

La *preemptive action* ou la nouvelle doctrine de défense américaine septembre 2006

Origines de la doctrine

Lors de son discours du 1^{er} juin 2002 à l'académie militaire de West Point, le Président Georges W. Bush fait part de sa volonté de mettre en vigueur une nouvelle doctrine de stratégie de défense aux États-Unis. Le 17 septembre 2002, cette doctrine est formalisée dans le rapport présidentiel annuel au Congrès connu sous le nom de *National Security Strategy*. Celle-ci sera aussi surnommée « doctrine Bush ».

Cette doctrine s'inscrit en réponse aux attentats du 11 septembre 2001 qui opèrent une césure radicale dans la vie politique américaine. Réalisant leur vulnérabilité malgré leur superpuissance, les États-Unis déclarent la guerre au terrorisme mondial en précisant qu'elle ne se terminera qu'avec l'éradication complète de ce dernier. Le « syndrome du Vietnam » est enterré et l'administration Bush entend désormais appuyer ses choix stratégiques par l'usage effectif de la force, sans s'interroger interminablement sur les risques d'enlèvement, d'échec ou de coût humain en soldats et en populations civiles. Selon Bush, ces attentats démontrent que la doctrine de dissuasion nucléaire, telle qu'elle avait été définie et mise en œuvre durant la Guerre froide, n'« a plus aucun sens ». En effet, ils sont un exemple de la mutation actuelle des vecteurs de menace pour la sécurité internationale. Avec le phénomène de la globalisation, on observe une déterritorialisation et une immédiateté toujours plus grande du danger. Les vieilles menaces issues d'ambitions hégémoniques telles celles de l'Allemagne hitlérienne ou de l'URSS sont révolues, la priorité des colosses d'aujourd'hui comme la Russie, la Chine ou l'Inde étant leur développement économique. Les gouvernements se retrouvent aujourd'hui confrontés à des réseaux terroristes n'incarnant ni nation, ni groupes de citoyens bien déterminés, donc difficiles à cerner, et dont la capacité de déplacement, de communication et d'opérer des transactions financières est radicalement accrue. Leur capacité à détourner la technologie des armes de destruction massives à leur profit rend la situation d'autant plus problématique. Face à ces « dark corners », il est donc devenu essentiel, selon le gouvernement américain, d'adapter les moyens de défense à cette nouvelle réalité.

Spécificités : l'amalgame réalisé entre les concepts de préemption et prévention

Afin de répondre à cette mutation des menaces sur la scène internationale, la doctrine Bush opère un véritable dépassement des doctrines traditionnelles de l'endiguement et de la dissuasion utilisée pendant la Guerre froide. Lutte totale et permanente contre le terrorisme, elle se donne comme instrument majeur la *preemptive action* : anéantir la menace dans l'œuf, frapper l'ennemi avant qu'il ne puisse agir. La *preemptive action* selon la doctrine Bush peut donc être une attaque qui peut être annoncée mais différée, concrétisée mais feinte, ou encore réalisée dans le plus grand secret selon les explications du Secrétaire d'État Colin Powell. Elle peut se réduire à une menace comme le fit le président Kennedy en menaçant de détruire les installations russes de Cuba avant d'obtenir *in extremis* le retrait des troupes soviétiques en 1962. Elle peut se limiter à une opération d'intimidation, comme celle de l'aviation américaine en novembre 1989, qui bombardait un aéroport philippin pour faire échouer une tentative de coup d'État contre le gouvernement de Corazon Aquino. Enfin, elle peut être lancée brusquement et sans préavis, comme l'avait fait l'aviation israélienne lors de l'action exemplaire contre le réacteur Ossirak. Le choix entre ces options même si l'intervention militaire est la préférée, est de plus à la seule initiative des États-Unis.

On remarque ici une véritable confusion dans la signification juridique des termes de « préemption » et « prévention ». Traditionnellement, le droit international définit et reconnaît l'utilisation de la « guerre préemptive » en tant qu'intervention armée de légitime défense en réaction à une menace imminente. Cette règle est mentionnée implicitement à l'article 51 de la Charte de l'ONU : « Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée [...] ». La base de la doctrine Bush bien que nommée *preemptive action* repose en

réalité sur le concept de « guerre préventive » dont l'interprétation courante a été définie entre autres à la fin des années 1950 par le théoricien Bernard Brodie en tant qu' « attaque préméditée par un État contre un autre, qui n'est pas provoquée dans le sens ou elle ne découle pas d'une agression spécifique ou de toute autre action belliqueuse explicite du pays visé ». En d'autres termes, la doctrine Bush admet la possibilité d'entreprendre une action militaire « défensive » lorsqu'il n'existe qu'une menace potentielle ce qui est formellement interdit en droit international. Elle crée donc un amalgame entre les deux concepts afin de mieux masquer son illégalité. L'administration Bush justifie cette prise de position par le fait que l'interprétation courante du concept d'« imminence » par le droit international serait devenue obsolète au regard des réalités actuelles. Il devrait être adapté afin de refléter la capacité d'action et les buts des groupes terroristes et des *rogue states* qui ne cherchent pas à attaquer leur cible aux moyens d'armes conventionnelles.

Un échec de la *preemptive action* ?

La guerre globale contre le terrorisme, la guerre en Afghanistan et en Irak, l'engagement dans le conflit colombien et le soutien à Israël dans le conflit israélo-palestinien, la codification de la criminalisation des mouvements de lutte armée sont autant d'exemples montrant le passage de la stratégie américaine à la *preemptive action*. Cependant, au-delà de la situation toujours précaire en Afghanistan, la violence et l'incertitude persistante en Irak plus de trois ans après la chute de Saddam Hussein soulignent, pour certains, les failles et les limites de cette doctrine. L'action unilatérale et le changement de régime ne semblent plus être à l'ordre du jour pour gérer les menaces que représentent les ambitions nucléaires de la Corée du Nord et de l'Iran, pays figurant pourtant, avec l'Irak, dans « l'Axe du mal » établi par George W. Bush lors de son discours sur l'état de l'Union, en janvier 2002. En effet, plus de deux ans avant la fin même de son mandat, le président Bush a dû en grande partie renoncer à sa doctrine et faire appel aux Alliés, en particulier pour gérer les cas iranien et nord-coréen.

La doctrine Bush a, pour ses partisans, le mérite de prendre à bras le corps une question épineuse dont la résolution constituerait un grand pas pour la paix et la sécurité sur la scène internationale. Néanmoins, pour ses détracteurs, en plus de son non respect du droit international, elle pêche par son caractère messianique, son manque de cohérence et une méconnaissance ou un désintérêt pour la diversité des États qui composent la zone moyen-orientale. L'unilatéralisme américain tend à ternir son image et à miner sa capacité d'influence sur la scène internationale. Les actions entreprises par le gouvernement Bush sembleraient même, selon les opinions les plus extrêmes, avoir creusé un véritable fossé entre les États-Unis et le reste du monde, en particulier avec leurs alliés traditionnels que sont le Canada et l'Europe.