

Quels enjeux et que faire¹?

Albert Legault

Titulaire
Chaire de recherche du Canada en relations internationales
Département de science politique
Membre du CEIM
Université du Québec à Montréal

Qu'avons-nous appris des événements du 11 septembre?

Plusieurs leçons peuvent être tirées des événements du 11 septembre, mais toutes ne font pas l'unanimité. Un certain nombre de constatations peut cependant être avancé sans trop de risques de se tromper.

Considérations générales

En premier lieu, durant de nombreuses années, l'Occident a considéré l'islamisme radical comme une forme de terrorisme banal plus ou moins délétère et peu susceptible d'affecter un jour l'Amérique. Cette vision des choses appartient désormais au passé. Il faut toutefois reconnaître que l'Occident porte une lourde responsabilité vis-à-vis de la virulence de ce phénomène, d'autant que les États-Unis ont ouvertement soutenu le gouvernement du Pakistan dans son programme d'entraînement et de formation des moudjahidin. Il a fallu attendre l'événement-choc du 11 septembre avant que tous et chacun prennent conscience de la gravité et des conséquences désastreuses que des mouvements «idéologisés» ultraviolents sont capables de provoquer².

En deuxième lieu, le terrorisme n'a jamais constitué avant cette date une menace stratégique pour les grandes puissances. La prolifération incontestable de mouvements amorphes violents pourrait cependant modifier cette situation, d'autant que la technologie moderne a malheureusement tendance à

¹ Ce texte s'inspire largement d'une communication antérieure préparée pour le numéro de septembre de la revue de l'Institut de recherche politique d'Ottawa, *Options politiques*.

² Pour une critique particulièrement virulente de ce que plusieurs qualifient de «fascisme vert», voir l'article d'Alexandre DEL VALLE, «Naissance d'un "fascisme islamiste"», *Politique internationale*, n° 95, printemps 2002, pp. 223-241.

proliférer rapidement et dans tous les azimuts. La question de savoir si les événements du WTC avaient un caractère tactique ou stratégique reste ouverte, mais il est bien certain que la répétition d'actes de telle nature exécutés avec des armes de destruction massive constituerait un coup d'éclat stratégique capable de modifier considérablement le paysage politique américain.

En troisième lieu, si les événements du 11 septembre marquent un tournant décisif entre un «avant» et un «après», c'est en grande partie parce que personne n'était préparé à faire face à des événements d'une telle ampleur. Cette constatation s'étend et se ramifie jusque dans les structures organiques habituelles des États. En effet, tout l'appareil judiciaire et policier a été complètement dépassé par les événements. La seule réalité qui s'est imposée après le 11 septembre a été celle de faire du terrorisme un «acte de guerre» avec les résultats que l'on sait. Après la campagne d'Afghanistan, les États-Unis se retrouvent aujourd'hui avec des prisonniers dont personne ne sait s'ils sont des combattants illégaux, des prisonniers de guerre soumis aux Conventions de Genève, ou tout simplement des criminels. Le malaise tient au fait que les approches classiques de la criminologie ne sont guère aujourd'hui pertinentes pour faire face à la gravité de la situation³. En tout cas, personne ne parle jusqu'à maintenant de programmes de réhabilitation pour les «invités» de Guantanamo...

En quatrième lieu, le 11 septembre a galvanisé tout un peuple, toute une population, toute une administration, sans distinction de race, de couleur, de classes ou de partis politiques. Autrement dit, la réponse américaine a été unanime et se distingue en ce sens nettement de la position d'autres alliés. La coalition antiterroriste internationale mise sur pied, hors de l'OTAN, démontre que Washington n'avait pas l'intention de s'embarrasser des procédures lourdes et lentes de l'OTAN avant de porter le feu en territoire ennemi. La force d'assistance à Kaboul, désormais sous commandement turc, ne fait pas partie des forces de la coalition internationale. En outre, plusieurs autres types d'opérations, reliées au démantèlement du réseau d'Al-Qaïda, se poursuivent à travers le monde. Ce processus indique clairement que les États-Unis sont capables de mettre sur pied des coalitions *ad hoc* bilatérales ou multilatérales très différentes les unes des autres, peu importe qu'il s'agisse de la Géorgie, des Philippines ou de la Colombie, pour ne point parler du rôle de la Chine ou de la Russie en Asie centrale.

En cinquième lieu, il devient évident que les États-Unis ont désormais fait de la lutte antiterroriste la priorité première de leur politique étrangère. Celle-ci vient se greffer sur une priorité de l'administration précédente: la non-prolifération des armes de destruction massive. Lors de son discours sur l'état de

l'Union prononcé devant le Congrès américain en janvier 2002, le président Bush a déclaré plusieurs pays (notamment l'Iran, l'Irak et la Corée du Nord) comme faisant partie d'un «axe du mal». En mai de la même année, dans un discours prononcé à West Point, le président a rappelé que les États-Unis ne pouvaient désormais attendre d'«être frappés» avant d'«intervenir», soulevant ainsi tout un nouveau débat sur le bien-fondé de frappes «préventives» ou «pré-emptives» destinées non à détruire un ennemi mais à le priver de toute possibilité de se doter, de maintenir ou de conserver en sa possession des armes de destruction massive. Cette évolution de la doctrine américaine va de pair avec l'examen de la posture nucléaire américaine (Nuclear Posture Review) qui vise à munir Washington de toutes les options militaires possibles sur la manière de conduire des frappes préventives. Nous entrerions ainsi dans une phase différente de la lutte antiterroriste.

Quelques hypothèses litigieuses

Parmi les autres éléments qui ne font pas l'unanimité mais que l'on peut raisonnablement considérer comme des leçons découlant des événements du 11 septembre, notons les quatre dimensions suivantes: y a-t-il renforcement ou dépérissement du rôle de l'État; jusqu'où doit-on considérer comme sérieux certains types de menaces; quelle est l'étendue des moyens à mettre en œuvre pour contrer le fléau du terrorisme; et y a-t-il une dérive sécuritaire des problèmes du terrorisme?

Un premier clivage porte sur l'extinction progressive du rôle de l'État dans un monde en profonde transformation, marquée par la mondialisation croissante des échanges, des idées, de la technologie et l'émergence d'une société civile globale, face à l'ancien monde issu du Traité de Westphalie de 1648 qui accorde à l'État, dans la tradition weberienne, le monopole de la violence. La première tendance est déjà nettement affirmée vers la fin des années 80 avec la publication en France des travaux de Bertrand Badie (*Le retournement du monde*), tandis que plusieurs auteurs estiment que les événements du 11 septembre renforcent plutôt qu'ils n'affaiblissent le rôle de l'État. L'auteur de ces quelques lignes se situe nettement dans cette seconde école de pensée. Autrement dit, l'État sort renforcé des événements du 11 septembre, même si le mouvement de la mondialisation poursuit son cours. À telle enseigne la résolution 1373 du Conseil de sécurité de l'ONU qui oblige les États à renforcer leurs lois et dispositifs juridiques pour contrer le fléau du terrorisme, le durcissement de la lutte antiterroriste sur un plan international, la création

³ Les trois approches classiques sont l'aspect clinique, judiciaire et socio-préventif. Pour une plus longue explication du phénomène, voir ma communication devant la Société royale du Canada, «Le 11 septembre: trois grandes ruptures socio-historiques», Ottawa, 8-10 mai 2002, (à paraître).

aux États-Unis du Département de la *Homeland Security*, et l'importance accrue accordée à la mise en œuvre d'un «périmètre de sécurité» entre le Canada et les États-Unis.

D'autres clivages portent sur l'évaluation de la menace, la tendance actuelle étant de prendre au sérieux et dans tous les azimuts tout type de menaces. Deux éléments méritent ici d'être soulignés. En premier lieu, les États-Unis, en dépit de leurs puissants moyens financiers et technologiques ne peuvent se protéger de tout et contre tout. La technologie peut aider à régler certains problèmes, mais elle ne peut se substituer à l'analyse humaine et ne constitue en aucun cas un élément dissuasif efficace à cent pour cent contre un adversaire imaginatif et surtout décidé à mourir. En second lieu, le problème reste néanmoins inquiétant et doit être analysé froidement, car la plupart des experts s'entendent pour affirmer que les risques du recours à des armes chimiques, bactériologiques, nucléaires ou radionucléaires croissent avec le temps. Or, les conséquences qui en résulteraient seraient parfois désastreuses pour les populations, et sûrement catastrophiques dans le cas du recours à une arme nucléaire «détournée», «volée», introduite illégalement en «pièces détachées» pour être ensuite réassemblée aux États-Unis. Ces questions ne font pas l'unanimité, car il s'agit non seulement d'empêcher la constitution de stocks dangereux aux États-Unis, mais aussi de se prémunir contre de tels dangers, si la menace devait venir de l'extérieur, d'où l'importance que l'administration Bush porte à la défense antimissile. Pour l'instant, les deux problèmes restent plus ou moins intimement liés, ce qui ajoute une dimension nouvelle à une problématique déjà particulièrement complexe.

Si le paradoxe de la menace asymétrique reste relativement simple à formuler — le plus fort est le plus vulnérable, et le plus petit, le plus destructeur —, les seuls moyens dont disposent alors les États puissants sont de tout miser, non plus sur la dissuasion, encore que le phénomène continue de jouer, mais sur l'alerte précoce, la prévention et des moyens d'intervention rapides et efficaces. Sur ce dernier point, il n'y a pas unanimité ni au sein des États-Unis ni au sein des alliés.

Le problème peut être découpé sous trois angles différents. En premier lieu, la dimension alliée implique que tous les États alliés partagent entre eux, en temps réel, toute l'information nécessaire à la poursuite de la lutte antiterroriste. En la matière, beaucoup de progrès ont été faits, même si plusieurs pays alliés, notamment la France, la Grande-Bretagne et l'Allemagne, estiment que Washington continue de retenir des informations qu'elle souhaite peut-être ne partager avec quiconque. Ici comme ailleurs, tout dépend de la bonne volonté des États-Unis, mais surtout des circonstances où l'un ou l'autre des interlocuteurs ne souhaiterait pas révéler l'étendue des dispositifs de sécurité du renseignement dont il dispose. En deuxième lieu, la réorganisation des forces de police, de renseignement, de surveillance et

d'intervention sur place met à contribution des dizaines d'agences à travers un pays. Ici, les situations varient d'un pays à un autre. Cependant, les États-Unis ont décidé d'élever au rang d'agence ministérielle le Bureau de la sécurité intérieure dirigé par Tom Ridge, ce qui n'est pas sans soulever d'énormes problèmes, puisque ce Bureau ne dispose d'aucun pouvoir sur les ressources et les responsabilités d'autres ministères. Tout au plus ce Bureau deviendra-t-il une super-agence de coordination, en espérant que la synergie souhaitée entre les informations reçues saura produire les effets escomptés. Or, en la matière, rien n'est moins sûr. Tout au plus peut-on espérer une meilleure coordination et un échange accru de renseignements entre deux bureaux rivaux d'autrefois, c'est-à-dire la CIA et le FBI. En troisième lieu, les modes d'organisation et d'apprentissage de chacun des corps d'intervention sur le terrain supposeront aussi une longue période de rodage d'où les guerres de clocher ne seront jamais absentes.

En ce qui a trait à la dérive sécuritaire des questions du terrorisme, trois questions particulières méritent d'être signalées. La première, la plus évidente, concerne le respect des droits constitutionnels du citoyen ou encore ce que l'on qualifie de «libertés civiques» aux États-Unis et de «droits de la personne» au Canada. Ce débat risque d'être attisé dans l'avenir dans la mesure où la répétition d'actes terroristes entraînera sans coup férir la mise en place de mesures d'exception. Au Canada, la «clause crépusculaire» sur la durée des lois antiterroristes sera sans doute soumise à des examens périodiques qui permettront aux députés et autres groupes ou citoyens concernés de faire valoir leurs droits. La seconde dérive concerne le statut d'immigré et la clause d'asile politique, deux éléments qui deviendront demain tributaires de plus en plus d'exigences. Il existe, enfin, une troisième dérive de nature plus politique ou stratégique. Il s'agit de la récupération du discours antiterroriste américain par des États en prise avec des conflits locaux. Les «martyrs» d'hier sont désormais considérés comme des «meurtriers» au Moyen-Orient, et l'Inde, dans le conflit qui l'oppose au Pakistan, ne s'est pas privée non plus pour déclarer que l'«infrastructure terroriste» du Pakistan au Cachemire devait être détruite. Il est difficile pour l'instant d'apprécier les conséquences de ces dérives politico-stratégiques. Chose certaine, elles marquent un degré de tolérance diminué face à tout acte de terrorisme. L'Occident en général commence à en avoir assez du terrorisme et il est tout à fait naturel que les pays industriels s'entendent désormais pour criminaliser au maximum tout geste ou acte terroriste posé. Cependant, il ne faudrait pas non plus tomber dans l'angélisme en pensant que le terrorisme pourra être éliminé par de simples déclarations (la tolérance zéro qui peut justifier n'importe quelle répression!) ou la signature de conventions portant sur la coopération. Il faudra joindre le geste à la parole et dans beaucoup de cas s'attaquer directement aux causes du conflit pour que les choses commencent à bouger...

Quels enjeux?

Un an après le 11 septembre, il paraît prématuré de dresser un bilan complet sur les événements du 11 septembre. Néanmoins, il est possible de s'interroger sur les enjeux en cours et sur ce qui reste à faire ou ne pas faire.

Commençons par les enjeux. Le plus gros, le plus important est la lutte à finir avec le réseau transnational ultraviolent d'Oussama ben Laden. Le général Frank Myers a parlé récemment d'élargir à d'autres pays que l'Afghanistan cette lutte à terminer contre le mouvement Al-Qaïda. Il est difficile de savoir si l'hydre renaîtra de ses cendres. Chose certaine, trois éléments apparaissent clairement. Le premier est l'élimination d'un régime honni de tous, celui des Talibans, désormais sorti des livres de l'histoire. En la matière, il est probable que la sévérité de la riposte américaine dissuadera tout État d'«héberger ou d'abriter» dans l'avenir des terroristes sur son territoire. Les enjeux sont devenus trop exorbitants pour qu'un État prenne désormais le risque de se comporter de la sorte. Le deuxième est l'incroyable légitimité qu'a recueillie la constitution de la coalition antiterroriste internationale. Cent trente-six pays ont offert une assistance militaire aux États-Unis, 80 pays ont autorisé le survol de leur territoire par des avions américains, 76 leur ont accordé des droits d'atterrissage, et 23 pays ont accepté la présence de forces militaires américaines sur leur territoire. Tout n'est pas terminé, car l'issue de la lutte contre le terrorisme transnational ultraviolent dépendra essentiellement de ce qui se passera dans l'avenir au Pakistan. Pour l'instant, le réseau d'Al-Qaïda, sans être complètement éliminé, a subi de très sérieux revers, des milliers de personnes ont été arrêtées à travers le monde, et l'étau se resserre autour de tous ceux soupçonnés de près ou de loin de prêter leur concours au tristement célèbre Oussama ben Laden. Le troisième élément est la naissance de ce que j'appelle dans un livre à paraître *La tentation démocratique autoritaire*. La phase un de ce phénomène est ce qui s'est passé en Asie centrale depuis le 11 septembre 2001. Les États-Unis y ont mis les pieds et ne s'en retireront pas de sitôt, d'abord parce que la tâche de reconstruction sociale en Afghanistan sera longue, ensuite, parce que des intérêts géo-stratégiques sont à l'œuvre là comme ailleurs, et enfin, parce que l'allié naturel des États-Unis contre le terrorisme islamique radical devrait être l'Inde et non le Pakistan, ce qui laisse sous-entendre, encore une fois, que la tâche sera longue, car il faudra trouver un début de règlement à un conflit qui oppose deux anciens États fraternels.

La phase deux de la tentation démocratique autoritaire est évidemment le renversement du régime de Saddam Hussein. Celle-ci consiste à croire que l'on peut imposer d'en haut un ordre nouveau sans se soucier des autres et surtout sans prendre en considération les effets qu'une frappe préventive pourrait avoir dans une région aussi sensible que le Proche-Orient. Dans une telle perspective, les alliés seraient

condamnés à ramasser les pots cassés par le plus grand. En réalité, après Woodrow T. Wilson, le président Bush passera probablement comme l'un des présidents les plus idéalistes de l'histoire américaine. Les objectifs sont clairs : il faut éliminer les régimes non démocratiques dangereux — vaste programme pour l'instant limité aux pays de l'«axe du mal» —, et faire disparaître une fois pour toutes la menace qu'engendre la prolifération des armes de destruction massive, l'Irak étant évidemment visé au premier plan. Là encore, les éléments de la stratégie américaine sont clairs. Il faut agir préventivement, si besoin est, et intervenir avant que l'autre ne frappe. Tel est le sens du discours prononcé par le président Bush à West Point, en mai dernier.

Entre ce qui reste à faire et à ne pas faire, il existe une zone grise de plus en plus évidente: la détérioration de la situation au Proche-Orient. Elle résulte largement de la dénaturation et de la récupération par Israël du discours antiterroriste américain. Et cette constatation est faite sans considération du bien-fondé ou non du droit de légitime défense d'Israël. Deux conclusions découlent de ce phénomène. La première est doctrinale, la seconde, diplomatique.

Sur le plan doctrinal, en liant d'une façon indissoluble toute violence politique, tout terrorisme «politique», et tout conflit identitaire en une logique indéfiniment régressible de l'inadmissible, on développe ainsi une échelle de violence qui devient indéfiniment élastique: la tentation d'intervenir à propos de n'importe quoi et n'importe où. Cet examen peu scrupuleux des libertés d'actions stratégiques introduit tant d'arbitraire et par conséquent tant de situations injustes qu'il est permis de s'interroger sur la validité de ces nouveaux principes. En outre, s'il est tout à fait raisonnable de vouloir éradiquer une fois pour toutes le fléau du terrorisme, il n'en demeure pas moins que seule la répression absolue peut venir à bout de l'opposant, dès lors que la tolérance zéro est affirmée dans la doctrine. Il y a là une dérive sécuritaire importante imposée au nom de la sécurité de l'État.

Sur le plan diplomatique, est-ce à dire qu'une forme de *Pax Americana* nous ramènerait dans «un retour vers le futur»? Autrement dit, sommes-nous désormais confrontés à une diplomatie bismarckienne où Washington créerait alliance sur alliance, au gré des circonstances et selon ses intérêts. L'OTAN si nécessaire, mais pas nécessairement l'OTAN! L'ONU si nécessaire, mais pas nécessairement l'ONU! La Russie si nécessaire, mais pas nécessairement la Russie! On le voit, la formule est belle. Elle peut d'ailleurs être contestée par les alliés, mais cela n'a aucune importance puisque ceux-ci, c'est-à-dire les Européens, selon Kagan, n'auront bientôt pas plus d'influence que les pays de l'ASEAN ou du Pacte andin. On peut penser qu'il s'agit là d'une nouvelle façon de chanter les mérites de la puissance. Pourtant Kagan s'en défend bien. Le problème, ajoute-t-il, est de «nature systémique et incurable»! Concédon

instant que la puissance américaine dispose d'un gigantesque potentiel militaire qui ira d'ailleurs croissant dans l'avenir. Est-ce à dire que tous les problèmes peuvent être réglés par la force seule ?

La dérive sécuritaire américaine risque en effet de déconstruire un monde patiemment construit sur la base du respect de l'État de droit et du multilatéralisme pendant plus d'un demi-siècle. Le déconstruire, c'est s'engager tête baissée dans l'inconnu. En outre, à la puissance américaine vient s'ajouter la coopération renforcée entre toutes les polices du monde entier pour éradiquer le fléau du terrorisme. À la capacité de frapper rapidement et d'une manière décisive à l'extérieur vient désormais s'ajouter une forme d'ubiquité intérieure globalisante — la coopération en temps réel et sur une base continue entre les différents services de renseignement de la planète —, sur laquelle l'Amérique, avant les événements du 11 septembre, ne pouvait pas vraiment compter. Dans un contexte plus large, ces propos rejoignent ceux d'Umberto Eco quand, à la question «De quoi avez-vous peur» posée par la correspondante du journal *Le Point*, il répondait: «De la fin de la démocratie représentative, par exemple, de ce qu'on lui substituera, qui ne sera pas une dictature facile à identifier, mais des mécanismes encore inconnus. De la fin de la fonction de contrôle et de sauvegarde des libertés de presse. Elle n'est pas la seule responsable, d'ailleurs la faculté d'oubli du public est devenue phénoménale!»⁴.

Que faire?

La démocratie exige à tout le moins des débats éclairés et informés. Doit-on désormais accepter un ordre nouveau défini par un Léviathan incertain, capable d'imposer sa vision des choses à travers le monde, ou plutôt lui résister avec le risque implicite d'une anarchie croissante à l'intérieur du système international? En la matière, nous dirait Hobbes, il n'y a pas d'«obligations morales». Car, il n'existe pas de contrat social entre les nations. Si l'ordre nouveau s'impose à travers les violations du droit international le plus élémentaire, il est peu probable qu'il soit reconnu comme juste. Et si l'injustice entache ce processus, il apparaît raisonnable de le dénoncer. Aucun État, aussi puissant soit-il, ne peut se mettre au-dessus de la loi !

⁴ *Le Point*, 15 février 2002.