dans un cas comme dans l'autre cependant, les prises de position adoptées apparaissent en contradiction complète avec les règles du droit international et certains de ces fondements, en particulier le concept de souveraineté.

B. Vers une redéfinition du concept de souveraineté

Si elle ne constitue pas une révolution en matière de politique extérieure dans la mesure où elle ne fait que rendre explicite une conception du monde assez largement répandue auprès de certaines élites politiques américaines, la nouvelle doctrine stratégique U.S. n'en constitue pas moins un tournant notable. Rarement un texte officiel était allé aussi loin dans la remise en cause des fondements du système international. Derrière une rhétorique reaganienne somme toute classique, la doctrine Bush induit en effet, de manière bien plus profonde, une reconceptualisation du principe de souveraineté. En contestant le double principe de non-ingérence et d'égalité des États, elle se veut une rupture avec le dogme souverainiste qui, depuis le traité de Westphalie de 1648, conditionne, au plan du droit, la nature des relations entre les États⁵⁸. Cette doctrine propose en effet

⁵⁵ *Iraq Liberation Act*, public law 105-338, 105e Congrès, 31 octobre, 1998.

⁵⁶ Le texte est adopté à la Chambre des Représentants par une large majorité bipartisanne de 359 votes positifs, 38 votes négatifs et 36 abstentions. Le Sénat l'adoptera quant à lui à l'unanimité. V. *Congress First Voted to Back Regime Change in Iraq in 1998*, septembre 2002. Texte disponible sur le site <http://usinfo.state.gov>.

⁵⁷ *Iraq Liberation Act*, *op. cit.*, sec.3.

⁵⁸ Ce double principe se trouve exprimé de manière très claire dans l'art. 2, al. 7 de la Charte des Nations Unies : « Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ni n'oblige les

une vision du monde que l'on qualifiera, au choix, de « pré » ou de « post-westphalienne ». Un monde dans lequel les États-Unis constitueraient la seule nation véritablement souveraine.

Cette re-définition du concept de souveraineté n'est pas, une nouvelle fois, la conséquence des attentats du 11 septembre ni le produit de l'élection de novembre 2000. Elle plonge ses racines dans une réflexion bien plus lointaine. Une réflexion qui débute avec l'effondrement de l'Union soviétique et qui, en outre, n'est pas exclusivement américaine. C'est en effet de l'autre côté de l'Atlantique, en Grande-Bretagne, qu'ont été développées de manière la plus aboutie certaines des thèses sous-tendant les orientations actuelles de l'administration Bush. Dans ce cadre, l'importance des travaux du diplomate britannique Robert Cooper doit être soulignée⁵⁹. Pour Cooper, qui reprend à son compte et adapte les réflexions de Jürgen Habermas⁶⁰, la fin de la guerre froide marque l'épuisement du système westphalien. Elle donne naissance à un monde divisé en trois cercles⁶¹. Un monde postmoderne, tout d'abord, correspondant aux pays occidentaux et dans lequel les États auraient renoncé à se combattre entre eux mais aussi à conquérir de nouveaux territoires. Un monde « *grown honest* »⁶² marqué par l'interdépendance et la transparence. Les menaces traditionnelles, c'est-à-dire celles symbolisées par les autres États, n'y auraient plus cours. Le second cercle serait celui des États modernes, autoritaires et agressifs. Le système classique du *balance of power* y serait toujours à l'œuvre. Ainsi, alors que dans l'univers postmoderne la guerre serait l'expression d'un échec politique, elle resterait pour

membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte ; toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au chapitre VII ».

⁵⁹ Sur l'apport des réflexions de Robert Cooper dans le débat stratégique américain mais aussi européen voir également la contribution d'Éric Remacle.

⁶⁰ V. Habermas, J., *La paix perpétuelle. Le bicentenaire d'une idée kantienne*, Paris, Cerf, 1996.

⁶¹ V. Cooper, R., « Europe: The Postmodern State and World Order », in *New Perspectives Quarterly*, été 1997; « The new liberal imperialism », in *Observer Worldview*, 7 avril, 2002 et *The Postmodern State and World Order*, London, Demos, 2002.

⁶² Cooper, R., « Europe: The Postmodern State and World Order », *loc. cit.*

les États modernes une continuation du politique au sens traditionnel de Clausewitz. Le troisième et dernier cercle, enfin, est qualifié de pré-moderne. Il rassemblerait les États faillis où, en raison du délitement de l'autorité publique, le concept wébérien de monopole de la violence légitime ne serait plus de mise.

Ne constituant plus un péril les uns pour les autres, les États postmodernes seraient néanmoins confrontés aux dangers et défis posés tant par le monde moderne que par le monde pré-moderne. Ces menaces seraient directes dans le premier cas et renverraient à la figure des *rogue states*. Elle seraient indirectes dans le second et résulteraient de l'incapacité de certains gouvernements à contrôler et sécuriser leur propre territoire. Il s'agirait ici de *failed states* incapables d'enrayer, à l'intérieur même de leurs frontières, le développement des activités menaçantes de certains acteurs non-étatiques (réseaux terroristes, groupements criminels, etc.). Bien que différentes dans leur nature, ces menaces nécessiteraient l'une comme l'autre des réponses vigoureuses impliquant un retour à des méthodes dures, des méthodes d'un autre temps et d'un autre monde, abandonnées par les États postmodernes. Ces méthodes seraient celles du monde moderne : recours à la force et attaques préventives. Cooper défend par conséquent ouvertement l'idée d'un nécessaire double standard :

Among ourselves, we keep the law but when we are operating in the jungle, we must also use the laws of the jungle. In the prolonged period of peace in Europe, there has been a temptation to neglect our defences, both physical and psychological. This represents one of the great dangers of the postmodern state⁶³.

Ce double standard se fonde sur un paternalisme et un moralisme évident. Toujours selon le diplomate anglais :

What is needed then is a new kind of imperialism, one acceptable to a world of human rights and cosmopolitan values. We can already discern its outline: an imperialism which, like all imperialism, aims to bring order and organisation but which rests today on voluntary principles⁶⁴.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ *Ibidem*.

La proximité entre les thèses de Cooper et la doctrine stratégique présentée par l'administration bush est incontestable. Le texte *National Security Strategy of the United States* est traversé de part en part par l'idée d'un double standard et d'un indispensable impérialisme moral des États-Unis. Cette proximité n'est pas un hasard. Plusieurs intellectuels conservateurs américains n'ont pas manqué de donner, consciemment ou non, un écho aux idées de Cooper dans les milieux politiques américains. Richard Perle, ancien directeur du *Defense Policy Board*, ou Robert Kagan lorsqu'il développe son concept d'« empire bienveillant »⁶⁵ en sont deux exemples parmi les plus éloquents. Richard Haass, directeur du *Policy Planning Staff* du Département d'État et conseiller privilégié de Colin Powell, en est un autre. Dans une attaque frontale contre l'un des fondements du système international, formulée lors d'un discours à la Georgetown University, ce dernier refuse en particulier de voir dans le concept de souveraineté un « chèque en blanc » accordé aux États⁶⁶ :

[...] sovereign status is contingent on the fulfillment by each state of certain fundamental obligations, both to its own citizens and to the international community. When a regime fails to live up these responsibilities or abuses its prerogatives, it risks forfeiting its sovereign privileges including, in extreme cases, its immunity from armed intervention⁶⁷.

En d'autres termes la souveraineté des États – à l'exception naturellement de celle des États-Unis – n'est jamais que circonstancielle et conditionnelle⁶⁸. Si un État faillit à ses obligations internationales en tolérant sur son sol des mouvements terroristes, en développant des programmes en matière d'armes de destruction massive, en violant les droits de sa propre population ou, de manière plus générale, en portant atteinte à la sécurité internationale ou aux intérêts nationaux des

⁶⁵ Kagan, R., « The Benevolent Empire », in *Foreign Policy*, été 1998.

⁶⁶ L'expression exacte est « not a blank check ». Haass, R., « Existing Rights, Evolving Responsibilities », Georgetown University, Washington, 14 janvier, 2003.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ V. la contribution de Barbara Delcourt dans ce même volume.

États-Unis, il s'expose au risque d'une intervention militaire, éventuellement de nature préventive, contre lui.

Même au sein du monde académique américain, certains auteurs n'hésiteront pas à défendre un point de vue très similaire à celui des faucons néo-conservateurs. Evoquant le cas de la lutte contre le terrorisme dans la revue *International Security*, Barry Posen, professeur en science politique au *Massachusetts Institute of Technology* se fait ainsi un ardent défenseur des actions préemptives et du changement de régime :

[...] the United States must be prepared to bypass national governments should they fail to cooperate. [...] Where a regime has close relations with terrorists, it is reasonable to treat the host nation as an ally of al-Qaeda and an enemy of the United States. The United States must be prepared to wage war against such states to destroy terrorist groups themselves, to prevent their reconstitution by eliminating regimes that support them, and to deter other nation-states from supporting terrorism⁶⁹.

L'ensemble de ces prises de positions s'appuient toujours, implicitement ou explicitement, sur l'idée d'une supériorité incontestable des valeurs libérales américaines et sur le refus de tout relativisme quant à leur application. Cet impérialisme moral, qui peut être mis sur le compte tant du messianisme traditionnel des États-Unis que de l'influence des thèses du philosophe Léo Strauss sur les néo-conservateurs (Paul Wolfowitz suivra notamment les enseignements de Strauss)⁷⁰, opèrent en outre une distinction claire entre un monde « civilisé » et un monde « barbare ». Il légitime sur cette base l'interventionnisme du premier monde dans le second et nie le caractère pleinement souverain des États qui composent celui-ci.

Cette rhétorique dichotomique et manichéenne se retrouve tant dans les discours du président Bush que dans le document *National Security Strategy*. Tout en rejetant l'idée huntingtonienne

⁶⁹ Posen, Barry, « The Struggle against Terrorism. Grand Strategy, Strategy, and Tactics », in *International Security*, vol. 6, n°3, hiver 2001, p.44.

⁷⁰ V. Frachon, A. et Vernet, D., « Le stratège et le philosophe », in *Le Monde*, 16 avril 2004 ; Riche, P., « Les néo-conservateurs pour la morale de l'histoire », in *Libération*, 10 mars 2003 ; voy. également la contribution de Jean Vogel dans notre ouvrage.

d'un clash de civilisations⁷¹ au nom, précisément, du refus du relativisme⁷², ces interventions ne manquent en effet pas de faire référence « aux nations civilisées » ou aux « ennemis de la civilisation »⁷³. De ce point de vue, il est d'ailleurs intéressant de souligner que le registre argumentatif utilisé ne fait en définitive que redonner vie à des thèmes anciens que l'on retrouve de manière récurrente dans les justifications américaines en matière de politique extérieure⁷⁴.

Conclusion

Depuis le discours de *West Point* de juin 2002 et la publication du document *National Security Strategy*, le changement de régime par voie militaire est devenu un des axes majeurs de la stratégie américaine de sécurité nationale. Cette réorientation, loin d'avoir été provoquée par les attentats du 11 septembre 2001 ou par l'élection de Georges W. Bush à la présidence des États-Unis, est le résultat d'un long processus de maturation politique ayant permis aux thèses néo-conservatrices formulées dès la fin de la guerre froide de s'imposer progressivement dans le champ politique. Effectuant une synthèse entre un réalisme rooseveltien, d'une part, et un idéalisme wilsonien, d'autre part, ces thèses ont donné naissance à une politique extérieure alliant la croyance en la valeur messianique et salvatrice des États-Unis à une prédisposition au recours unilatéral à la force, elle-même justifiée par le statut d'unique superpuissance des États-Unis et la supériorité morale supposée incontestable du modèle politique

⁷¹ Sur la notion de « choc des civilisations » voy. Huntington, S., *Le choc des civilisations*, Paris, Odile Jacob, 1997, 402 p.

⁷² Le président Bush déclare en effet lors de son discours du 1er juin 2002: « When it comes to common rights and needs of men and women, there is no clash of civilizations. The requirements of freedom apply fully to Africa and Latin America and the entire Islamic world ». Bush, G. W., *Remarks by the President at 2002 Graduation Exercise of the United States Military Academy*, *op. cit.*

⁷³ V. notamment *The National Security Strategy of the United States of America*, *op.cit.*, p.5 et 15.

⁷⁴ Le discours du président Roosevelt cité au point I.A. en est un exemple parfait. Voy. par ailleurs Benjamin, D. et Duez, D., le recours à la force dans les crises afghane et irakienne, *loc. cit.*

américain⁷⁵. Dans cette optique, les guerres d'Afghanistan et d'Irak ainsi que les bouleversements politiques qui s'en sont suivis peuvent être considérés comme les premières manifestations de ce que Pierre Hassner a dénommé un « wilsonnisme botté »⁷⁶, c'est-à-dire à une version revue et corrigée de l'exceptionnalisme américain et de la « Destinée Manifeste ».

Dès lors, l'originalité fondamentale de la stratégie du changement de régime, si originalité il y a, tient en l'espèce moins aux objectifs poursuivis – la diffusion du modèle libérale en tant que condition nécessaire de la sécurité nationale U.S. – qu'aux moyens mis en œuvre pour les atteindre et aux modalités de légitimation politique des opérations menées. Le choix d'un recours massif à la force militaire, le caractère explicite de l'objectif du changement politique, le refus de prendre en considération l'opposition de certains alliés traditionnels et, enfin, la volonté évidente d'agir en marge du cadre fixé par les Nations Unies apparaissent en effet comme autant d'éléments qui, sans constituer une première lorsqu'on les prend isolément, traduisent une orientation une rupture en matière de politique extérieure.

Enfin, dans la mesure où elle se révèle être le produit d'une évolution longue, synthèse d'une culture politique séculaire et d'une réflexion politique mûrie depuis près de quinze ans, il y a fort à parier que la stratégie de sécurité nationale américaine adoptée au lendemain du 11 septembre ne s'évanouira pas avec un éventuel retour des Démocrates à la Maison Blanche. Le choc résultant des attentats terroristes de même que les enjeux posés par le grand Moyen-Orient semblent en effet devoir marquer durablement la lecture états-unienne des relations internationales. Surtout, le candidat démocrate à l'élection présidentielle, John Kerry, tout en affirmant vouloir, s'il était élu, re-définir radicalement les rapports unissant son pays au reste du monde, en particulier les relations avec les alliés, n'a à aucun

⁷⁵ V. Duez, D., « Unilatéralisme et militarisation de l'action extérieure: nouveaux paradigmes de la politique étrangère des États-Unis ? », in Bannelier, K., Christakis, T., Corten, O., Klein, P. (eds), *L'intervention en Irak et le droit international*, Paris, Pedone, 2004, pp.129-142.

⁷⁶ Hassner, P., « États-Unis : l'empire de la force ou la force de l'empire ? », in *Cahiers de Chaillot*, n°54, septembre 2002, p.43.

moment pris clairement position contre la guerre⁷⁷. Dès lors, il est à craindre que les évolutions à venir en matière de recours à la force pour l'imposition de la démocratie concerneront moins des enjeux de doctrinaux de fond que l'emballage « cosmétique » de certains principes désormais largement acceptés. Le conflit irakien et sa gestion future constituent, à ce titre, un premier test en ce domaine.

⁷⁷ V. Baker, G., « A new U.S. Foreign policy ? », in *The Financial Times*, 11 mars 2004.