

N° 708

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 juillet 2014

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) par le groupe de travail sur les **Évolutions stratégiques des États-Unis** : quelles **conséquences** pour la **France** et pour l'**Europe** ? (2),*

Par MM. Jean-Louis CARRÈRE, Robert del PICCHIA, Mme Josette DURRIEU et M. Alain GOURNAC,

Sénateurs.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Louis Carrère, *président* ; MM. Christian Cambon, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu, MM. Jacques Gautier, Robert Hue, Jean-Claude Peyronnet, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Daniel Reiner, *vice-présidents* ; Mmes Leïla Aïchi, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Gilbert Roger, André Trillard, *secrétaires* ; MM. Pierre André, Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Pierre Bernard-Reymond, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Pierre Charon, Marcel-Pierre Cléach, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. Raymond Couderc, Jean-Pierre Demerliat, Mme Michelle Demessine, MM. André Dulait, Hubert Falco, Jean-Paul Fournier, Pierre Frogier, Jacques Gillot, Mme Éliane Giraud, M. Gaëtan Gorce, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Gournac, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Gérard Larcher, Robert Lafoaolu, Jeanny Lorgeoux, Rachel Mazuir, Christian Namy, Alain Néri, Jean-Marc Pastor, Philippe Paul, Bernard Piras, Christian Poncelet, Roland Povinelli, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Claude Requier, Richard Tuhejava.

(2) Ce groupe de travail est composée de : M. Jean-Louis Carrère *président* ; M. Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu, M. Alain Gournac.



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	9
<b>CHAPITRE 1 : DES FACTEURS INTERNES PEU PROPICES À UNE STRATÉGIE EXTÉRIEURE INTERVENTIONNISTE</b> .....	13
<b>I. UNE OPINION PUBLIQUE LASSÉE PAR UNE DÉCENNIE DE GUERRES ET RÉTICENTE À TOUT ENGAGEMENT EXTÉRIEUR</b> .....	13
<b>A. LES STIGMATES D'UNE DÉCENNIE D'ENGAGEMENTS MILITAIRES EXTÉRIEURS</b> .....	14
1. <i>Les coûts de la guerre en Irak</i> .....	14
2. <i>Les coûts de la guerre en Afghanistan</i> .....	15
3. <i>Des entreprises coûteuses</i> .....	16
<b>B. LA PROMESSE DU CANDIDAT OBAMA : LE RETRAIT D'IRAK ET D'AFGHANISTAN</b> .....	16
1. <i>Irak : un retrait total</i> .....	16
2. <i>Afghanistan : un retrait programmé</i> .....	17
<b>C. « NO BOOTS ON THE GROUND » UNE RÉTICENCE À TOUT ENGAGEMENT MILITAIRE IMPORTANT À L'ÉTRANGER</b> .....	17
<b>II. LE CONTRECOUP DE LA CRISE FINANCIÈRE DE 2008 : UNE PRIORITÉ DONNÉE AUX QUESTIONS DE POLITIQUE INTÉRIEURE</b> .....	19
<b>III. L'ABSENCE DE CONSENSUS POLITIQUE NE PERMET PAS AU PRÉSIDENT DE METTRE EN OEUVRE UNE POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE DÉFENSE AMBITIEUSE</b> .....	21
<b>A. LE POIDS DU CONGRÈS</b> .....	21
1. <i>Un système d'équilibre entre le Président, la Chambre des Représentants et le Sénat</i> .....	22
2. <i>Un système qui se paralyse</i> .....	22
<b>B. LES COMPÉTENCES DU CONGRÈS EN MATIÈRE DE POLITIQUE EXTÉRIEURE ET DE DÉFENSE</b> .....	23
<b>C. L'ABSENCE DE CONSENSUS ENTRE LE PRÉSIDENT ET LE CONGRÈS</b> .....	27
<b>IV. CETTE SITUATION SE TRADUIT PAR UNE RÉDUCTION ANNONCÉE DES CRÉDITS DE LA DÉFENSE</b> .....	28
<b>A. LES CRÉDITS DE LA DÉFENSE NE SONT PLUS SANCTUARISÉS</b> .....	28
<b>B. UNE RÉDUCTION DE 8 % SUR DIX ANS, MAIS UN RISQUE DE RETOUR DES SÉQUESTRATIONS</b> .....	29
<b>C. UNE PHASE DE « RETOUR À LA NORMALE » APRÈS LES ENGAGEMENTS EN AFGHANISTAN ET EN IRAK (LA THÉORIE DES CYCLES)</b> .....	30

---

<b>CHAPITRE 2 : UN ESSAI DE REDÉFINITION DE LA PLACE DES ÉTATS-UNIS DANS LE MONDE SELON UNE APPROCHE STRATÉGIQUE « RÉALISTE »</b> .....	33
<b>I. L'ACCEPTATION D'UN MONDE MULTIPOLAIRE</b> .....	33
A. LES ÉTATS-UNIS DEMEURENT LA PREMIÈRE PUISSANCE MONDIALE.....	34
B. MAIS ILS DEVRONT COHABITER AVEC D'AUTRES PUISSANCES .....	36
1. <i>Le monde post-soviétique est plus compliqué qu'on ne l'imaginait</i> .....	36
2. <i>Les États-Unis ne sont pas concurrencés par un modèle alternatif</i> .....	36
3. <i>Un environnement sécuritaire instable</i> .....	37
C. LES ÉTATS-UNIS CONTINUERONT DANS LES PROCHAINES ANNÉES À DEMEURER LA « PUISSANCE INDISPENSABLE » .....	39
1. <i>Une puissance indispensable par défaut</i> .....	39
2. <i>Une puissance indispensable par obligation</i> .....	39
3. <i>Une puissance indispensable mais raisonnable dans son engagement</i> .....	40
<b>II. UN LEADERSHIP ASSUMÉ PAR UN INTERVENTIONNISME LIMITÉ</b> .....	40
A. INFLUENCE ET COERCITION : L'UTILISATION DE « TOUS » LES OUTILS DE LA PUISSANCE .....	41
1. <i>L'outil militaire s'impose face aux agressions et menaces directes</i> .....	41
2. <i>Un outil ultime après épuisement des autres modalités en cas de menaces indirectes</i> .....	42
B. LA LUTTE CONTRE LA PRINCIPALE MENACE : LE TERRORISME .....	43
1. <i>La prise en compte de l'évolution et de la diffusion de la menace</i> .....	43
2. <i>La recherche de partenaires</i> .....	44
3. <i>Une régulation nécessaire dans l'emploi de la force</i> .....	44
C. LE RENFORCEMENT ET LE RESPECT DE L'ORDRE INTERNATIONAL .....	45
1. <i>La recherche d'alliances : la responsabilisation des acteurs les plus concernés</i> .....	45
2. <i>Une vision plus positive de l'action des organisations internationales</i> .....	47
3. <i>L'acceptation progressive des règles du droit international</i> .....	47
D. LA DÉFENSE DES VALEURS ET DE LA DIGNITÉ HUMAINE .....	49
<b>III. UN RÉÉQUILIBRAGE DES MOYENS EN FONCTION DES ENJEUX</b> .....	51
A. LE « PIVOT » VERS L'ASIE-PACIFIQUE : .....	51
1. <i>La croissance des intérêts américains dans la zone Asie-Pacifique</i> .....	52
2. <i>Le déploiement d'une stratégie d'investissement dans la zone Asie-Pacifique</i> .....	55
3. <i>La subsistance d'une menace spécifique de la Corée du Nord</i> .....	58
4. <i>La nécessité de préparer et d'accompagner la montée en puissance de la Chine</i> .....	59
5. <i>La nécessité d'établir et de conforter les relations des pays alliés ou partenaires à la             périphérie de la Chine</i> .....	64
6. <i>Un élan de long terme dont la mise en œuvre est complexe</i> .....	76
B. LA VOLONTÉ DE PRENDRE DU RECUL PAR RAPPORT AUX CONFLITS DU MOYEN-ORIENT.....	78
1. <i>Le principal acteur dans une région où leurs intérêts stratégiques restent importants</i> .....	79
2. <i>Quatre dossiers prioritaires exigent un fort engagement des États-Unis</i> .....	83
C. LA PRISE EN COMPTE DE LA MOINDRE INTENSITÉ DES MENACES SUR L'EUROPE ET DE LA CAPACITÉ DE L'EUROPE A Y FAIRE FACE .....	87

1. Des menaces d'intensité réduite .....	88
2. Des partenaires loyaux et fidèles, qui partagent des valeurs communes et qui sont liés par des alliances solides entre eux (Union européenne) et avec les États-Unis (Alliance atlantique).....	91
<b>D. UNE MOINDRE PRÉSENCE EN AMÉRIQUE LATINE : DE L'INTERVENTIONNISME INTENSE À L'INFLUENCE.....</b>	<b>101</b>
1. Un investissement modeste qui tient compte des interactions fortes avec la politique intérieure américaine .....	102
2. Une politique critiquée pour son manque d'ambition .....	103
3. Une politique qui ouvrirait la porte à une influence grandissante d'acteurs extra-hémisphériques .....	104
<b>E. UN REGAIN D'INTÉRÊT NAISSANT POUR L'AFRIQUE .....</b>	<b>104</b>
1. L'Afrique ne compte pas parmi les priorités.....	105
2. Mais suscite un regain d'intérêt récent .....	106
3. La nouvelle stratégie américaine en Afrique s'articule autour de quatre axes .....	107
4. Le dispositif américain en Afrique s'appuie sur quatre leviers principaux, en cours de redéfinition.....	108
5. Ce regain d'intérêt ne devrait pas influencer sur les modes d'intervention .....	117
<b>CHAPITRE 3 : LE CALIBRAGE DE L'OUTIL DE DÉFENSE.....</b>	<b>119</b>
<b>I. LES ETATS-UNIS DEMEURENT LA PREMIÈRE PUISSANCE MILITAIRE DU MONDE .....</b>	<b>119</b>
<b>II. UNE RECONFIGURATION DES FORCES ARMÉES.....</b>	<b>120</b>
<b>III. UNE STRATÉGIE DE DÉFENSE ACTUALISÉE .....</b>	<b>121</b>
<b>IV. DES MESURES EN VUE DE RÉÉQUILIBRER LES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DES FORCES INTERARMÉES DANS UN ENVIRONNEMENT CHANGEANT .....</b>	<b>123</b>
<b>A. LA CONFIRMATION DES MISSIONS .....</b>	<b>123</b>
<b>B. INNOVER POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS.....</b>	<b>124</b>
<b>C. RÉÉQUILIBRER LES FORCES.....</b>	<b>124</b>
1. Rééquilibrer pour gérer une large gamme de conflits .....	124
2. Rééquilibrer et pérenniser la présence et le dispositif à l'étranger pour mieux protéger les intérêts de sécurité nationale des États-Unis.....	125
3. Rééquilibrer les compétences, les capacités et la disponibilité opérationnelle au sein de la force interarmées .....	125
4. Développer de nouveaux concepts doctrinaux d'emploi des forces .....	127
<b>V. LA RÉFORME DU DÉPARTEMENT DE LA DÉFENSE AFIN DE MAÎTRISER LA CROISSANCE DES COÛTS INTERNES .....</b>	<b>129</b>
<b>VI. UN AJUSTEMENT COMPLIQUÉ DES MOYENS ET DES OBJECTIFS .....</b>	<b>130</b>
<b>A. UNE RÉDUCTION DE 487 MILLIARDS DE DOLLARS SUR 10 ANS (- 8 %).....</b>	<b>130</b>
<b>B. L'EXPOSITION AUX « SÉQUESTRATIONS ».....</b>	<b>131</b>
<b>C. DES MARGES DE MANOEUVRE ÉTROITES.....</b>	<b>131</b>

---

1. <i>La difficulté à toucher aux dépenses de personnels</i> .....	132
2. <i>Des arbitrages difficiles entre disponibilité opérationnelle et équipements</i> .....	133
3. <i>Des conséquences pour les industries de défense que le département s'efforce de réduire</i> .....	134
<b>CHAPITRE 4 : UNE STRATÉGIE DONT LA PÉRENNITÉ N'EST PAS TOTALEMENT ASSURÉE</b> .....	139
<b>I. LES RISQUES DE L'INTERVENTIONNISME LIMITÉ</b> .....	139
<b>II. L'ÉVOLUTION DES DÉTERMINANTS INTERNES</b> .....	142
A. LE REDRESSEMENT DE L'ÉCONOMIE AMÉRICAINE : LE RETOUR DE LA CONFIANCE ET DES AMBITIONS ? .....	142
B. L'AUTONOMIE ÉNERGÉTIQUE EN PERSPECTIVE .....	143
1. <i>Une augmentation considérable de la production</i> .....	143
2. <i>Un renforcement conséquent de la puissance américaine</i> .....	150
3. <i>Un impact et une capacité d'action sur les marchés mondiaux de l'énergie</i> .....	151
4. <i>Des marges de manœuvre nouvelles pour la diplomatie américaine ?</i> .....	152
C. LES ETATS-UNIS SE METTENT EN ORDRE DE BATAILLE FACE À LA MONDIALISATION .....	159
1. <i>La réaffirmation de la puissance financière</i> .....	159
2. <i>La relance de la compétitivité de l'économie américaine</i> .....	160
3. <i>La modernisation de l'outil de défense</i> .....	162
D. LES ORIENTATIONS POLITIQUES : DES FACTEURS D'INCERTITUDE .....	163
1. <i>À court terme</i> .....	163
2. <i>À l'horizon 2016</i> .....	164
<b>III. LES AXES DU FUTUR</b> .....	167
A. LE RÉÉQUILIBRAGE VERS L'ASIE EST APPELÉ À SE POURSUIVRE .....	167
B. LA SOUTENABILITÉ DE L'EFFORT MILITAIRE DE DÉFENSE NÉCESSITERA UNE PARTICIPATION PLUS GRANDE DES ALLIÉS DES ETATS-UNIS .....	168
C. L'INVESTISSEMENT AU MOYEN-ORIENT .....	169
D. LA STABILITÉ DE L'EUROPE : LES LIMITES DE LA RÉASSURANCE .....	170
E. LE RETOUR DE LA DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE .....	170
<b>CHAPITRE 5 : LA FRANCE, L'EUROPE ET L'OTAN DOIVENT SE SAISIR DES OPPORTUNITÉS OFFERTES, ASSURER LEURS RESPONSABILITÉS ET DEVENIR PLEINEMENT PARTIES PRENANTES</b> .....	173
<b>I. LA FRANCE, UN ALLIÉ QUI S'ENGAGE ET QUI PEUT SAISIR DES OPPORTUNITÉS</b> .....	173
A. UN ALLIÉ QUI S'ENGAGE ET QUE LES ETATS-UNIS APPUIENT .....	174
B. UN ALLIÉ QUI REVENDIQUE SON AUTONOMIE DE DÉCISION : CONVERGENCE N'EST PAS IDENTITÉ .....	174

---

C. UN ALLIÉ QUI EXPRIME PARFOIS DES DIVERGENCES.....	174
D. UN ALLIÉ QUI DOIT MAINTENIR SES CAPACITÉS ET REDRESSER SON ÉCONOMIE POUR CONFORTER LE CRÉDIT DONT IL JOUIT .....	175
E. UN ALLIÉ QUI PEUT CONSOLIDER SON PARTENARIAT DANS LA CADRE DE LA GESTION DE CRISES EXTÉRIEURES.....	175
F. AMORCER UN DIALOGUE PARLEMENTAIRE .....	177
<b>II. L'UNION EUROPÉENNE : UNE AFFIRMATION PRUDENTE DANS LE DOMAINE DE LA POLITIQUE ETRANGÈRE ET DE DÉFENSE.....</b>	<b>177</b>
A. UNE PUISSANCE ÉCONOMIQUE RECONNUE .....	178
B. UNE PUISSANCE QUI DOIT VEILLER À SON AUTONOMIE .....	178
C. UNE PUISSANCE DIPLOMATIQUE QUAND ELLE EST UNIE .....	182
D. L'EUROPE NE DOIT PAS RESTER À L'ÉCART DE LA ZONE ASIE-PACIFIQUE.....	182
E. UNE PUISSANCE QUI DOIT CONSTRUIRE SES OUTILS DE DIPLOMATIE ET DE DÉFENSE.....	183
1. Une priorité à réaliser .....	184
2. Être attentif à la préservation d'une base industrielle et technologique de défense européenne (BITD-E) .....	185
3. Saisir les occasions d'un travail commun Union européenne-États-Unis .....	186
<b>III. L'OTAN, UNE ALLIANCE SOLIDE QUI DOIT TROUVER SON ÉQUILIBRE.....</b>	<b>187</b>
A. UNE ALLIANCE SOLIDE QUE NE METTENT PAS EN CAUSE LES INTERROGATIONS RÉCURRENTES SUR SON DEVENIR.....	188
B. UNE ALLIANCE QUI DOIT ASSURER LA DÉFENSE DE L'EUROPE EN EUROPE .....	188
C. UNE ALLIANCE QUI DOIT PRENDRE SA PART DANS UN MONDE MULTIPOLAIRE.....	190
D. LE PARTAGE DES RESPONSABILITÉS ET DES CHARGES.....	191
1. Partage du fardeau.....	191
2. Partage des responsabilités.....	192
3. Accès aux marchés de défense.....	193
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE .....</b>	<b>195</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>197</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>	<b>203</b>
<b>GLOSSAIRE .....</b>	<b>205</b>



---

## AVANT-PROPOS

*“Just because we have the best hammer does not mean that every problem is a nail”*  
*“Détenir le meilleur marteau ne signifie pas que chaque problème est un clou »*  
Barack Obama, West Point 28 mai 2014

Les États-Unis sortent d’une décennie d’engagement militaire et de la crise économique avec une vision renouvelée de leur rôle sur le plan international. Vision renouvelée mais loin d’être partagée. Celle d’un Président en proie aux critiques d’un Congrès polarisé comme jamais. Une vision encore un peu floue, qui se dessine à travers des déclarations, des documents et des actes, mais qui parfois doit composer avec la réalité brutale de l’actualité internationale au prix de nombreuses contradictions et avec l’inertie propre à l’énorme appareil diplomatique et de défense américain dont les objectifs ne peuvent être changés instantanément.

Cette vision, nous la présentons telle que nous l’avons perçue à travers les entretiens que nous avons conduits à Washington et la lecture d’une abondante littérature publiée aux États-Unis<sup>1</sup> et en France<sup>2</sup>. Nous sommes conscients du biais et de la déformation qu’induit notre culture propre et notre inculture américaine, mais les relations internationales valent autant par le ressenti et l’interprétation des autres, partenaires ou adversaires, que par leur expression directe.

Marqués par un engagement militaire important – le plus important depuis le Vietnam – en Afghanistan et en Irak, par une crise économique

---

<sup>1</sup> Discours du Président Barack Obama à l’Académie militaire de West Point 28 mai 2014.  
Version officielle en anglais : <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-west-point-academy-commencement-ceremony>, en vidéo : <http://www.whitehouse.gov/blog/2014/05/28/america-must-always-lead-president-obama-addresses-west-point-graduates>, traduction en français : <http://www.voltairenet.org/article184030.html>  
Quadrennial Defense Review 2014 : résumé exécutif en français [http://www.defense.gov/home/features/2014/0314\\_sdr/qdr/docs/2014-QDR-EXSUM-in-French-final.pdf](http://www.defense.gov/home/features/2014/0314_sdr/qdr/docs/2014-QDR-EXSUM-in-French-final.pdf), Texte intégral en anglais : [http://www.defense.gov/pubs/2014\\_Quadrennial\\_Defense\\_Review.pdf](http://www.defense.gov/pubs/2014_Quadrennial_Defense_Review.pdf)  
Defense Strategic Guidance 2012 : Sustaining U.S. global leadership, priorities for 21<sup>st</sup> century defense: [http://www.defense.gov/news/defense\\_strategic\\_guidance.pdf](http://www.defense.gov/news/defense_strategic_guidance.pdf)

<sup>2</sup> On se reportera également aux travaux en français de Laurence Nardon, directrice du programme « États-Unis » de l’IFRI : [http://www.ifri.org/?page=detail\\_chercheur&id=63&section=contributions](http://www.ifri.org/?page=detail_chercheur&id=63&section=contributions) et de Maya Kandel, responsable du programme États-Unis à l’IRSEM (Institut de recherche stratégique de l’Ecole militaire et notamment à son blog Froggy Bottom : <http://froggybottomblog.com/tag/maya-kandel/>

sans précédent depuis la Grande Dépression des années 1930 et par une division politique profonde, les États-Unis doutent.

La chute du mur de Berlin les avait laissés seuls, sans adversaire à leur taille et surtout sans adversaire proposant une autre vision du monde. D'aucuns parlaient d'un monde unipolaire et d'un hégémon américain fondé sur les principes de l'économie libérale et les droits de l'homme, sur la puissance du dollar comme monnaie de référence et sur une force militaire qui gendarmait le monde.

Le 11-septembre 2001, la réalité d'une menace asymétrique, non étatique, a été douloureusement perçue, suscitant une réaction vigoureuse, surdimensionnée peut-être, pour réaffirmer la force des États-Unis, mais cette réaction les a affaiblis sur le plan humain, sur le plan moral, sur le plan militaire et sur le plan économique. D'où cette volonté du Président Obama de reconstruire la Nation et dans un second temps de penser à l'expression de son rôle sur la scène internationale, à sa mission et aux modalités d'usage de sa force.

Dans un monde multipolaire qui se construit progressivement, les États-Unis redéfinissent leur place – une place compatible avec l'émergence d'autres puissances en devenir – et leur rôle : la « *Nation indispensable* » pour préserver la paix, prévenir les conflits et assurer la liberté de circulation, qui doit influencer par sa diplomatie, nouer des alliances, prendre part à la construction d'un droit international, mais qui ne peut tout faire : aux États concernés par les conflits et les crises d'assurer premièrement et pleinement leurs responsabilités. Les États-Unis continueront à intervenir dans le monde, mais de façon plus réaliste, moins idéologique et à façonner le monde, mais par l'influence plus que par la force.

Enfin, le rééquilibrage des modes d'action se combine au rééquilibrage des priorités géographiques qui confirme, ce qui n'est que la conséquence de l'évolution de la concentration des richesses et des opportunités, une réorientation progressive vers l'Asie et le Pacifique, présentée de façon un peu maladroitement comme un pivotement. Les États-Unis prêteront plus d'attention et alloueront davantage de moyens à cette zone, ce qui ne signifie pas qu'ils se désintéresseront des autres parties du monde, notamment de celles où ils sont engagés.

Certains critiqueront cette nouvelle attitude comme l'aveu d'une faiblesse qui enhardira les adversaires et dès lors inquiètera les partenaires et alliés. C'est sans doute tragiquement vrai sur le court terme. Il est moins sûr que cela le soit sur le long terme, car les États-Unis restent puissants et disposent d'autres moyens que la force brutale pour assouplir ce qui est raide et rendre droit ce qui est tordu. Mais il est vrai que la survenance de crises et la nécessité de les résoudre, souvent et de façon optique dans l'instant, obligent parfois à des retours en arrière et à des contradictions par

rapport à la vision initiale, l'impasse irakienne en fournit un édifiant exemple.

Confrontés à ces changements, les partenaires et alliés des États-Unis doivent se poser trois questions auxquelles nous essaierons de répondre au terme de cette analyse. Ce changement porté par le Président Obama et son équipe est-il pérenne ? Quelles conséquences faut-il en tirer pour ajuster notre diplomatie et notre outil militaire ? Comment faire évoluer, dans ce contexte, nos alliances qu'il s'agisse de l'Union européenne ou de l'OTAN ?



## CHAPITRE 1 : DES FACTEURS INTERNES PEU PROPICES À UNE STRATÉGIE EXTÉRIEURE INTERVENTIONNISTE

Les questions de politique intérieure occupent aujourd'hui une place déterminante dans la définition de la stratégie extérieure des États-Unis. La sensibilité des dirigeants à l'opinion publique y est forte, une opinion lassée par des engagements militaires lourds au cours de la décennie précédente et touchée fortement par les conséquences de la crise économique et financière de 2008. L'opinion publique américaine revendique un recentrage de l'action publique sur les défis intérieurs<sup>1</sup>.

La réponse à la menace extérieure, déterminante au lendemain du 11-septembre 2001, n'est plus au premier rang de l'agenda assigné aux dirigeants. La reconstruction économique et sociale des États-Unis s'y est substituée depuis l'élection du Président Obama.

### I. UNE OPINION PUBLIQUE LASSÉE PAR UNE DÉCENNIE DE GUERRES ET RÉTICENTE À TOUT ENGAGEMENT EXTÉRIEUR

L'opinion publique américaine est lassée par une décennie d'engagements extérieurs en Afghanistan et en Irak. Cette « *war fatigue* » justifie la promesse du candidat Obama dans la campagne présidentielle de 2008 de mettre fin à ces deux conflits. Elle explique sa prudence dans la gestion des crises, spécialement au Moyen-Orient, sa retenue et sa volonté d'éviter tout engagement des troupes américaines. De ce point de vue, il continue à être soutenu par une large fraction de l'opinion publique, ainsi que le montrent plusieurs sondages, et par un nombre important de membres du Congrès, au sein du camp démocrate, mais aussi au sein du camp républicain, notamment dans la fraction « libertarienne » (Rand Paul) et du *Tea party*. Les critiques de ses hésitations et atermoiements, principalement dans le camp républicain, chez les partisans d'une ligne plus classique et plus interventionniste, portent peu. Celles des « unilatéralistes » et des « néo-conservateurs » qui ont inspiré les engagements de la période George W. Bush, essaient de les justifier et de fustiger les conditions dans lesquelles s'est effectué le retrait d'Irak, reviennent dans le débat actuel sur la poussée des djihadistes de l'EIIL, mais restent peu audibles. Certains

---

<sup>1</sup> Le Pew Research Center a publié en décembre 2013 une étude sur les perceptions de l'opinion américaine vis-à-vis du rôle des États-Unis dans le monde et de la puissance américaine. Il en ressort qu'un nombre croissant d'Américains considèrent que la puissance et le prestige des États-Unis sont en déclin. Une majorité considère que leur pays est trop impliqué dans la résolution des problèmes mondiaux et préférerait que Washington se préoccupe davantage des problèmes intérieurs. <http://www.people-press.org/files/legacy-pdf/12-3-2013%20APW%20VI.pdf>

---

observateurs considèrent même que cette « *war fatigue* » s'est muée en « *world fatigue* » exprimant une déception sur l'utilité des engagements, les coûts de l'assistance et la déresponsabilisation des acteurs les plus concernés et de fait un « néo-isolationnisme ».

### **A. LES STIGMATES D'UNE DÉCENNIE D'ENGAGEMENTS MILITAIRES EXTÉRIEURS**

**Les conflits d'Irak et d'Afghanistan ont été très coûteux pour les États-Unis, tant en vies humaines que sur le plan économique.**

#### **1. Les coûts de la guerre en Irak**

Du 20 mars 2003, début des opérations militaires, au 15 décembre 2011, retrait des forces américaines, **4 490 morts et 32 241 blessés** ont été décomptés dans les rangs américains<sup>1</sup> (4 806 morts pour l'ensemble des troupes de la coalition et plus de 36 000 blessés) auxquels il faudrait ajouter environ 3 400 personnels des sociétés militaires privées.

La durée de l'opération a eu pour conséquence un emploi massif des réservistes et une augmentation de la durée des rotations.

Au-delà de ces données brutes, de nombreuses études ont montré les impacts psychologiques et psychiques de ces engagements sur les soldats concernés et notamment les réservistes. Ainsi une étude publiée par « *The Journal of the American Medical Association* » portant sur 88 235 soldats dont la moitié de réservistes engagés dans le conflit irakien entre 2005 et 2006, indique que « *pour 20 % des professionnels et 42 % des réservistes, un suivi psychologique s'impose.* » Elle note également que 25 % des sans-abris sont d'anciens militaires. L'étude souligne que beaucoup de vétérans sont laissés à eux-mêmes une fois rendus à la vie civile, il n'y a pas de véritable politique de suivi et d'assistance.

En termes économiques, Linda Bilmes et Joseph Stiglitz ont estimé en 2008 à 3 000 milliards de dollars le coût global du conflit<sup>2</sup> incluant les dépenses budgétaires, y compris les dépenses futures, au titre des pensions, et les coûts économiques. D'après le *Watson Institute for International Studies* de l'université de Brown, **le bilan économique pourrait représenter 6 000 milliards de dollars d'ici à 2053** en incluant les intérêts d'emprunts et les pensions aux anciens combattants : 1 700 milliards pour le coût budgétaire de la guerre, 490 milliards de pensions aux anciens combattants

---

<sup>1</sup> Département de la Défense : <http://www.defense.gov/news/casualty.pdf>

<sup>2</sup> Linda Bilmes et Joseph Stiglitz "The Three Trillion Dollar War: The True Cost of the Iraq Conflict". W.W. Norton 2008

et 4 000 milliards au titre des intérêts cumulés sur les emprunts pour l'Irak à l'horizon 2053.

Selon le périmètre des estimations, entre 190 000<sup>1</sup> et 500 000<sup>2</sup> personnes auraient perdu la vie dans ce conflit.

**Les coûts apparaissent exorbitants pour une large partie de l'opinion par rapport aux bénéfices réalisés**, d'autant qu'ils se cumulent avec les conditions troubles qui ont conduit à l'engagement des opérations, notamment l'existence ou non d'armes de destruction massive et des interrogations de plus en plus vives sur la déstabilisation de la région qu'elle aurait accentuée (équilibre en chiites et sunnites, développement de l'islamisme radical, atteintes à la démocratie et aux droits humains...), affaiblissement de l'image des États-Unis.

## 2. Les coûts de la guerre en Afghanistan

De novembre 2001, début des opérations militaires à aujourd'hui, **2 329 morts et 19 803 blessés** ont été décomptés dans les rangs américains<sup>3</sup> (1 121 morts pour l'ensemble des troupes de la coalition et plus de 10 000 blessés) auxquels il faudrait ajouter environ 2 800 personnels des sociétés militaires privées.

La durée de l'opération a eu pour conséquence un emploi important des réservistes et une augmentation de la durée des rotations. On observe les mêmes traumatismes que pour les combattants en Irak.

En mai 2012, le *Center for Strategic and International Studies* indiquait que le coût direct de la guerre d'Afghanistan pour le budget des États-Unis s'élevait à 642 milliards de dollars<sup>4</sup>. Il faudrait y ajouter des coûts indirects (pension, charges de la dette...).

L'estimation du nombre total des victimes est difficile à établir, mais probablement au-delà de 80 000.

Si l'intervention est moins contestée dans son fondement en raison du lien avec les attentats du 11-septembre et la traque finalement couronnée de succès d'Oussama Ben Laden, elle n'a pas permis d'éradiquer complètement l'action des Talibans et des doutes subsistent quant à la capacité des Afghans à assurer seuls la sécurité. Le bilan est donc mitigé dans l'opinion publique.

---

<sup>1</sup> Étude du Watson Institute for International Studies de l'université Brown - <http://costsofwar.org/article/us-and-allied-killed-and-wounded>

<sup>2</sup> Estimation établie par la revue scientifique américaine Plos Medecine en partenariat avec des universitaires américains et le soutien d'experts du ministère irakien de la Santé,

<sup>3</sup> Département de la Défense : <http://www.defense.gov/news/casualty.pdf>

<sup>4</sup> [http://csis.org/files/publication/120515\\_US\\_Spending\\_Afghan\\_War\\_SIGAR.pdf](http://csis.org/files/publication/120515_US_Spending_Afghan_War_SIGAR.pdf)

### 3. Des entreprises coûteuses

**2,5 millions de membres des forces armées américaines ont été déployés dans les opérations en Irak et en Afghanistan.** Plus de 1,5 millions ont déjà quitté le service actif et sont éligibles au bénéfice des prestations médicales et d'invalidité pour les anciens combattants. Linda Bilmes de l'Université Harvard relève que ces anciens combattants sont très malades. Un tiers présente des problèmes de santé mentale. Le taux élevé de traumatismes crâniens, la nécessité d'une prothèse et les troubles musculo-squelettiques, pèsent lourd sur le budget des Anciens Combattants. Les coûts des soins médicaux et d'invalidité chez les vétérans de l'Irak et de l'Afghanistan vont augmenter. Ils vont dépasser les 970 milliards de dollars à l'horizon de 2053. On comprend dès lors toute l'attention dans l'opinion publique et au Congrès sur les traitements réservés aux vétérans, la révélation par la presse que les délais excessifs d'attente pour obtenir des rendez-vous médicaux dans les établissements relevant de l'administration des anciens combattants ont conduit à la démission, le 30 mai 2014, du secrétaire en charge, le général Shinzeki.

Une étude du *Watson Institute for International Studies* de l'université Brown, publiée en 2011 indiquait que le coût cumulé des guerres d'Irak et d'Afghanistan représentait 3 700 milliards de dollars (comprenant les dépenses du budget fédéral et les futures dépenses au titre des pensions et des frais médicaux ou d'invalidité des vétérans). Son étude a été réévaluée à 4 000 milliards en 2013. Il conviendrait d'y ajouter les coûts des intérêts d'emprunt contractés pour couvrir les dépenses évalués de 1000 milliards de dollars si l'échéance est fixée à 2023, 7000 milliards pour une échéance à 2053<sup>1</sup>.

Une large partie de l'opinion publique considère, à tort ou à raison, que la situation économique et financière dégradée des États-Unis est la conséquence de dix ans de guerres inutiles.

## **B. LA PROMESSE DU CANDIDAT OBAMA : LE RETRAIT D'IRAK ET D'AFGHANISTAN**

### **1. Irak : un retrait total**

Après le retrait d'Irak en décembre 2011, dont les modalités ont été mises au point sous George W. Bush par la signature de l'accord SOFA (*Status of Forces Agreement*) en décembre 2008, il n'y a plus aucun soldat en Irak depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, alors qu'ils avaient été 170 000 au plus fort du

---

<sup>1</sup> <http://costsofwar.org/article/economic-cost-summary>

*surge*<sup>1</sup>. Le Président Obama, qui avait voté en tant que sénateur contre l'intervention en 2003, a donc réalisé cet engagement de campagne. Le retrait a été total, les États-Unis n'ayant pas réussi à convaincre le gouvernement irakien dirigé par M. Maliki d'accorder une immunité juridique aux quelques milliers d'hommes qui auraient pu être maintenus pendant une période transitoire, ce qui aurait peut-être évité la catastrophe actuelle.

## 2. Afghanistan : un retrait programmé

En Afghanistan, le départ des troupes américaines (33 500 hommes actuellement) est programmé après l'élection présidentielle dont le deuxième tour a eu lieu le 14 juin 2014 et dont on attend les résultats officiels<sup>2</sup> qui sont d'ores et déjà contestés par le candidat arrivé en tête au 1<sup>er</sup> tour, M. Abdullah. L'accord bilatéral de sécurité, qui a été adopté par une *Loya Jirga* en novembre 2013, devrait être signé dans la foulée de la proclamation des résultats et avant le prochain sommet de l'OTAN, début septembre. Les États-Unis ont conscience qu'un retrait du pays, à l'image de l'expérience irakienne, n'est pas souhaitable. L'option de maintenir 10 000 militaires en Afghanistan pour une période de deux ans a la faveur des Américains<sup>3</sup>. Mais l'option « zéro » n'est pourtant pas écartée. Le Congrès soutient la nécessité de maintenir une présence, et un scénario « à l'irakienne » est critiqué, au regard de la forte dégradation de la situation sécuritaire en Irak.

### C. « NO BOOTS ON THE GROUND » UNE RÉTICENCE À TOUT ENGAGEMENT MILITAIRE IMPORTANT À L'ÉTRANGER

Le Président Obama a été élu pour tourner la page des années G.W. Bush en politique étrangère. **Compte tenu de l'état de l'opinion publique, des réticences traditionnelles du Congrès et de sa prudence naturelle<sup>4</sup>, il hésitera à engager des interventions militaires extérieures, optera assez systématiquement pour l'utilisation des voies diplomatiques pour résoudre les crises et, si l'engagement militaire est nécessaire, pour des modalités destinées à en limiter l'ampleur et la durée.**

---

<sup>1</sup> Montée en force rapide des effectifs destinés à procurer un avantage décisif et à assurer un retrait dans de meilleures conditions de sécurité. En Irak, les effectifs passèrent de 120 000 à 170 000 en quelques mois en 2009-2010.

<sup>2</sup> M. Ashraf Ghani est en tête à l'issue du second tour en Afghanistan avec 56,4 % des suffrages, selon les résultats préliminaires annoncés le 7 juillet 2014 par la commission électorale indépendante. Son adversaire, M. Abdullah Abdullah récolte 43,5 % des suffrages.

<sup>3</sup> The White House- Office of the Press Secretary Fact Sheet: Bringing the U.S. War in Afghanistan to a Responsible End <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/05/27/fact-sheet-bringing-us-war-afghanistan-responsible-end>

<sup>4</sup> Cette prudence est parfaitement illustrée dans le discours prononcé à l'Académie militaire West Point le 28 mai 2014. Voir *infra* page 40.

---

En 2011, le Président Obama a exprimé des réticences quant à l'intervention en Libye. Il a fallu la pression des alliés (France-Grande-Bretagne) qui assumeront le poids de la guerre dans la durée et le soutien tant des Nations unies (Résolution 1973 du Conseil de sécurité) que de la Ligue arabe, pour qu'il accepte une intervention dans le cadre d'une coalition sous bannière OTAN, intervention destinée à sécuriser l'entrée en premier sur le théâtre des opérations, les forces américaines se retirant des opérations strictement militaires après dix jours.

Dans la crise syrienne, les États-Unis ont décidé de ne pas intervenir militairement et le soutien politique à la rébellion contre le régime du Président Bachar Al-Assad n'a pas été accompagné par des fournitures conséquentes d'armes létales. Seule a été mise en place une politique de sanctions. Le Président Obama avait posé des lignes rouges sur l'emploi des armes chimiques, mais leur utilisation au cours de l'été 2013, qui a posé la question de l'intervention, n'a pas abouti à un engagement militaire. L'impossibilité d'un accord du Conseil de Sécurité des Nations unies en raison du veto de la Russie, la défection de la Grande-Bretagne à la suite du vote négatif aux Communes, les difficultés à obtenir un soutien au Congrès, ont conduit les États-Unis à saisir la perche proposée opportunément par la Russie d'un démantèlement de l'arsenal syrien d'armes chimiques sous contrôle.

Dans la crise ukrainienne en cours, malgré l'intervention russe en Crimée (opération couverte articulant forces spéciales, communication, justifications juridiques) qui a conduit à l'organisation d'un referendum et à son rattachement à la Russie, la tentative de déstabilisation de la partie est russophone et les pressions sur la fourniture de gaz, la réaction des États-Unis et des Européens a été modérée, se limitant à une politique de sanctions graduelles et à un soutien politique et financier aux nouveaux dirigeants de l'Ukraine.

On perçoit également cette retenue et cette prudence dans la gestion de l'actuelle crise en Irak. Devant l'offensive rapide de l'EIIL soutenue par des anciens du parti *Baas* et certaines tribus sunnites, le Président Obama n'a pour le moment répondu à l'appel à l'aide du gouvernement Maliki qu'en envoyant 300 militaires des forces spéciales pour conseiller l'armée irakienne<sup>1</sup>, sans participer directement au combat, tout en enjoignant les dirigeants irakiens à rechercher des modalités de gouvernance plus inclusives associant chiites, sunnites et kurdes.

Cette prudence se manifeste également dans la lutte contre le terrorisme qui demeure une des priorités de la stratégie américaine de défense avec une préférence pour des modes d'action discrets (utilisation des

---

<sup>1</sup> Il n'a pas retenu à ce stade l'option de frappes aériennes.

drones et des forces spéciales), limitant l'engagement de troupes sur le terrain.

## II. LE CONTRECOUP DE LA CRISE FINANCIÈRE DE 2008 : UNE PRIORITÉ DONNÉE AUX QUESTIONS DE POLITIQUE INTÉRIEURE

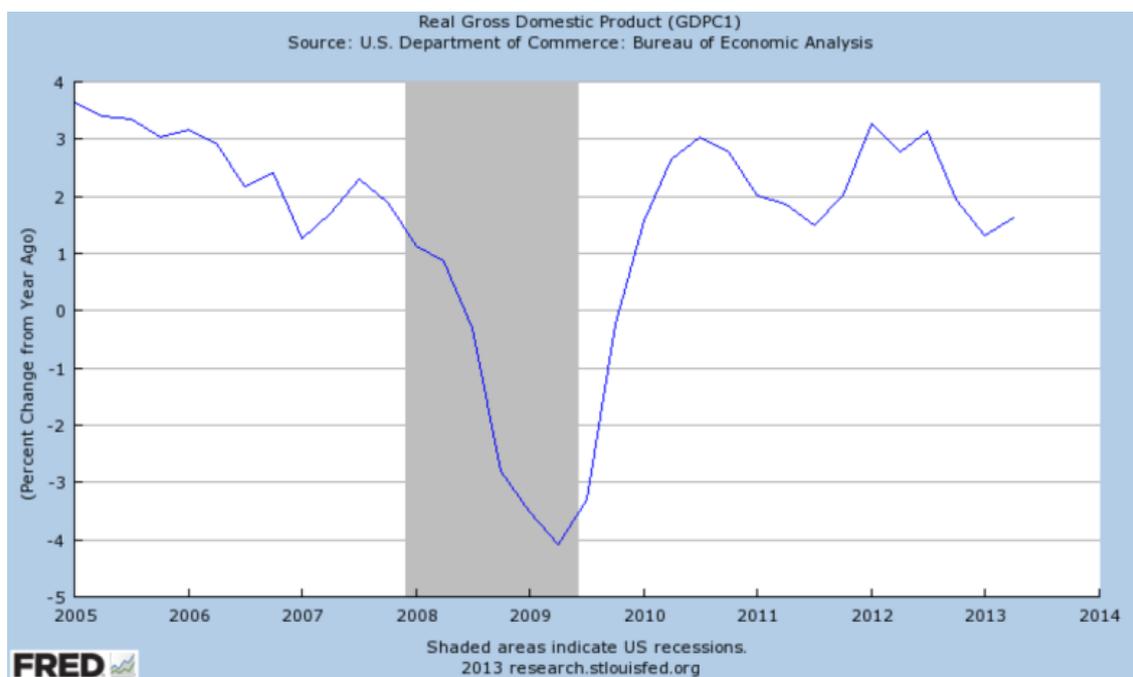
« Les cicatrices de la récession sont encore visibles »

Mme Christine Lagarde, directrice générale du FMI lors de la présentation du rapport annuel sur les États-Unis le 16 juin 2014

Dans l'esprit du Président, la capacité des États-Unis à maintenir leur leadership et à projeter leur puissance à l'extérieur passe par une reconstruction intérieure (« *nation building at home* »), d'autant que le pays a dû faire face à la plus grave crise financière et économique depuis la Grande dépression de 1929.

L'enchaînement de la crise des *subprimes* (juillet 2007) et de la crise bancaire et financière de l'automne 2008, qui a conduit à mettre en situation de cessation de paiement plusieurs établissements financiers, a fait entrer les États-Unis en récession. Cette situation s'est largement étendue entraînant une crise économique mondiale.

### Croissance du PIB en glissement annuel (source FED de Saint-Louis)



Cette crise a été la pire que les États-Unis aient connue depuis les années 1930 entraînant la destruction de 8 à 9 millions d'emplois<sup>1</sup>, une très forte baisse du patrimoine des ménages et de la valeur des actifs immobiliers ainsi qu'une explosion des déficits publics.

Les prix à la consommation se sont effondrés en 2008. Le chômage a augmenté de façon brutale à partir de 2009, le taux se maintenant au-dessus de 9 % pendant plus de 2 ans. Les déficits publics se sont accrus considérablement (augmentation du niveau des dépenses fédérales de plus de 20 % et contraction des recettes de plus de 10 % à partir de 2009), la dette publique doublant pratiquement en volume de 2007 à 2012.

<b>Indicateurs macroéconomiques et de finances publiques</b> (sources : Bloomberg, Consumer Price Index et Congressional Office Budget)						
	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Croissance réelle du PIB	1,9%	<b>-0,3%</b>	<b>-3,1%</b>	2,4%	1,8%	2,2%
Consommation des ménages	<b>1,4%</b>	<b>-3,1%</b>	<b>0,5%</b>	2,8%	1,7%	2,1%
Taux d'épargne	2,5%	<b>6,2%</b>	3,8%	4,8%	3,4%	4,7%
Inflation	4,1%	<b>0,1%</b>	2,7%	1,5%	3%	1,7%
Chômage	4,6%	5,8%	<b>9,3%</b>	<b>9,6%</b>	<b>8,9%</b>	<b>8,1%</b>
Solde de la balance courante (en milliards de dollars)	-710,3	-677,1	<b>-381,9</b>	<b>-441,6</b>	<b>-465,9</b>	<b>-475</b>
Balance courante	-5,1	-4,7	<b>-2,7</b>	<b>-3,1</b>	<b>-3,1</b>	<b>-3</b>
Solde budgétaire fédéral en % du PIB	-1,3	<b>-4,8</b>	<b>-10,4</b>	<b>-8,7</b>	<b>-8,2</b>	<b>-6,7</b>
Dette distribuée sur les marchés en % du PIB	36,3	40,5	<b>54,1</b>	<b>62,8</b>	<b>67,7</b>	<b>72,5</b>
Dépenses publiques (en % du PIB)	19,7	20,8	<b>25,2</b>	<b>24,1</b>	<b>24,1</b>	<b>24,3</b>
Recettes publiques en % du PIB	18,5	17,5	<b>15,1</b>	<b>15,1</b>	<b>15,4</b>	<b>15,8</b>

La hausse des défauts de paiement des ménages surendettés a alimenté la baisse continue de la valeur des actifs et l'augmentation des saisies des biens hypothéqués. L'insolvabilité d'établissements financiers a conduit la FED à intervenir massivement (près de 3 000 milliards de dollars injectés dans le circuit financier depuis le début de la crise pour soutenir le crédit). Ces interventions couplées à une politique monétaire souple, un plan de relance d'un montant de 787 milliards de dollars et un plan de sauvetage centré sur les secteurs financiers et de l'automobile, ont été les réponses apportées à cette crise.

<sup>1</sup> Le secteur industriel a subi parallèlement les conséquences de la concurrence des exportations chinoises depuis l'entrée de ce pays dans l'OMC en 2001 avec un effondrement de l'emploi manufacturier, la pression à la baisse des salaires et l'appauvrissement de bassins industriels. L'exemple de la faillite de la ville de Detroit, cœur historique de l'industrie automobile, en témoigne.

Cette politique a été efficace, permettant la création de 7,5 millions d'emplois depuis 2010, la restauration d'une partie du patrimoine des ménages et des actifs financiers, ainsi que la stabilité du système financier.

Mais la reprise de l'économie demeure fragile : ralentissement en 2011, reprise en 2012, mais nouvelle contraction en 2013 : 1,9 % et en 2014, 2 % selon les prévisions du FMI<sup>1</sup>. Le taux de chômage (6,3 % en mai 2014 a décru pour atteindre son plus bas niveau, mais des difficultés persistent : le nombre de chômeurs de longue durée est historiquement élevé (37,7 % de l'ensemble des chômeurs) tandis que le taux d'activité reste à un niveau historiquement faible (62,8 % en décembre, et - 0,8 point sur l'année). Selon le FMI, un retour à un marché de l'emploi « robuste » est pourtant requis pour permettre au pays de lutter contre la pauvreté qui touche, selon l'institution, près de 50 millions d'Américains.

**Cette situation a conduit le Président à concentrer toute son énergie au règlement des questions économiques et aux problèmes intérieurs répondant à la demande de l'opinion publique pour restaurer l'économie et redonner confiance à la Nation : « Nation building at home ».**

*« Nous avons réorienté nos investissements vers ce qui a toujours été une source principale de force pour l'Amérique, à savoir une économie de croissance à même de fournir des possibilités à quiconque est prêt à travailler dur et à assumer ses responsabilités ici-même. »*

**De fait, les questions internationales et de défense sont passées au second plan**, avec pour conséquence la fin d'une singularité qui préservait les crédits de la défense de réductions importantes (voir infra p. 29) dans la construction de budgets qui visent désormais à limiter les dépenses afin de réduire la progression de l'endettement des États-Unis, sous la pression d'un Congrès dominé par les Républicains.

### **III. L'ABSENCE DE CONSENSUS POLITIQUE NE PERMET PAS AU PRÉSIDENT DE METTRE EN OEUVRE UNE POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE DÉFENSE AMBITIEUSE**

#### **A. LE POIDS DU CONGRÈS**

Si, dans un régime parlementaire, l'exécutif issu de la majorité parlementaire et disposant de sa confiance est puissant, dans un système présidentiel, le Président est réduit à la fonction exécutive et ne peut agir sans l'accord du Congrès.

---

<sup>1</sup> Plus préoccupant, le Fonds a également abaissé ses prévisions de croissance sur le plus long terme à 2 %, en nette baisse par rapport aux 3 % observés en moyenne entre 1948 et 2007.

---

## 1. Un système d'équilibre entre le Président, la Chambre des Représentants et le Sénat

Privés du droit de dissolution, le Président n'a d'autre pouvoir que de « persuader » les Représentants et les Sénateurs ou de mettre un veto à leurs initiatives. Les rythmes électoraux de l'exécutif (élection tous les 4 ans) et des chambres (élections tous les 2 ans des chambres des Représentants, renouvellement du Sénat par tiers tous les 2 ans) sont différents et les partis politiques, d'abord conçus comme des « machines électorales », ont un pouvoir insuffisant pour faire régner une discipline collective au Congrès. En outre, le système de plus en plus répandu des « primaires ouvertes » leur donne peu de poids dans la désignation des candidats.

Les tensions entre la Maison Blanche et Capitole Hill sont une conséquence naturelle et assumée de la Constitution de 1787, fondée sur la séparation stricte et l'équilibre des pouvoirs (*checks and balances*, freins et contrepoids), dès lors que des blocages institutionnels (« *gridlocks* ») ne s'installent pas dans la durée et que l'esprit de compromis prévaut.

**Ce faisant, depuis la fin des années 1960, les situations de blocage ont tendance à se multiplier et à s'ancrer dans la durée, au point de rendre plus visqueux ce système de gouvernance et parfois de le paralyser.** Maya Kandel relève que les situations de cohabitation deviennent fréquentes : 33 années et demi de 1950 à 2002 (64 %) ou encre 23 années et demi de 1980 à 2012 (75 % de la période)<sup>1</sup>. Comme le note François Vergniolle de Chantal<sup>2</sup> « *les Pères Fondateurs n'avaient pas anticipé les développements qui ont grippé leur mécanique institutionnelle. Les oppositions partisans en cas de cohabitation (« divided government ») ont accentué les clivages au point de paralyser le système.* ».

## 2. Un système qui se paralyse

Cette situation résulte d'une polarisation partisane qui s'est accentuée. Les deux partis, Républicains et Démocrates, sont devenus plus homogènes que jamais, rassemblant pour le premier tous les conservateurs, pour le second, tous les progressistes, alors qu'ils étaient, depuis le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, traversés par de profondes divisions : Démocrates du sud, très conservateurs, traditionnellement opposés aux Républicains depuis la guerre

---

<sup>1</sup> Maya Kandel « Le Congrès, acteur essentiel de la politique étrangère et de défense des États-Unis » - *Cahiers de IRSEM* 2012 n° 15

<sup>2</sup> François Vergniolle de Chantal, professeur à l'Université Paris-Diderot et codirecteur de la *Revue Politique américaine* - « États-Unis, un Président pas si puissant » *Alternatives internationales Hors série* n° 14 janvier 2014. À noter également dans les *Études du CERI* n° 200 décembre 2013 « Le Congrès des États-Unis : une Assemblée incontrôlable ».

de Sécession, Républicains progressistes dans la tradition émancipatrice des Fondateurs et d'Abraham Lincoln.

Cette évolution est le produit des changements qui se font jour au sein du parti républicain (GOP, « *Great Old Party* ») de plus en plus irrémédiablement divisé entre son élite traditionnelle et une mouvance « *Tea party* » minoritaire (entre un quart et un tiers) mais de plus en plus active, radicale et contestataire. Ce clivage se renforce à l'approche des élections de mi-mandat (novembre 2014) avec le déroulement des élections primaires pour désigner, dans chaque État, les candidats. Il conduit aussi à un durcissement des élus sortants qui sont contestés par les candidats « *Tea Party* » et qui essaient d'élargir leur base électorale en reprenant les thèmes de cette tendance. En effet, ceux-ci se sentent vulnérables. Alors que le taux de réélections des parlementaires était traditionnellement très élevé (supérieur à 90 % pour les représentants et supérieur à 80 % pour les sénateurs), il n'est pas rare de voir des sortants battus lors des primaires comme le leader des Républicains à la Chambre, Éric Cantor, en Virginie en juin dernier.

**En conséquence, le Président Obama, depuis 2010, doit faire face à une majorité républicaine à la Chambre des Représentants qui se durcit et qui pratique la surenchère idéologique, notamment sous l'influence du *Tea Party*. Sans doute, la majorité démocrate au Sénat qui enterre systématiquement les initiatives législatives des Républicains à la chambre basse lui évite-t-elle d'avoir recours au veto, mais, en sens inverse, les compromis nécessaires, pour faire aboutir les initiatives du Président et voter le budget annuel sont difficiles à élaborer comme l'a montré l'épisode du « *shutdown* » au cours de l'hiver 2013-2014 avec pour résultat immédiat la suspension du traitement des fonctionnaires et le licenciement de certains personnels des administrations et agences fédérales. Le Congrès actuel est, du reste, le moins productif depuis la présidence de Truman : faute d'accord, seulement 5 % de propositions de loi aboutissent.**

## **B. LES COMPÉTENCES DU CONGRÈS EN MATIÈRE DE POLITIQUE EXTÉRIEURE ET DE DÉFENSE**

En matière de politique extérieure et de défense, le Congrès est un acteur essentiel. Les parlementaires participent à leur définition et à leur mise en œuvre, dans tous leurs aspects : politiques structurelles, qui définissent la répartition des ressources entre les différents outils, et les niveaux de dépenses et de personnel militaires ; politiques stratégiques, qui affectent la définition des objectifs des États-Unis et le contenu de leurs relations avec les autres pays ; politiques de crise pour répondre aux menaces spécifiques affectant la sécurité et les intérêts des États-Unis et engager les forces armées si nécessaire. Selon les cas, les parlementaires se trouvent au cœur, ou à la marge, de ces politiques. Mais au-delà même de ses prérogatives constitutionnelles dont certaines ont pu être battues en brèche

par la pratique, le Congrès conserve toujours un droit de regard qui peut se muer en « *couperet ultime dans le cas d'une politique qui lui déplairait trop et qui serait trop impopulaire. Le pouvoir suprême des représentants du peuple américain est en effet leur pouvoir du porte-monnaie, qui peut trancher les choix affectant aussi bien le budget du Pentagone qu'une opération militaire en cours*<sup>1</sup>. ».

Dans l'exercice de ces pouvoirs, les commissions jouent un rôle éminent, notamment la commission des affaires étrangères du Sénat compte tenu des prérogatives particulières de cette chambre. Le moindre usage des traités, la baisse des crédits de l'aide extérieure, le poids des aspects commerciaux, techniques et surtout militaires dans la politique étrangère américaine qui concernent d'autres commissions ont, toutefois, relativement réduit son influence. Pour des raisons inverses, la militarisation de la politique étrangère depuis la Guerre froide a placé les commissions des forces armées au cœur des processus de décision, notamment en raison de la croissance du processus d'autorisation<sup>2</sup> qui a renforcé le contrôle législatif sur les programmes du département de la Défense. Les Commissions des appropriations (proche de nos commissions des finances) et leurs sous-commissions, notamment celle de la défense qui surveille le Pentagone et celles des opérations extérieures, exercent un droit de regard sur les budgets et sont un lieu d'influence considérable. Enfin, les commissions du renseignement, depuis les années 1970 jouent un rôle important dans l'évaluation des opérations de la CIA Leur information reste toutefois dépendante de l'Exécutif.

### Les modes d'actions du Congrès

*(Synthèse établie à partir de l'étude de Maya Kandel « Le Congrès, acteur essentiel de la politique étrangère et de défense des États-Unis » Cahiers de IRSEM 2012 n° 15*

L'arbitrage entre les outils de politique étrangère et de défense

Depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, le déséquilibre entre les sommes allouées au département de la Défense et au département d'État s'est accentué. Il consacre l'importance du budget militaire, qui représente près de la moitié de la somme de toutes les dépenses militaires dans le monde. Il témoigne de la volonté politique marquée exprimée principalement par les Républicains au Congrès, de militarisation de nombreux aspects de la politique étrangère. C'est seulement avec la présidence Obama que des crédits supplémentaires ont été alloués pour étoffer le personnel du Département d'État en érosion constante. Le Département d'État dépensant son budget à l'étranger, il a généralement peu de défenseurs au Congrès, la situation est exactement inverse pour le Pentagone.

<sup>1</sup> Maya Kandel « Le Congrès, acteur essentiel de la politique étrangère et de défense des États-Unis » - Cahiers de IRSEM 2012 n° 15

<sup>2</sup> Le « line-team requirement » exige que toute acquisition de nouveau matériel militaire soit autorisée de manière spécifique et annuelle.

### **L'examen des crédits militaires**

Le budget de base du Pentagone représente un peu plus de 500 milliards de dollars sans compter les dépenses pour les opérations en cours (qui sont en baisse mais représentent environ 80 milliards de dollars) ; l'ensemble des emplois rattachés à la défense (civils et militaires employés directement ou indirectement et le total des emplois dans les industries de défense) représente plus de 5 millions d'emplois, La décision d'autoriser, puis de financer (« approprier ») les différents programmes appartient au Congrès. Le travail en commission est essentiel mais il a pour effet une extrême sensibilité aux aspects locaux notamment en termes de créations d'emplois dans les bases ou dans les industries de défense, ce qui peut avoir pour conséquence une dérive des coûts et de rendre certaines rationalisations souhaitées par la Défense, difficiles. (Voir la *Quadrennial Defense Review* 2014).

### **L'influence sur les orientations politiques et les décisions**

En matière de politiques stratégiques, le Sénat dispose de prérogatives spécifiques. Il doit ratifier les traités (à la majorité des deux tiers) et valider les nominations de l'Exécutif. Les autres aspects de la politique stratégique, de l'aide extérieure aux lois de sanctions, sont en revanche partagés puisque toute loi doit être votée dans les mêmes termes par les deux Chambres.

Pour contourner le Sénat, les présidents recourent à la pratique des accords exécutifs « *Executive Orders* ». Aujourd'hui, plus de 95 % des accords internationaux signés par les États-Unis sont des *Executive Orders*. Les accords de commerce doivent être approuvés à une majorité simple dans chaque Chambre. La coutume veut que certains accords, notamment ceux qui concernent les réductions d'armements (ou certains accords controversés sur le climat ou la Cour pénale internationale par exemple) demeurent des traités, nécessitant une ratification du Sénat. La recherche d'un consensus peut donner lieu à d'intenses discussions : la ratification du traité *New Start* avec la Russie n'a été possible qu'au prix de la promesse d'investir 85 milliards de dollars sur 10 ans dans la modernisation des capacités nucléaires américaines ; à l'inverse, le Protocole de Kyoto signé par le Président Clinton n'a jamais été ratifié.

La Constitution confère au Sénat le pouvoir de confirmer les ambassadeurs nommés par le Président ainsi qu'un nombre significatif de hauts responsables de politique étrangère. La capacité de faire confirmer les nominations est un baromètre de la qualité des relations entre les deux branches du pouvoir.

Le budget de l'aide extérieure est l'un des instruments privilégiés du Congrès pour influencer le contenu de la politique étrangère. Il détermine chaque année les volumes d'aides affectées aux alliés et ne se prive pas dès lors de poser des conditions très strictes au soutien apporté.

La surveillance et le contrôle de l'Exécutif sont une des missions des commissions à travers les auditions, les questions aux administrations et agences, qui permettent l'échange d'informations et l'interaction permanente avec l'Exécutif. et parfois par la création de commissions ad hoc exceptionnelles pour enquêter sur une politique publique (par exemple sur les attentats du 11 septembre 2001).

La législation permet au Congrès de peser sur l'élaboration des politiques nationales. Ainsi le Congrès va-t-il empêcher le Président de tenir sa promesse de fermeture de la prison de Guantanamo en refusant de voter le budget de 80 millions de dollars nécessaire pour transférer les détenus et fermer le site en mai 2009, puis en décembre 2010, en votant une loi qui impose des conditions très strictes aux transferts de détenus rendant quasi-impossibles les procès devant des cours de justice civiles aux États-Unis. Pour écarter la menace de veto présidentiel, les dispositions sont intégrées dans la loi d'autorisation du budget du Pentagone. Les lois sur le commerce sont un outil important de l'action du Congrès, comme les lois imposant des sanctions. Ainsi, les lois *Helms-Burton* contre Cuba et *D'Amato-Kennedy* contre l'Iran sont des initiatives du Congrès et ont largement échappé au Président.

Mais l'activité principale du Congrès en politique étrangère s'exprime par le biais de résolutions, sans valeur législative, mais qui, en fonction du débat qu'elles provoquent et des majorités qu'elles réunissent, peuvent avoir un impact important.

Toutefois, le caractère ouvert et public de son travail, le nombre des parlementaires impliqués et les nombreuses règles qui donnent un grand pouvoir d'obstruction à la minorité limitent l'efficacité du Congrès en tant qu'acteur influent. Sur les dossiers les plus importants, son influence est traditionnellement moindre, et la prééminence présidentielle s'affirme pleinement, surtout si la nation est en danger ou quand des soldats américains sont engagés.

### **Politique de crise : les pouvoirs de guerre du Congrès**

Les pouvoirs respectifs du Président et du Congrès font toujours débat.

La Constitution donne au seul Congrès le droit de déclarer la guerre. En réalité, les parlementaires n'ont guère fait usage de ce droit. Le Congrès n'a voté une déclaration formelle que cinq fois dans l'histoire dont deux au XX<sup>e</sup> siècle pour les deux Guerres mondiales. La Constitution a plié devant la pratique, le Président en tant que commandant en chef des forces armées a repris le pouvoir au Congrès.

Votée à la fin de la guerre du Vietnam, la loi sur les pouvoirs de guerre (*WPR - War Powers Resolution*), a redonné au Congrès un droit de regard et de contrôle sur les opérations militaires décidées par le Président. Elle oblige celui-ci à notifier avant, ou au plus tard 48 heures après, tout engagement de troupes américaines à l'étranger. Le Président doit ensuite dans les 60 jours (exceptionnellement prolongés de 30 jours) obtenir du Congrès une autorisation. Le Congrès peut aussi faire cesser les opérations par le vote d'une résolution par les deux Chambres. Tous les Présidents ont affirmé la non-conformité de cette loi à la Constitution et ont cherché à la contourner en s'y pliant à moitié, informant et consultant mais évitant d'en invoquer les dispositions.

Dans la mise en œuvre de cette loi, le Congrès a essayé depuis la fin de la Guerre froide d'asseoir son contrôle, mais la tragédie du 11-septembre 2001 a amené un retour de la « présidence impériale ».

Sur la Libye, Obama a notifié l'engagement militaire mais n'a pas demandé d'autorisation espérant que les opérations dureraient moins de 90 jours, Au-delà, il a fait publier un mémo défendant que l'autorisation n'était pas nécessaire car les forces américaines n'étaient plus engagées directement dans les hostilités, leur intervention se limitant aux opérations de ravitaillement et à l'emploi de drones de surveillance. La Chambre a bien voté une interdiction d'envoi de troupes au sol, ce n'était d'ailleurs pas l'intention du Président mais il n'a pas osé aller plus loin.

Lors de l'emploi des armes chimiques en Syrie, le Président, après le vote négatif des Communes en Grande-Bretagne a sérieusement envisagé de saisir le Congrès d'une demande d'autorisation avant engagement, avant de choisir l'option diplomatique d'un retrait des armes chimiques sous supervision internationale.

Les parlementaires n'ont pas utilisé leur pouvoir de mettre fin à une intervention. De fait, ils préfèrent laisser le Président assumer seul cette responsabilité.

**D'une manière générale, malgré les pouvoirs étendus de l'Exécutif, particulièrement dans une période de guerre qui a toujours tendance à favoriser une « présidence impériale » telle qu'on l'a connue à nouveau sous le mandat de George W. Bush, le Président des États-Unis voit sa marge de manœuvre grandement limitée par l'action (ou l'inaction) des parlementaires, particulièrement si ceux-ci sont en phase avec l'opinion publique. C'est ainsi que le Congrès peut utilement encadrer certaines initiatives présidentielles, notamment en matière d'aventurisme extérieur. Cette ouverture peut être aussi une opportunité d'influence pour toutes sortes d'acteurs, y compris extérieurs. L'implication parlementaire dans la politique étrangère a cependant des inconvénients : tendance au micromanagement, soit une juxtaposition de décisions ponctuelles sur différents dossiers, sans suivi ni vision d'ensemble de la stratégie américaine ; perte de vue de l'intérêt supérieur des États-Unis au profit de multiples intérêts particuliers, et en particulier des intérêts industriels, dont la force de frappe financière et électorale explique le poids de ce qu'on a appelé le complexe militaro-industrialo-parlementaire.**

### C. L'ABSENCE DE CONSENSUS ENTRE LE PRÉSIDENT ET LE CONGRÈS

Les élections de novembre 2012 en confirmant et le Président Obama et la majorité républicaine à la Chambre des Représentants ont maintenu le *statu quo ante* et la situation endémique de blocage.

Plus spécifiquement, les dysfonctionnements actuels majeurs du Congrès sont avant tout un symptôme de la polarisation idéologique qui caractérise la vie politique contemporaine. Cela tient aussi au fait que, dans les deux chambres, et tout particulièrement au Sénat, la minorité dispose de pouvoirs étendus qui deviennent pouvoir d'obstruction (*filibustering*) lorsque le consensus est absent de la scène politique y compris sur les questions de politique étrangère. Il faut ajouter que le parti républicain a poussé à l'extrême sa conception de l'opposition politique, et l'applique avec constance contre toutes les initiatives du président Obama. Si cet obstructionnisme est particulièrement flagrant sur la politique intérieure (comme on le voit périodiquement lors des affrontements hautement médiatisés sur le budget des États-Unis), il s'exprime également sur les affaires extérieures de l'État, notamment par ses arbitrages budgétaires.

---

En outre, en l'absence de crise majeure et dans un contexte de réduction des dépenses, on observe un moindre intérêt pour les postes au sein des commissions des affaires étrangères, de la défense et des sous-comités des appropriations correspondants, ce qui accentue la perte d'expérience et de compétence pour ces secteurs.

#### IV. CETTE SITUATION SE TRADUIT PAR UNE RÉDUCTION ANNONCÉE DES CRÉDITS DE LA DÉFENSE

*" Debt is the biggest threat to U.S. national security",  
« La dette est la principale menace pour la sécurité des États-Unis »*  
Navy Adm. Mike Mullen, chairman of the Joint Chiefs of Staff 2011<sup>1</sup>

##### A. LES CRÉDITS DE LA DÉFENSE NE SONT PLUS SANCTUARISÉS

Comme le remarque Aude-Emmanuelle Fleurant<sup>2</sup> « *la crise économique qui frappe le pays de plein fouet depuis 2008 et qui a contribué à l'explosion du déficit fédéral a fait émerger un débat national sur la question du choix entre « beurre ou canon »*. Plusieurs personnalités du secteur de la défense considèrent que la crise financière et ses effets sur l'économie américaine incarnent la principale menace à la sécurité du pays, par l'instabilité qu'elle crée à l'échelle mondiale et par l'affaiblissement progressif de la capacité des États-Unis à y répondre. L'enjeu de la santé économique nationale devenu prégnant, les projecteurs ont été braqués sur la croissance impressionnante du budget de la défense pendant les années 2000 et laissant envisager des compressions significatives de cette catégorie de dépenses.

En règle générale, la meilleure garantie contre toute atteinte au budget de la défense se trouve au Congrès chez les nombreux parlementaires directement intéressés par les installations et/ou les programmes militaires dans leur district et auprès de leurs électeurs. Parmi eux, les Républicains sont prépondérants, par idéologie, mais aussi parce qu'ils sont majoritaires dans les districts et les États du Sud des États-Unis où les industries de défense représentent souvent une part significative de l'économie locale.

Depuis 2010, les Républicains, majoritaires à la Chambre, ont réussi à imposer un agenda politique centré sur les questions budgétaires. Les démocrates ont alors exigé et obtenu (négociation de l'été 2011) que la défense soit mise à contribution au même titre que les autres postes budgétaires, avec une parité entre économies à réaliser sur les dépenses

---

<sup>1</sup> <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=65432>

<sup>2</sup> Aude-Emmanuelle Fleurant « Le Pentagone face à la séquestration et aux sorties de guerres : l'art du brouillard budgétaire » - *Policy Brief The German Marshall Fund of the United States - Institut français des relations internationales - août 2013.*

militaires et sur les autres dépenses publiques. Chez les Républicains, de plus en plus de conservateurs fiscaux semblent se résigner à des coupes sur la défense, faute de mieux, pour lutter contre l'augmentation des dépenses de l'État ; y compris et jusqu'au leadership républicain, puisque le speaker John Boehner multiplie les prises de position en ce sens, secondé par le président de la commission budgétaire de la Chambre, Paul Ryan.

### **B. UNE RÉDUCTION DE 8 % SUR DIX ANS, MAIS UN RISQUE DE RETOUR DES SÉQUESTRATIONS**

**Le *Budget Control Act* de 2011 a réduit les dépenses fédérales y compris les dépenses de la défense en opérant une coupe budgétaire décennale de 487 milliards de dollars (environ 8 % du budget de base de la défense) ; les crédits destinés aux opérations extérieures étant appelés à diminuer progressivement avec le retrait d'Irak et celui programmé d'Afghanistan. Cette loi a également établi un mécanisme de mise sous séquestre exigeant des coupes budgétaires supplémentaires d'environ 50 milliards de dollars par an.**

Au lendemain du « *shutdown* » de l'hiver 2013-2014 qui a bloqué l'adoption du budget et le relèvement du plafond de la dette, entraînant un arrêt du fonctionnement des administrations fédérales, **le *Bipartisan Budget Act* a permis un léger allègement du séquestre budgétaire. Dans l'immédiat, mais à moins que le Congrès n'agisse, les coupes annuelles prévues par la mise sous séquestre reprendront à l'exercice 2016.**

Pour protéger le plus efficacement les intérêts de sécurité des États-Unis, tout en reconnaissant l'impératif budgétaire d'une réduction du déficit, le budget proposé par le Président (*President's Budget*) pour l'exercice 2015 réduit les budgets prévisionnels de la Défense de quelques 113 milliards de dollars sur cinq ans par rapport aux niveaux demandés dans le budget pour l'exercice 2014. **Le budget de base de la défense s'établit à 495,6 milliards de dollars pour l'exercice 2015.**

**Il prévoit également de consacrer 58,6 milliards de dollars pour financer les opérations d'interventions extérieures(OCO)<sup>1</sup> qui servent, depuis une dizaine d'années, à financer les surcoûts liés aux guerres d'Irak, d'Afghanistan et contre le terrorisme, un montant en baisse de 26 % qui tient compte de la fin de la guerre en Afghanistan mais qui couvre aussi les récentes annonces du Président :**

- 5 milliards de dollars pour le fond destiné aux partenariats dans la lutte contre le terrorisme,

---

<sup>1</sup> En 2011, alors que les forces américaines étaient encore présentes en Irak et avaient plus de 100 000 hommes en Afghanistan, le budget OCO se montait à 159 milliards de dollars.

- 500 millions de dollars pour l'entraînement et l'équipement des forces de l'opposition syrienne modérée,
- 1 milliard de dollars pour le financement des mesures de réassurance à la suite de la crise ukrainienne.

**Le budget reste donc à un niveau voisin de 555 milliards de dollars, opérations extérieures comprises.**

Le département de la Défense est confronté à un environnement budgétaire changeant et tout aussi incertain au moment où il doit conduire une profonde transformation des forces militaires pour assurer leur modernisation dans un contexte marqué par une évolution de nouvelles formes de conflits dans l'espace cybernétique notamment et réaliser un rééquilibrage vers la zone Asie-Pacifique.

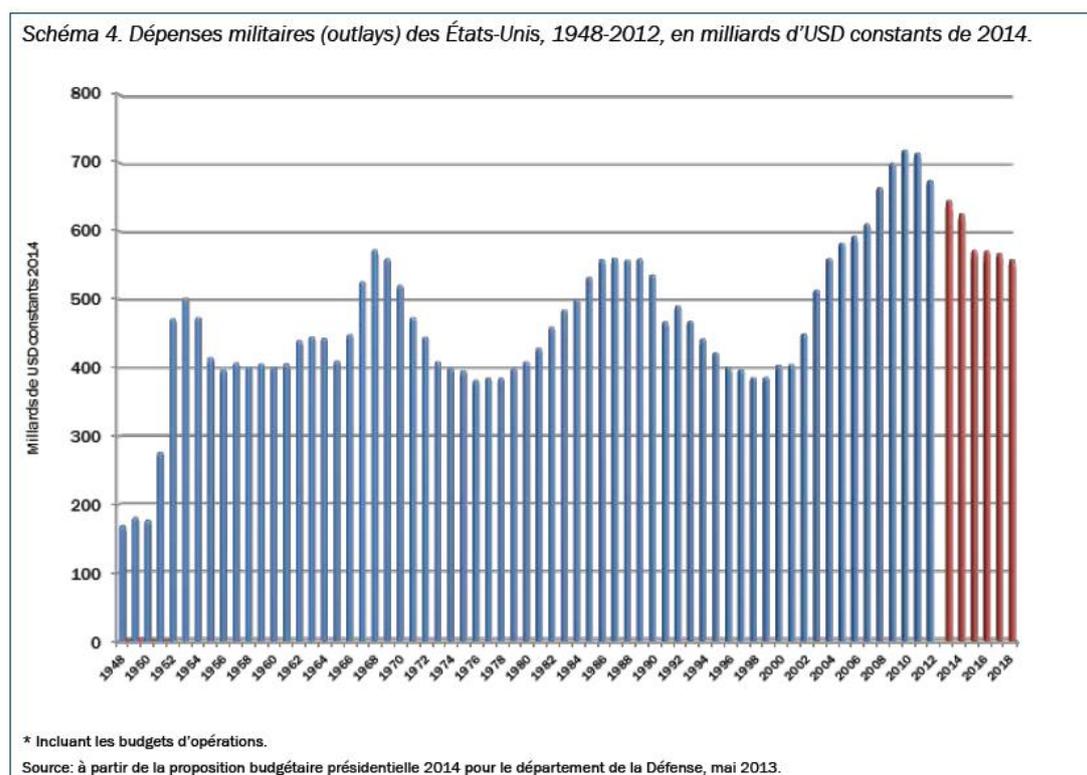
*« La façon dont est traité l'enjeu budgétaire de défense aux États-Unis depuis trois ans renforce l'idée qu'il est essentiellement devenu un enjeu de politique intérieure et, pour ainsi dire, un élément parmi d'autres du rapport de force entre le Congrès et la Maison Blanche (...). Le budget de la défense a été systématiquement inféodé au problème plus large du mode de règlement du déficit »<sup>1</sup>.*

### **C. UNE PHASE DE « RETOUR À LA NORMALE » APRÈS LES ENGAGEMENTS EN AFGHANISTAN ET EN IRAK (LA THÉORIE DES CYCLES)**

**Pour relativiser, il faut admettre que les budgets de défense ont considérablement augmenté durant la décennie 2000, il s'agit donc d'un retour à un niveau plus « normal »** (et cohérent avec les retraits d'Irak et d'Afghanistan). Cette situation n'est pas s'en rappeler la déflation des budgets de la défense qui ont succédé aux précédents conflits (Corée, Vietnam, première guerre d'Irak) comme le montre le graphique ci-dessous <sup>(1)</sup>.

---

<sup>1</sup> Aude-Emmanuelle Fleurant « Le Pentagone face à la séquestration et aux sorties de guerres : l'art du brouillard budgétaire » - *Policy Brief The German Marshall Fund of the United States - Institut français des relations internationales* - août 2013.



M. Justin Vaïsse, directeur du centre d'analyse, de prévision et de stratégie du ministère des affaires étrangères lors de son audition par la commission<sup>1</sup> esquissait une sorte de théorie des cycles : « On voit bien comment, aux États-Unis, on a ces vagues d'introversion et d'extraversion qui coïncident souvent avec une baisse ou une hausse des budgets de la défense. Généralement, ce sont les décennies paires qui sont marquées par une intervention forte dans les affaires du monde : les années 40 avec la Seconde Guerre mondiale, les années 60 avec la guerre froide et l'engagement au Vietnam, les années 80 avec Reagan et l'initiative de la guerre des étoiles, les années 2000 avec l'engagement en Afghanistan et en Irak. Au contraire, les années impaires sont des années de retour vers les préoccupations intérieures et de diminution des budgets militaires, les années 50 avec Eisenhower, les années 70 avec le retrait du Vietnam et la contraction opérée par Nixon, les années 90 dans une moindre mesure et les années 2010 où l'on voit également ce double phénomène ».

L'observation des cycles historiques plaide, en cette période de retrait d'Irak et d'Afghanistan, pour le retour d'un Congrès à la fois plus influent et plus isolationniste, ainsi qu'on l'a observé à chaque période de fin de guerre aux États-Unis.

<sup>1</sup> <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20140203/etr.html#toc6>



## CHAPITRE 2 : UN ESSAI DE REDÉFINITION DE LA PLACE DES ÉTATS-UNIS DANS LE MONDE SELON UNE APPROCHE STRATÉGIQUE « RÉALISTE »

### I. L'ACCEPTATION D'UN MONDE MULTIPOLAIRE

*« La cause la plus profonde de notre malaise national vient de la prise de conscience que nous sommes en train de devenir une nation comme les autres, et que notre puissance quoique vaste, a des limites »*

Henry Kissinger 1969

En 1992, après la chute de l'Union soviétique, Francis Fukuyuma<sup>1</sup> annonçait l'installation des États-Unis dans le rôle de première puissance mondiale et le règne d'une « *pax americana* » fondée sur la démocratie et l'économie de marché, celui de l'« hyperpuissance ».

La tragédie du 11-septembre a obscurci cette perspective et d'aucuns comme Samuel Huntington<sup>2</sup> ont prédit une lutte entre différents blocs de civilisation, et notamment, celle de l'Occident avec le monde islamique.

Dans ce contexte, les États-Unis redeviennent vulnérables et certains<sup>3</sup> estiment, analysant les signes de son décrochage, qu'ils ne sont pas en mesure d'affronter dans de bonnes conditions cette nouvelle ère des relations internationales. Contestant les thèses déclinistes, Robert Kagan<sup>4</sup> considère que **les États-Unis contribuent toujours à la préservation d'un ordre international stable, à la promotion de la démocratie et à l'économie de marché, grâce à leur puissance économique et militaire.**

**Néanmoins, cette puissance et cette influence sont concurrencées et contestées. Le monde est caractérisé par la montée en puissance, avant tout économique, de nouveaux pays (les émergents), notamment en Asie, avec comme corollaire des dynamiques régionales de plus en plus autonomes.** Cette ascension se traduit sur d'autres plans, notamment militaires : le SIPRI notait en 2011 que, pour la première fois de l'histoire moderne, l'Asie dépasserait l'Europe en termes de dépenses militaires globales. Ces États émergents chercheront progressivement, non seulement à

---

<sup>1</sup> Francis Fukuyuma « La fin de l'Histoire et le dernier homme » Flammarion 1992,

<sup>2</sup> Samuel Huntington<sup>2</sup> « Le choc des civilisations » Odile Jacob 2007

<sup>3</sup> Zbigniew Brzezinski « Strategic Vision : America and the Crisis of Global Power » Basic Books 2012, Thomas Friedman et Michael Mandelbaum « That Used to Be Us » Farrar, Straus and Giroux 2011.

<sup>4</sup> Robert Kagan « L'ordre mondial américain : les conséquences d'un déclin », préface d'Hubert Védrine - Idm 2012.

---

s'émanciper de la puissance et de l'influence américaine, mais à devenir eux-mêmes sources d'influence et de puissance. La Chine est sans doute au premier rang de cette émergence. Leurs forces d'attraction reconfigurent le monde qui deviendra à terme bipolaire, et plus vraisemblablement multipolaire, ce qui oblige les États-Unis à revoir leur place, leur rôle et les modalités d'expression et d'action de leur puissance et de leur influence, pour préserver leurs intérêts.

Dans ce contexte, le président démocrate a surtout cherché à transformer la relation des États-Unis avec le reste du monde, à restaurer un prestige amoindri mais surtout à **adapter la posture et l'engagement international américain à un monde en pleine recomposition, en transition avec le « monde post-américain » (Fareed Zakaria<sup>1</sup>) ou plutôt « post-unipolaire ».**

S'il fallait caractériser la phase actuelle, ce ne serait ni le désengagement américain, ni même l'idée d'une hégémonie discrète ou masquée, mais plutôt la notion que les États-Unis sont, en effet, de plus en plus une puissance parmi d'autres (notamment sur le plan économique) et que leur hégémonie relative est de plus en plus contestée et donc négociée par leurs partenaires, amis comme adversaires. Comme le note Maya Kandel<sup>2</sup>, « *le principal défi pour les États-Unis semble être de savoir comment gérer au mieux de leurs intérêts l'ascension des nouvelles puissances qui s'affirment, conséquence de leur nouveau poids économique, sur la scène internationale – à commencer par la première d'entre elles : la Chine* ».

#### A. LES ÉTATS-UNIS DEMEURENT LA PREMIÈRE PUISSANCE MONDIALE

**Pour autant, les États-Unis demeurent la première puissance mondiale, sur le plan économique comme sur le plan militaire<sup>3</sup> sans compter leur force attractive dans les domaines scientifiques, technologiques, universitaires et culturels.**

---

<sup>1</sup> Farid Zacharia « L'Empire américain : l'heure du partage » (« *The Post-American World* »), Saint-Simon, 2009

<sup>2</sup> Maya Kandel, chercheuse à l'INSERM, Diploweb, 17 décembre 2013

<sup>3</sup> Dans le domaine militaire, la suprématie américaine reste écrasante, avec un budget qui, en 2013, est toujours supérieur à la somme des dix budgets militaires nationaux suivants (SIPRI) (Kandel, Diploweb 17 décembre 2013).

PIB (2014) : 17 000 milliards de dollars (Chine : 9000)  
PIB par habitant : 49 800 dollars (Allemagne 41 000, Chine 10 600)  
Part des exportations mondiales : 8,4 % (Chine : 11,2%)  
Part des importations mondiales : 12,6 % (Chine : 9,8%)  
Part du stock d'IDE dans le monde : 22 % (Allemagne : 7%)  
Part des flux entrants d'IDE dans le monde : 24 % (Japon : 9 %)  
Part des flux sortants d'IDE dans le monde : 12,4 % (Chine : 9 %)  
Dépenses militaires : 582 milliards (Chine : 139)  
Part dans les dépenses militaires mondiales : 39% (Chine 9,5%)

Cette puissance et le rôle qu'ils ont assuré depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale font des États-Unis un acteur incontournable sur la scène géopolitique mondiale. Les États-Unis en sont conscients et cette situation est inscrite dans la durée. Les orientations stratégiques telles qu'exposées dans les documents officiels en font écho.

Dans son discours à l'Académie militaire de West Point le 28 mai dernier, le Président Obama a rappelé de façon explicite cette position géostratégique singulière: « *En fait, à bien des égards, l'Amérique a rarement été aussi forte par rapport au reste du monde. Ceux qui prétendraient le contraire – qui suggéreraient que l'Amérique est en déclin, ou que son leadership dans le monde s'amenuise – sont en train soit de mal interpréter l'histoire, soit de faire de la politique politicienne. Réfléchissez-y. Nos forces armées sont inégalées. La probabilité d'une menace directe contre nous provenant de quelque pays que ce soit est faible et sans mesure avec les dangers auxquels nous faisons face lors de la Guerre froide.*

*Qui plus est, notre économie demeure la plus dynamique au monde ; nos entreprises sont les plus innovatrices. D'année en année, notre indépendance énergétique s'accroît. De l'Europe à l'Asie, nous sommes le centre d'alliances inédites dans l'histoire des nations. L'Amérique continue d'attirer des immigrants pleins d'élan. Les valeurs sur lesquelles notre pays a été fondé sont une inspiration pour des leaders dans des parlements et pour de nouveaux mouvements qui voient le jour sur des places publiques dans le monde entier. Et lorsqu'un typhon frappe les Philippines, que des écolières sont enlevées au Nigeria ou que des hommes armés occupent un bâtiment en Ukraine, c'est vers l'Amérique que le monde se tourne pour trouver de l'aide. **Les États-Unis sont donc et demeurent une nation indispensable.** Cela était vrai au cours du siècle écoulé et cela le restera au siècle prochain ».*

Dans la préface du « *New Strategic Guidance for the Department of Defense* » de janvier 2012, le Président Obama indique de façon claire les intérêts des États-Unis :

- 1. La sécurité de la Nation, de ses alliés et de ses partenaires**
- 2. La prospérité qui découle d'un système économique international ouvert et libre**
- 3. Un ordre international juste et soutenable dans lequel les droits et responsabilités des nations et des peuples sont respectés, particulièrement les droits humains fondamentaux.**

#### **B. MAIS ILS DEVRONT COHABITER AVEC D'AUTRES PUISSANCES**

##### **1. Le monde post-soviétique est plus compliqué qu'on ne l'imaginait**

Pour autant, les États-Unis sont conscients des évolutions du monde et de la rapidité de leur vitesse. Ces évolutions sont perçues comme des opportunités mais aussi comme des risques : risque de dissémination des armes et des technologies à des acteurs non-étatiques (terrorisme), risque d'affirmation de puissances étatiques comme la Russie ou la Chine, montée en puissance de pays émergents, ouverture du monde et mondialisation de l'information qui rendent plus que jamais les opinions publiques sensibles aux conflits internes aux États, à l'effondrement de certains, aux soulèvements populaires, aux guerres civiles...

##### **2. Les États-Unis ne sont pas concurrencés par un modèle alternatif**

Malgré l'accumulation de zones de tension dans le monde, le contexte géopolitique actuel reste assez favorable aux États-Unis, comparé à la situation de la Guerre froide : la menace terroriste est « gérée » de manière plus discrète et moins coûteuse, la Chine ne sera pas un rival militaire sérieux avant plusieurs années voire décennies, et il n'existe pas de menace majeure sur la sécurité des États-Unis.

En outre, si l'on examine les principales puissances susceptibles de contester leur suprématie, l'interdépendance des économies rendrait les confrontations directes extrêmement coûteuses pour chacun des adversaires. Observons en outre que ces puissances ne sont pas mues par des projets idéologiques les conduisant, comme cela a pu être le cas de l'Union soviétique, à vouloir étendre leur hégémonie. Il n'existe pas aujourd'hui de modèle alternatif à l'économie de marché et à la démocratie, en tous cas de modèle porté par une puissance susceptible de rivaliser avec les États-Unis et ses alliés.

### 3. Un environnement sécuritaire instable

Les États-Unis distinguent plusieurs types de risques et de menaces pour les intérêts américains et ceux de leurs alliés.

*a) Les risques et menaces liés à l'affirmation de la puissance militaire de certains États importants*

Il ne s'agit pas, dans la perception américaine, de menaces directes contre les intérêts américains, mais d'affirmation de puissance qui inquiète leurs alliés et trouble la stabilité internationale comme l'agression de la Russie contre d'anciens États soviétiques ou l'essor économique et l'expansion militaire de la Chine.

*b) Les risques et menaces liés aux actions d'États imprévisibles et qui se situent délibérément en marge du système international*

La *Quadrennial review of defense 2014* cite l'Iran et la Corée du nord qui aspirent à se doter d'armes nucléaires et de missiles balistiques et qui, de fait ou par leurs actions, menacent leurs voisins alliés des États-Unis.

*c) L'évolution des menaces non-étatiques : terrorisme, criminalité organisée*

Les troubles et la violence persistent ailleurs, produisant un environnement fertile pour l'extrémisme violent et les conflits sectaires, particulièrement dans les États fragiles, allant du Sahel à l'Asie du Sud, et menaçant les ressortissants américains à l'étranger.

Même si les capacités d'*Al-Qaïda* ont été affaiblies dans son sanctuaire d'Afghanistan et du Pakistan, le terrorisme actif à travers ses filiales et, plus globalement l'extrémisme violent continue de menacer les intérêts américains, de ses alliés et partenaires et son territoire. La localisation primaire de cette menace est l'Asie du sud et le Moyen-Orient, mais depuis la mi-2013, les Américains ont étendu la zone infectée de l'Asie du Sud à l'Afrique de l'Ouest.

Moins visible, les États-Unis considèrent que le développement de la grande criminalité internationale, à travers les réseaux de trafics de drogue, d'êtres humains, la piraterie maritime, la fraude informatique, la contrefaçon et le blanchiment d'argent, constitue une menace sous-jacente, d'autant qu'elle est en mesure d'influencer et de déstabiliser des États par la corruption, le financement de forces armées, des alliances d'intérêts avec des groupes terroristes...

*d) L'apparition de nouvelles formes de menaces*

La guerre moderne évolue rapidement, menant à un espace de combat aérien, maritime, spatial, et cybernétique, disputé, là où les forces américaines bénéficiaient jusqu'à maintenant d'une position dominante lorsqu'elles étaient impliquées.

---

Dans le « *New Strategic Guidance for the Department of Defense* » de janvier 2012, il est indiqué que : « ***Pour soutenir la croissance économique et le commerce, les États-Unis, en coopération avec leurs alliés et partenaires à travers le monde, rechercheront à protéger la liberté d'accès dans les espaces communs (Global Commons), ces zones en dehors des juridictions nationales qui constituent un tissu de relations vital pour le système international.*** » Les États-Unis sont très sensibles à la préservation de la liberté de circulation sur les voies maritimes qui permettent d'acheminer 90 % du commerce mondial. Il s'agit là d'une constante de la doctrine navale américaine depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, connue sous le nom de « *doctrine Mahan* »<sup>1</sup>.

« *La sécurité globale et la prospérité dépendent de façon croissante de la libre circulation des marchandises par air et par mer. Des acteurs étatiques et non-étatiques posent des menaces potentielles pour l'accès à ces espaces communs par leur opposition aux règles existantes ou par des tentatives de dénis d'accès.*

*Des acteurs étatiques et non-étatiques disposent de capacités et tentent de conduire des actions d'espionnage par le cyber et potentiellement des cyberattaques contre les États-Unis avec de possibles conséquences sur nos opérations militaires et notre sécurité intérieure* ». La Défense américaine s'inquiète, en raison de sa dépendance sur le plan technique, de la cybersécurité, des risques de cyberattaque contre le secteur financier ou d'autres secteurs vitaux de l'économie, mais aussi dans le domaine strictement militaire de la corruption des données (précision, navigation et temps) qui entraîne une perte de confiance à l'égard des systèmes opérationnels<sup>2</sup>.

« *Le nombre croissant de pays accédant à l'espace extra-atmosphérique conduit à un environnement de plus en plus encombré et contesté, menaçant la sécurité et la sûreté.* ».

#### e) *La prolifération des armes de destruction massive*

Dans le « *New Strategic Guidance for the Department of Defense* » de janvier 2012, il est indiqué que : « *La prolifération des armes nucléaires, bactériologiques et chimiques a la potentialité de décupler les menaces de certains acteurs régionaux, leur donnant plus de liberté d'action pour défier les intérêts américains. L'accès des terroristes à des matières nucléaires laisse en perspective des conséquences dévastatrices pour les États-Unis. En conséquence, le département de la Défense continuera à moderniser les capacités, en agissant avec des partenaires nationaux et étrangers, pour conduire des opérations contre la prolifération des armes de destruction massive.* »

---

<sup>1</sup> Alfred Mahan (1840-1914), amiral de l'US Navy et historien, a défini les premiers éléments de doctrine navale des États-Unis, fondée notamment sur la maîtrise des espaces maritimes dans un ouvrage "The Influence of Sea Power upon History, 1660-1783" (1890), [http://fr.wikipedia.org/wiki/Alfred\\_Mahan](http://fr.wikipedia.org/wiki/Alfred_Mahan)

<sup>2</sup> Intervention du Général Martin Dempsey, chairman of the Joint Chiefs of Staff devant l'Atlantic Council "Défense déstabilisatrice : la sécurité dynamique à l'ère des nouvelles technologies – 20 mai 2014, <http://www.atlanticcouncil.org/events/past-events/dempsey-calls-for-innovation-in-defense>

### **C. LES ÉTATS-UNIS CONTINUERONT DANS LES PROCHAINES ANNÉES À DEMEURER LA « PUISSANCE INDISPENSABLE »**

Reprenant la notion de « puissance indispensable », chère à Robert Kagan<sup>1</sup>, le Président Obama considère que « *l'Amérique doit toujours montrer la voie sur la scène internationale. Si nous ne le faisons pas, personne ne le fera* ». Dans son discours de West Point du 28 mai, il définit les contours de cette notion et de fait les modalités d'exercice de cette indispensable puissance.

#### **1. Une puissance indispensable par défaut**

Cette conviction que les États-Unis ne peuvent se retirer de l'engagement international est étayée par la demande récurrente d'un engagement américain dans les affaires mondiales par les partenaires (européens ou asiatiques) mais aussi par le Congrès, tandis qu'aucune autre puissance ne saurait véritablement exercer un leadership alternatif. Sous cet angle, que ces autres pôles ne soient pas coopératifs (Russie, Chine), incapables de dépasser leur horizons (Brésil, Inde), évanescents (Union européenne), n'est pas imputable à la politique étrangère américaine.

#### **2. Une puissance indispensable par obligation**

Pour le Président Obama : « *Au XXI<sup>e</sup> siècle, l'isolationnisme américain n'est pas une option. Nous n'avons pas le choix de feindre d'ignorer ce qui se passe au-delà de nos frontières. Si du matériel nucléaire n'est pas sécurisé, cela représente un danger pour des villes américaines. Quand la guerre civile syrienne se propage au-delà des frontières du pays, la capacité des groupes extrémistes aguerris de nous prendre pour cible ne fera que s'accroître. Une agression régionale qui n'entraîne pas de réaction – que ce soit dans le sud de l'Ukraine ou en mer de Chine méridionale, ou partout ailleurs dans le monde – aura au bout du compte des conséquences sur nos alliés et pourrait finir par impliquer nos forces armées. Nous ne pouvons pas ignorer ce qui se passe au-delà de nos frontières.* »

L'outil de défense des États-Unis, s'il est en cours de redimensionnement, reste de loin le plus puissant et le seul global. **Loin de conforter la thèse isolationniste, la volonté de s'engager dans les affaires mondiales à la hauteur de leurs considérables intérêts de sécurité, économiques et politiques, et d'y exercer leur leadership est donc toujours présente même si elle s'exerce d'abord par une mobilisation accrue de la diplomatie.**

---

<sup>1</sup> Chercheur à la Brookings Institution et éditorialiste influent au Washington Post, autrefois proche des Républicains.

Le *New Strategic Guidance* de janvier 2012 qui définit la stratégie américaine de défense s'intitule opportunément « *Sustaining U.S. Global Leadership : Priorities for 21<sup>st</sup> Century Defense* » (Soutenir le leadership global des États-Unis : les priorités pour la Défense au XXI<sup>e</sup> siècle).

### **3. Une puissance indispensable mais raisonnable dans son engagement**

*« La question à laquelle nous faisons face, celle à laquelle chacun de vous aura à répondre, n'est pas de savoir si l'Amérique montrera la voie mais comment nous le ferons – non seulement pour assurer notre paix et notre prospérité, mais aussi pour élargir la paix et la prospérité au reste du monde.*

*Je suis convaincu qu'un monde où règnent plus de liberté et de tolérance est non seulement un impératif moral, mais aussi un monde qui contribue à notre sécurité.*

*Mais dire que nous avons intérêt à promouvoir la paix et la liberté au-delà de nos frontières ne signifie pas que tout problème a une solution militaire. Depuis la Deuxième Guerre mondiale, certaines de nos erreurs les plus coûteuses sont venues non pas de notre retenue, mais de notre disposition à nous précipiter dans des aventures militaires sans réfléchir à toutes les conséquences – sans mobiliser un appui international et établir la légitimité de notre action ; sans expliquer franchement au peuple américain les sacrifices requis. Les propos sévères font souvent la une des journaux, mais la guerre se conforme rarement aux slogans. »*

Et de citer des propos du général Eisenhower, qui inspire beaucoup sa réflexion stratégique, en 1947 « *La guerre est la folie la plus tragique et la plus stupide de l'humanité ; viser ou conseiller délibérément sa provocation est un crime odieux contre toute l'humanité.* ».

**Le Président Barack Obama souhaite donc privilégier la voie diplomatique sur l'option militaire et contenir les crises qui menacent de dégénérer à tout moment** (Syrie, Corée du Nord, Iran, mers de Chine, Ukraine) et d'entraîner les États-Unis dans un conflit où leurs intérêts ne seraient pas directement en jeu, expliquant une prudence à toute épreuve. Surtout, **il aspire à redéfinir le rôle des États-Unis et à privilégier une empreinte légère. Plus qu'un désengagement, la politique étrangère américaine correspond à une nouvelle Realpolitik sous contrainte.**

## **II. UN LEADERSHIP ASSUMÉ PAR UN INTERVENTIONNISME LIMITÉ**

Face aux crises, la prudence à toute épreuve affichée par le Président Obama a conduit à définir **un nouveau type d'engagement reposant sur une utilisation ordonnée et articulée des moyens diplomatiques et militaires.** Cette « doctrine Obama » tranche avec la doctrine républicaine « *peace*

*through strength* » mise en œuvre par le Président George W. Bush lors de son premier mandat. Cette doctrine se déploie dans la gestion des différentes crises et apparaît plus clairement à la lecture du discours prononcé à West Point, le 28 mai dernier.

#### A. INFLUENCE ET COERCITION : L'UTILISATION DE « TOUS » LES OUTILS DE LA PUISSANCE

Dans la préface du « *New Strategic Guidance for the Department of Defense* » de janvier 2012, le Président Obama indique de façon claire qu'il entend utiliser tous les outils d'influence et non les seuls outils de coercition : « *Relever ces défis ne peut-être le travail de nos seuls militaires, c'est pourquoi nous avons renforcé tous les outils de la puissance américaine, y compris la diplomatie et l'aide au développement, le renseignement et la sécurité intérieure.* »

Cette exigence est reprise dans le discours de West Point, dont il est significatif qu'il ait été prononcé devant les jeunes diplômés de l'Académie militaire. « *Une intervention militaire américaine ne peut pas être la seule – ni même la principale – composante de notre leadership en toutes circonstances. Détenir le meilleur marteau ne signifie pas que chaque problème est un clou. Et parce que les coûts de toute action militaire sont si élevés, vous devez exiger de tout dirigeant civil – et en particulier de votre commandant-en-chef – qu'il indique clairement la manière dont ce pouvoir extraordinaire sera utilisé* ». Et en conclusion, s'adressant directement aux jeunes officiers : « *dans le cours de votre service, vous travaillerez en équipe avec des diplomates et des experts en développement. Vous apprendrez à connaître des alliés et à entraîner des partenaires. Et vous incarnerez ce que signifie pour l'Amérique de conduire le monde* ».

##### 1. L'outil militaire s'impose face aux agressions et menaces directes

Le Président rappelle que « *Les États-Unis feront usage de la force militaire, unilatéralement lorsque cela s'impose, quand nos intérêts cruciaux l'exigent* ».

Il précise :

- « *lorsque notre peuple est menacé,*
- *lorsque nos moyens d'existence sont en jeu,*
- *lorsque la sécurité de nos alliés est en danger.* ».

On retrouve peu ou prou les deux premières priorités exposées dans la préface du « *New Strategic Guidance for the Department of Defense* » de janvier 2012, la sécurité de la Nation, de ses alliés et de ses partenaires, d'une part, et la prospérité qui découle d'un système économique international

ouvert et libre, d'autre part. On peut penser à la liberté de circulation dans les espaces communs et à la sécurité des approvisionnements.

« Dans ces circonstances, nous nous poserons toujours les mêmes questions difficiles pour savoir si nos actions sont bien proportionnées, efficaces et justes ». Même dans ces circonstances, le Président insère une clause de proportionnalité des moyens mis en œuvre, d'efficacité et d'adaptation. Le commandant en chef doit veiller à un usage responsable des moyens militaires. On retrouve l'inspiration d'Eisenhower (voir supra p. 40) et l'idée d'une responsabilité morale et devant le peuple en cas d'emploi de la force.

Pour autant, les États-Unis, comme toute puissance souveraine, gardent une complète autonomie de décision lorsque leurs intérêts cruciaux sont en jeu. « L'opinion internationale compte, mais l'Amérique ne doit jamais demander la permission de protéger notre peuple, notre patrie ou notre mode de vie. ».

## 2. Un outil ultime après épuisement des autres modalités en cas de menaces indirectes

La distinction est faite entre ce qui exige l'emploi de la force de façon unilatérale quasi automatique et ce qui nécessite appréciation, prudence et graduation<sup>1</sup>.

« Lorsque des problèmes à l'échelle mondiale ne constituent pas une menace directe pour les États-Unis (...) **la barre pour une intervention militaire doit alors être placée plus haut.** Dans de telles circonstances, nous ne devons pas agir seuls. Nous devons plutôt mobiliser nos alliés et partenaires pour entreprendre une action collective. Nous devons élargir la gamme de nos outils pour y inclure la diplomatie et le développement ; les sanctions et l'isolement ; les appels au droit international ; et, si elle se révèle juste, nécessaire et efficace, l'action militaire multilatérale. »

La voie diplomatique doit être épuisée avant d'envisager une action de force. Cette tendance explique le recentrage américain en Syrie d'abord sur le démantèlement de l'arsenal chimique et la transition politique, puis désormais sur les enjeux sécuritaires (terrorisme) après l'impasse de Genève II. À l'égard du programme nucléaire militaire de l'Iran, l'administration a profité des gestes d'ouverture iraniens pour relancer les discussions entre les EU3+3<sup>2</sup> et l'Iran, qui ont abouti à l'accord intérimaire,

<sup>1</sup> La distinction entre les menaces imminentes qui requièrent une réponse unilatérale et celles pour lesquelles une réponse multilatérale est préférable avait été énoncée dans le livre publié en 2006 par le sénateur Barack Obama « L'audace d'espérer : une nouvelle conception de la politique américaine », Presses de la Cité, (avril 2007).

<sup>2</sup> EU3+3 ou 5+1, groupe des pays qui conduisent les négociations sur le programme nucléaire iranien : 3 Européens (Allemagne, France, Grande-Bretagne) + la Chine, les États-Unis et la Russie, ou les 5 membres du Conseil de sécurité des Nations-Unies et l'Allemagne.

en éloignant l'option d'une frappe américaine. Face à la montée de tensions en mers de Chine, Washington tente de désamorcer toute escalade qui l'impliquerait par le jeu des alliances, et appelle à la résolution pacifique des différends. En Ukraine, l'administration s'emploie à diffuser un message de fermeté (sanctions, mesures de réassurance) en maintenant ouverte la porte au dialogue, bien que la perspective d'une désescalade semble de plus en plus compromise.

La stratégie du Président s'éloigne donc de la tradition républicaine mise en œuvre sous la présidence de George W. Bush, privilégiant l'usage de la force.

## **B. LA LUTTE CONTRE LA PRINCIPALE MENACE : LE TERRORISME**

Dans le « *New Strategic Guidance for the Department of Defense* » de janvier 2012, il est indiqué que les États-Unis continueront à prendre une part active pour contrer le terrorisme en surveillant l'évolution de cette menace non-étatique dans le monde entier (voir supra p. 37), en coopérant avec les alliés et partenaires pour établir le contrôle des territoires non-gouvernés et en combattant directement les groupes et individus les plus dangereux si nécessaires.

### **1. La prise en compte de l'évolution et de la diffusion de la menace**

Les États-Unis considèrent le terrorisme comme la principale menace : « *jusque dans un avenir prévisible, la menace la plus directe à l'Amérique, chez nous et à l'étranger, reste le terrorisme* ».

Mais ils ont analysé son évolution, notamment la transformation des groupes terroristes et l'extension de la zone où ils opèrent. « *La nécessité d'une nouvelle stratégie reflète le fait que la menace principale aujourd'hui ne provient plus d'un leadership centralisé d'Al-Qaïda. Elle provient au contraire de groupes affiliés à Al-Qaïda et d'extrémistes, décentralisés, et dont le programme d'action de beaucoup a trait aux pays dans lesquels ils opèrent. Cela réduit la possibilité d'une attaque de grande ampleur contre notre patrie, comme celle du 11-Septembre, mais cela accroît le danger d'attaques contre du personnel des États-Unis à l'étranger, comme on l'a vu à Benghazi. Cela accroît le danger pour les cibles moins faciles à défendre, comme on l'a vu dans le cas du centre commercial à Nairobi.* »

Ils ont également effectué un bilan critique des méthodes utilisées pour le combattre et leurs effets contre-productifs : « *une stratégie qui consiste à envahir tous les pays qui abritent des réseaux terroristes est naïve et elle n'est pas durable. J'estime que nous devons réorienter notre stratégie de lutte contre le terrorisme – en tirant les leçons des succès et des insuffisances de notre expérience en Irak et en Afghanistan – pour établir des partenariats plus efficaces avec les pays où des réseaux terroristes cherchent à prendre pied* ».

L'objectif de la nouvelle stratégie sera d'agir avec plus de souplesse et de discrétion, en s'appuyant sur des alliances et en renforçant les partenaires locaux, afin d'éviter les dommages collatéraux, de limiter les risques de rejet par les populations et donc d'enracinement des terroristes dans le tissu social. Il s'agit là d'une combinaison des approches indirectes (assistance, formation, soutien, armement) et de moyens non-conventionnels (opérations spéciales, drones, renseignement).

## **2. La recherche de partenaires**

Les États-Unis estiment que la lutte anti-terroriste doit s'appuyer sur des partenaires et principalement au sein des pays directement concernés, mais, le cas échéant, de pays extérieurs mais particulièrement impliqués. Ils mettent en avant, à titre d'exemple, la formation avec l'OTAN de centaines de milliers de soldats et de policiers afghans et la mise en place d'une mission de formation-conseil.

Leur objectif est de préparer un plan pour constituer un réseau de partenariats de l'Asie du Sud au Sahel. S'appuyant sur un Fonds de partenariats contre le terrorisme, doté de 5 milliards de dollars, destiné aux formations, au renforcement des capacités et à faciliter l'engagement des pays partenaires en première ligne. Ces ressources donneront la souplesse nécessaire pour exécuter différentes missions, y compris l'entraînement des forces de sécurité au Yémen, le soutien à une force multinationale pour maintenir la paix en Somalie, le travail avec les alliés européens pour former en Libye des forces de sécurité et une police des frontières opérationnelles, ou encore l'aide aux opérations françaises au Mali.

## **3. Une régulation nécessaire dans l'emploi de la force**

Ces partenariats n'excluent pas une intervention militaire directe comme cela est le cas lorsque, sur la base de renseignements exploitables, les forces américaines exécutent des opérations de capture comme celles qui ont permis de traduire en justice un terroriste impliqué dans les attentats à la bombe contre leurs ambassades en Afrique en 1998 ou d'un des auteurs présumés de l'assassinat de l'ambassadeur des États-Unis en Libye en septembre 2012 ou encore à l'élimination d'Oussama ben Laden dans son refuge au Pakistan, ou conduisent des frappes de drones comme celles menées au Yémen et en Somalie. *« Il y a des moments où ces actions sont nécessaires, et nous n'avons pas droit à l'hésitation quand il s'agit de protéger notre peuple ».*

Ce faisant, le Président estime que l'usage de la force doit être régulé *« quand nous intervenons directement, nous devons respecter les normes qui reflètent nos valeurs. Cela signifie ordonner des frappes uniquement lorsque nous sommes confrontés à une menace constante et imminente, et uniquement lorsque*

*l'absence de pertes parmi les civils est une quasi-certitude. Car nos actions doivent satisfaire à une condition simple : nous ne devons pas créer plus d'ennemis que nous en éliminons sur le champ de bataille. »*

Il estime également que les États-Unis doivent être plus transparents sur le fondement de leurs mesures de lutte antiterroriste et leurs modalités d'exécution<sup>1</sup> : *« quand nous ne pouvons pas expliquer nos efforts clairement et publiquement, nous nous exposons à la propagande des terroristes et à la méfiance de la communauté internationale, nous érodons notre légitimité aux yeux de nos partenaires et de notre population, et nous rendons notre gouvernement moins responsable. »*

L'Amérique n'a pas cessé d'intervenir militairement, elle le fait juste d'une autre manière.

### **C. LE RENFORCEMENT ET LE RESPECT DE L'ORDRE INTERNATIONAL**

#### **1. La recherche d'alliances : la responsabilisation des acteurs les plus concernés**

**L'action en partenariat avec des alliés et des institutions doit être recherchée aussi bien dans l'action diplomatique que dans l'action militaire pour résoudre les crises.**

##### *a) L'action diplomatique*

Deux exemples sont présentés pour illustrer ces modes d'action privilégiés par l'administration Obama.

**En Ukraine**, les États-Unis estiment que le fait d'avoir pu façonner l'opinion mondiale a contribué à isoler la Russie. Le monde a immédiatement condamné les actions de la Russie. L'Europe et le G7 comme les États-Unis ont imposé des sanctions. L'OTAN a renforcé la réassurance des alliés d'Europe de l'Est. Le FMI participe à la stabilisation de l'économie ukrainienne. Des observateurs de l'OSCE sont présents dans les parties instables de l'Ukraine. La mobilisation de l'opinion mondiale et des institutions internationales a servi de contrepoids à la propagande russe, à la pression exercée par le déploiement de troupes russes à la frontière ainsi qu'aux miliciens armés. Sans doute, cette action n'a-t-elle pas empêché l'annexion de la Crimée mais elle a permis le déroulement à la date prévue, le 25 mai de l'élection présidentielle et donc d'asseoir la légitimité des nouveaux dirigeants. Une grande incertitude demeure sur l'issue de la crise mais le fait de présenter un front commun avec les alliés a permis de limiter son développement.

---

<sup>1</sup> Ceci explique également que les opérations des drones armés soient désormais principalement conduites par l'Armée et non plus par la CIA comme par le passé.

---

**Vis-à-vis de l'Iran.** Malgré les avertissements fréquents des États-Unis, d'Israël et d'autres, le programme nucléaire iranien a progressé régulièrement pendant des années. La réunion d'une coalition qui a imposé des sanctions contre l'économie iranienne tout en ne fermant pas la voie de la diplomatie a permis, après un changement de gouvernement à Téhéran – le peuple supportant mal la dégradation de la situation économique et sociale consécutive à l'application des sanctions – d'ouvrir des négociations et a fourni une occasion de résoudre les différends de manière pacifique.

La partie est encore loin d'être gagnée, et les États-Unis conservent toutes les options pour empêcher l'Iran de se procurer une arme nucléaire mais un accord est envisageable, ce que n'aurait probablement pas permis un recours immédiat à la force, du moins sur le long terme. En outre, on observera que les pays concernés et notamment ceux du EU3+3 (dont la Russie et la Chine) sont restés unis malgré leurs différends sur d'autres dossiers.

En revanche, la gestion du dossier syrien marque probablement les limites de cet exercice.

*b) Des alliances pour intervenir militairement lorsque les intérêts américains ne sont pas directement menacés sur la base d'intérêts partagés*

Les États-Unis estiment que « des degrés sans précédent de connexité mondiale offrent des incitations communes pour une coopération internationale et des normes collectives de comportement, et que la capacité croissante de certains partenaires régionaux fournit une occasion à des pays de jouer des rôles plus importants, voire de premier plan, dans la promotion des intérêts de sécurité mutuels dans leurs régions respectives. » (*Quadrennial Review of Defense 2014*)

Comme l'a expliqué M. Philippe Errera, directeur chargé des affaires stratégiques au ministère de la défense lors de son audition devant notre commission<sup>1</sup> : « ceci constitue un changement d'approche majeur du Pentagone et de l'image d'une Amérique capable d'agir seule partout affirmée dans la QDR 2010. Les compléments étaient toujours utiles, mais n'étaient pas vus comme nécessaires ».

Cette situation permet aux États-Unis d'envisager avec plus de sérénité d'exercer « le leadership en retrait » expérimenté en Libye où pour la première fois, ils ont participé à une opération multinationale sans en assurer la direction. Elle leur permet d'apprécier, comme une contribution importante à la lutte contre le terrorisme au Sahel, l'intervention de l'armée française au Mali qu'ils appuient par le renseignement et le soutien logistique.

---

<sup>1</sup> <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20140407/etr.html#toc7>

Par ailleurs, cette nouvelle posture incite les États-Unis à insister sur le transfert d'une part des responsabilités et des financements aux alliés traditionnels, par exemple au sein de l'OTAN : l'insistance sur la *smart defense*, variante du *pooling and sharing* européen, est censée inviter les alliés à réduire leur dépendance.

## **2. Une vision plus positive de l'action des organisations internationales**

**Le Président Obama se détache de la doctrine unilatéraliste, traditionnelle et considère qu'après la seconde guerre mondiale, les États-Unis ont eu la sagesse de forger des institutions qui puissent préserver la paix et soutenir le progrès humain – de l'OTAN aux Nations unies, de la Banque mondiale au FMI. « Ces institutions ne sont pas parfaites, mais elles ont eu un effet multiplicateur. Elles réduisent le besoin d'une action unilatérale de la part de l'Amérique et accroissent la retenue des autres nations. »**

Il entend participer à leur modernisation : *« Faire évoluer des institutions internationales pour répondre aux exigences d'aujourd'hui doit être une composante essentielle du leadership américain. »*

**Pour lui, passer par des institutions internationales telles que l'ONU ou respecter le droit international n'est pas un signe de faiblesse et il propose de soutenir les pays qui participent aux opérations de maintien de la paix. « L'ONU constitue une plateforme qui sert à garder la paix dans les États déchirés par un conflit. Nous devons veiller à ce que les pays qui fournissent des contingents de casques bleus ont la formation et l'équipement nécessaires au maintien effectif de la paix, ce qui peut permettre d'éviter le type d'exécutions dont on a été témoins au Congo et au Soudan. Nous allons investir davantage dans les pays qui soutiennent ces missions de maintien de la paix, parce que quand les pays assurent le maintien de l'ordre chez eux, on risque moins de devoir envoyer nos soldats et les exposer au danger. C'est un investissement qui a du sens. »**

## **3. L'acceptation progressive des règles du droit international**

**Le Président Obama a une vision plus positive du droit international comme outil de prévention des conflits que ses prédécesseurs.**

Il appuie son raisonnement sur des exemples concrets.

Il considère que les cyber-attaques posent un sérieux problème aux États-Unis et qu'ils doivent dès lors façonner et faire respecter un code de conduite destiné à sécuriser les réseaux et les citoyens.

Dans la région Asie-Pacifique, les États-Unis soutiennent les pays de l'Asie du Sud-Est dans leur négociation d'un code de conduite avec la Chine

---

sur les différends maritimes en mer de Chine méridionale<sup>1</sup>. « *Nous nous employons à résoudre ces litiges par le biais du droit international.* ».

« *Cet esprit de coopération doit dynamiser l'effort mondial de lutte contre le changement climatique* » (...). *Je veillerai à ce que l'Amérique soit en première ligne pour mettre en place un cadre mondial propre à préserver notre planète* ».

Son approche est cohérente, mais elle requerra que le Congrès la partage ce qui est loin d'être évident<sup>2</sup>. Elle est fondée sur l'exemplarité des États-Unis, sa capacité à influencer le monde et à être un acteur en phase avec la communauté internationale. « *L'influence de l'Amérique est toujours plus forte quand nous donnons l'exemple. Nous ne pouvons pas nous dispenser des règles qui s'appliquent à tous les autres. Nous ne pouvons pas demander à d'autres de s'engager à combattre le changement climatique quand tant de nos chefs de file politiques nient son existence. Nous ne pouvons pas essayer de résoudre les problèmes en mer de Chine méridionale quand nous n'avons pas tout fait pour que la Convention du droit de la mer soit ratifiée par le Sénat, et ce quand les plus hauts gradés de nos officiers disent que ce traité rehausse notre sécurité nationale. Ce n'est pas faire preuve de leadership ; c'est battre en retraite. Ce n'est pas de la force ; c'est de la faiblesse. Ce serait complètement étranger à des dirigeants comme Roosevelt et Truman, Eisenhower et Kennedy.* »

Il estime même que les États-Unis doivent en certaines circonstances se plier au droit et respecter des règles. « *Ce qui nous rend exceptionnels, ce n'est pas de pouvoir faire fi des normes internationales et de l'État de droit ; c'est d'être disposés à les affirmer à travers nos actions.* » Il indique qu'il va continuer à faire pression pour fermer Guantanamo malgré les réticences du Congrès (voir supra p. 26) – « *parce que les valeurs et les traditions juridiques américaines ne permettent pas la détention indéfinie de personnes en dehors de nos frontières* » et mettre en place de nouvelles restrictions sur la collecte et l'utilisation de données du renseignement répondant aux critiques de la société civile et de la communauté internationale. Un texte est actuellement soumis au Congrès

---

<sup>1</sup> Cette référence au droit international était déjà incluse dans la *New Strategic Guidance* de janvier 2012 « Les États-Unis continueront de conduire des efforts avec leurs partenaires et alliés pour garantir les accès et usage des espaces communs, à la fois en renforçant les normes internationales pour une utilisation responsable et en maintenant des capacités militaires pertinentes et interopérables ».

<sup>2</sup> Face au déclin relatif de leur puissance, les États-Unis insistent sur la nécessité de défendre le système international existant et ses normes garanties par des traités internationaux. Le problème vient d'un secteur croissant du parti républicain qui voit dans tout traité une atteinte à la souveraineté du pays. Face à ce « rejectionnisme », les présidents américains depuis Clinton ont développé une forme de multilatéralisme discret ou furtif (*stealth multilateralism*) qui consiste pour les États-Unis à observer des traités non ratifiés (cf. droit de la mer) ou à participer aux instances multilatérales concernées par un traité même lorsque celui-ci n'a pas été ratifié. Cette solution est risquée à long terme car elle met Washington à l'écart de l'élaboration de futures normes et porte atteinte à leur crédibilité. David Kaye, "U.S. Foreign Policy Without Treaties – or the Senate", *Foreign Affairs*, Sept/Oct 2013.

dont l'axe principal est que la NSA ne conservera plus les données téléphoniques des citoyens américains<sup>1</sup>.

#### D. LA DÉFENSE DES VALEURS ET DE LA DIGNITÉ HUMAINE

**Le quatrième et dernier élément du leadership américain est la disposition des États-Unis à agir au nom de la dignité humaine.** « *Le soutien de l'Amérique à la démocratie et aux droits de l'homme dépasse le cadre de l'idéalisme : c'est une question de sécurité nationale* ». Les démocraties sont leurs amis les plus proches et elles sont bien moins susceptibles de partir en guerre. Les économies fondées sur des marchés libres et ouverts produisent de meilleurs résultats et deviennent des marchés pour leurs exportations. Le respect des droits de l'homme est un antidote contre l'instabilité et les motifs de plainte qui alimentent la violence et la terreur.

Le Président Obama estime que la diplomatie et l'aide des États-Unis, ainsi que le sacrifice de leurs soldats, ont permis à davantage de gens de vivre sous des gouvernements élus, de toute l'histoire de l'humanité, que la technologie de l'information et de la communication donne des moyens d'action à la société civile, que de nouvelles inventions font sortir des centaines de millions de personnes de la pauvreté, et analyse avec compréhension le soulèvement du monde arabe qui « *reflète le rejet d'un ordre autoritaire qui était loin d'être stable* ».

Comme mise en œuvre de ces principes, deux exemples sont présentés :

Celui de l'**Égypte**, avec laquelle les relations sont ancrées dans des intérêts de sécurité – qu'il s'agisse des traités de paix avec Israël ou des efforts communs contre l'« extrémisme violent ». Le renversement du Président élu à la suite du « printemps arabe » et plus encore la répression contre les Frères musulmans et les libéraux qui avaient conduit les manifestations de la place Tahrir ont été condamnés par les États-Unis. Pour autant, les États-Unis n'ont pas mis fin totalement à leur coopération avec le nouveau gouvernement, et pourront ainsi faire pression pour que soient adoptées les réformes exigées par le peuple égyptien (voir infra p. 80).

Celui de la **Birmanie**, qui était une dictature enracinée et hostile aux États-Unis. Grâce au courage de la population, et aux efforts diplomatiques, des réformes politiques ont été mises en œuvre, la société s'est ouverte. Le

---

<sup>1</sup> Si ce projet est voté par le Congrès, les opérateurs téléphoniques seront donc mandatés pour conserver les informations, et l'administration devra faire appel à un juge avant de pouvoir les consulter, en motivant la requête sur la base d'un « doute raisonnable ». En cas d'urgence, les données seront transférées à la NSA sur simple demande. Dans ce cas, l'agence aura un court délai pour justifier ses soupçons. Il s'agit toutefois de ne pas priver les États-Unis d'un outil que les agences de renseignement estiment indispensable, alors que les défenseurs des libertés l'assimilent à une violation de la vie privée.

pays est revenu dans le concert régional de l'Asie du sud-est et entretient des relations plus coopératives avec les États-Unis qui soutiennent la réforme et le processus de réconciliation nationale par le biais de l'assistance et des investissements, en émettant parfois des critiques publiques. La tendance pourrait s'inverser, mais si la Birmanie confirme son évolution, les États-Unis auront gagné un nouveau partenaire sans employer la force.

La vision du Président va au-delà. « Dans chacun de ces cas, nous ne devons pas nous attendre à un changement du jour au lendemain. C'est pour cela que nous formons des alliances non seulement avec des gouvernements, mais aussi avec de simples citoyens. Car contrairement à d'autres pays, l'Amérique n'a pas peur d'autonomiser les individus ; leur autonomisation nous renforce<sup>1</sup> ».

**Il prône également l'utilisation de l'aide au développement comme outil intégré de prévention des conflits, d'accompagnement et de reconstruction.**

Selon l'OCDE, en volume, les États-Unis se classent toujours au premier rang des fournisseurs d'aide publique au développement, avec des versements nets de 30,5 milliards de dollars en 2012<sup>2</sup> en régression de - 2,8 % en valeur réelle par rapport à 2011. Le rapport APD/RNB des États-Unis est de 0,20 % ce qui est l'un des plus faibles parmi les pays de l'OCDE, mais on doit souligner que de nombreuses fondations privées américaines conduisent des programmes qui ne sont pas intégrés dans l'APD<sup>3</sup>.

L'Afrique constitue un investissement important pour l'aide américaine : lutte contre le sida, aide aux agriculteurs à acheminer leurs produits sur les marchés, afin de nourrir les populations naguère menacées par la famine, doublement de l'accès à l'électricité en Afrique subsaharienne pour que les gens puissent être connectés à l'économie mondiale.

« Tout cela crée de nouveaux partenaires et réduit l'espace laissé au terrorisme et au conflit. ». « Cela devrait être l'une des leçons apprises à la dure en Irak et en Afghanistan, où nos forces armées sont devenues les champions les plus résolus de la diplomatie et du développement. Elles ont compris que notre aide à l'étranger n'est pas une pensée après-coup, quelque chose en marge de notre défense

---

<sup>1</sup> « La société civile nous renforce. La liberté de la presse nous renforce. Les entrepreneurs et les petites entreprises pleins d'élan nous renforcent. Les échanges dans le domaine de l'éducation et les possibilités pour tous, pour les femmes et pour les filles, nous renforcent. Nous sommes comme ça. C'est ce que nous représentons. »

<sup>2</sup> Grande Bretagne : 13,6, Allemagne : 13, France 12.

<sup>3</sup> Ce fléchissement est principalement dû à une réduction du montant net des opérations bilatérales d'allègement de la dette, passé de 1,1 milliard de dollars en 2011 à 56,3 millions de dollars en 2012. Les contributions versées par les États-Unis à des organisations internationales ont en revanche atteint un niveau historiquement élevé de 4,9 milliards de dollars (soit une hausse de + 30 % en termes réels par rapport à 2011). En 2012, l'aide bilatérale consentie à l'Afrique subsaharienne par les États-Unis est tombée à 8,8 milliards de dollars (soit une contraction de - 4,5 % en termes réels par rapport à 2011) ; hors allègement de la dette, elle a en revanche progressé de +7,2 %.

*nationale, en marge de notre sécurité nationale. Cela fait partie de ce qui nous rend forts. »*

### III. UN RÉÉQUILIBRAGE DES MOYENS EN FONCTION DES ENJEUX

**La grande stratégie des États-Unis officialisée à l'automne de 2011, mais s'appuyant sur les réflexions et les initiatives développées par la secrétaire d'État Hillary Clinton et le secrétaire adjoint pour l'Asie, Kurt Campbell, est présenté comme un pivotement vers l'Asie-Pacifique rendu possible par le désengagement d'Irak et d'Afghanistan et nécessaire par la croissance des intérêts américains dans cette zone. Il n'empêche pas le maintien d'un engagement robuste pour la sécurité et la stabilité en Europe et au Moyen-Orient et d'une approche mondiale pour lutter contre les extrémistes violents et les menaces terroristes, en mettant l'accent sur le Moyen-Orient et l'Afrique (voir supra p. 43). Les dirigeants américains, conscients du caractère ambigu du terme « pivotement » et des inquiétudes suscitées chez leurs alliés, emploient désormais le terme « rééquilibrage » qui correspond effectivement mieux à la modestie des réalisations. Il n'empêche que le rééquilibrage amorcé par l'administration Obama est pensé comme un élan et une direction pour les années à venir et non une politique de court terme.**

#### A. LE « PIVOT » VERS L'ASIE-PACIFIQUE :

*« L'Amérique, Nation du Pacifique »  
(Obama 2009)*

Exposée dans un article de la revue *Foreign Policy*<sup>1</sup> par la Secrétaire d'État, Mme Hillary Clinton, à l'automne 2011 et justifiée rétrospectivement par celui qui en fut le maître d'œuvre au cours du premier mandat du Président Obama, le secrétaire d'État adjoint Kurt Campbell<sup>2</sup>, la stratégie du rééquilibrage est fondée sur la croissance des intérêts américains dans la zone Asie-Pacifique, elle s'appuie conformément aux grandes orientations transversales du Président Obama sur une palette d'outils diplomatiques et militaires. Elle vise à stabiliser la région en dissuadant la Corée du Nord qui demeure un État menaçant, en préparant et en accompagnant la quasi-inéluctable montée en puissance de la Chine et sa capacité à venir défier

---

<sup>1</sup> Hillary Clinton, « America's Pacific Century » *Foreign Policy*, Octobre 2011 : [http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas\\_pacific\\_century](http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century)

<sup>2</sup> Kurt Campbell et Brian Andrews « Explaining the US Pivot to Asia » *Chatham House*, Août 2013 - [http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Americas/0813pp\\_pivottoasia.pdf](http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Americas/0813pp_pivottoasia.pdf)

---

dans le futur la puissance américaine, en établissant un réseau d'alliés et de partenaires dans sa périphérie.

**L'annonce du « pivot » américain vers l'Asie-Pacifique**, rendu possible par un désengagement des théâtres irakien et afghan et envisagé d'abord comme un pivotement interne de l'Asie du Nord-est vers l'Asie du Sud-est, **a suscité initialement de nombreuses interrogations sur sa portée**. Rebaptisée par la suite « *rééquilibrage* » afin de corriger les effets pervers de cette terminologie, aux premiers rangs desquels la volonté prêtée aux États-Unis d'endiguer la Chine et de se détourner de l'Europe, et la perception faussée d'une présence américaine (notamment militaire) accrue dans la région, cette réorientation constitue une tendance longue voulue par le Président Obama. Son tropisme envers la région, qui tranche avec sa prudence – voire un retrait – sur les crises moyen-orientales –, ainsi que les enjeux stratégiques de la zone concourent à ce réinvestissement multifacette.

### **1. La croissance des intérêts américains dans la zone Asie-Pacifique**

Comme il est rappelé dans le « *New Strategic Guidance for the Department of Defense* » de janvier 2012, « *Les intérêts économiques et de sécurité des États-Unis sont inextricablement liés au développement d'un arc s'étendant de l'ouest du Pacifique et de l'Asie de l'Est à l'Océan indien et à l'Asie du sud, créant un mélange de défis et d'opportunités* ». **L'administration Obama considère qu'il est temps que l'Amérique s'occupe de l'évolution majeure des deux dernières décennies : le déplacement du centre de gravité mondial vers l'Asie.**

*a) Un intérêt constant : les États-Unis sont une puissance dans l'Océan Pacifique*

Dès lors qu'ils en ont atteint les rivages avec la conquête de la Californie en 1846, les États-Unis ont été de longue date engagés dans l'Océan Pacifique, et y sont intervenus militairement à de nombreuses reprises dans leur histoire. C'est ainsi qu'en 1853 le commodore Matthew Perry dirige l'expédition américano-européenne, qui pénètre dans la baie de Tokyo dans le but d'ouvrir le Japon au commerce avec l'Occident. Les États-Unis sont engagés aux côtés des puissances occidentales dans la guerre des Boxers en Chine en 1900-01. C'est ainsi qu'après avoir apporté son soutien à la révolution contre l'Espagne, les États-Unis signèrent le traité de Paris avec l'ancienne puissance coloniale, lui achetèrent l'archipel des Philippines alors en pleine révolution pour son indépendance et y maintinrent un protectorat jusqu'en 1946. On rappellera également que les États-Unis entrèrent dans la seconde guerre mondiale à la suite du bombardement par l'aviation japonaise de leur base navale de Pearl Harbour en 1941.

Avec la Guerre froide, ils conduiront une politique d'endiguement de la progression des communistes en Chine (soutien à Tchang Kaï Check contre Mao Tsé-toung), puis en Corée (1951-1954) et enfin au Vietnam et en Indochine (1965-1972). Cet engagement a longtemps symbolisé l'impérialisme américain, suscitant de fortes critiques dans la communauté internationale et notamment dans les pays du Tiers-Monde.

Après le retrait militaire, les États-Unis ont essayé d'ouvrir un dialogue avec la Chine, tout en garantissant la sécurité de leurs alliés. Les relations se sont nourries de la croissance économique de la zone au Japon, puis dans les pays à économie libérale (Taïwan, Corée), enfin en Chine à partir de l'ère Deng Xiaoping.

**Le pivot apparaît donc comme une nouvelle étape dans une relation enracinée dans l'histoire.** Comme le rappelait Ed Royce, président de la commission des affaires étrangères de la Chambre des représentants « *ce n'est pas une innovation mais une continuation d'une politique* ». La décision a été prise au sein du département d'État sous la présidence de M. G. W. Bush et elle a été promue par le Président Obama. Il s'agit d'un choix présidentiel qui fait un large consensus, même si d'autres crises, au Moyen-Orient ou en Ukraine, ne lui offrent pas beaucoup de visibilité ni dans la presse, ni dans les débats au Congrès.

*b) La zone Asie-Pacifique est devenue le poumon économique du monde*

Le centre de gravité des activités mondiales est transféré vers la zone Asie-Pacifique. Cette région concentre 60 % de la population mondiale (1 homme sur 5 vit en Chine, 1 sur 6 en Inde) et 34,6 % du PIB mondial en 2012 (38 % en 2017 selon les prévisions du FMI). Compte tenu du différentiel des taux de croissance, la Chine devrait devenir très rapidement la première puissance économique mondiale. D'ores et déjà, l'Asie représente 31,6 % (l'Europe 35,6 %) des exportations (dont 11,4 % pour la Chine qui est devenue le premier exportateur du monde). Elle restera, dans les prochaines années, la région où les taux de croissance devraient être les plus élevés.

La croissance économique, l'innovation et les perspectives d'augmentation du commerce international sont localisées prioritairement dans cette vaste région bordée par trois États de la République américaine, dont le plus peuplé et le plus riche, la Californie. Le commerce avec cette zone s'est accru de 45 % en volume de 1990 à 2012. Avec 27 % de leurs exportations et 38 % de leurs importations en 2012, les États-Unis commercent presque autant avec l'Asie-Pacifique qu'avec les Amériques et qu'avec l'Europe, une proportion qui n'a guère évolué depuis vingt ans. Pour autant, le poids économique des États-Unis en Asie s'est érodé dans de grandes proportions au cours des vingt dernières années, au profit de la Chine dont le poids est devenu écrasant dans certains pays : la moyenne des parts de marché de la Chine dans les pays d'Asie était de 6,5 % en 1990 et atteint 21 % en 2012, celle des États-Unis est passée de 11 % à 6 %. En outre, la Chine détient (1 264 milliards de dollars

---

de Bons du Trésor américains en février 2013), ce qui en fait le premier créancier public des États-Unis.

**Il s'agit donc de mettre les États-Unis en position de profiter pleinement de la dynamique d'une région appelée à être le moteur de la croissance et de l'innovation au cours du siècle.**

*c) La montée en puissance de la Chine suscite des inquiétudes*

**Sur le long terme, l'émergence de la Chine comme puissance régionale aura le potentiel d'affecter l'économie américaine et sa sécurité de différentes façons. Les deux pays ont misé de façon importante sur la paix et la stabilité de l'Asie de l'est et ont intérêt à bâtir une relation de coopération bilatérale.**

**Malgré tout, la croissance de la puissance de la Chine inquiète, et notamment sur le plan militaire.** Ses dépenses militaires atteindront en 2014 l'équivalent de 95,9 milliards d'euros<sup>1</sup> (130,5 milliards de dollars) soit une augmentation de 12,2 % après celles intervenues en 2012 (11,2 %) et 2013 (10,7 %)<sup>2</sup>. La Chine est devenue le 5<sup>e</sup> exportateur d'armes conventionnelles sur la période 2008-2012<sup>3</sup> avec un montant cumulé de 6,4 milliards de dollars et a importé 7,4 milliards de dollars, (2<sup>e</sup> rang mondial).

Sans doute, les officiels américains s'accordent-ils pour dire que la Chine ne sera pas une menace militaire directe pour les États-Unis avant plusieurs décennies mais qu'il convient de s'y préparer. En attendant, ils considèrent que cette montée en puissance doit être accompagnée d'une plus grande transparence sur ses intentions pour éviter des tensions dans la région. Ils continueront donc à réaliser les investissements nécessaires pour garantir le maintien de l'accès à la région et la possibilité d'opérer librement conformément aux traités et au droit international. Notamment dans ses approches maritimes en mer de Chine.

Parallèlement, la question des « puissances au XXI<sup>e</sup> siècle » hante la diplomatie américaine : deux superpuissances (Chine et États-Unis) peuvent-elles coexister ? Sur quelles puissances « amies » les États-Unis pourront-ils s'appuyer à l'avenir ? Définie comme « vitale et complexe » en raison d'une forte interdépendance mais avec aussi des divergences profondes (monnaie, commerce, Taïwan, droits de l'Homme), la relation

---

<sup>1</sup> Mais des experts occidentaux se disent convaincus que les dépenses militaires réelles de Pékin dépassent très largement les montants annoncés. Le Pentagone a ainsi estimé que la Chine avait dépensé en 2012 pour sa défense entre 98 et 156 milliards d'euros. Le Monde, 5 mars 2014 [http://www.lemonde.fr/asi-pacifique/article/2014/03/05/la-hausse-des-depenses-militaires-en-chine-preoccupe-le-japon\\_4377652\\_3216.html#](http://www.lemonde.fr/asi-pacifique/article/2014/03/05/la-hausse-des-depenses-militaires-en-chine-preoccupe-le-japon_4377652_3216.html#)

<sup>2</sup> Le SIPRI Yearbook pour 2013 indique en outre que la Chine a franchi des bornes technologiques importantes avec le lancement opérationnel de son premier porte-avions et les essais d'un second prototype d'avions de combat furtif.

<sup>3</sup> SIPRI Yearbook 2013 p 248 à 261.

sino-américaine représente l'un des défis majeurs. **À plus long terme, les États-Unis craignent que la Chine n'impose, par sa puissance, ses propres normes, notamment dans le commerce et dans le droit international<sup>1</sup>. Le choix du positionnement américain face à la Chine et la recherche d'un bon équilibre entre coopération et endiguement sera décisif.**

*d) Des tensions existent qui peuvent déboucher sur le plan militaire et conduisent à une nouvelle course à l'armement*

Cette zone peut devenir une source de tensions fortes en raison de sa conflictualité potentielle qu'il s'agisse du développement d'armes de destruction massive et de missiles balistiques par la Corée du Nord, de la militarisation de la Chine et de ses voisins, des conflits latents en Mer de Chine, des enjeux en terme de libre accès et de libre circulation dans les espaces maritimes<sup>2</sup>...

L'Asie de l'Est est l'une des régions du monde qui a le plus réarmé depuis dix ans. Les dépenses militaires sont passées de 151 milliards de dollars en 2003 à 259 en 2012 (+ 71 %) alors que les dépenses mondiales progressaient de 34,9 %. Dans le même temps, les dépenses militaires de la zone Asie du Sud-Est progressaient de 37,2 % (de 24,2 milliards de dollars en 2003 à 33,2 en 2012). À comparer avec la progression d'une zone conflictuelle comme le Moyen-Orient (+ 57 %, de 85,4 milliards de dollars à 134 de 2003 à 2012). La Chine avec 166 milliards de dollars de dépenses militaires se classe au 2<sup>e</sup> rang mondial, le Japon (59,3) au second et la Corée du sud (31,7) au 12<sup>e</sup>. Les pays d'Asie se situent parmi les premiers importateurs d'armes conventionnelles (Inde 1<sup>er</sup> rang avec 15,6 milliards de dollars sur la période 2008-2012), la Chine au 2<sup>e</sup> rang (7,4), le Pakistan au 3<sup>e</sup> rang (7,0), la Corée du sud (6,5) au 4<sup>e</sup>, Singapour au 5<sup>e</sup> (5,5) et l'Australie (5,2) au 7<sup>e</sup>.

## **2. Le déploiement d'une stratégie d'investissement dans la zone Asie-Pacifique**

**Pour les États-Unis, le maintien de la paix, de la stabilité, de la libre circulation des biens et de leur influence dans cette région dynamique dépendra en partie d'un équilibre sous-jacent de présence et de capacités militaires.**

---

<sup>1</sup> Tom Donilon (conseiller pour les affaires de sécurité du Président), « *America is back in the Pacific and will uphold the rules* », Financial Times, 27 novembre 2011 : « *Les États-Unis ont intérêt à favoriser la définition des règles prévalant dans la région Asie- Pacifique, de telle sorte que les lois et normes internationales soient respectées, que la liberté de commerce et de navigation ne soit pas entravée, que les puissances émergentes établissent des liens de confiance avec leurs voisins et que les désaccords soient réglés pacifiquement.* »

<sup>2</sup> De ce point de vue, la stratégie du « pivot » déborde sur l'océan Indien, où transitent près de 50 % du trafic des containers et 70 % du pétrole transporté par voie maritime.

---

« En conséquence, indique la *New Strategic Guidance*, « pendant que les forces américaines continueront à la sécurité globale, nous devons nécessairement rééquilibrer en direction de la région Asie-Pacifique. Nos relations avec nos alliés asiatiques et partenaires clés sont critiques pour la stabilité future et la croissance de la région. Nous allons renforcer nos alliances actuelles qui constituent les fondations vitales de la sécurité de la région. Nous allons aussi étendre notre réseau de coopération avec des pays émergents partenaires pour assurer nos capacités et nos compétences collectives pour sécuriser nos intérêts communs ».

La nouveauté de ce mouvement réside dans la focalisation vers l'Asie du Sud-est et dans un réinvestissement américain tous azimuts.

« La diplomatie, l'économie, l'aide au développement sont centrales dans le rééquilibrage et notre engagement à aider à construire et à garantir la stabilité et la prospérité de la région. Mais la prospérité est inséparable de la sécurité, et le département de la Défense continuera à jouer son rôle critique dans le rééquilibrage, quand bien même nous avons à faire face à un défi budgétaire »<sup>1</sup>.

a) *Par une diplomatie plus entreprenante*

Le rééquilibrage se décline en un volet diplomatique avec l'approfondissement des alliances traditionnelles (Japon, Corée du sud, Philippines, Thaïlande) et le renforcement des relations avec les puissances émergentes en Asie du Sud-Est comme démultiplicateurs d'influence ; mais aussi avec le réinvestissement dans les instances régionales (représentation permanente auprès de l'ANASE, présence dans l'APEC) et le lancement d'initiatives politiques (soutien à la démocratie et aux droits de l'Homme) et économiques. Les États-Unis ont ainsi rejoint l'*East Asia Summit*<sup>2</sup> et proposé, avec le *Trans-Pacific Partnership*, la négociation d'un nouvel accord de libre-échange tarifaire (voir infra p. 71). Comme l'observe M. Yves Boyer<sup>3</sup>, cette dimension économique et commerciale est un élément clé de la stratégie du « pivot », les États-Unis redoutant que l'expansion de la sphère d'influence chinoise ne débouche sur une situation où « les entreprises américaines verraient

---

<sup>1</sup> Chuck Hagel, secrétaire à la Défense – Discours au Shangri-La Hotel Dialogue 31 mai 2014 <http://www.defense.gov/Speeches/Speech.aspx?SpeechID=1857>

<sup>2</sup> Les Sommets de l'Asie orientale (East Asia Summit (EAS)) sont des réunions pan-asiatiques qui se tiennent chaque année entre les dirigeants de seize pays de l'Asie orientale (ANASE + Chine, Inde, Japon, Corée du sud) et de la région proche (Inde, Australie, Nouvelle-Zélande) mais aussi Russie, États-Unis et Union européenne, L'ANASE joue un rôle de leadership dans cette instance. <http://www.asean.org/asean/external-relations/east-asia-summit-eas>

<sup>3</sup> Comme le note Yves Boyer, directeur-adjoint à la Fondation pour la Recherche Stratégique « La stratégie de rééquilibrage des États-Unis vers l'Asie-Pacifique et la Chine » (juin 2013) : « Autrement dit, et cela a toujours représenté une composante de la politique extérieure des États-Unis, les revendications commerciales sont adossées à des avantages comparatifs, notamment dans le domaine de la puissance militaire. On se souvient à cet égard que l'envoi par le président Theodore Roosevelt de la « Great White Fleet » entre 1907 et 1908 s'était accompagné de pressions « amicales » sur Tokyo débouchant notamment sur des nouveaux accords favorables aux intérêts américains sans préjudices pour le Japon (accords Root-Takahira) ».

---

leurs conditions d'accès aux marchés, aux produits et aux ressources naturelles contraintes par des accords commerciaux dictés par Pékin »<sup>1</sup>.

Si certains États affichent une neutralité (Indonésie, Thaïlande) afin de conserver de bonnes relations avec Pékin, la demande de pays en faveur d'une implication américaine accrue, en raison principalement de l'exacerbation depuis 2010 des tensions en mer de Chine, crée une incitation supplémentaire. Sur ce sujet, les États-Unis rappellent de manière constante leur politique de non-intervention, leur attachement à la liberté de navigation et à un règlement pacifique par voie multilatérale (code de conduite ANASE/Chine).

Le département d'État finance une large part de cette politique (1,2 milliards de dollars dont 810 millions pour USAID demandés pour 2015, + 5 % par rapport à 2013). Les secteurs prioritaires sont le renforcement de la coopération régionale dans le domaine de la sécurité, la contribution à une meilleure intégration économique et commerciale, le développement de la région du Bas-Mékong, aide sur les questions transnationales comme le changement climatique, soutien à la démocratisation et au règlement des questions héritées de la guerre en Asie du Sud-est et dans le Pacifique...

*b) Par une présence militaire plus importante*

Les redéploiements militaires consistent en une répartition des efforts avec une diminution des forces au Moyen-Orient, après le retrait d'Irak et la perspective de retrait progressif d'Afghanistan, et en Europe, sans parler d'un retrait total.

Ce volet est sans doute le plus avancé.

Dans son discours du 1<sup>er</sup> juin 2013 au *Shangri-La Dialogue* à Singapour, le secrétaire à la défense Chuck Hagel a détaillé l'ampleur de ce redéploiement<sup>2</sup>.

L'*US Navy*, dont plus de la moitié des bâtiments se trouvent déjà basés dans cette région et l'*US Air Force*<sup>3</sup> ont reçu comme objectif une montée à 60 % à l'horizon 2020. Elle est accompagnée d'un renfort qualitatif important avec le déploiement des équipements les plus modernes comme un plus grand nombre de destroyers et de navires de transport amphibies dans le Pacifique et le déploiement de vaisseaux rapides (*Joint High Speed Vessels*<sup>4</sup>) dans la région.

Des points d'appui sont en cours de mise en place en Australie à Darwin permettant le déploiement de 2 500 Marines avec une rotation des

---

1 Aaron Friedberg *Bucking Beijing, An Alternative U.S. China Policy*'' , *Foreign Affairs*, septembre-octobre 2012.

2 <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=5251>

3 Y compris des capacités espace et cyber.

4 [http://ipov6.navy.mil/navydata/fact\\_display.asp?cid=4200&tid=1400&ct=4](http://ipov6.navy.mil/navydata/fact_display.asp?cid=4200&tid=1400&ct=4)

---

unités présentes, avec le déploiement possible de 4 frégates *Littoral Combat Ships* de l'*US Navy* à Singapour à l'horizon 2017 et la perspective d'un accord-cadre d'accès avec les Philippines décidé lors de la récente tournée du Président Obama en Asie au printemps 2014. À cela s'ajoute la décision de renégocier les grandes lignes directrices de défense avec le Japon, qui s'est concrétisé par la récente autorisation accordée en vue de la relocalisation de la base de Futenma<sup>1</sup>, et l'augmentation des forces navales, aériennes et du corps des Marines à Guam.

De même, le développement de partenariats de défense, notamment avec les Philippines, le Vietnam<sup>2</sup>, Singapour ou la Malaisie, par un soutien accru en termes de formation (*International Military Education and training*), d'accès aux capacités (*Foreign Military Financing* et *Foreign Military Sales*) ou des exercices conjoints. Le Commandement PACOM dispose d'un budget de 100 millions de dollars pour accroître la taille et les thèmes des exercices conjoints. Les États-Unis comptent renforcer la capacité de leurs alliés et partenaires par l'organisation de 130 exercices et manœuvres. Ils planifient une augmentation de 35 % des crédits de *Foreign Military Financing* et de 40 % de formation et d'entraînement d'ici 2016. Il s'agit d'œuvrer à une plus forte interopérabilité et disponibilité des forces armées des partenaires des États-Unis, mais également dans certains cas, d'engager la Chine afin d'accroître le niveau de confiance mutuelle. L'exercice annuel RIMPAC en juillet 2014 va concerner des navires de 23 pays (dont des navires chinois).

### 3. La subsistance d'une menace spécifique de la Corée du Nord

La Corée du Nord demeure une source constante de tension et une menace réelle depuis plus de 60 ans, pour la Corée du Sud, mais aussi pour ses alliés et notamment pour les États-Unis qui participent à la défense de ce pays en maintenant 28 500 soldats. Cette menace s'est accentuée avec le lancement d'un programme nucléaire en vue de se doter de l'arme – la Corée du Nord a réalisé plusieurs essais souterrains – doublé de la mise au point de missiles de longue portée, mais aussi avec son attitude plus agressive et la multiplication de provocations (destruction d'une corvette sud-coréenne en 2010, lancement de missiles, échanges de feu d'artillerie, découverte de trois drones rudimentaires...).

En raison de l'état d'avancement du programme nord-coréen, nombre d'observateurs considèrent aujourd'hui que le démantèlement et le

---

<sup>1</sup> 9 000 des 19 000 marines stationnés à Okinawa partiront d'ici 2020 et 2025 (4 000 d'entre eux seraient redéployés à Guam).

<sup>2</sup> Aide américaine de 18 millions de dollars annoncée par John Kerry, visant à équiper cinq patrouilleurs que les États-Unis prévoient de livrer aux garde-côtes vietnamiens.

<http://www.asie21.com/asie/index.php/asie/692-chine-asie-du-sud-est-etats-unis-renforcement-de-l-aide-militaire-americaine-a-l-asie-du-sud-est-daniel-h-c-schaeffer-asie21-janvier-2014>

retour au *statu quo ante* (*roll back* nucléaire) sera un objectif difficile à réaliser. La limitation des exportations proliférantes au profit des pays du Moyen-Orient est aussi un objectif.

Les États-Unis diffusent un message de fermeté et essaient d'instaurer un dialogue par l'intermédiaire de la Chine mais sans beaucoup de résultats malgré l'investissement important de Pékin. L'approche diplomatique reste privilégiée mais, en cas d'agression, les États-Unis ne répondront pas par cette seule voie gardant en mémoire l'échec de l'accord de 1994, dans le cadre des pourparlers à 6, qui n'avaient pu poser les bases d'un régime de non-prolifération, ou à titre bilatéral, du « *Leap day agreement* » de 2012, les États-Unis restent ouverts au dialogue et ont entrepris des consultations. Une reprise est conditionnée à des gestes concrets de Pyongyang. Ils souhaiteraient pouvoir s'appuyer sur le précédent iranien et réfléchissent à la possibilité de renforcer les sanctions à l'égard de Pyongyang.

À l'inverse, l'objectif de Pyongyang reste la reconnaissance de la RPDC par les États-Unis et la conclusion d'un Traité de paix.

Le franchissement de la ligne rouge par la Corée du Nord a contribué à affaiblir la posture stratégique américaine et sa crédibilité vis-à-vis du Japon et de la Corée du Sud. Dès lors, ils ne peuvent faire l'économie d'une présence forte au Nord-est de l'Asie. L'engagement américain à défendre ses alliés amène Washington à renforcer son dispositif de défense dans et à proximité de la péninsule coréenne ainsi que sur le territoire américain par le renforcement de la défense anti-missile balistique et l'équipement des alliés en avions modernes<sup>1</sup>. En visite à Séoul au printemps 2014, le Président Obama a réaffirmé la pleine assurance de la garantie de protection nucléaire vis-à-vis de la Corée du Sud. La persistance de cette menace tempère la bascule américaine vers l'Asie du Sud-Est qui était prévue dans le pivot.

#### **4. La nécessité de préparer et d'accompagner la montée en puissance de la Chine**

Depuis la fin de la Guerre froide et l'entrée de la Chine dans l'économie de marché, malgré son régime autoritaire fondé sur un parti unique, **les États-Unis ont toujours été confrontés à un dilemme : coopter ou contester, voire empêcher l'ascension de la Chine.**

---

<sup>1</sup> Fourniture du *Global Hawk* et déclaration d'intention d'acquisition d'avions F35 par la Corée du Sud (États-Unis, Japon et Australie seront dotés de ces mêmes appareils tactiques de 5<sup>e</sup> génération). Déploiement de 2 nouveaux navires anti-missile et construction d'un second radar de défense anti-missile au Japon.

Washington a d'abord cherché à faire de la Chine un partenaire responsable pour gérer le monde. Les gestes américains en faveur du « G2 » américano – chinois ont fait long feu en raison de la réticence chinoise, Pékin préférant mettre l'accent sur son ascension pacifique, son positionnement de pays émergent et son alignement sur le principe érigé en dogme de non-ingérence dans les affaires intérieures d'autres États.

Dans ces conditions, en prenant en considération l'inexorable montée en puissance de la Chine, y compris sur le plan militaire et avec son regain d'agressivité dans son environnement immédiat, le « pivot » officiellement destiné à donner davantage de substance aux relations avec l'ensemble des pays de la région, est désormais clairement articulé autour de la gestion de son émergence comme puissance régionale et mondiale. Au sein de ce dispositif, la Chine reste la pièce centrale, incontournable.

*a) Des tensions permanentes*

La Chine est devenue source d'inquiétudes avec l'accroissement de la pression autour des îlots contestés de la région et l'annonce de la mise en place d'une Zone d'Identification de Défense Aérienne (ADIZ) en novembre dernier, mais aussi de la multiplication des provocations. Plus directement à l'encontre des États-Unis, des cyberattaques de plus en plus nombreuses ont été relevées.

(1) Les tensions en Mer de Chine

**Tensions exacerbées en Mer de Chine<sup>1</sup>**

Les Philippines et le Vietnam surtout, mais aussi Taïwan, la Malaisie et Brunei ont des différends territoriaux maritimes avec Pékin en mer de Chine méridionale. La Chine revendique la quasi-totalité de ce carrefour de routes maritimes vitales pour le commerce mondial, et réserve potentielle de pétrole, de gaz et d'importantes ressources halieutiques. Les tensions se sont exacerbées ces dernières années alors qu'elle affirmait de plus en plus fortement ses ambitions, qu'elle justifie par des droits historiques. C'est aussi un moyen pour elle de tester le niveau des garanties de sécurités américaines.

On assiste depuis 2010 à une multiplication d'incidents : incident de Cheonan avec la Corée du Sud en 2010, affaire des *Scarborough Shoal* avec les Philippines en 2013, accrochages entre navires chinois et vietnamiens en 2014 : il s'agit de garde-côtes chinois et de pêcheurs (les parties n'ont pas à ce stade fait intervenir leurs Marines de guerre), mais aussi de la mise en place par la Chine de deux systèmes de forage pétrolier dans des eaux disputées.

Ces tensions se doublent de fortes rivalités avec le Japon, autour d'îlots situés en mer de Chine orientale, qui empoisonnent les relations entre les deux puissances asiatiques. Pékin a d'ailleurs mis en place une ADIZ contestée par ses voisins et notamment le Japon mais aussi par les États-Unis. Les deux plus puissantes nations asiatiques se disputent les Senkaku, à 200 km au nord-est de Taïwan et à 400 km à l'ouest d'Okinawa (sud du Japon), des îlots administrés par le Japon mais revendiqués vigoureusement par la Chine sous le nom de Diaoyu.

<sup>1</sup> *Le Monde*, 23 juin 2014 - Brice Pedroletti « Pékin impose ses conditions en mer de Chine ».

« Le choix le plus critique pour la région est de résoudre les différends soit par la diplomatie et l'application du droit international soit par l'intimidation et la coercition.<sup>1</sup>»

La montée des tensions en Mer de Chine est vue par le département de la Défense comme une affirmation militaire de la Chine qui ressent moins le besoin de s'autolimiter. Ses dirigeants semblent confiants et en position de prendre des risques sur des questions de souveraineté. Certains d'entre eux considèrent que les deux tiers de la mer de Chine méridionale font partie, en tant que territoire national, des intérêts essentiels de la Chine.

De nombreux pays ressentent cette pression et ces pays demandent aux États-Unis d'intervenir et de les rassurer.

Les États-Unis condamnent les provocations, mais ils se sont jusqu'à présent gardés d'intervenir sur le fond de revendications territoriales des différentes parties<sup>2</sup>, les enjoignant à recourir aux voies diplomatiques ou juridiques (arbitrage, recours au droit international) pour résoudre pacifiquement leur différends et éviter qu'ils ne dégénèrent<sup>3</sup>. Ils insistent sur les libertés de navigation maritime et aérienne (refus de la mise en place de l'ADIZ chinoise et transit de 2 avions de l'US Air Force en réaction) et encouragent la conclusion d'accords entre pays riverains pour l'exploitation des ressources.

Ils s'interrogent à plus long terme sur les velléités de la Chine de mettre en place des systèmes de contrôle ou d'interdiction destinés à évincer les Américains de certains espaces maritimes communs (*Global Commons*) ce qui, en réaction, incite les États-Unis à développer des systèmes militaires destinés à lever ces obstacles.

## (2) Les tensions autour de la cybersécurité

Les cyberattaques chinoises posent un défi à la fois à la propriété intellectuelle et à la sécurité nationale. Bien que les États-Unis ne se privent pas pour mettre la révolution technologique au service de leurs intérêts (pratiques d'espionnage supposées par la NSA de Huawei), leur multiplication et l'identification de leur origine est une source récurrente de tensions. Bien que la Chine ait décidé de suspendre le groupe de travail conjoint sur le cyberspace, les États-Unis comptent poursuivre le dialogue afin de réduire les risques de fausses interprétations et d'escalade dans ce domaine.

---

<sup>1</sup> Chuck Hagel, secrétaire à la Défense – Discours au Shangri-La Hotel Dialogue 31 mai 2014 <http://www.defense.gov/Speeches/Speech.aspx?SpeechID=1857>

<sup>2</sup> Ils ont néanmoins considéré d'une certaine façon qu'à défaut le statu quo ante devait être respecté (reconnaissance de l'administration des îles par le Japon et réaffirmation de l'inclusion des Senkaku/Daoyu dans les territoires couverts par l'article 5 du traité américano-japonais.

<sup>3</sup> Soutien la rédaction du code de gestion des incidents en mer entre 21 pays, négociation vaine à ce jour, d'un Code de conduite en Mer de Chine méridionale entre l'ANASE et la Chine...

---

Ces tensions et leurs conséquences potentielles ont conduit à donner et à officialiser une dimension militaire dans le dernier document stratégique du Pentagone, la directive stratégique américaine de janvier 2012<sup>1</sup>.

*b) La nécessité d'un dialogue stratégique solide*

Même marquée par une forte méfiance réciproque et souvent critiquée par les membres du Congrès, la relation sino-américaine demeure majeure afin de traiter les problèmes mondiaux (déséquilibres macro-économiques, changement climatique), bien que subsistent toujours des difficultés à insuffler une dynamique positive. L'administration américaine dit vouloir « accompagner » l'émergence du concurrent, dans le cadre du « nouveau modèle de relations entre grandes puissances ». **Les États-Unis tentent donc de mettre en place une politique de coopération avec Pékin, qualifiée de dialogue stratégique** car elles se tiennent au niveau ministériel, sur les questions globales, comme le climat, mais aussi sur des sujets d'intérêt commun comme la Corée du Nord, et dans le domaine militaire<sup>2</sup>. Quatre sujets feront figure de test dans les prochains mois : la Corée du Nord, les tensions en mers de Chine, la concrétisation du rééquilibrage américain (conclusion du TPP et poursuite du déploiement militaire notamment) et la cyber-sécurité. La dernière édition de ce dialogue stratégique s'est déroulée les 9 et 10 juillet 2014 à Pékin.

En outre, les Présidents Obama et Xi-Jiping se rencontrent régulièrement (visite de XI Jiping en juin 2013) et encore récemment en marge du sommet de La Haye le 24 mars 2014, le Président Obama devrait se rendre à Pékin à l'automne 2014.

**L'objectif est d'empêcher à terme les Chinois de remettre en cause le système international actuel et ses règles, en leur démontrant leur intérêt, que ce soit pour le commerce ou le droit de la mer, et la détermination américaine à les voir préservées. Il s'agit bien d'engager la Chine dans le système international.**

Cette rivalité stratégique se double d'un certain nombre de différends qui continuent de peser sur la relation sino-américaine (Tibet, droits de l'Homme, Taiwan). De même, il existe d'importants différends économiques (droits de propriété intellectuelle, cours du yuan), que l'imbrication des deux économies dissuade d'aborder sur un mode trop conflictuel. La question des droits de l'Homme est, pour sa part, très peu évoquée publiquement, à commencer par le Président Obama, et les

---

<sup>1</sup> DoD *Sustaining US Global Leadership : Priorities for a Century Defense*, janvier 2012.

<sup>2</sup> Le premier objectif est d'engager un dialogue, de développer les échanges y compris pour la première fois des participations à des exercices militaires conjoints dans des domaines d'intérêt communs (lutte contre la piraterie maritime, secours en cas de catastrophe naturelle...) et d'instaurer des mesures de confiance afin d'éviter que des incidents ne dégénèrent. Les rencontres du secrétaire à la Défense et du Chairman of the Joint Chiefs of Staff et de leurs homologues y contribuent.

rencontres avec le Dalai Lama, certes systématiquement critiquées par Pékin, ont lieu à un rythme bi-annuel, avec annonce préalable.

*c) La nécessité de maintenir des moyens de pression et d'influence*

L'administration Obama se veut pragmatique, alliant coopération avec Pékin et réengagement en Asie, perçu comme un endiguement de Pékin sur les plans militaire (60 % de la flotte américaine en Asie d'ici 2020) et économique (TPP et PTCI). La poursuite par Pékin d'une trajectoire d'assertivité croissante dans un contexte d'augmentation continue du budget militaire (+ 12 % en 2014) renforce d'ailleurs la demande des pays de la région pour un engagement américain accru.

En confortant ses alliances dans la région<sup>1</sup> (avec le Japon, l'Australie ou les Philippines) et en développant les coopérations avec les autres, les États-Unis souhaitent montrer à Pékin qu'une éventuelle confrontation, aurait un coût très élevé pour les deux camps. Toutefois la crédibilité de cet engagement a pu être écornée (faibles avancées du pivot, affaiblissement des États-Unis perçu par Pékin, questionnement sur la capacité américaine à tenir ses engagements de sécurité à la suite de la crise ukrainienne).

Affirmer le retour à une position déjà défendue lors de la chute du mur de Berlin et l'effondrement de l'URSS qui consiste à empêcher l'émergence de toute superpuissance rivale. (« *Décourager tout défi au leadership américain, ou tentative de remettre en question l'ordre politique et économique international* »)<sup>2</sup> serait exagéré, tout comme l'évocation d'une nouvelle guerre froide. Le précédent est régulièrement évoqué, pour en souligner les différences : politique de "containment" impossible en raison des importantes interactions, économiques notamment, entre les deux rivaux, mais aussi coût nettement plus élevé aujourd'hui en cas de conflit, au regard des capacités (économiques ou militaires) développées par la Chine.

*d) Des facteurs exogènes de stabilité et d'incertitude*

D'un point de vue stratégique, la Chine devrait pouvoir s'accommoder de la réaffirmation de l'intérêt des États-Unis à l'Asie, et ce d'autant plus qu'**entre les deux puissances, de nombreuses interdépendances se sont tissées depuis une vingtaine d'années**, à commencer par les créances que la Chine détient (1 264 milliards de dollars de bons du Trésor américains en février 2013), ce qui en fait le premier créancier public des États-Unis. Et la Chine ne peut s'abstenir de financer le

---

<sup>1</sup> La tournée asiatique du président Obama en avril 2014 a soigneusement évité la Chine mais en faisant l'un des axes principaux, l'objectif était de rassurer et réaffirmer l'assise américaine dans la région (signature d'un accord de défense avec les Philippines), ainsi que ses engagements de sécurité à l'égard des alliés (principalement le Japon face au différend territorial Sekaku/Diaoyu et la République de Corée face à Pyongyang).

<sup>2</sup> Position défendue par le « Defense Planning Guidance » de 1992 préparé par les équipes de Dick Cheney alors secrétaire à la défense sous Bush père.

---

déficit commercial américain sans lequel elle ne peut écouler ses exportations et donc soutenir sa croissance économique et sa stabilité politique. L'interdépendance économique est telle que Chinois et Américains sont contraints à la prudence ; des deux côtés, la volonté de travailler ensemble est manifeste<sup>1</sup>.

Néanmoins l'évolution de la politique de rééquilibrage américaine vers l'Asie reste conditionnée par différents paramètres dont les clés se trouvent en large partie à Pékin. **L'évolution interne** (lutte contre la corruption, tension du climat social, montée des questions environnementales et liées à la qualité de vie...) **de la Chine pèsera considérablement sur ses choix en matière de politique extérieure**. En cas de crise intérieure grave, une remise en cause de la primauté du Parti et de ses dirigeants pourrait trouver dans une exacerbation du nationalisme chinois un exutoire à ses insuffisances internes si elles étaient avérées.

Enfin, **forts de leur puissance et de leur autonomie stratégique, les Chinois peuvent avoir une appréciation de nouvelle politique américaine très en deçà des espoirs qu'elle fonde à Washington**. Certains en Chine défendent la thèse selon laquelle il convient de ne pas se focaliser sur la stratégie américaine de rééquilibrage vers l'Asie et de ne pas limiter les horizons de la Chine à ses frontières terrestres et maritimes ou encore à ses rivaux et partenaires traditionnels. Plutôt que de risquer le développement de la tension en cherchant à entraver les États-Unis dans leur stratégie de rééquilibrage, la Chine pourrait se tourner davantage vers l'Asie centrale et le Proche-Orient, où les occasions de coopération sont nombreuses.

Comme l'observe Yves Boyer, *« on voit bien que la stratégie du « pivot » offre aux pays concernés, au premier rang desquels figurent les États-Unis et la Chine, des perspectives qui peuvent les conduire soit à l'affrontement, soit au contraire au développement de relations harmonieuses. Mais en tout état de cause, les États-Unis n'ont plus le monopole pour déterminer l'agenda géopolitique en Asie-Pacifique »*<sup>2</sup>.

## **5. La nécessité d'établir et de conforter les relations des pays alliés ou partenaires à la périphérie de la Chine**

*« La force d'une nation ne dépend pas seulement de ses armées, de ses navires et de ses avions ; mais se mesure aussi par la force de ses amis et de ses alliés »*

Général Georges Marshall<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> L'entretien Obama-Xi Jinping de juin 2013 a duré 8 heures.

<sup>2</sup> Yves Boyer, directeur adjoint à la Fondation pour la Recherche Stratégique « La stratégie de rééquilibrage des États-Unis vers l'Asie-Pacifique et la Chine » (juin 2013).

<sup>3</sup> Cité par Chuck Hagel en conclusion de son intervention au Shangri-La Hotel Dialogue le 31 mai 2014, <http://www.defense.gov/Speeches/Speech.aspx?SpeechID=1857>

L'engagement des États-Unis ne saurait se limiter à une relation avec la seule Chine d'abord parce qu'ils ont établis de longue date des relations approfondies, y compris dans le domaine de la défense avec le Japon, la Corée du Sud et l'Australie, ensuite parce que les pays de la région disposent d'un potentiel important de développement et de croissance, enfin parce qu'ils sont nombreux à s'inquiéter de l'affirmation de la puissance chinoise et à considérer la présence américaine comme une garantie pour la stabilité et la paix.

Dans le « *New Strategic Guidance* » de janvier 2012, il est indiqué que : « *En travaillant étroitement avec notre réseau d'alliés et partenaires, nous continuerons à promouvoir un ordre fondé sur les règles du droit international pour assurer la sécurité sous-jacente et encourager l'avènement pacifique de nouvelles puissances, d'une économie dynamique et d'une coopération de défense constructive.* » Les États-Unis s'efforcent donc de mettre en œuvre un projet ambitieux pour renforcer les alliances et les partenariats avec tous les pays de la zone mais aussi amener ces pays à coopérer pour établir un ordre régional fondé sur les règles de droit et les grands principes du libéralisme économique et politique.

Respectant les canons de la stratégie globale, le projet recourt à toute la gamme des outils de la diplomatie, des relations économiques avec la conclusion d'accords bilatéraux de libre-échange et la négociation du Traité Trans-Pacifique, de l'aide au développement et de la coopération de défense.

Si Kurt Campbell et Brian Andrews notent que « *l'engagement sécuritaire en Asie ne serait pas possible s'il n'était pas inclus dans une politique nationale plus large incluant la diplomatie, le commerce, le développement, la promotion des valeurs et les institutions multilatérales* <sup>1</sup> », la persistance de la menace nord-coréenne et le développement des tensions en mer de Chine (voir supra p. 60) ont singulièrement mis en avant le volet militaire obligeant les États-Unis à maintenir une présence forte en Asie du Nord-Est.

*a) Des relations renforcées avec les alliés traditionnels*

Pour Mme Hillary Clinton<sup>2</sup>, alors secrétaire d'État, les traités d'alliances avec le Japon, la Corée du Sud, l'Australie, les Philippines et la Thaïlande sont « le point d'appui » du tournant stratégique vers l'Asie-Pacifique. Ils ont assuré la paix et la stabilité de la région depuis un demi-siècle, créant les conditions pour son essor économique. Mais les États-Unis ne peuvent se contenter de les maintenir, ils souhaitent les faire évoluer. En

---

<sup>1</sup> Kurt Campbell et Brian Andrews « Explaining the US Pivot to Asia » Chatham House, Août 2013

[http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Americas/0813pp\\_pivottoasia.pdf](http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Americas/0813pp_pivottoasia.pdf)

<sup>2</sup> Hillary Clinton, « America's Pacific Century » Foreign Policy Octobre 2011 : [http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas\\_pacific\\_century](http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century)

---

s'assurant du consensus politique sur leurs objectifs, de leurs capacités à répondre efficacement aux nouveaux défis et à exploiter de nouvelles opportunités, et enfin du caractère opérationnel des capacités de défense et des infrastructures de communication afin de dissuader des provocations d'acteurs étatiques et non-étatiques.

Il s'agit donc de conforter et de développer les relations, mais aussi de maintenir une présence significative sur le plan militaire. Le *Quadrennial Defense Review* pour 2014 emploie l'expression « *robust footprint* ». Cet engagement est particulièrement important car il assure la crédibilité des États-Unis et limite les risques de confrontation directe, de même qu'il retient les principaux à se doter de leurs propres armes de dissuasion nucléaire alors qu'ils en auraient la capacité technique.

(1) Japon

(a) Une relation solide malgré des divergences

L'alliance avec le Japon est la pierre d'angle de la stabilité régionale. Les deux pays partagent une vision commune de la stabilité régionale avec des règles claires de la liberté de navigation à l'économie de marché et à la libre concurrence. Elle a résisté aux changements politiques intervenus dans le pays. Néanmoins, la relation peut être difficile quand elle met en jeu des intérêts commerciaux. C'est actuellement le cas dans la négociation du Traité Trans-Pacifique dont plusieurs chapitres sont bloqués par le Japon. Ou encore des réticences du Japon à suivre les États-Unis pour l'application de sanctions à la Russie à la suite de la crise en Ukraine.

Le Japon bénéficie au titre du traité de défense de la garantie des États-Unis en cas d'attaque de son territoire. À la suite des incidents en Mer de Chine (voir supra p. 60), sans se prononcer sur l'attribution de la souveraineté, les États-Unis ont souhaité rassurer le Japon en considérant que ces territoires « administrés » par le Japon entraînent dans la clause de garantie du traité. De nouveaux accords ont été signés y compris sur le montant d'une contribution de 5 milliards de dollars du gouvernement japonais pour maintenir la présence des forces américaines, la relocalisation de la base de Futemna et l'extension de coopération en matière de renseignement, de surveillance, de reconnaissance et de partage d'information pour répondre aux menaces dans le cyberspace.

Les deux pays ont signé par ailleurs un accord de libre-circulation aérienne (*OpenSkies*), lancé un dialogue stratégique sur l'Asie-Pacifique et coopèrent étroitement en tant que principaux pays donateurs pour la reconstruction de l'Afghanistan. Des développements en matière de fournitures d'énergie sont attendus, les États-Unis disposant désormais de capacité d'exportation d'hydrocarbure, le Japon devant faire face à un accroissement de la demande en raison de la réduction de son programme nucléaire après la catastrophe de Fukushima.

## (b) Une évolution significative du Japon sur le plan sécuritaire

Les États-Unis soutiennent le Premier ministre Shinzo Abe qui a adopté une nouvelle interprétation de l'article 9 de la Constitution pour permettre aux Forces d'autodéfense de participer à des systèmes de défense collective venant en aide à un pays allié et à prendre part à des opérations de maintien de la paix de l'ONU. Ce choix implique cependant des révisions législatives qui seront soumises au parlement.

Les États-Unis soutiennent ce projet car ils plaident pour un rôle accru du Japon dans la sécurité globale et un rééquilibrage de l'Alliance bilatérale de sécurité. L'idée est de passer à un véritable partenariat. Une coopération technique existe d'ores et déjà dans le domaine des industries d'armement, le Japon participe par exemple au programme sur le JSF 35 et au développement d'un intercepteur de défense anti-missile.

Parallèlement, le Japon a décidé une augmentation de son budget de la défense, la première depuis 10 ans.

## (c) Une volonté d'impliquer davantage de Japon dans la sécurité commune

Les États-Unis souhaiteraient que le Japon et la Corée du Sud collaborent davantage. Les tendances nationalistes du Premier ministre Abe et ses positions sur l'attitude du Japon au cours de la Seconde guerre mondiale (affaire des femmes dites de « réconfort ») entravent en effet la coopération régionale.

Ils prônent une plus grande intégration et interopérabilité avec les forces américaines, mais aussi sud-coréennes, singapouriennes et australiennes. Le Japon sera également le principal point d'ancrage de l'*Asian Phases Adaptive Approach* américaine, système de défense anti-missile régional incluant la Corée du Sud.

## (2) Corée du Sud

L'Alliance avec la Corée du Sud est solide, fondée sur la menace permanente de la Corée du nord. Les deux pays développent leurs capacités communes en conséquence. Un plan est en cours pour assurer le transfert du commandement du contrôle opérationnel en temps de guerre mais le calendrier qui prévoyait ce transfert en 2015 a été révisé. L'Armée américaine a déployé davantage de moyens de renseignement, de surveillance et de reconnaissance et maintient 28 500 soldats sur place. Un accord sur le partage du financement de l'engagement dans la défense de la péninsule est intervenu récemment.

L'alliance est devenue globale, à travers le travail commun de préparation des sommets du G20 et sur la Sécurité nucléaire et à travers l'aide au développement à Haïti et à l'Afghanistan. Un traité de libre-échange qui prévoit la suppression des droits de douane sur 95 % des

produits industriels et de consommation, d'ici 5 ans, a été signé et ratifié par le Sénat des États-Unis.

(3) Australie

Avec l'Australie, l'alliance a été étendue à un partenariat global indo-Pacifique, au sein duquel sont abordés tous les sujets de la cybersécurité à l'Afghanistan, en passant par le renforcement de l'architecture de sécurité en Asie-Pacifique. 1 000 *Marines* sont déployés en rotation à Darwin et des exercices conjoints sont réalisés avec les troupes australiennes.

(4) Philippines

Les Philippines ont un différend territorial avec la Chine à propos de la souveraineté sur plusieurs îlots de l'archipel des Spratley. Manille a demandé l'arbitrage de la Cour internationale de La Haye.

La signature au printemps 2014 d'un nouvel accord de défense d'une durée de 10 ans renouvelable qui va permettre aux États-Unis de faire stationner temporairement des troupes et du matériel militaire constitue un élément tangible du rééquilibrage américain en Asie. En contrepartie, les États-Unis vont contribuer à la rénovation de certains sites ainsi qu'à la modernisation et à la formation de l'armée locale.

(5) Thaïlande

La Thaïlande est le plus ancien partenaire des États-Unis en Asie, mais les relations se sont refroidies depuis le coup d'État militaire de mai 2014. La législation américaine (*Foreign Assistance Act* de 1961) impose en effet de suspendre toute aide à un pays dont les autorités sont arrivées au pouvoir par un coup d'État. Tout ou partie de l'aide (10 millions de dollars) attribuée à la Thaïlande par le département d'État et l'USAID sera suspendue et la coopération militaire fortement réduite.

(6) Taïwan

Les États-Unis ne reconnaissent qu'« une seule Chine » mais ont conservé des relations étroites sur le fondement des trois communiqués conjoints États-Unis-Chine et du *Taiwan Relations Act* de 1979 qui, depuis la reconnaissance de la République populaire de Chine, règle les relations « non-diplomatiques » entre les États-Unis et Taïwan.

Les États-Unis se sont engagés à soutenir la mise en place d'une capacité de défense autonome de Taïwan ce qui mécontente la Chine mais n'empêche pas le développement de relations plus apaisées de part et d'autre du détroit de Formose, ce dont les États-Unis se réjouissent et considèrent comme un élément positif dans ses relations avec Pékin.

*b) Travailler avec de nouveaux partenaires en Asie du Sud-Est*

Les États-Unis cherchent à développer des partenariats avec tous les pays de la zone. Le contexte est favorable car nombre de pays, notamment les riverains de la mer de Chine méridionale, considèrent favorablement la présence des États-Unis pour équilibrer la Chine (Vietnam par exemple) mais leur situation est complexe car, ils ne peuvent pour autant s'affranchir du développement de leurs relations, notamment économiques et commerciales, avec Pékin.

Des partenariats incluant la présence d'une base navale ont été conclus avec Singapour dont les États-Unis sont le principal fournisseur d'armement.

Avec les autres pays, l'approche reste très stratégique avec naturellement un volet économique, commercial et diplomatique plus développé que le volet militaire qui existe mais à un moindre degré.

C'est le cas, par exemple, de la Malaisie avec laquelle a été signé récemment, à l'occasion de la tournée du Président Obama en Asie, un partenariat inclusif, et avec laquelle les États-Unis évoquent régulièrement les tensions en mer de Chine et le Partenariat Trans-Pacifique.

C'est le cas également de l'Indonésie, dont les institutions démocratiques fonctionnent. Elle est un acteur économique important, membre du G20, et elle joue un rôle pour la sécurité dans l'Océan Indien et dans le détroit de Malacca. Les États-Unis ont développé des accords dans le domaine de la santé, des échanges universitaires, de la science et technologie et de la défense (entraînement des forces spéciales).

Le Myanmar (ex Birmanie) présente l'exemple d'une transition démocratique menée avec l'appui et le conseil des États-Unis avec un succès relatif (voir supra p. 49).

*c) Soutenir la mise en place d'accords multilatéraux*

(1) Dans le domaine économique

Il existe de multiples enceintes qui permettent d'engager le dialogue, mais la structuration de ces organisations reste faible, bien loin du degré d'intégration de l'Union européenne par exemple.

En même temps qu'ils renforcent leurs relations bilatérales, les États-Unis ont mis l'accent sur la coopération multilatérale, convaincus que la réponse aux défis complexes et transnationaux auxquels l'Asie doit faire face requiert un ensemble d'institutions capables de mettre en œuvre des actions collectives et de fonder un ordre international effectif ; une architecture robuste et cohérente qui renforcera le système de règles et de responsabilités, de la protection de la propriété intellectuelle à la garantie de la liberté de navigation ; et qu'elle permet aux États de la région en conduisant des projets communs de réduire leurs tensions.

---

Les États-Unis ont établi des relations avec l'ensemble des institutions régionales, notamment l'ANASE et l'APEC.

(a) ANASE

L'ANASE a été fondée en 1967 par cinq États, principalement de l'Asie du Sud-Est maritime : Philippines, Indonésie, Malaisie, Singapour et Thaïlande rejoints par le Brunei en 1984. Le Vietnam entre en 1995, suivi du Laos, de la Birmanie (actuel Myanmar) en 1997 et du Cambodge en 1999.

Auprès de l'ANASE, les États-Unis ont ouvert une mission permanente à Djakarta. Ils ont conclu un traité d'amitié et de coopération avec cette organisation. Ils aident l'organisation à la définition de règles pour garantir l'accès et le passage en Mer de Chine et pour appliquer les règles de base du droit international pour répondre aux réclamations. Ils s'impliquent dans les forums maritimes et dans les projets de coordination des interconnexions.

(b) APEC

La **Coopération économique pour l'Asie-Pacifique** (*Asia-Pacific Economic Cooperation* ou **APEC**) est un forum économique intergouvernemental visant à faciliter la croissance économique, la coopération, les échanges et l'investissement de la région. Elle se réunit chaque année et comprend 21 membres (Australie, Brunei, Canada, Corée du Sud, États-Unis, Indonésie, Japon, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Philippines, Singapour, Thaïlande, Chine, Hong-Kong, Taïpeh chinois<sup>1</sup>, Mexique, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Chili, Pérou, Russie, Vietnam).

Avec l'APEC, les États-Unis conduisent des actions pour favoriser l'intégration économique et les relations commerciales.

(c) Bas Mékong

Les États-Unis se sont efforcés également de créer et de développer des coopérations « minilatérales » autour d'intérêts spécifiques comme l'initiative de développement du Bas-Mékong (éducation, santé, environnement) avec le Cambodge, le Laos, la Thaïlande et le Vietnam ou le Forum des îles du Pacifique qui traite de la question des ressources halieutiques et de la liberté de navigation.

(d) Énergie

La diplomatie énergétique va jouer un plus grand rôle dans la politique de l'énergie à mesure que les États-Unis atteindront l'autosuffisance et dégageront des capacités d'exportation (voir infra p. 143

---

<sup>1</sup> Dénomination de Taïwan lorsqu'elle participe à des organisations internationales en raison de la non-reconnaissance de cet État par la république populaire de Chine. Il s'agit d'un compromis.

et suivantes). D'ores et déjà, la mise à disposition de l'expertise est un outil de coopération. En novembre 2012, avec Brunei et l'Indonésie, ils ont lancé le « Partenariat global États-Unis-Asie-Pacifique pour les énergies renouvelables », doté de 6 millions de dollars financés par la *Export-Import Bank*<sup>1</sup> et l'*Overseas Private Investment Corporation*<sup>2</sup> afin de créer une architecture destinée à diffuser la coopération en matière énergétique et environnementale et à assurer à la région des fournitures en énergie abordables, sûres et plus propres<sup>3</sup>.

(2) Le Partenariat Trans-Pacifique : la création d'une vaste zone de libre-échange

Depuis la relance des négociations par l'administration lors du sommet de l'APEC d'Honolulu en novembre 2011, les États-Unis font du partenariat Trans-Pacifique (TPP) l'une de leurs priorités et l'identifient comme le volet économique du rééquilibrage vers l'Asie-Pacifique. Son aboutissement constituerait un marqueur de la présidence Obama.

Dans le fond, le TPP participe d'une volonté américaine affirmée de nouer des accords d'association, dépassant le libre-échange, pour maintenir les États-Unis dans leur position de « faiseurs de normes » à l'échelle internationale. La concurrence des pays émergents laisse craindre aux décideurs une perte de l'influence américaine sur la mondialisation. C'est bien la remise en perspective du TPP dans le pivot et la question de la Chine qui demeurent sur le radar de l'administration. Si le TPP est d'abord présenté comme une réponse à un objectif commercial, l'administration américaine ne cache pas non plus son intention, au travers de cet accord, de tirer vers le haut les règles en matière de commerce mondial face à la Chine qui pratique du libre-échange sans condition et sans règle et ne respecte pas le droit de la propriété intellectuelle en engageant les pays de la région dans un partenariat d'échanges régulés.

L'ouverture en parallèle du PTCI se comprend aussi en ce sens (voir infra p. 96).

Ce projet de zone de libre-échange regroupe à ce stade douze États<sup>4</sup>, soit 40 % du PIB mondial, et pourrait à terme être ouvert à d'autres pays (Thaïlande, Indonésie).

---

1 L'*Eximbank* ou *Exim Bank* est une agence de crédit aux exportations américaines. Son objectif est de soutenir et d'encourager les exportations de produits américains vers les différents marchés mondiaux.

2 Agence fédérale de financement des actions de développement à l'étranger.

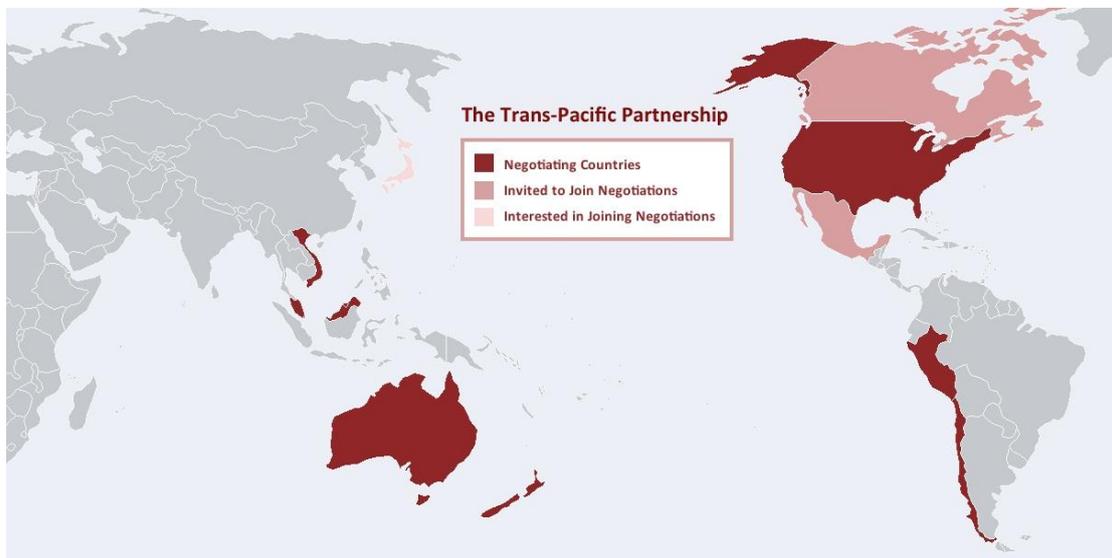
3 Kurt Campbell et Brian Andrews (*The Asia Group*) - *Explaining the US "Pivot" to Asia* - Chatham House - Août 2013.

4 Brunei, Chili, Nouvelle-Zélande, Singapour, Australie, Malaisie, Pérou, Vietnam, États-Unis, Mexique, Canada, Japon.

### Le TPP en chiffres (2013)

- PIB : 27 750 milliards de dollars
- PIB par tête : 34 752 dollars
- Population : 798,5 millions d'habitants
- % du TPP dans le PIB mondial : 37,5 %
- % du TPP dans la population mondiale : 11 %
- % du TPP dans le commerce mondial : 25,6 %

Source : Ministère des Affaires étrangères australien



Source : <http://tppinfo.org/>

Le *Trans-Pacific Partnership* (TPP), plus formellement appelé *Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement* est un traité multilatéral de libre-échange qui vise à intégrer les économies de la région Asie - Pacifique. Les négociations ont démarré en 2002 entre Singapour, le Chili et la Nouvelle-Zélande, lors du sommet de l'APEC de Los Cobos. Après la conclusion d'un accord entre ces trois pays en 2005, auxquels s'est adjoint Brunei, le partenariat qui en est né est devenu la base pour un véritable TPP et les États-Unis ont rejoint les négociations en 2008, imités par l'Australie, la Malaisie, le Pérou et le Vietnam en 2010. En 2011, le Canada, le Japon et le Mexique rejoignent la table des négociations, lesquelles ont été de fait relancées.

En dépit de l'appartenance de toutes les parties à l'APEC, le TPP n'en est pas une initiative propre. Néanmoins, il pourra servir de modèle pour le projet de *Free trade area of the Asia-Pacific* (FTAAP), qu'elle a lancé<sup>1</sup>. La Corée du Sud a exprimé son intérêt à rejoindre le processus, de même que Taiwan et les Philippines. La Chine s'y intéresse de près. Étant l'économie la plus importante, les États-Unis sont considérés comme les meneurs des négociations.

Les objectifs du traité de 2005 étaient d'éliminer 90 % des barrières douanières entre les pays membres à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006 et d'atteindre en 2015 des droits de douane égaux à zéro.

Les objectifs actuels du traité sont de :

- forger des liens économiques plus forts entre les économies de la région Asie-Pacifique, basés sur des valeurs communes,
- se substituer aux accords de partenariat bilatéraux,
- mettre en place des règles sur les droits de propriété intellectuelle, le rôle de l'État dans l'entreprise.

Il aura trait aux secteurs suivants<sup>2</sup> : l'ouverture des marchés, les barrières non-tarifaires au commerce, les mesures sanitaires et phytosanitaires, la coopération douanière, l'investissement, les services, les mesures de non-conformité, les services financiers, les télécommunications, le e-commerce, la mobilité des entrepreneurs, la concurrence, la propriété intellectuelle, le travail et l'environnement.

Selon le think tank *Peterson Institute for International Economics*, il pourrait créer des emplois et générer 123,5 milliards de dollars par an en exportations américaines en 2025. Une zone de libre-échange de 2 000 milliards de dollars pourrait stimuler l'emploi aux États-Unis

L'élargissement des négociations, au prix de concessions parfois importantes<sup>3</sup>, a été perçu comme un succès pour les États-Unis, mais la dynamique semble s'être essouffée depuis, la dernière réunion ministérielle à Singapour n'ayant pu permettre la conclusion des négociations comme ils l'espéraient.

L'administration américaine fait actuellement face à deux difficultés : les discussions achoppent d'abord avec le Japon<sup>4</sup> ; ensuite, elle

<sup>1</sup> Il s'agit des Objectifs de Bogor, énoncés en conclusion du sommet APEC de Bogor en Indonésie en 1994. Ils prévoyaient un commerce libre et ouvert en 2010 entre les pays industrialisés du pourtour Pacifique et en 2020 pour les pays en développement.

<sup>2</sup> [http://www.miti.gov.my/cms/content.jsp?id=com.tms.cms.article.Article\\_c17992ed-c0a81573-13a4bd3d-ba9c4b0b](http://www.miti.gov.my/cms/content.jsp?id=com.tms.cms.article.Article_c17992ed-c0a81573-13a4bd3d-ba9c4b0b)

<sup>3</sup> Pour le Japon : assouplissement sur l'embargo du bœuf américain, délai pour la réduction des tarifs américains sur les voitures japonaises.

<sup>4</sup> Avec le Japon, les discussions achoppent sur les sujets agricoles et automobiles. Alors que les États-Unis auraient accepté que le Japon maintienne ses droits de douanes sur le riz et le blé et

doit faire face à la réticence démocrate au Congrès pour le vote d'une *Trade promotion authority*, dans un contexte pré-électoral<sup>1</sup> et à une montée des oppositions dans la société civile notamment en raison de l'absence de transparence des négociations.

Les États-Unis pourraient se retrouver dans une situation délicate s'ils parvenaient à conclure la négociation, pour constater ensuite que l'accord n'est pas acceptable par le Congrès. Cela constituerait un échec sévère pour sa stratégie de rééquilibrage vers l'Asie, qui peine déjà à produire ses effets.

(3) Dans le domaine de la sécurité

(a) OTASE

L'OTASE a été créée en 1954, à l'initiative des États-Unis, dans le contexte de la guerre froide dans le cadre du pacte de défense collective de l'Asie du Sud-Est comme l'une des dimensions de la politique de *containment* face au développement du communisme en Asie du Sud suite à la guerre d'Indochine. Organisation à vocation défensive, s'inspirant largement du modèle de l'OTAN, elle s'est avérée moins puissante étant donné la faiblesse militaire de certains pays membres et la dispersion géographique de l'ensemble des éléments de l'Alliance. Son impact géopolitique de l'OTASE fut assez faible. Elle se garda d'intervenir dans la guerre du Vietnam - le poids militaire de cette dernière incombant dans l'immense majorité aux seuls Américains - et fut dissoute en 1977.

*obtenu du Japon une ouverture du quota d'importation de riz américain, la récente tournée asiatique du président Obama n'a pas réussi à aplanir les dernières divergences. La conclusion d'un accord de libre-échange entre l'Australie et le Japon, le 7 avril, n'a pas eu d'effet sur les positions américaines vis-à-vis du Japon tant son contenu est jugé « peu ambitieux » en matière d'accès au marché agricole japonais par les milieux d'affaires américains. À l'issue de la visite à Tokyo du président Obama, les dirigeants américains et japonais ont ainsi reconnu avoir échoué à boucler un accord sur les enjeux commerciaux. Si les négociations doivent toutefois se poursuivre, certains aux États-Unis (associations professionnelles, membres du Congrès), encore minoritaires, réclament la poursuite de la négociation sans celui-ci.*

<sup>1</sup> *Soutenu de façon générale par les Républicains (mais dont l'aversion à soutenir un projet porté par le président Obama se fait de plus en plus forte), le TPP se heurte au camp démocrate qui critique le laxisme supposé de l'administration. L'aile progressiste des démocrates fustige en particulier un projet d'accord qui serait destructeur d'emplois et dont les mesures en matière sociale et environnementale seraient insuffisamment protectrices. À ces craintes, s'ajoutent des critiques portant sur les demandes américaines en matière de protection des médicaments qui freineraient l'accès aux médicaments des populations les plus pauvres et l'absence de dispositions robustes sur la manipulation des monnaies. Outre ces critiques sur le fond, beaucoup de voix s'élèvent contre l'absence de transparence et les modalités de consultation du Congrès, contribuant à un mécontentement général expliquant le refus de voter la TPA. Or, l'absence de TPA pèse aussi sur le calendrier du TPP : les partenaires commerciaux des États-Unis ne peuvent que rechigner à offrir aux États-Unis leurs meilleures concessions commerciales.*

(b) ADMM+

**La conférence élargie des ministres de la Défense de l'ANASE (ADMM+)** réunit les ministres de la Défense et les hauts officiels militaires des 10 pays membres de l'Association des Nations d'Asie du Sud-Est (ANASE), ainsi que des huit pays partenaires (Australie, Chine, Inde, Japon, Nouvelle-Zélande, Russie, Corée du Sud et États-Unis).

**L'idée d'une architecture multilatérale de sécurité, composée de groupes comme l'ANASE et d'acteurs régionaux collaborant sur des sujets de l'assistance humanitaire, à la sécurité maritime en passant par le contre-terrorisme, est en train d'émerger pour aider à gérer les tensions et prévenir les conflits.** Le chemin sera long et procède par de petites avancées susceptibles de créer des habitudes de travail et de la confiance. Des actions communes comme celles menées après le passage du typhon Haiyan ou la recherche de l'avion de *Malaysian Airlines Vol 370* montrent que les pays sont prêts à fournir une assistance en cas de catastrophe. **Les États-Unis encouragent ces initiatives** notamment celles qui tendent à les pérenniser, à les professionnaliser (exercices communs, mise en place de structure de commandes et de pilotage...). Elles préludent à une coopération étendue à d'autres domaines et à la mise en place d'une architecture régionale de sécurité robuste.

*d) L'extension de cette politique dans l'Océan indien*

**Dans l'avenir, la réaffirmation du rééquilibrage selon un axe indopacifique englobant l'Inde représente un des principaux défis afin d'ancrer durablement la présence américaine dans la région.** L'Inde est en effet le seul pays à même de constituer un contrepoids à la Chine. L'incapacité de Delhi à dépasser son environnement régional, couplée à la difficulté américaine de mettre en place un partenariat stratégique substantiel, rendent encore difficile pour l'heure un mouvement de balancier vers l'Océan indien.

Des accords, notamment sur le nucléaire civil, avaient consolidé sous le mandat de George W. Bush un partenariat stratégique, mais le maintien de l'autonomie stratégique et le refus des alliances militaires, paradigmes de la politique étrangère indienne, l'ont emporté sur la dynamique de ce partenariat, d'autant que l'accord sur le nucléaire civil ne s'est pas matérialisé.

La relation est également envenimée par la difficulté pour les États-Unis d'apporter une réponse adaptée aux demandes de soutien de l'Inde contre les agissements de son voisin pakistanais.

L'arrivée d'un gouvernement plus pragmatique avec la victoire du BJP aux élections législatives est susceptible d'apporter quelques ouvertures. Les États-Unis espèrent des progrès dans le domaine de la défense avec un accroissement des exercices conjoints et la finalisation de commandes en

---

cours, mais aussi un assouplissement des règles permettant l'implantation d'entreprises américaines.

Les États-Unis appuient aussi le renforcement des relations entre l'Inde et le Japon. Le retrait d'Afghanistan est une source d'inquiétude pour les Indiens.

*e) Ancrer ces relations dans le long terme*

À court terme, une politique chinoise peu coopérative joue en faveur du maintien de la présence américaine. Elle n'est pas menacée par les problèmes budgétaires : le Président et le secrétaire à la défense se sont engagés à sanctuariser les crédits soutenant l'engagement américain dans la région.

**Mais, à long terme, les coûts de ce maintien iront croissant. Les interdépendances économiques bénéficieront à Pékin, tandis que les garanties militaires américaines risquent d'être considérées comme moins crédibles.**

Deux voies s'offrent aux États-Unis pour réduire les coûts de leur maintien en Asie : encourager la coopération, voire des formes d'intégration militaire régionale, en priorité avec le Japon, la Corée du sud et l'Australie et mettre en place un meilleur partage du fardeau sous leur leadership. « *Nous travaillons aussi à améliorer les capacités de nos partenaires à assurer leur propre sécurité et la sécurité de la région. L'objectif ultime des États-Unis dans la région est d'encourager les alliés à travailler ensemble pour définir une nouvelle génération de programmes. Avec nos partenaires les plus proches et les plus capables, nous travaillons déjà à développer ensemble et à déployer des technologies de pointe pour relever les nouveaux défis de sécurité* »<sup>1</sup>. Il s'agit de faire des alliés de producteur de sécurité.

**Mais dans le même temps, les États-Unis devront montrer à Pékin leur détermination à contrôler leurs alliés et à ne pas favoriser l'émergence de nouveaux pôles de puissance en Asie. Ils continueront donc d'explorer la seule voie complémentaire qui s'offre à eux pour maintenir leur rang en Asie, celle d'une coopération, d'une forme de « détente » avec la Chine.**

## **6. Un élan de long terme dont la mise en œuvre est complexe**

**Confirmé comme priorité de la *Quadrennial Defense Review*, le « rééquilibrage » en direction de l'Asie devrait se poursuivre, sur le principe, même si ce mouvement pensé sur le long terme se heurte à plusieurs défis.** Outre la question des moyens alloués à cette politique, les provocations nord-coréennes ou le durcissement de Pékin à l'égard des

---

<sup>1</sup> Chuck Hagel, secrétaire à la défense lors du Shangri-La Hôtel Dialogue Singapour 1<sup>er</sup> juin 2013 <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=5251>

différends en mer de Chine orientale (ADIZ) ne peuvent que tempérer le réinvestissement américain initial en faveur de l'Asie du Sud-est. De même, l'instabilité persistante du Moyen-Orient (Syrie, PPO, Iran) ou la crise ukrainienne, qui requièrent l'engagement, voire un effort de réengagement des États-Unis, y compris en Europe, risquent de compromettre cette bascule. Enfin, à l'épreuve des faits, le rééquilibrage a pu être relativisé. Une vision stratégique cohérente fait défaut, bien que les concepts de *Joint Operational Access* et d'*Air Sea Battle* façonnent le volet militaire. Les initiatives américaines demeurent symboliques, en témoigne l'aspect principalement déclaratoire des visites américaines ou la lenteur du redéploiement américain<sup>1</sup>.

Si les deux défis recensés à la fin du premier mandat demeurent valables (poursuite du rééquilibrage et relation États-Unis/Chine), **la crédibilité et la possibilité même de ce rééquilibrage sont aujourd'hui mises en doute et questionnent des alliés asiatiques sur la capacité américaine à tenir ses engagements de sécurité**. L'enjeu pour l'administration (qui a été au cœur de la tournée asiatique du Président en avril) est donc de dissiper ces interrogations et rassurer ses alliés, lorsque, dans le même temps, la Chine poursuit son affirmation, pas seulement en Asie, mais aussi dans une sorte de réponse au pivot, dans d'autres régions (Amérique latine, Afrique). À cet égard, outre les nouvelles concrétisations du rééquilibrage qui en sont la caution principale, le choix du positionnement américain à adopter face à la montée en puissance chinoise (un mélange d'« *endiguement* ») sera décisif au moment où une puissance établie rencontre une puissance qui émerge. Il s'agit d'une voie étroite entre endiguement et coopération avec la Chine, un chemin difficile qui repose sur la capacité des États-Unis à :

- d'une part, contrôler ses alliés et partenaires en leur donnant des assurances sans apparaître pour autant comme le promoteur de l'endiguement de la Chine, et,

- d'autre part, accompagner la Chine dans une relation fondée sur le droit et non sur la force tout en réassurant les alliés et partenaires.

**Le rééquilibrage amorcé par la présidence Obama est pensé comme un élan et une direction pour les années à venir et non comme une politique de court terme. Il n'est pas antinomique avec l'investissement sur les autres dossiers même s'il en oriente les finalités** : apaiser les tensions et appeler les pays les plus directement concernés à prendre des responsabilités dans la stabilité de leur région ou de sa périphérie... afin de dégager des marges de manœuvre et des moyens pour permettre le rééquilibrage.

---

<sup>1</sup> Positionnement de 1 200, à terme 2 500 marines à Darwin ; présence de 101 sur 186 bâtiments majeurs en juillet 2012 ; coopération avec la Chine en demi-teinte malgré le sommet de Californie de juin 2013.

## **B. LA VOLONTÉ DE PRENDRE DU RECUL PAR RAPPORT AUX CONFLITS DU MOYEN-ORIENT**

Le retrait des troupes d'Irak (en 2011), la fin de l'intervention militaire en Afghanistan en 2014, la volonté de rééquilibrage en direction de l'Asie-Pacifique, la révolution énergétique qui réduit leur dépendance vis-à-vis du pétrole du Golfe persique, la lassitude de l'opinion publique après une décennie de guerres au sol désormais rétives à tout nouvel engagement ainsi que les contraintes budgétaires, ont accrédité l'idée d'une relativisation de l'importance stratégique du Moyen-Orient pour les États-Unis.

Cette idée doit être réfutée. **Les États-Unis demeurent le principal acteur dans une région où leurs intérêts restent importants :**

- lutter contre le terrorisme et la prolifération nucléaire,
- assurer la libre circulation du commerce et la sécurité de l'accès aux ressources énergétiques – condition de la stabilité de l'ordre économique mondial,
- préserver la sécurité de la région et d'Israël,

**et où ils maintiennent une présence militaire.** Par ailleurs, l'instabilité croissante du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, la complexité des forces qui s'y affrontent, rendent l'implication américaine indispensable.

Tenant compte de ces nouveaux contextes, le Président Obama a opté pour une approche pragmatique privilégiant une stratégie au cas par cas et axée davantage sur le soutien aux réformes politiques et les investissements économiques que sur la dimension militaire. L'objectif initial était aussi de restaurer dans le monde arabe l'image dégradée de l'Amérique, de « *tourner la page d'un cycle de méfiance et de discorde* »<sup>1</sup> et d'ouvrir un dialogue avec l'Iran<sup>2</sup>.

Plusieurs dossiers prioritaires impliquent plus particulièrement les États-Unis : le programme nucléaire iranien, le processus de paix israélo-palestinien, la crise syrienne et désormais la crise irakienne.

---

<sup>1</sup> Discours du Caire en 2009

<sup>2</sup> Dès le début de son mandat, le président Obama a tenu à prendre ses distances avec son prédécesseur qui avait classé l'Iran dans l'axe du Mal et prôné un changement coercitif de régime à Téhéran.

## 1. Le principal acteur dans une région où leurs intérêts stratégiques restent importants

### a) Des intérêts importants

Le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord continueront d'occuper à l'avenir une place importante dans la politique étrangère américaine en raison des intérêts centraux des États-Unis dans la région. Ceux-ci **continueront à guider la politique étrangère américaine** ainsi que le Président Obama l'a rappelé **dans son discours du 19 mai 2011** :

- la **lutte contre le terrorisme**, l'extrémisme violent et les risques de déstabilisation. La grande volatilité des situations et la prolifération de zones sanctuaires pour *Al-Qaïda* ou ses affiliés plus ou moins autonomisés (Syrie, Irak, Libye, Égypte) constituent un facteur propice au développement du terrorisme (Irak, Libye, Yémen), qui peut frapper à tout moment les intérêts américains dans la région, voire sur le territoire national ;

- la **lutte contre la prolifération des missiles balistiques et des armes de destruction massive**. Un risque élevé de prolifération dans la région résulterait de l'acquisition d'une capacité nucléaire par l'Iran. L'Arabie saoudite pourrait alors être tentée d'acquérir sa propre capacité de dissuasion nucléaire<sup>1</sup>. Face à ce risque, l'administration américaine a lancé en 2006 pour rassurer ses alliés du Conseil de Coopération du Golfe (CCG) un « dialogue de sécurité », dont l'une des pierres angulaires est le renforcement des capacités de défense antimissile<sup>2</sup> des pays du Golfe ; c'est aussi tout l'enjeu des négociations sur le programme nucléaire iranien (voir infra p. 83) ;

- la **libre circulation du commerce**. Compte tenu de l'importance de la région pour l'approvisionnement de l'économie mondiale en hydrocarbures, toute interruption de la navigation dans le Golfe persique, en Mer Rouge ou dans le canal de Suez, aurait des conséquences catastrophiques pour les États-Unis même s'ils sont en passe de retrouver en 2020 leur statut de premier producteur d'hydrocarbures et d'acquérir une quasi-autosuffisance. Ce changement du rapport de force énergétique offre à Washington une plus grande marge de manœuvre vis-à-vis de certains alliés, dont l'Arabie saoudite mais cela ne modifiera pas leur posture militaire (rôle des V<sup>e</sup> et VI<sup>e</sup> flottes) et leur volonté très ferme d'assurer la liberté de navigation.

---

<sup>1</sup> Des responsables saoudiens ont ouvertement évoqué cette possibilité. D'autres options, qui pourraient être considérées par les Saoudiens, incluent la recherche d'une garantie de sécurité de la part d'une puissance nucléaire (États-Unis) ou de l'établissement d'une zone dénucléarisée au Moyen-Orient.

<sup>2</sup> Lors d'un déplacement au Qatar et en Arabie saoudite en février 2010, l'ancienne Secrétaire d'État avait évoqué l'idée d'une éventuelle extension du « parapluie américain » pour protéger les alliés du Golfe persique de la menace iranienne et à Ryad, le 31 mars 2012, lors de la première réunion du Forum stratégique États-Unis/CCG, elle avait défendu l'idée d'une coopération militaire multilatérale avec les six pays du CCG et d'un bouclier antimissile pour protéger le territoire des six monarchies contre des attaques éventuelles de l'Iran.

- la **sécurité de la région**, par le soutien des engagements avec les États partenaires et alliés, notamment la sécurité du Golfe, en collaboration avec le Conseil de Coopération des États du Golfe lorsque cela sera nécessaire, afin de prévenir le développement par l'Iran de l'arme nucléaire et contrer ses politiques de déstabilisation ;

- et **plus spécifiquement la sécurité d'Israël** qui reste l'allié privilégié tout en œuvrant pour la paix israélo-palestinienne (voir infra p. 84), avec un effort pour renouer les liens avec la Turquie fortement altérés avec l'opération « *Plomb durci* » à Gaza et ses suites.

*b) La stabilité politique confrontée aux revendications démocratiques*

Les Printemps arabes ont placé Washington face à un dilemme : soutenir les aspirations démocratiques des peuples arabes, sans connaître leurs conséquences politiques et géostratégiques à long terme, tout en veillant à la stabilité des pays de la région. L'inflexion de la politique américaine réside dans l'acceptation par les autorités américaines du fait que les transitions politiques puissent évoluer dans un sens défavorable aux intérêts américains et remettre en question des alliances stratégiques de long terme<sup>1</sup>.

Les Printemps arabes ont contraint les États-Unis à adapter leur politique aux nouvelles réalités régionales et à tenir compte de nouveaux paramètres tels que la prédominance de l'opinion publique dans les démocraties arabes émergentes, l'arrivée au pouvoir par les urnes de gouvernements islamistes<sup>2</sup>, la difficulté du gouvernement américain à influencer sur les événements ou le climat d'insécurité croissant auquel les nouveaux régimes sont confrontés.

Alors que les Printemps arabes constituaient une occasion unique de réaligner les intérêts et les valeurs américaines, **le Président Obama a opté pour une approche pragmatique privilégiant une stratégie de cas par cas :**

- concentration des moyens bilatéraux sur les alliés stratégiques (Égypte, Arabie saoudite, Émirats arabes unis, Qatar) ;

- politique d'accompagnement des transitions au plan politique et financier (Tunisie, Égypte) dans les pays où il s'agit de faciliter le changement de régime ;

- politique d'incitation à des réformes politiques auprès des gouvernements dans lesquels l'objectif est d'encourager une évolution du comportement des régimes en place (Arabie Saoudite, Bahreïn, Qatar,

<sup>1</sup> Dans son discours du 19 mai 2011, le Président Obama a déclaré : « Tous les pays ne suivront pas nécessairement notre forme particulière de démocratie représentative, et il y aura des moments où nos intérêts de court terme ne s'aligneront pas parfaitement avec notre conception à long terme de la région ».

<sup>2</sup> Arrivée au pouvoir des Frères musulmans en Égypte et du parti islamiste Ennahdha en Tunisie.

Émirats arabes Unis, Maroc, Jordanie), par crainte d'un renversement de régime qui déstabiliserait encore plus la région et les intérêts stratégiques des États-Unis et de leurs alliés.

**Le cas de l'Égypte** est le plus problématique pour les États-Unis qui, après avoir apporté une aide aux dirigeants « Frères Musulmans » issus des urnes à la suite du départ d'Hosni Moubarak en février 2011, ont condamné « la destitution du Président égyptien et la suspension de la constitution » orchestré par l'armée soutenue par une large partie de la population en juillet 2013 et dénoncé la répression qui s'en est suivie. Il a été décidé de suspendre, en octobre 2013 l'aide financière accordée à l'Égypte, (1,5 milliards de dollars pour 4/5 au titre de l'assistance militaire)<sup>1</sup> et 241 millions de dollars pour l'aide économique).

Aujourd'hui, les États-Unis se trouvent face à un dilemme : le maréchal Al Sissi a été élu à une large majorité à la fin du mois de mai 2014 et il bénéficie du soutien des principaux alliés des États-Unis dans la région (Arabie Saoudite, Émirats arabes unis...) ainsi que d'une neutralité bienveillante d'Israël<sup>2</sup>, l'Égypte était un allié important<sup>3</sup> des États-Unis dans la région depuis 30 ans et une pièce maîtresse dans l'apaisement des relations entre Israël et le monde arabe. La visite du secrétaire d'État John Kerry au Caire le 22 juin 2014 marque un dégel des relations : une partie des mesures prises en octobre ont été suspendues.

### *c) Une stratégie multidimensionnelle*

Les États-Unis entendent désormais jouer leur rôle différemment. **L'administration Obama a lancé une stratégie multidimensionnelle axée davantage sur le soutien aux réformes politiques et sur les investissements économiques** (même si ce soutien reste modeste dans certains pays) que sur la dimension militaire. Les États-Unis privilégient le « *capacity building* ». Le redressement économique est désormais perçu comme essentiel pour assurer une transition démocratique stable et remédier à l'une des causes des Printemps arabes, à savoir la stagnation économique, la prédation par des élites politiques corrompues, le chômage de masse et le manque de perspectives pour les jeunes générations.

---

<sup>1</sup> Les Américains ont annoncé le retrait de la livraison d'un certain nombre de systèmes militaires d'envergure, en même temps qu'une assistance financière envers le gouvernement égyptien, jusqu'à ce que celui-ci montre que des « progrès crédibles » ont été effectués pour la mise en place d'élections justes et libres. Cependant, les États-Unis vont poursuivre les subventions concernant la santé et l'éducation en même temps verser de l'argent pour aider l'Égypte à sécuriser ses frontières, contrer le terrorisme et garantir la sécurité dans la région du Sinaï. Les États-Unis avaient déjà suspendu la livraison de quatre avions de chasse de type F-16 à l'origine destinés à l'Égypte et annulé la biennale d'exercices militaires égypto-américaine.

<sup>2</sup> Israël s'inquiétait des liens politiques entre les Frères Musulmans et le Hamas à Gaza.

<sup>3</sup> Deux pays seulement peuvent commander de l'armement aux États-Unis sans passer par l'approbation du Congrès : Israël et l'Égypte.

---

La stratégie américaine passe par le **développement des liens économiques et commerciaux** ce qui permet d'accompagner les transitions dans un sens positif, tout en veillant à ne rien imposer. Les États-Unis sont le 1<sup>er</sup> investisseur étranger en Arabie Saoudite, en Égypte – jusqu'en 2009, et en Algérie. Les Émirats Arabes Unis (EAU) sont le 1<sup>er</sup> marché d'exportation américain au Moyen-Orient (22,5 milliards de dollars en 2012). Des initiatives dans le domaine de l'entrepreneuriat à destination des pays d'Afrique du Nord (Algérie, Libye, Maroc, Tunisie) ont également été lancées en 2010 pour renforcer le lien entre entrepreneurs et chefs d'entreprise américains et nord-africains.

Le **soutien à la société civile** en tant que vecteur du changement vise à élargir le cercle des interlocuteurs américains dans la région et à encourager les évolutions démocratiques en s'adressant notamment à la « jeune génération ».

En Iran, Washington s'appuie notamment sur Internet et les réseaux sociaux pour insuffler le changement de l'intérieur.

La **coopération universitaire et scientifique** participe également à cette politique d'accompagnement des transitions démocratiques (les États-Unis sont par exemple fortement présents dans le système qatari).

*d) La présence militaire demeure néanmoins importante*

Dans le « *New Strategic Guidance for the Department of Defense* » de janvier 2012, il est indiqué que « *Pour soutenir ces objectifs, les États-Unis continueront à mettre une priorité sur la présence militaire américaine et alliée dans les pays ou en soutien aux pays partenaires dans et autour de cette région.* »

Les États-Unis y **sont la première puissance militaire et devraient le rester**. Lors d'une Conférence sur la sécurité régionale à Manama début décembre 2013, le Secrétaire à la Défense, Chuck Hagel, a rassuré les alliés des États-Unis sur le maintien de l'engagement américain dans la région, confirmé également par la *Navy* qui a évoqué le renforcement de sa présence à Bahreïn (V<sup>e</sup> flotte). Le Pentagone avait déjà annoncé qu'il maintiendrait son dispositif de 35 000 hommes dans la région (bases au Qatar, aux EAU ou à Oman) et ne prévoyait aucun changement à la posture de forces américaines au Moyen-Orient.

Ce sont les modalités d'intervention qui changeront. **Les États-Unis n'interviendront plus militairement que dans trois cas bien balisés :**

- une entrave à la liberté de circulation maritime, notamment au niveau du canal de Suez ou des détroits d'Ormuz et de Bab-el-Mandeb ;
- une atteinte grave à la sécurité des citoyens américains ;
- ou une menace vitale contre la sécurité d'Israël.

Le recours à la force restera donc possible en cas de nécessité.

Par ailleurs, les pays de la région représentent d'importants marchés d'armement pour l'industrie américaine de défense<sup>1</sup>.

**Enfin, la crise libyenne a conduit Washington à inaugurer une nouvelle stratégie** selon laquelle les États-Unis ne prendront plus ouvertement la direction des opérations lorsque leurs intérêts vitaux ne sont pas directement affectés (« *leading from behind* »). Pour l'administration Obama, il s'agissait aussi de ne pas apparaître ouvertement comme le cobelligérant d'une nouvelle guerre au Moyen-Orient.

## **2. Quatre dossiers prioritaires exigent un fort engagement des États-Unis**

### *a) Le programme nucléaire iranien*

Dès sa prise de fonction en 2009, le Président Obama a souhaité rétablir un dialogue diplomatique avec l'Iran, motivé par la perception selon laquelle les résultats de la stratégie d'isolement et du régime de sanctions mis en place à l'encontre de l'Iran restaient insuffisants et trop lents. Cette politique de la « main tendue » à l'Iran, rejetée sans ménagement par Téhéran, s'est heurtée à une grave rupture de confiance avec la découverte d'un nouveau site clandestin d'enrichissement de l'uranium à Fordo.

Sur le plan bilatéral, l'élection de Rohani en juin 2013 a permis d'amorcer une phase de « détente » dans les relations américano-iraniennes marquées par plus de trois décennies de crise depuis la Révolution islamique et son événement fondateur, la prise d'otages à l'ambassade américaine. Cette évolution a été rendue possible par une configuration historique avec la présence à Washington comme à Téhéran de dirigeants soucieux de mettre un terme à la rhétorique de la confrontation ainsi que par la disposition iranienne, contrainte par le poids économique des sanctions internationales, à reprendre sérieusement les négociations nucléaires.

Cette « détente » a accéléré le calendrier des discussions sur le programme nucléaire et a sans doute constitué l'élément déclencheur sans lequel la conclusion de l'**accord intérimaire de Genève du 24 novembre 2013**, qui permet d'éloigner l'option d'une frappe américaine en Iran<sup>2</sup>, n'aurait pas été possible. Cependant, les véritables intentions de l'Iran

---

<sup>1</sup> L'Arabie Saoudite est le principal client de l'industrie de défense américaine. Le 29 décembre 2011, le Royaume a signé avec les États-Unis un important contrat de vente de 84 chasseurs-bombardiers F-15 (dans une version disposant des équipements et armement les plus avancés) et de modernisation de 70 F-15 S acquis précédemment pour un montant de 29,4 milliards de dollars. Les contrats d'équipements militaires américains pourraient s'élever à 60 milliards de dollars au cours des quinze à vingt prochaines années. Le Qatar est aussi un client important (En novembre 2012, le Qatar a commandé des systèmes de défense anti-missiles pour un montant de près de 6,5 milliards de dollars).

<sup>2</sup> Les États-Unis redoutent d'être impliqués contre leur gré dans une intervention aérienne israélienne contre l'Iran.

doivent néanmoins encore être testées. Le Président Obama a rappelé que le plan d'action conjoint adopté à Genève, n'était qu'une **première étape**, le plus difficile restant à venir. Le département d'État **se garde de tout excès d'optimisme** (rappel du caractère minime et réversible de l'allègement des sanctions, de sa détermination à empêcher l'Iran de développer une arme nucléaire et de la priorité accordée à la sécurité de ses partenaires régionaux).

La négociation d'un accord de long terme sur le dossier nucléaire iranien entre les EU3 +3 et l'Iran a été lancée à Vienne le 18 février 2014. Le Plan d'Action conjoint de Genève donne jusqu'au 20 juillet pour négocier l'accord de long terme. Cette période peut être prolongée de six mois avec l'accord de toutes les parties mais **il existe à ce stade une volonté politique forte, en particulier aux États-Unis et en Iran, de conclure la négociation avant le 20 juillet.**

La mise en œuvre satisfaisante, selon l'Agence Internationale de l'Énergie Atomique (AIEA), des engagements pris par l'Iran au titre du Plan d'action, entrée en vigueur le 20 janvier (suspension de l'enrichissement de l'uranium à 20 %, « neutralisation » du stock iranien d'uranium enrichi à 20 %, « gel » du reste des activités sensibles et une transparence renforcée sur l'ensemble du programme nucléaire) a conduit à la suspension de manière partielle, temporaire et réversible certaines sanctions envers le pays, notamment le **débloccage progressif d'une partie des avoirs iraniens gelés.**

Les EU3+3 considèrent néanmoins que seules des limitations importantes au programme nucléaire iranien seront à même de ramener la confiance dans les intentions exclusivement pacifiques de l'Iran.

Les oppositions et les réserves vis-à-vis de ce processus sont importantes :

- en interne, le Congrès reste déterminé à maintenir une importante pression sur l'administration pour l'application de sanctions motivées non seulement par la poursuite du programme nucléaire, mais aussi par le soutien au terrorisme international et les violations des droits de l'Homme. L'administration a redoublé d'efforts pour éviter que le Congrès n'impose de nouvelles sanctions à l'Iran. Le Président Obama s'est engagé personnellement afin de rappeler qu'il opposerait son veto à de telles mesures, susceptibles de provoquer une crispation des autorités iraniennes et une instrumentalisation de la part des radicaux iraniens qui restent hostiles à tout processus d'ouverture diplomatique ;

- par ailleurs, la détente entre Washington et Téhéran inquiète **les partenaires des États-Unis** au Moyen-Orient, Israël et Arabie Saoudite en tête, qui craignent **un changement des rapports de force dans la région.**

Même en cas d'accord de long terme sur le dossier nucléaire iranien, la relation des États-Unis avec la République islamique restera extrêmement compliquée. Par ailleurs, le régime iranien n'est pas en faveur d'un rapprochement trop important avec les États-Unis, susceptible d'aviver les aspirations démocratiques de la population, avide de contacts avec l'Occident, et de déstabiliser les fondements du régime.

*b) Le processus de paix israélo-palestinien*

Depuis 1948, la sécurité d'Israël est au cœur de la politique étrangère américaine au Moyen-Orient. Le Président Obama considère le règlement du **conflit israélo-palestinien** comme central pour la stabilité de la région. Partant du constat que le blocage des négociations depuis 2010 risquait de rendre la création d'un État palestinien impossible, les États-Unis, après plusieurs mois d'efforts déployés par le Secrétaire d'État américain, M. John Kerry, ont imposé la **reprise des négociations israélo-palestiniennes le 29 juillet 2013** à Washington. **Les positions des parties** (questions de sécurité et de Jérusalem, exigence israélienne d'une reconnaissance palestinienne du caractère juif de l'État d'Israël, poursuite de la colonisation) **sont néanmoins restées trop éloignées**, pour parvenir à la mise en place d'un « accord-cadre en vue d'un règlement définitif, qui tracerait les grandes lignes d'une résolution du conflit et permettrait de viser une sortie par le haut grâce à une percée, tout en étendant la période de négociation au-delà des neuf mois prévus. La constitution en Palestine d'un gouvernement d'union, soutenu par le Fatah et le Hamas dans la perspective de l'organisation de nouvelles élections, fait débat au Congrès – le Hamas est, en effet, considéré comme un mouvement terroriste –, alors que le département d'État et le Président considèrent que le Hamas ne participant pas au gouvernement, les contacts peuvent être maintenus.

Devant l'absence de résultats obtenus **et la situation dramatique actuelle**, on peut s'interroger sur la volonté réelle et les intentions des États-Unis d'aboutir dans ce processus, pourtant affiché comme un objectif central dans la stratégie américaine. Plus que le processus de paix israélo-palestinien, la préoccupation principale semble aujourd'hui pour les États-Unis, la conflictualité entre l'Arabie Saoudite et l'Iran, entre les chiites et les sunnites. **Circonscrire le problème à défaut de le résoudre semble être la stratégie retenue. Cela revient de fait à maintenir le *statu quo* et c'est coupable. Les événements actuels qui se répètent sont la conséquence de cette politique dommageable.**

*c) La crise syrienne*

**Les attermolements de Washington dans sa politique syrienne sont symptomatiques de la crainte des États-Unis d'être entraînés dans un conflit qui ne mettrait pas directement en jeu leurs intérêts.**

Dès le départ, le Président Obama a affiché une extrême prudence sur ce dossier, refusant notamment de fournir une aide militaire létale aux rebelles syriens, compte tenu du risque de dissémination des armes livrées qui pourraient tomber entre les mains de groupes terroristes. Si l'attaque chimique du 21 août 2013 perpétrée par le régime syrien a poussé le Président Obama à sortir de sa réserve et à décider de frappes ciblées contre le régime, la ligne rouge fixée par le Président le 20 août 2012 ayant été franchie, le risque de voir les États-Unis se retrouver en première ligne après

le vote négatif de la Chambre des Communes en Grande-Bretagne l'a convaincu de revenir à sa **posture initiale de prudence**, faute de soutien régional et européen suffisant, à l'exception de la France, (mais aussi intérieur, le Congrès ne lui aurait vraisemblablement pas accordé l'approbation demandée). La proposition russe a opportunément permis de sortir de ce dilemme en reportant l'attention sur l'élimination des armes chimiques et de donner **clairement la priorité à la voie diplomatique** (organisation de la Conférence de paix de Genève II).

Un **réexamen de la politique américaine en Syrie est en cours**. La réticence à une implication directe dans la crise demeure, confortée par la progression de la menace terroriste (avec une attention accrue portée à la problématique des combattants étrangers), le caractère précaire des lignes de partage au sein de l'opposition armée et les divisions de l'opposition politique qui alimentent les inquiétudes de Washington sur l'après-Assad. Après **l'échec de Genève II**, les États-Unis vont probablement accentuer leur coopération sur ce dossier avec l'Arabie saoudite et ses autres partenaires du Golfe. Les priorités américaines sont désormais le renforcement du soutien à l'opposition et le renforcement de la coordination des aides.

Sur le **plan de l'aide militaire**, les États-Unis réfléchissent aux options possibles pour un accroissement du soutien. Bien qu'ayant suspendu leur soutien non létal au Front Nord, ils ont, via un vote du Congrès, approuvé le principe de l'envoi d'armes légères et antichars aux rebelles « modérés ». L'ampleur du soutien militaire américain reste difficile à déterminer. L'organisation de formations a été envisagée. 500 millions de dollars sont inscrits dans le projet de budget pour 2015 au titre des opérations extérieures (OCO) afin d'aider les forces armées de l'opposition modérée. Par ailleurs, face aux risques de déstabilisation pesant sur les pays voisins accueillant des réfugiés syriens, et notamment la Jordanie, les Américains déploient des efforts importants sur le terrain de **l'aide humanitaire**, qui s'élève au total à 1,7 milliards de dollars.

**Au Congrès**, la gestion du dossier syrien par l'administration Obama fait l'objet de vives critiques. Les élus souhaitent une réponse plus ferme des États-Unis et une meilleure communication de la Maison Blanche sur sa stratégie. Cependant, au-delà de la volonté bipartisane d'agir, il n'existe aucun consensus sur les moyens ou la stratégie à employer.

#### *d) La crise irakienne*

Le départ des forces américaines d'Irak, en raison de l'opposition du gouvernement Maliki et de l'impossibilité de négocier un accord d'immunité, n'a pas été échelonné, ce qui aurait permis une transition et de maintenir une capacité d'intervention dissuasive, en même temps qu'un moyen de pression sur le gouvernement pour s'assurer du fonctionnement démocratique et inclusif de la gouvernance.

La situation s'est progressivement dégradée entre le gouvernement chiite de M. Maliki et une grande majorité de la communauté sunnite, dont l'expression a été l'organisation de manifestations nombreuses en décembre 2013 ainsi qu'un regain de violence avec une offensive spectaculaire de l'EIL, groupe djihadiste opérant également en Syrie, prenant de nombreux postes frontières, puis la ville de Mossoul au Nord et de Tikrit avant de menacer Bagdad. Cette offensive qui s'est appuyée sur le désespoir de la communauté sunnite a semble-t-il permis de fédérer également les anciens officiers de l'armée de Saddam Hussein et certaines tribus. Le gouvernement Maliki a appelé les États-Unis à l'aide. Après avoir envoyé 275 marines pour sécuriser l'ambassade, le Président Obama, qui a rejeté d'emblée l'envoi de troupes combattantes au sol et s'est montré réservé jusqu'à maintenant sur des frappes aériennes en raison des risques de dommages collatéraux, a répondu en envoyant 300 membres des forces spéciales pour conseiller l'armée irakienne et l'aider à reprendre l'offensive.

Cette offensive place le Président dans une situation délicate :

- à l'intérieur, ayant fait de la réalisation effective du retrait d'Irak un point fort de son premier mandat, au moment où les États-Unis engagent un retrait de forces d'Afghanistan. Il a été fortement critiqué par certains membres du Congrès, dont le président de la Chambre John Boehner pour son inaction, comme par les « unilatéralistes » (Dick Cheney) qui l'ont accusé de ne pas avoir terminé le travail engagé sous le mandat de son prédécesseur. Néanmoins, le Président peut se prévaloir du soutien des démocrates, et des « libertariens »<sup>1</sup> et surtout de l'opinion publique américaine ;

- mais aussi à l'extérieur, se trouvant dans la situation paradoxale de soutenir un gouvernement chiite, qui reçoit une aide du gouvernement iranien. Cette situation risque au surplus de tendre les relations avec les alliés historiques des États-Unis, notamment l'Arabie Saoudite qui assume le leadership du camp sunnite, lesquels sont déjà inquiets de l'issue de la négociation sur le programme nucléaire iranien.

**Compte tenu de cette instabilité croissante, les États-Unis resteront longtemps engagés dans cette région.**

### **C. LA PRISE EN COMPTE DE LA MOINDRE INTENSITÉ DES MENACES SUR L'EUROPE ET DE LA CAPACITÉ DE L'EUROPE A Y FAIRE FACE**

*« La page de la guerre froide est tournée : l'Europe est en paix, donc elle n'est plus un problème et doit désormais faire partie de la solution. »*

Maya Kandel, Diploweb 17 décembre 2013

---

<sup>1</sup> Article du sénateur républicain Rand Paul dans le Wall Street Journal du 19 juin 2014.

---

Depuis la fin de la Guerre froide, les États-Unis ne considèrent plus l'Europe comme le principal enjeu mondial. L'attachement à des valeurs communes (droits de l'homme, économie de marché) et une histoire partagée, ainsi qu'une Alliance pérenne depuis la Seconde Guerre mondiale assurent la stabilité de la relation. La montée en puissance d'autres régions du monde ne l'altère pas même si elle conduit les États-Unis comme les Européens à se tourner vers ces nouveaux pôles de croissance, notamment en Asie. Ce contexte ne remet pas fondamentalement en cause les engagements stratégiques réciproques, mais conduit à une réduction de la présence militaire américaine sur le continent, les États-Unis considérant l'intensité réduite des menaces et les potentialités européennes pour y faire face. Toutefois, les récentes tensions avec la Russie, notamment la crise en Ukraine, oblige à une réévaluation, au moins optique, de cette appréciation.

### 1. Des menaces d'intensité réduite

Les États-Unis ne perçoivent pas de menaces de haute intensité sur le continent européen. Pour autant, ils ne méconnaissent pas leur réalité<sup>1</sup>. Ce sont, pour l'essentiel les conflits dans sa périphérie qui pourraient avoir des répercussions importantes, soit en termes sécuritaires, soit en termes économiques.

#### *a) Une situation en voie d'apaisement dans les Balkans*

La situation consécutive à l'éclatement de l'ex-Yougoslavie, qui avait suscité l'intervention des forces américaines en Europe dans les années 1990 (Bosnie, Kosovo), est apaisée et l'intégration progressive des pays qui en sont issus dans les organisations européennes et transatlantiques contribue à consolider la paix et à conforter le fonctionnement de la démocratie.

#### *b) Une situation tendue avec la Russie et dans sa périphérie*

La situation en revanche est plus instable dans les pays issus de l'ex-Union soviétique. Si certains comme les pays baltes ont très vite rejoint l'Union européenne et l'OTAN, d'autres comme l'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie restent dans un entre-deux, facteur d'instabilité et de tiraillements au sein de populations comportant d'importantes minorités russophones, souvent concentrées dans des régions limitrophes de la Russie. Cette situation a débouché sur l'autonomisation de certaines régions, immédiatement après la sortie de l'URSS (Abkhazie, Transnistrie) ou plus tardivement (Ossétie du Sud en 2008 après l'intervention des troupes russes en Géorgie). Elle n'est pas stabilisée, la crise ukrainienne du printemps 2014

---

<sup>1</sup> Le « New Strategic Guidance for the Department of Defense » de janvier 2012, signale que « les défis de sécurité et les conflits gelés demeurent dans certaines parties de l'Europe et de l'Eurasie. »

---

conduisant au rattachement de la Crimée à la Russie et à des tentatives de déstabilisation en cours dans l'est de l'Ukraine. Autant de conflits gelés qui continueront à être des sources de tensions entre les Russes, d'un côté, les Européens et les Américains de l'autre.

Depuis la chute de l'Union soviétique et à l'instar de la politique suivie par leurs alliés européens, les États-Unis se sont efforcés de développer des relations plus fortes avec la Russie dans tous les domaines. C'est ainsi que l'Alliance Atlantique et la Russie se sont engagés dans une coopération à travers le Conseil OTAN-Russie fondé en 2002.

Cette politique a connu des accroc, notamment à la suite du conflit russo-géorgien d'août 2008, mais le Président Obama a souhaité la poursuivre convaincu de son importance pour la stabilité internationale. Dès le lendemain de son élection en 2008, il a lancé une politique de « *Reset* » destinée à poser les bases d'un véritable partenariat avec la Russie. Cette relation rénovée s'est traduite par la signature en 2009 d'un accord sur la réduction des stocks d'armes nucléaires « *New START* », par la conclusion des négociations d'adhésion de la Russie à l'OMC en 2012 et par l'abandon du projet, lancé sous la présidence de George W. Bush d'installer en Europe centrale un pilier de la défense anti-missile américaine. Avec le retour de M. Vladimir Poutine à la présidence, les États-Unis ont tenté de relancer cette politique mais une succession de difficultés ont empêché de la mettre en œuvre. Le durcissement politique intérieur et les atteintes aux droits de l'homme en Russie ont entraîné des crispations, la cessation des activités d'USAID à la demande de Moscou, l'adoption par le Congrès de la loi « *Magnitsky* »<sup>1</sup>, l'accueil par la Russie d'Edward Snowden, à l'origine des révélations sur les pratiques de la NSA, et enfin dans le domaine international, le dialogue quasi-impossible sur la Syrie ont amplifié les tensions. Signe de ces difficultés, aucune rencontre bilatérale entre les deux Présidents n'a été organisée.

La crise ukrainienne a parachevé la rupture et ouvre une situation de crise avec la suspension des coopérations<sup>2</sup>, la mise en place d'une politique de sanctions pour isoler la Russie et l'amener à la table des négociations et d'un soutien important à l'Ukraine sur le plan politique et financier<sup>3</sup>. Toutefois, au-delà de mesures symboliques (sanctions, suspension de la participation de la Russie au G8), de réassurance et de mise en avant (les États-Unis apparaissent toujours un peu plus stricts que les Européens), il n'y a pas de report vers le domaine militaire. Les États-Unis souhaitent que

---

<sup>1</sup> Cette loi interdit d'entrer sur le territoire américain et gèle les avoirs sur sol américain des officiels russes soupçonnés d'être impliqués dans la mort de l'avocat S. Magnitsky. Elle a été adoptée par le Congrès, le Président n'a pas opposé son veto.

<sup>2</sup> La Commission présidentielle bilatérale établie en 2009 est suspendue.

<sup>3</sup> Garantie de crédit des États-Unis de 1 milliard de dollars, annonce d'un nouveau paquet d'assistance américaine d'un montant de 50 millions de dollars lors du déplacement du Vice-Président Biden les 21 et 22 avril, aide militaire bilatérale de 8 millions de dollars.

---

les pays de l'Union européenne agissent de conserve et que les accords d'association en cours de négociation puissent conforter l'Ukraine mais aussi la Moldavie et la Géorgie. La question plus complexe et plus controversée d'une éventuelle adhésion de ces pays à l'OTAN ne semble en revanche pas d'actualité immédiate. La crise permet en tous cas aux États-Unis d'en appeler à la consolidation des relations transatlantiques.

**Cette crise sera probablement durable et conduit les États-Unis à réévaluer leur politique,** mais il est trop tôt pour en apprécier le résultat.

Le parallèle avec la « guerre froide » n'est pas d'actualité pour nombre d'interlocuteurs rencontrés qui doutent de la capacité de la Russie à restaurer des capacités idéologiques et politiques susceptibles de satisfaire au-delà de la sphère russophone des visées hégémoniques et ses capacités militaires, même si un effort important de réarmement est en cours. Ils soulignent ses faiblesses sur le plan démographique (vieillesse de la population), sur le plan économique (économie très liée à l'exploitation des hydrocarbures et matières premières) et social mais aussi les problèmes qu'elle aura à régler dans le temps long. De fait, ils s'interrogent sur les buts finaux du Président Poutine et apprécient en général sa politique comme opportuniste, mais aussi pour certains comme un moyen d'asseoir son pouvoir contesté à l'intérieur alors que le ralentissement de la croissance touche l'économie.

Pour autant, la nécessité d'un dialogue politique avec la Russie n'est pas mise en cause, aussi bien pour stabiliser la situation en Ukraine, que pour assurer la sortie des armes chimiques de Syrie ou aboutir à un accord avec l'Iran sur son programme nucléaire (la Russie est membre du 3EU+3 qui négocie avec l'Iran).

De fait, les États-Unis ont sans aucun doute sous-estimé la capacité de la Russie à exécuter une stratégie habile, à utiliser les conflits latents dans les anciennes républiques soviétiques, voire demain dans les anciens pays communistes d'Europe de l'Est ou des Balkans, à entretenir des tensions et étendre sa zone d'influence. Et tout particulièrement lorsqu'il s'agit de régions peuplées de Russes, de russophones ou de slaves de confession orthodoxe. De ce point de vue, il y a carence dans l'évaluation des menaces. La crise ukrainienne ne vient pourtant que confirmer des stratégies et des actions **éprouvées** déjà au Kosovo en juin 1999 et en Géorgie en août 2008 où la **politique du fait accompli de la Russie s'impose**.

*c) L'instabilité du voisinage méridional, source d'inquiétude*

La situation dans le voisinage méridional de l'Europe est aussi une source d'inquiétude pour les États-Unis avec le développement de l'instabilité politique dans les suites des « printemps arabes » et de l'activité des groupes terroristes en Afrique du Nord, dans le Sahel et au Moyen-Orient. Ils s'inquiètent de la présence de nombreux ressortissants européens dans ces groupes. Ils recherchent donc les voies d'une coopération

plus active avec les Européens, soit en bilatéral, soit à travers l'OTAN pour aborder ces questions et coopérer sur le plan opérationnel.

## **2. Des partenaires loyaux et fidèles, qui partagent des valeurs communes et qui sont liés par des alliances solides entre eux (Union européenne) et avec les États-Unis (Alliance atlantique)**

Dans le « *New Strategic Guidance for the Department of Defense* » de janvier 2012, il est indiqué que : « *L'Europe est la patrie des plus fidèles alliés et partenaires des États-Unis, dont beaucoup ont participé aux initiatives américaines en Afghanistan, en Irak et ailleurs. L'Europe est notre principal partenaire pour rechercher la sécurité de l'économie et continuer ainsi dans le futur prévisible. (...) Les États-Unis continuent de promouvoir la sécurité régionale et l'intégration Euro-atlantique. L'intérêt des États-Unis est de soutenir la paix et la prospérité de l'Europe, comme le renforcement de la puissance et de la vitalité de l'OTAN qui est critique pour la sécurité de l'Europe et au-delà. La plupart des pays d'Europe sont maintenant producteurs de sécurité plus que consommateurs.*

*Cette situation crée, avec le retrait d'Irak et d'Afghanistan, l'opportunité de rééquilibrer l'investissement militaire américain en Europe, passant de l'accent mis sur les conflits actuels à un accent sur les futures capacités. En conformité avec cette évolution du paysage stratégique, notre posture en Europe devra, elle aussi, évoluer. Dans cette perspective, les États-Unis maintiendront leurs engagements vis-à-vis de leurs alliés au titre de l'article 5 et assureront la promotion de capacités et de l'interopérabilité pour les opérations en coalition. Nous travaillerons aussi avec les alliés de l'OTAN à développer une approche de « smart defense » pour acheter en commun, partager et spécialiser les capacités dont nous aurons besoin pour relever les défis du 21<sup>e</sup> siècle. »*

De fait, les objectifs poursuivis sont les suivants :

a) *Encourager les Européens à prendre une part plus active dans la résolution de leurs questions sécuritaires*

(1) Un engagement apprécié

Dans le droit fil de leurs nouvelles orientations de politique extérieure qui donnent une plus large part au soutien de l'engagement des pays directement concernés par la résolution des crises et à l'intervention dans le cadre de coalitions, les États-Unis apprécient l'engagement de leurs alliés européens, y compris dans des opérations militaires.

L'intervention en Libye, sous bannière de l'OTAN, qu'ils ont appuyée dans les dix premiers jours par l'engagement de leur puissante capacité d'entrée en premier, mais qui a été principalement menée par une coalition à dominante franco-britannique, a été considérée comme un premier exemple de cette nouvelle posture. Il en va de même de l'intervention française contre les réseaux terroristes au Mali. Les Européens demeurent des partenaires, en particulier en Afrique, où la menace terroriste est estimée en hausse. Le choix de l'empreinte légère et la volonté de ne pas apparaître comme cobelligérant se traduit par une volonté de laisser les alliés

---

en première ligne : « *la plupart des pays d'Europe sont maintenant producteur de sécurité plus que consommateur* ».

(2) Une inquiétude concernant les capacités futures des Européens à assurer leur défense

Les États-Unis ont besoin de partenaires européens forts, crédibles militairement, capables de prendre leurs responsabilités sur la scène internationale. Ils appellent ainsi de manière répétée à une **responsabilisation accrue des Européens**, dans une logique de **partage plus équitable du fardeau transatlantique**<sup>1</sup>. Dans cette perspective, ils sont très attentifs au maintien en Europe d'une capacité de défense et s'inquiètent de la baisse des budgets de défense des pays européens alors que les États-Unis sont eux-mêmes confrontés à des contraintes budgétaires qui les incitent à une plus grande sélectivité dans leurs engagements extérieurs. La responsabilisation des Européens doit notamment se concrétiser par un effort de défense accru (objectif de 2 % du PIB fixé par l'OTAN, que seuls cinq pays<sup>2</sup> atteignent aujourd'hui parmi les Alliés : États-Unis, Pologne, Grèce, Royaume-Uni, Estonie), mais surtout par une augmentation de la part réservée aux investissements avec un objectif de 20 % de budget.

Des engagements fermes des alliés sur leurs budgets de défense dans la perspective du prochain sommet de l'OTAN à Newport, les 4 et 5 septembre prochains sont attendus. Washington souhaite que chaque Allié inverse au moins la tendance actuelle de réduction des crédits de défense pour montrer sa détermination à prendre part aux efforts de l'Alliance, particulièrement dans le contexte de la crise ukrainienne. La volonté américaine de chercher à concrétiser le partage du fardeau pourrait également les amener à faire pression sur les Alliés en matière de défense anti-missile (voir infra p. 95)

(3) Des interrogations sur la dépendance et la résilience des Européens

De même, les États-Unis s'inquiètent-ils de la faible résilience sécuritaire, énergétique et économique des États européens vis-à-vis de la Russie. Cette situation ne leur permet pas de prendre des positions fermes et des sanctions efficaces. Au cours des entretiens, ont été évoqués aussi bien la très grande dépendance énergétique des pays de l'est de l'Union européenne, le niveau du commerce et des investissements de l'Allemagne, l'importance des capitaux russes pour la City de Londres et l'attachement de la France à la vente de 2 BPC à la Marine russe. La prudence devrait conduire les Européens à se rendre moins dépendants, la réduction de la dépendance énergétique leur apparaissant comme une priorité.

---

<sup>1</sup> La contribution des États-Unis au budget de l'OTAN est d'environ les 2/3.

<sup>2</sup> La France se trouvant à 1,9 %, et 30 % d'investissements en équipements majeurs.

Nos interlocuteurs ont également souligné la force du message européen aux yeux de la Russie, lorsque les pays membres de l'Union européenne arrivaient à s'entendre sur une position commune.

*b) Réduire la présence permanente des forces américaines au strict nécessaire*

La zone européenne (US EUCOM - Stuttgart)<sup>1</sup> couvre l'Europe, la Russie, l'Arctique, le Caucase, la Turquie et Israël, soit 51 états. Les forces américaines visent à défendre les intérêts américains, à garantir la sécurité des partenaires européens (partenariat transatlantique) et la stabilité du Proche-Orient. Elle compte 65 000 militaires répartis sur 13 pays<sup>2</sup>.

Un plan de restructuration est actuellement en œuvre. En 2015, 40 % des forces présentes en 2004 auront quitté l'Europe. Les unités restantes permettront de commander et soutenir les forces américaines en Europe ; disposer d'une plateforme de projection (bases aériennes et navales) et d'une capacité de réaction immédiate (aéronefs d'attaque, navires lance-missiles, brigades d'intervention), maintenir des forces dédiées à l'entraînement avec les partenaires ; mettre en œuvre le bouclier anti-missile (bâtiments d'interception, radars et base terrestre de lancement d'intercepteurs).

En Méditerranée, les forces américaines interviennent généralement au profit du commandement stratégique Europe et de manière ponctuelle au profit des commandements stratégiques AFRICOM et CENTCOM<sup>3</sup>. La capacité navale américaine dans la zone est structurée autour de la VI<sup>e</sup> flotte qui comprend 40 bâtiments, dont plusieurs sous-marins d'attaque.

*c) Conforter les relations entre l'Europe et les États-Unis à travers par la réaffirmation des engagements de défense*

(1) Le garantie de l'article 5 du Traité de l'OTAN

#### **Article 5 du Traité de l'Atlantique Nord<sup>4</sup>**

*Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle*

---

<sup>1</sup> Commandée par le général Breedlove, également Supreme Allied Commander Europe (SACEUR).

<sup>2</sup> Grande-Bretagne, Portugal, Espagne, Kosovo, Allemagne, Pologne, Italie, Roumanie, Bulgarie, Grèce, Turquie, Chypre et Israël.

<sup>3</sup> Ce fut le cas des bâtiments de guerre opérant en soutien des opérations offensives en Irak (2003) ou plus récemment en Libye (2012) et aujourd'hui le cas pour les navires de guerre déployés dans le cadre de la crise syrienne, de la destruction du stock d'armes chimiques ou des mesures préventives en Libye.

<sup>4</sup> [http://www.nato.int/cps/fr/natolive/official\\_texts\\_17120.htm](http://www.nato.int/cps/fr/natolive/official_texts_17120.htm)

*attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord.*

*Toute attaque armée de cette nature et toute mesure prise en conséquence seront immédiatement portées à la connaissance du Conseil de Sécurité. Ces mesures prendront fin quand le Conseil de Sécurité aura pris les mesures nécessaires pour rétablir et maintenir la paix et la sécurité internationales.*

La crise ukrainienne, (comme le « 11 septembre ») a été l'occasion de remettre en avant les dispositions de l'article 5 du Traité de l'OTAN, pour rappeler son caractère sacré aux alliés, notamment d'Europe de l'Est et pour signifier à la Russie les limites de son ingérence.

Dans un entretien donné au quotidien néerlandais *Volkskrant* à la veille d'une réunion du G7 sur l'Ukraine, le 24 mars, M. Obama réaffirme le soutien des États-Unis à l'OTAN, qui « *reste l'alliance la plus forte et la plus efficace de l'histoire de l'humanité* », et rappelle que l'article 5 du Traité de l'Atlantique nord comporte « *une obligation solennelle de se défendre l'un l'autre* ». « *Personne ne devrait s'interroger sur l'attachement des États-Unis à la sécurité de l'Europe* », met-il en garde. « *Nous ne faiblirons jamais dans notre défense collective.* »

Ce rappel a été conforté par la mise en place de **mesures de réassurance vis-à-vis des alliés orientaux**.

Outre leur contribution dans le cadre de l'OTAN (mise à disposition de six avions F-15 pour la police de l'air dans les États baltes, d'avions ravitailleurs), les États-Unis ont renforcé à titre bilatéral leurs déploiements terrestres (4 compagnies en Pologne et dans les trois États baltes, exercices d'infanterie de 150 parachutistes en Pologne) et maritimes (déploiement en Mer noire de 2 destroyers). Pour Philippe Errera, directeur chargé des affaires stratégiques du ministère de la défense, « *le renforcement de la présence américaine dans les exercices de l'OTAN est une nouveauté car, lors de l'exercice, Steadfast Jazz en 2013, où la France était premier contributeur hors Pologne avec 1 200 hommes, les Américains n'en ont fourni que 150, alors que c'était le premier exercice « article 5 » depuis dix ans* »<sup>1</sup>.

Les États-Unis souhaitent placer le volet terrestre des mesures de réassurance sous commandement de l'OTAN (et le renforcer par des contributions alliées). Il est, selon eux, préférable vis-à-vis de la Russie que le message de fermeté vienne de l'OTAN plutôt que des États-Unis uniquement. Par ailleurs, l'opinion publique américaine sera moins hostile à un engagement de l'OTAN qu'à des déploiements des seuls États-Unis. Ils insistent également sur le caractère non permanent et réversible du dispositif

<sup>1</sup> <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20140407/etr.html#toc7>

mis en place, et la nécessité de disposer d'une stratégie de sortie pour chacune des mesures.

(2) La défense anti-missile balistique (DAMB)<sup>1</sup>

Les États-Unis, pour des raisons stratégiques, mais aussi financières et industrielles, ont toujours souhaité impliquer autant que faire se peut leurs alliés dans les programmes phare d'équipements.

Pour permettre aux États-Unis de déployer leurs forces quelles que soient la nature et l'ampleur de la menace balistique régionale, la DAMB est devenue, depuis la publication du *Ballistic Missile Defense Review Report* en février 2010, un des piliers des alliances et partenariats développés dans leurs principales régions d'intérêt. Ils incitent leurs alliés à s'équiper de systèmes de défense anti-missile tout en leur offrant une première capacité de protection de leurs populations, assurant ainsi, de fait, la protection des forces militaires américaines déployées dans la zone (ou qui pourraient l'être) et permettant à la supériorité conventionnelle des États-Unis d'exprimer son potentiel.

En Europe, cette vision a donné naissance, lors du sommet de l'OTAN à Lisbonne, à l'*European Phased Adoptive Approach* (EPAA), ossature principale de la défense anti-missile des territoires et populations de l'OTAN, qui vise à mieux prendre en compte le développement de la menace balistique iranienne tout en mettant en place une capacité de défense avancée du territoire américain. Elle comporte le déploiement de radars d'alerte avancée au sol et de frégates AEGIS permettant l'interception de missiles de courte portée, le déploiement de ce système à terre en Roumanie, puis en Pologne avec des améliorations techniques permettant l'interception de missiles intermédiaires.

La Russie a, dès l'origine, considéré que ce déploiement menaçait la crédibilité de sa dissuasion nucléaire et portait atteinte à la stabilité stratégique, malgré les assurances apportées par les États-Unis et l'Alliance.

En mars 2013, les États-Unis ont renoncé à la dernière phase du déploiement. De ce fait, l'EPAA ne participe plus à la protection du territoire américain (sauf pour l'alerte avancée) ce qui aboutit à un découplage et accentue le débat sur le partage des coûts avec les Européens.

---

<sup>1</sup> *Défense anti-missiles balistiques. Si le premier rôle de la défense anti-missile est la défense du territoire contre les missiles balistiques intercontinentaux rustiques que pourraient développer certains États (Corée du Nord, Iran, notamment), elle est aussi conçue pour lutter contre les stratégies régionales de déni d'accès susceptible de gêner l'action militaire américaine. Voir « Les conditions d'un engagement de la France dans la défense anti-missile balistique de l'OTAN » - Rapport d'information de M. Josselin de Rohan au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées n° 99 (2010-2011) - 10 novembre 2010.*

### (3) La transformation de l'Alliance

La crise ukrainienne remet naturellement la question de la défense du territoire européen au cœur des préoccupations des États membres. Pour autant, les États-Unis considèrent que cela ne doit pas conduire à écarter d'autres questions de l'ordre du jour du prochain sommet de l'OTAN, qui se tiendra au Royaume-Uni les 4 et 5 septembre 2014 comme l'avenir de l'OTAN, l'Afghanistan, et le renforcement du lien transatlantique. La crise a mis en perspective la nécessité de poursuivre la transformation de l'Alliance. Les Américains ont lancé deux initiatives : développer le rôle de l'OTAN en matière de renforcement des capacités de défense des États tiers (en écho à la demande formulée par le Président Obama d'envisager une action de l'OTAN pour stabiliser la Libye) et offrir un statut privilégié aux partenaires les plus capables et les plus engagés dans la coopération avec l'OTAN.

#### *d) Renforcer les relations entre les États-Unis et l'Europe dans le domaine économique : le Partenariat transatlantique pour le commerce et l'investissement (PTCI)*

La relation transatlantique est féconde. Elle génère deux milliards de dollars de biens et services échangés par jour en moyenne. L'Union européenne et les États-Unis représentent ensemble 40 % du PIB mondial, 2/3 des échanges commerciaux, 70 % des marchés de capitaux et 2/3 des dépenses mondiales de recherche et développement. Les investissements croisés atteignent 3 300 milliards de dollars.

Les États-Unis et l'Union européenne ont, en juillet 2013, décidé de conduire un premier cycle de négociations pour un partenariat transatlantique pour le commerce et l'investissement (PTCI ou TTIP, *Transatlantic Trade and Investment Partnership*).

### (1) La dimension stratégique

Il s'agit de hisser la coopération économique transatlantique au même niveau d'intensité que la relation stratégique. En renforçant les liens transatlantiques, le PTCI est en phase avec le développement de la dimension économique des enjeux de sécurité.

Par l'importance des marchés et des économies concernées, il pourra préserver la capacité occidentale à établir les normes juridiques et techniques des échanges internationaux, et éviter que les pays émergents (la Chine) ne parviennent à imposer leurs propres règles par exemple en matière de propriété intellectuelle ou d'entreprises d'État. À Bruxelles et à Washington, il est mis en avant que la négociation de ces partenariats est un substitut à un accord global pour lequel l'OMC a échoué.

---

Comme le note Michel Foucher<sup>1</sup>, « *l'objectif stratégique est de consolider la place centrale de l'aire transatlantique dans les échanges commerciaux mondiaux pour maintenir son influence sur la géopolitique mondiale. États-Unis et Union européenne auraient ainsi des leviers de dialogue avec les grands pays émergents (Chine en tête) en matière de définition de normes et de standards communs, tout en présentant un front uni. Encore convient-il d'aboutir à un résultat équilibré et non à un alignement européen sur les pratiques américaines (normes comptables et bancaires par exemple).* »

Le PTCI est également considéré comme une étape essentielle de la stratégie américaine de conclusion d'accords économiques bilatéraux ou régionaux, évoquée par le Président Obama dans son discours sur l'état de l'Union en février 2013. Le Sommet UE-États-Unis du 26 mars 2014 a été l'occasion de réaffirmer l'engagement des États-Unis à poursuivre les négociations du PTCI, qui constituera un accord de libre-échange inédit par l'ampleur et la nature des champs qu'il couvre, même si la priorité est sans doute le Partenariat Trans-Pacifique (TPP), négocié en parallèle (voir supra p. 71).

Ce faisant, la négociation de ce Partenariat n'occupe qu'une place réduite dans le débat américain, en-dehors des milieux spécialisés et des parties prenantes directement impliquées, même si un regain d'intérêt pour le sujet peut être relevé en raison des développements en Ukraine qui soulèvent la question des exportations de gaz naturel liquéfié (GNL) américaines vers l'Europe et renforcent les appels en faveur d'un « bloc économique transatlantique » afin de renforcer la résilience sécuritaire, énergétique et économique de toute l'Europe.

## (2) Les bénéfices économiques

L'Union européenne pourrait bénéficier de retombées économiques à hauteur de **119 milliards de dollars par an, et les États-Unis de 95 milliards** (soit 0,05 % de croissance par an)<sup>2</sup>. Le marché commun créé serait de 800 millions de consommateurs. L'administration, les think-tanks, les médias et les commentateurs mettent l'accent sur les bénéfices du PTCI en matière de croissance et d'emplois. Depuis 2009, le secteur de l'export a permis de créer sur le sol américain 1,6 millions d'emplois et il en soutient au total 11,3 millions. Ces emplois sont en moyenne mieux rémunérés de 13 à 18 % par rapport aux emplois non liés au commerce international<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Michel Foucher « L'Union européenne dans le monde : influence, défis et perspectives » *Futuribles* n° 400, mai-juin 2014.

<sup>2</sup> Selon une étude du Centre for Economic Policy Research (CEPR) de Londres.

<sup>3</sup> Selon une étude (Atlantic Council, Bertelsmann Foundation et Ambassade britannique à Washington) de mars 2014, la signature d'un accord transatlantique permettrait d'améliorer les exportations américaines de façon significative dans plus de quatorze secteurs.

<https://www.gov.uk/government/publications/ttip-and-the-fifty-states-jobs-and-growth-from-coast-to-coast>

L'accent est également mis sur la contribution des PME aux exportations<sup>1</sup> et le secteur des services est aussi mis en avant<sup>2</sup>. C'est une caractéristique de la relance actuelle de l'économie américaine, la première depuis les années 60 que d'être fondée sur la compétitivité et l'offre (et non plus sur la dette et la demande) et qui est, de ce fait, plus tributaire des exportations.

**Le PTCI est un outil réclamé de longue date par les entreprises opérant des deux côtés de l'Atlantique mais il est controversé.**

Ces entreprises réclament **l'assouplissement des mesures dites de contenu local dans le cadre des marchés publics** (mesures « *Buy American* »).

Les États-Unis sont loin de n'avoir que des intérêts offensifs. Que ce soit dans le domaine des services (de transport en particulier), de l'agriculture ou des marchés publics (mesures *Buy American* qui sont d'ailleurs incompatibles avec le futur traité selon le négociateur européen, le commissaire Karel de Gucht), les intérêts offensifs européens viendront se heurter aux politiques américaines les plus protectionnistes.

D'autre part, les objectifs en matière de **convergence réglementaire** et de **marchés publics**, qui nécessiteront à la fois l'implication des régulateurs américains et des États fédérés, représentent un défi tant en termes d'organisation administrative (indépendance des régulateurs) que de séparation constitutionnelle des pouvoirs entre le niveau fédéral et l'échelon fédéré. Les Américains expliquent toutefois ne pas avoir la main sur l'échelon subfédéral, l'essentiel des compétences marchés publics appartenant aux États.

Le **secteur agricole** devrait également s'ouvrir sous l'effet d'une telle association, la partie américaine a réitéré son intention de discuter des sujets touchant aux préférences collectives européennes. La convergence des normes SPS<sup>3</sup> présente un enjeu économique majeur pour les agriculteurs américains, en ouvrant la perspective d'une hausse des exportations de produits agricoles vers l'Europe. La négociation s'annonce difficile sur les **indications géographiques (IG)**. Les États-Unis considérant que la protection des IG est déjà assurée, en droit américain, par les marques de certification, s'opposent, sous la pression du Sénat, à la demande européenne de renforcement de la protection des IG.

<sup>1</sup> En février 2014, dans son discours sur l'État de l'Union, le Président Obama a rappelé que 98 % des exportateurs américains étaient des PME. Plus de 95 000 PME américaines exportent vers l'Union européenne, pour un flux de 76 milliards de dollars en 2011. La US International Trade Commission (USITC) insiste à cet égard sur l'obstacle au commerce que constituent les réglementations européennes pour les PME américaines, affectées de façon disproportionnée par rapport aux grands groupes, mieux à même de s'adapter.

<sup>2</sup> Les États-Unis enregistrent chaque année un surplus record vis-à-vis de l'Europe dans ce domaine (67 milliards de dollars en 2012).

<sup>3</sup> SPS : réglementations sanitaires concernant les produits agricoles.

Un des points d'attaque les plus récurrents contre un tel traité est celui de la souveraineté des États. Ses détracteurs expliquent qu'il permettra à un investisseur de dénoncer la réticence des États à appliquer les mesures de libéralisation du texte ; c'est l'*Investor-State Dispute Settlement*. Le **mécanisme d'ISDS** est considéré comme un élément non-négociable aux yeux des négociateurs américains. Il constituerait en un mécanisme d'arbitrage permettant de donner suite aux différends entre un investisseur et un État, si l'un considère que la partie opposée ne remplit pas ses obligations. Dans ce cadre, de nombreux acteurs, majoritairement de la société civile et des deux côtés de l'Atlantique, dénoncent le fait qu'un acteur privé puisse remettre en cause les prérogatives des États. Toutefois, les négociateurs indiquent que les craintes sur l'ISDS sont largement infondées dans la mesure où le modèle de BIT (*Bilateral Investment Treaty*) mis au point par les États-Unis en 2012 offre des garanties suffisantes pour préserver les prérogatives de la puissance publique.

Le traité vise à la **libre circulation des données**, un domaine sur lequel l'UE est particulièrement en pointe. Les **entreprises américaines du secteur numérique** font pression pour ne pas remettre en cause les négociations sur la libre circulation des flux de données (intérêt offensif majeur pour les États-Unis) et s'inquiètent des demandes européennes de renforcement du contrôle de l'échange des informations et de la protection des données personnelles.

Par ailleurs, le renforcement de la **protection de la propriété intellectuelle** et plus spécifiquement des « secrets d'affaires » (*trade secrets*) constitue également un axe de travail prioritaire dans la mesure où les entreprises américaines et européennes sont à la pointe de l'innovation. Le PTCI devrait donc tenter de préserver cet avantage comparatif dans la compétition vis-à-vis des émergents, et notamment de l'Asie.

Mise en avant par les compagnies opérant sur les deux marchés, la **convergence réglementaire** est également recherchée par le traité. Si l'alignement est impossible, la convergence réglementaire est un objectif qui peut être pris en charge dans les domaines concernés par les technologies nouvelles.

La crise ukrainienne a attiré l'attention sur le **sujet de l'énergie**, qui constitue un intérêt défensif américain. Les États-Unis souhaitent que les discussions sur ce sujet ne soient pas focalisées sur les énergies fossiles et incluent les énergies renouvelables et le nucléaire.

Sous la pression de la France qui souhaitait défendre son « exception culturelle », l'audiovisuel et la culture ont été exclus des pourparlers.

(3) Les négociations demeurent compliquées

(a) Du côté américain

Un projet de loi donnant mandat à l'Agence fédérale en charge du commerce (USTR), dépendant du Président, **pour mener à bien des négociations commerciales (Trade Promotion Authority)** jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2018 (extension possible jusqu'en 2021), a été déposé conjointement au Sénat et à la Chambre des représentants le 9 janvier 2014. L'exécutif

souhaite en effet utiliser la procédure dite « *fast track* » auprès du Congrès, qui lui permettrait de bénéficier d'un mandat de négociation clair, puis de soumettre l'accord à ratification dans son intégralité, et non sur la base d'un vote article par article, et sans possibilité d'amendements. La TPA n'est pas une obligation pour la conduite des négociations, mais elle apporte une sécurité quant à l'absence de réouverture du texte par le Congrès et à l'aboutissement de la procédure de ratification dans un délai de 60 jours.

Ces discussions sont en passe de se muer en enjeu de politique intérieure. Un vote du **projet de loi** paraît improbable avant les élections de mi-mandat en novembre 2014 et très incertain après celles-ci. Si le texte paraît globalement acceptable aux Républicains, qui souhaitent néanmoins une implication forte de l'administration, il continue de soulever l'opposition du camp démocrate<sup>1</sup> auquel s'associent certains membres du *Tea Party*<sup>2</sup>. La base démocrate est plutôt opposée à ce genre d'accords<sup>3</sup>, qui sonnent comme une remise en cause des acquis sociaux et une menace pour le travailleur américain. Pour que la procédure aboutisse, M. Obama devra compter sur un apport conséquent de voix républicaines. Certains élus démocrates craignent que la « *lame duck session*<sup>4</sup> » ne fournisse une période appropriée à son adoption. Certains observateurs estiment qu'une majorité républicaine au Sénat à l'issue des *midterms*, la faciliterait.

---

<sup>1</sup> La Sénatrice Elizabeth Warren (D-MA), appartenant à l'aile gauche du parti démocrate, a ainsi indiqué son intention de rendre le projet de loi proposé par le Représentant Camp et le Sénateur Baucus (Camp-Baucus Bill) « toxique », précisant que son organisation, l'association StopFastTrack.com ne soutiendrait aucun membre du Congrès qui déclarerait son intention de voter pour le projet de loi. La volonté de nombreux démocrates d'adosser à la TPA le renouvellement du Trade Adjustment Act (mécanisme de compensation aux effets de la mondialisation) s'inscrit dans cette même logique d'opposition, même si les débats l'entourant n'auront pas d'impact sur le contenu des négociations commerciales en cours. Le nouveau Président de la Commission des finances du Sénat, le Sénateur Wyden (D-OR), a, pour sa part, annoncé vouloir proposer un projet de TPA revu et corrigé.

<sup>2</sup> Tant sur le fond (clause sur la manipulation des monnaies jusque-là peu prescriptive) que sur la forme (modalités de consultation du Congrès jugées insuffisantes).

<sup>3</sup> Les difficultés au Congrès entourant la TPA, demandée à la fois pour le TPP et le PTCI, s'expliquent en partie par la crainte de nombreux élus d'un nivellement par le bas des normes environnementales et sociales dans le TPP, plus que par les appréhensions envers le PTCI. Le Partenariat Transatlantique est perçu plus positivement par les leaders politiques des deux bords, même si un certain nombre parmi eux sont largement circonspects sur ses chances d'aboutir, notamment au regard des échecs passés pour un rapprochement transatlantique. Les craintes traditionnelles des syndicats américains vis-à-vis des accords de libre-échange, compte tenu notamment de leur impact jugé négatif en termes d'emploi et de délocalisations, sont quelque peu mises en sourdine dans le cas d'espèce, dès lors que les standards sociaux et environnementaux des Européens sont considérés comme étant globalement supérieurs à ceux des États-Unis.

<sup>4</sup> Littéralement session des « canards boiteux ». Ce « statut » tient principalement au fait que la passation de pouvoir a lieu de façon effective un certain temps après l'élection et qu'en conséquence les élus battus ne s'étant pas représentés continuent à occuper leurs postes durant cette période. Ces élus se trouvant dans une situation où ils n'ont plus à subir les conséquences politiques de leurs actions et jouissant donc d'une certaine liberté, peuvent prendre des décisions controversées ou impopulaires.

Le PTCI pourrait constituer l'un des marqueurs du second mandat du Président Obama. L'administration américaine ne cache pas le poids qu'elle y accorde et vise une conclusion de l'accord avant 2016 au plus tard.

(b) Du côté européen

La Commission est l'interlocuteur unique des négociations pour l'UE. Elle a reçu un mandat de négociation du Conseil européen. Dans les faits, les négociations, comme toutes les autres, sont censées rester confidentielles jusqu'à ce que la Commission parvienne à un accord avec son partenaire américain. Elle proposera cet accord au Parlement et au Conseil qui l'adopteront ou non selon le processus de « codécision ». Une large frange des organisations politiques en Europe s'émeut du « mystère » entourant les négociations, lequel alimente le scepticisme. Or, le mandat du Conseil européen à la Commission pour la négociation a depuis longtemps fuité dans la presse et sur Internet, et est d'ailleurs toujours disponible. Pour faire preuve de transparence, le négociateur européen, le Commissaire Karel de Gucht est favorable à ce que la Commission diffuse officiellement ce mandat.

Dans l'esprit des opinions, le traité transatlantique entraînerait un nivellement par le bas des exigences de qualité des produits échangés. Le degré de protection du consommateur par les normes européennes serait mis en danger par des normes plus laxistes aux États-Unis, ce qui est souligné par des exemples emblématiques comme les techniques de désinfection de la viande. Or, les négociateurs récusent l'argument et parlent d'interopérabilité des normes, plutôt que d'harmonisation. Les négociations, notamment en Europe, sont dénoncées pour leur « patine ultralibérale ». Au cœur des incriminations figure le mécanisme de *Investor-State Dispute Settlement* (ISDS).

**D. UNE MOINDRE PRÉSENCE EN AMÉRIQUE LATINE : DE  
L'INTERVENTIONNISME INTENSE À L'INFLUENCE**

« *The era of the Monroe Doctrine is over* »

John Kerry, 18 novembre 2013<sup>1</sup>

L'Amérique latine, qui depuis le XIX<sup>e</sup> siècle et la « doctrine Monroe », et plus encore durant la guerre froide, était considérée comme l'arrière-cour des États-Unis et le champ de son influence pour le meilleur et pour le pire, ne semble plus être une priorité de la politique étrangère des États-Unis. Cette relative indifférence a favorisé l'émergence de deux puissances régionales, le Brésil et le Venezuela, toutes deux prêtes à assumer un rôle de

---

<sup>1</sup> *John Kerry Secretary of State "Remarks on U.S. Policy in the Western Hemisphere"*  
Organization of American States Washington, DC November 18, 2013  
<http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/11/217680.htm>

leadership au sein de l'échiquier régional et a permis à des puissances extérieures (Russie, Chine, Iran) d'être plus présentes.

### **1. Un investissement modeste qui tient compte des interactions fortes avec la politique intérieure américaine**

Le Président Obama a souhaité la mise en place d'un nouveau partenariat fondé sur le respect mutuel. La détente des relations américano-cubaines, la lutte contre le narcotrafic, la diminution de l'insécurité, le renforcement des échanges commerciaux et la signature d'un partenariat énergétique représentent les grandes lignes de force de sa politique étrangère.

Cette position a été explicitée par le secrétaire d'État John Kerry dans un discours prononcé le 18 novembre 2013 devant l'Organisation des États Américains (OEA) qui affirme le principe de la non-intervention des États-Unis dans les affaires intérieures des pays d'Amérique Latine - « *The era of the Monroe Doctrine is over* » - et développe essentiellement des thèmes concernant la démocratie et les droits de l'homme, la prospérité et les échanges économiques, les questions environnementales (climat). Elle s'explique par :

- la position commerciale stratégique de l'Amérique latine comme importateur des produits « étatsuniens ». Le Partenariat Trans-Pacifique, en cours de négociation (voir supra p. 71), pourrait directement impacter la balance commerciale du Chili, du Pérou, de la Colombie et du Mexique. L'Amérique latine est un marché prometteur. De nouvelles relations commerciales permettraient le renouveau du dialogue diplomatique dans les forums internationaux ;

- l'acceptation par le Président Obama de s'inscrire dans une logique de coopération avec l'Amérique latine pour régler des problèmes aussi cruciaux que la sécurité énergétique, les impacts de la pollution, la délinquance et le narcotrafic<sup>1</sup> ;

- la consolidation d'un discours commun aux deux régions en faveur des droits de l'Homme ;

- et le développement de la coopération et des échanges universitaires avec la promesse du Président Obama d'élever à 100 000 le nombre d'étudiants latino-américains aux États-Unis, et conjointement, le nombre d'universitaires nord-américains en Amérique Latine à l'horizon 2020.

---

<sup>1</sup> Au cours du dernier sommet des Amériques de Carthagène (2012), les présidents du Mexique, de la Colombie, du Guatemala, de l'Uruguay ont demandé à Washington d'établir les bases d'une discussion sérieuse sur le thème de la légalisation de certaines drogues tout en développant des programmes de prévention, d'éducation, de réhabilitation. Et de substitution à la culture de la feuille de coca.

On notera également une certaine détente vis-à-vis de Cuba : facilités octroyées aux immigrés cubains pour voyager vers l'île et acceptation que La Havane réintègre l'Assemblée générale de l'Organisation des États américains moyennant l'approbation de sa charte démocratique.

Enfin la politique en direction de l'Amérique latine est marquée par son lien étroit avec la politique intérieure des États-Unis : la présence massive de « Latinos » aux États-Unis, leur poids électoral – cette population a massivement voté en faveur du candidat Obama (71 % contre 27 % pour le candidat républicain) et leurs préoccupations qui concernent la politique d'immigration, mais aussi l'éducation bilingue, l'envoi d'argent, l'homologation des permis de conduire, la lutte contre le trafic de drogue, d'armes ou d'êtres humains.

Dans son discours d'investiture, le Président élu a demandé le soutien de la population, afin de légaliser l'existence de quelque 11 millions de sans-papiers vivant et travaillant sur le territoire dont la vaste majorité est originaire d'Amérique latine<sup>1</sup>. La régularisation d'un secteur très actif et influent politiquement aurait pour effet de diminuer le travail illégal, d'améliorer les conditions de vie des hispaniques, et surtout d'augmenter le flux annuel des « *Remesas* » (envoi d'argent aux familles des pays d'origine), qui se chiffre en milliards de dollars. La réforme aurait des conséquences immédiates sur les économies du Mexique, de la Colombie, de l'Amérique Centrale et des Caraïbes. Le Président s'est engagé à ne pas approuver de projet de loi qui n'inclurait pas une démarche menant à la régularisation des papiers de ces immigrants. Le Parti républicain réclame de son côté plus de sécurité à la frontière, M. Obama a rappelé que la loi sur l'immigration serait le fruit d'un compromis. Les divisions au Congrès n'ont pas permis d'aboutir sur ce dossier jusqu'à maintenant.

## 2. Une politique critiquée pour son manque d'ambition

Le Président Obama n'est pas parvenu à transformer ses déclarations en actes concrets. L'administration démocrate n'a proposé aucun plan régional d'envergure. Ilan Berman (*American Foreign Policy Council*) qualifie la dette politique de « minimaliste ». Certains comme Otto Reich estiment que le Président a adressé des signaux confus aux pays de la région. D'autres estiment simplement que le déclin de l'influence résulte de l'émergence économique de puissances régionales plus présentes sur la scène diplomatique. Dès lors, elle essuie régulièrement les critiques du Congrès qui dénonce l'absence d'une vision claire et cohérente et le déclin de l'influence américaine dans la région.

<sup>1</sup> 6 millions proviennent du Mexique.

### 3. Une politique qui ouvrirait la porte à une influence grandissante d'acteurs extra-hémisphériques

La proclamation par M. John Kerry de la fin de l'ère Monroe est considérée par certains comme un dangereux signal signifiant aux puissances rivales que les États-Unis n'avaient pas l'intention de contester leur influence grandissante.

La Russie profiterait ainsi du retrait américain pour renforcer sa présence militaire dans la région pourtant éloignée de ses intérêts stratégiques en annonçant son intention d'ouvrir de nouvelles bases militaires à Cuba, au Venezuela et au Nicaragua.

L'Iran renforcerait sa présence diplomatique confortée par les liens établis entre M. Ahmadinejad et Hugo Chavez avec comme objectif la recherche d'un soutien des États latino-américains sur le dossier nucléaire et l'exploitation des ressources naturelles.

La Chine aurait conforté de façon importante son implantation économique.

Pour autant, les perspectives d'un réengagement restent incertaines et contradictoires. Certains comme Michael Schifter (*Inter-American Dialogue*) l'envisagent à travers une activité plus soutenue au sein des organisations régionales et à travers l'établissement d'une coopération bilatérale avec des acteurs-clés comme le Brésil ou le Mexique, d'autres, s'appuyant sur des signes d'évolution du régime cubain, espèrent un premier pas vers la normalisation des relations, d'autres enfin prônent une politique de fermeté à l'égard des régimes hostiles à base de sanctions ciblées et de suppression de l'assistance économique et la promotion volontariste de la charte démocratique interaméricaine.

#### E. UN REGAIN D'INTÉRÊT NAISSANT POUR L'AFRIQUE

Terrain d'affrontement indirect entre les deux blocs après les décolonisations, lieu d'expériences traumatisantes comme à Mogadiscio en octobre 1993, l'Afrique subsaharienne n'a jamais été placée en tête de liste des priorités stratégiques américaines<sup>1</sup>. Si l'accouchement tardif d'une *nouvelle stratégie pour l'Afrique* en fin de premier mandat du Président Obama le confirme, on observe depuis un an et demi un regain d'intérêt des États-Unis sur les principaux foyers de crise africains. Cependant, la réticence du Président Obama à s'investir sur des dossiers insolubles, porteurs de risques et sans potentiel économique immédiat, conduit

---

<sup>1</sup> En 1995, un document stratégique officiel du Pentagone déclare que les intérêts stratégiques américains en Afrique sont inexistantes.

l'administration à poser deux limites, desquelles pourrait émerger un nouveau modèle d'engagement américain en Afrique : la sécurité de l'Afrique incombe d'abord aux Africains, tandis que les États-Unis privilégient une empreinte sécuritaire minimaliste (actions d'appui ou indirectes).

### 1. L'Afrique ne compte pas parmi les priorités

La montée en puissance d'autres pays en Afrique (Chine au premier chef) constitue aussi un bon indicateur de la faible attention américaine portée au continent. Ce désintérêt se traduit sur le plan stratégique, le continent africain étant relégué en 4<sup>e</sup> position (entre l'Europe et l'Amérique latine) de la *nouvelle stratégie américaine de défense*, présentée le 5 janvier 2012.

Dans le « *New Strategic Guidance for the Department of Defense* » de janvier 2012, il est indiqué que : « *Construire des partenariats dans les autres parties du monde est aussi important pour partager les coûts et les responsabilités du leadership global, y compris en Afrique et en Amérique latine. Lorsque cela s'avèrera possible, nous développerons les approches innovantes, bon marché et avec une faible empreinte pour atteindre nos objectifs de sécurité, à partir d'exercices communs, de présence en rotation et de conseils.* »

Le dispositif américain de défense en Afrique (cf. infra p. 111) relativise, du reste, le poids du continent dans le dispositif global actuel (65 000 hommes en Europe) ou futur (60 % de la flotte dans le Pacifique d'ici 2020).

Il en résulte deux lignes rouges pour l'administration, inextricablement liées :

- la sécurité de l'Afrique est d'abord une affaire africaine, avec un impératif de responsabilisation des Africains ;

- les États-Unis ne souhaitent pas d'empreinte au sol en Afrique, ou minimale (doctrine dite du « *light footprint on the ground* ») privilégiant les actions d'appui ou indirectes.

Ce cadre explique la réticence pour les interventions directes en Afrique, en général, et sous mandat des Nations unies en particulier (bien que les existantes – MINUSS<sup>1</sup>, MONUSCO<sup>2</sup> – aient été récemment renforcées), accentuée par les réserves du Congrès pour raison budgétaire<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> MINUSS : Mission des Nations unies au Soudan du Sud.

<sup>2</sup> MONUSCO : mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation de la République démocratique du Congo.

<sup>3</sup> Toute nouvelle OMP risque de mener les États-Unis à des arriérés de paiement à l'égard du système des Nations unies.

---

Une deuxième conséquence est l'implication de la société civile américaine qui tente de mobiliser le *black caucus* ou les élus du Congrès<sup>1</sup>.

## 2. Mais suscite un regain d'intérêt récent

La tournée africaine du Président Obama en juin et juillet 2013 avait une visée essentiellement économique et l'a mené au Sénégal, en Afrique du Sud et en Tanzanie.

Mais c'est surtout le volet sécuritaire qui occupe désormais l'attention, en raison des multiples crises qui s'y développent : Mali, République centrafricaine (RCA), Soudans, Grands Lacs, Corne de l'Afrique, Nigéria. Cette instabilité croissante rend une implication américaine indispensable, bien que subie.

Ce regain d'intérêt est perceptible au sein de l'administration (nomination d'envoyés spéciaux<sup>2</sup> ; communiqués au plus haut niveau sur les différentes crises ; déplacement récent de Mme Samantha Power en RCA, au Mali, au Burundi et première tournée africaine de M. John Kerry début mai<sup>3</sup>, mais aussi dans les médias américains ou parmi les élus<sup>4</sup>.

Ce cadre ainsi posé permet de saisir le positionnement des États-Unis à l'égard des opérations en cours en Afrique et de la coopération franco-américaine, lequel pourrait constituer les prémices d'une nouvelle forme d'engagement des États-Unis en Afrique. Ce modèle s'inscrit dans la logique de partage du fardeau sécuritaire et d'un appel à une plus grande responsabilité des alliés. Alors que l'appui à l'opération Serval a initialement fait l'objet de nombreuses tergiversations, l'administration a depuis

---

<sup>1</sup> Enough project, Invisible Children, Save Darfur Coalition, Eastern Congo Initiative créée par l'acteur Ben Affleck. Mention sur la régulation des minerais de la République du Congo (RDC) dans la loi Dodd-Frank en 2009, vote du Lord Resistance Army (LRA) Disarmament and Northern Uganda Recovery Act en 2010 et envoi de conseillers auprès des forces africaines pour traquer le chef de la LRA, auditions du Congrès sur la République Centrafricaine (RCA) et le Soudan du Sud. La forte mobilisation sur les médias et réseaux sociaux (campagne #bringbackourgirls) a aussi joué en faveur d'une implication accrue de l'administration pour aider les autorités nigérianes dans leur combat contre Boko Haram.

<sup>2</sup> Russell Feingold, pour la région des Grands Lacs, ou Donald Booth pour les Soudans, qui effectuent de nombreuses navettes dans la région.

<sup>3</sup> Lors de sa tournée, il s'est rendu en Éthiopie, au Soudan du Sud, en RDC et en Angola.

<sup>4</sup> Plus ou moins critiques, leurs messages ont une même finalité : accroître la pression sur le Président Obama afin que les États-Unis prennent toute leur part dans la résolution de ces crises, y compris d'ailleurs dans les limites fixées par l'administration. En référence au Soudan du Sud, le président de la commission des Affaires étrangères à la Chambre, Ed Royce, résume bien l'importance de l'enjeu : « La réputation américaine en Afrique est en jeu (...). En cas d'échec, notre capacité à influencer sur les événements du continent (...) diminuera aussi certainement ». Au Nigéria, si l'administration a décidé l'envoi d'une équipe de conseillers et le déploiement de drones et d'avions de surveillance pour tenter de localiser les 200 lycéennes. Elle négocie un accord de partage de renseignement avec le Nigéria, certaines voix (Sénateur McCain) ont même plaidé pour l'envoi direct de troupes d'élites américaines.

largement salué le leadership de la France dans les opérations en cours (ainsi que l'envoi de missions européennes au titre de la politique de sécurité et de défense commune - PSDC - au Mali et en RCA), bien que la chaîne décisionnelle américaine demeure lente. Surtout, la coopération au niveau opérationnel est étroite et Washington apporte un appui essentiel à nos troupes (transport aérien stratégique et tactique, ravitaillement en vol ou renseignement - ISR<sup>1</sup> et forces spéciales) mais aussi aux pays africains contributeurs de troupes (principalement dans les domaines du transport, de l'équipement, de la formation ou de la planification). Au total, les États-Unis sont l'un des contributeurs les plus importants des opérations en cours.

### **3. La nouvelle stratégie américaine en Afrique s'articule autour de quatre axes**

La nouvelle stratégie américaine en Afrique, officialisée en juin 2012, s'articule autour de quatre axes :

En écho à l'adresse du Président Obama en 2009 à Accra, il s'agit de renforcer les institutions démocratiques ; d'encourager la croissance, le commerce et l'investissement ; de maintenir la paix et la sécurité ; et promouvoir les opportunités et le développement.

Les États-Unis souhaitent recentrer leurs actions sur d'autres aspects que le volet sécuritaire, notamment par l'instauration d'un partenariat autour de la gouvernance et du développement. L'administration cherche à mettre en avant les « bons élèves »<sup>2</sup> et leurs acquis démocratiques et formule des critiques à l'endroit de pays aussi proches que le Rwanda (soutien à la rébellion M23 en République démocratique du Congo - RDC), l'Ouganda ou le Nigéria (lois sur la pénalisation des homosexuels) ou adoptent des sanctions lorsque le processus démocratique est en péril (Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Soudan). Toutefois, cette stratégie devrait être réactualisée au vu des événements récents qui ont eu cours en Afrique (par exemple : réflexion sur l'instauration d'un dialogue stratégique au Sahel alliant questions de sécurité et de développement) ou de la dernière tournée présidentielle qui a d'abord mis en avant l'Afrique émergente avant l'Afrique exemplaire. Pour autant, l'administration insiste toujours sur l'importance de la tenue d'élections libres et de la réconciliation nationale comme facteurs de reconstruction des pays en crise mais aussi au regard des conditions limitatives de l'aide américaine (reprise graduelle de l'aide au Mali).

---

<sup>1</sup> « Intelligence, surveillance, reconnaissance ».

<sup>2</sup> Déplacement présidentiel au Ghana puis déplacements de Mme Clinton au Sénégal, au Togo, au Bénin, au Nigeria, au Cap Vert.

Les intérêts américains demeurent centrés sur les partenariats économiques. Les intérêts américains sont du reste importants dans le domaine énergétique (Nigéria, Angola respectivement 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> exportateurs de pétrole des États-Unis avant 2013), même si la nouvelle donne énergétique aux États-Unis change l'équation. La présence américaine dans les industries extractives en Afrique place la sécurisation des partenariats économiques au cœur des intérêts américains dans la région. Les États-Unis ont d'ailleurs déposé en décembre leur candidature pour rejoindre l'*Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE)*. Plus généralement, la montée en puissance du continent, de plus en plus convoité, explique l'intérêt américain d'y poursuivre les investissements<sup>1</sup> (cf. programme d'attractivité des jeunes entrepreneurs africains).

En réalité, les intérêts américains s'accroissent sur les enjeux sécuritaires. Outre la gestion des conflits, la lutte contre les menaces transnationales (terrorisme, drogues<sup>2</sup> en Afrique de l'Ouest, piraterie dans les Golfs d'Aden et de Guinée, prolifération nucléaire à partir des stocks d'uranium africain en RDC) constitue un impératif. La menace terroriste<sup>3</sup>, dont l'Afrique est devenue un terreau fécond (Sahel, Afrique du Nord, Nigéria, Somalie-Kenya) en raison de la pauvreté et de la corruption, a été notoirement réévaluée dans la stratégie américaine.

#### **4. Le dispositif américain en Afrique s'appuie sur quatre leviers principaux, en cours de redéfinition**

##### *a) Sur le plan économique*

La politique commerciale des États-Unis depuis 2000 s'articule autour de l'*African Growth and Opportunity Act (AGOA)*. Alors que ces préférences commerciales<sup>4</sup> arrivent à échéance en septembre 2015, une réflexion est en cours au sein de l'administration, qui ne s'est pas encore prononcée officiellement sur leur maintien au regard des critiques du Congrès. Ce dispositif a certes permis d'accroître de 10 % les importations américaines en provenance des pays éligibles mais 79 % des échanges sont effectués avec quelques pays (Afrique du Sud, Nigéria, Angola). Si les exportations non pétrolières vers les États-Unis ont quadruplé depuis une

---

<sup>1</sup> Premier investisseur étranger entre 2002 et 2011 avec un stock d'IDE de 37 milliards de dollars mais 1 % des IDE américains dans le monde.

<sup>2</sup> La West Africa Cooperative Security Initiative, dotée de 60 millions de dollars vise à lutter contre le crime organisé et le trafic de drogues en Afrique de l'Ouest.

<sup>3</sup> Avec les deux attentats simultanés contre les ambassades américaines au Kenya et en Tanzanie en 1998, suivis des frappes décidées par le président Clinton contre le Soudan, sanctuaire provisoire d'Oussama Ben Laden et d'Al-Qaïda, puis les attentats du 11 septembre 2001, l'Afrique devient l'un des fronts de la « guerre globale contre la terreur » dans la stratégie nationale de sécurité publiée par l'administration Bush, elle passe même en « priorité haute » en 2006.

<sup>4</sup> Dix pays de l'Afrique sub-saharienne n'y participent pas.

décennie, la diversification reste faible (86 % d'exportations d'énergie). L'intégration économique régionale des pays bénéficiaires est en outre toujours à la peine. L'initiative « *Trade Africa* »<sup>1</sup>, lancée en juillet pour accroître les échanges et inciter à l'intégration de la Communauté de l'Afrique de l'Est, s'inscrit dans cette réflexion.

*b) L'aide au développement*

L'aide américaine totale en Afrique s'élève en 2013 à 39,4 milliards de dollars (contre 9 en 2012, la hausse résultant de l'aide débloquée au Mali ou à la RCA). Substantielle en volume (30 % des 26 milliards de dollars de l'aide publique au développement américaine), l'aide au développement se décline quant à elle au travers de l'USAID ou du fond de développement MCA<sup>2</sup> et cible :

- la lutte contre le SIDA, le paludisme, la tuberculose, la polio (poursuite de l'initiative *PEPFAR*<sup>3</sup> dotée de 52 milliards de dollars depuis 2003, prorogée pour 5 ans par le Sénat) et le soutien à la santé publique (*Global Health Initiative*<sup>4</sup>, 7,85 millions de dollars en 2013) ;

- le développement économique (*Millenium Challenge Corporation*<sup>5</sup> ; *Partnership for growth*<sup>6</sup> dont bénéficient la Tanzanie et le Ghana) et des infrastructures (plan d'aide à l'électrification de l'Afrique *Power Africa*<sup>7</sup>, lancé en juillet, doté de 15 milliards de dollars, et adopté par la Chambre de représentants le 8 mai) ;

- la sécurité alimentaire (*Feed the future*<sup>8</sup> d'un montant de 1 milliard de dollars en 2013) ;

- la lutte contre le changement climatique en Afrique, marque de fabrique de l'administration Obama avec la *Global climate change initiative*<sup>9</sup> (469,5 millions de dollars en 2013).

*c) Sur le plan diplomatique*

En conformité avec la volonté d'une présence active mais discrète (« *leading from the side* »), les États-Unis accordent une place importante à quelques États pivots. Si les relations avec l'Afrique du Sud se sont améliorées sous l'ère Obama (visites en juillet et en décembre 2013), il

---

<sup>1</sup> <http://www.usaid.gov/tradeafrica>

<sup>2</sup> MCA : Millenium Challenge Account, fonds destinés à accélérer la croissance afin de réduire la pauvreté (lié au Millenium Challenge Corporation).

<sup>3</sup> <http://www.pepfar.gov/>

<sup>4</sup> <http://www.globalhealth.gov/global-programs-and-initiatives/global-health-initiative/>

<sup>5</sup> Agence fédérale de lutte contre la dans le monde) <http://www.mcc.gov/pages/about>

<sup>6</sup> <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/11/177887.htm>

<sup>7</sup> <http://www.usaid.gov/powerafrica>

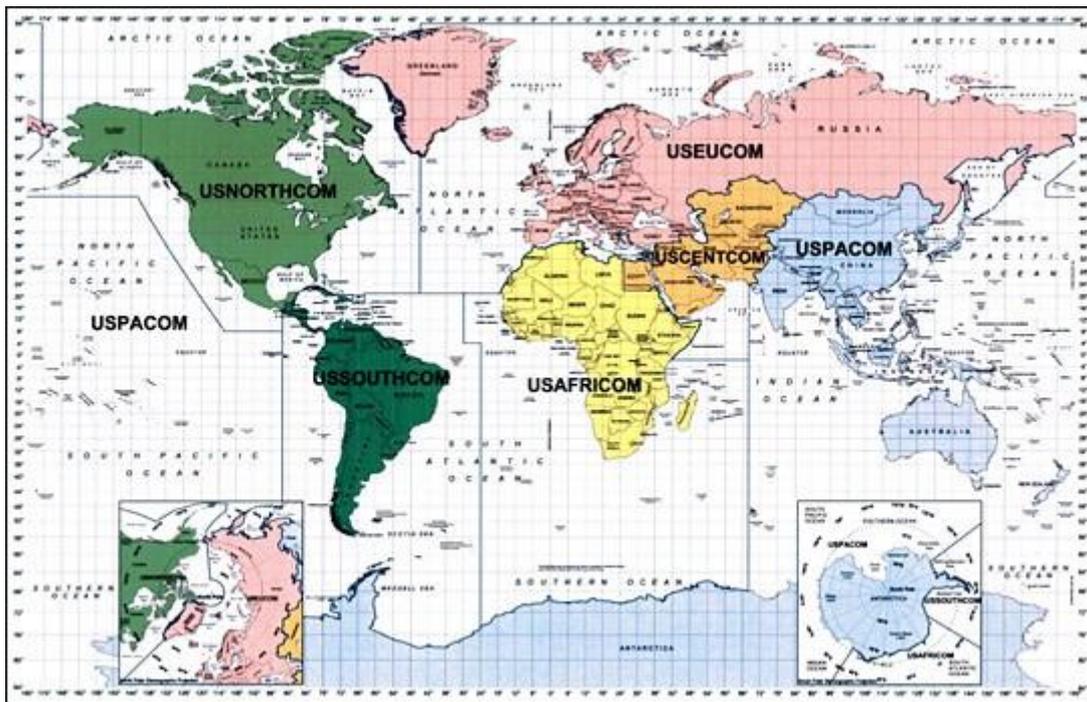
<sup>8</sup> <http://www.feedthefuture.gov/>

<sup>9</sup> <http://www.usaid.gov/climate/us-global-climate-change-initiative>

subsiste une méfiance réciproque, symbolisée par des divergences sur la scène internationale (Zimbabwe, Libye, Syrie, place des BRICS). Avec les pays stratégiques pour l'approvisionnement énergétique (Nigéria), la lutte contre le terrorisme (Éthiopie<sup>1</sup>, Kenya<sup>2</sup>), ou la résolution de conflits (Rwanda, Ouganda, Burundi), les États-Unis restent prudents en raison de la montée en puissance de *Boko Haram* au Nigéria, de la situation des droits de l'Homme en Éthiopie, du bras de fer entre les dirigeants kenyans et la Cour pénale internationale (CPI) ou de l'attitude ambivalente du Rwanda à l'égard du conflit en RDC il y a peu (appui au M23, envoi d'enfants soldats en RDC) et des dissidents en exil. En outre, ils soutiennent l'intégration régionale et les organisations africaines (déplacement de J. Kerry pour les 50 ans de l'Union africaine, soutien au projet de Capacité africaine de réponse immédiate aux crises (CARIC).

*d) En matière de défense*

La réévaluation stratégique de l'Afrique dans la lutte contre le terrorisme a été entérinée en 2007 par la création d'un commandement militaire régional pour l'Afrique, (AFRICOM)<sup>3</sup>.



Source : Froggybottomblog.com

<sup>1</sup> Reconnaissance en octobre 2011 de l'utilisation d'une base à Arba Minch en Éthiopie pour le lancement de drones en Somalie.

<sup>2</sup> Attaque au centre commercial Westgate à Nairobi en septembre 2013.

<sup>3</sup> Jusque-là, le commandement européen EUCOM était en charge des engagements militaires américains en Afrique. Le commandement d'AFRICOM reste cependant localisé à Stuttgart, comme EUCOM, et comporte 2 000 personnes, dont 40 % de civils.

La politique de défense américaine vise à long terme la stabilité du continent. À court terme, elle est centrée sur la lutte contre les groupes terroristes islamistes et les trafics divers qui les alimentent et contribuent à l'instabilité régionale. Comme le précisait la stratégie nationale de 2002, face à la menace terroriste, « *le risque vient davantage des États faibles et faillis que des États forts* », propos repris à l'identique par les documents stratégiques de l'administration Obama.

Pour Mme Maya Kandel, « *le dilemme américain en Afrique pourrait s'exprimer ainsi : comment concilier la défense des intérêts stratégiques américains avec la volonté de mettre l'accent sur la promotion des libertés et du développement au sens large – éléments-clés à la fois dans la stratégie pour l'Afrique subsaharienne et dans la stratégie contre-terroriste.* ».<sup>1</sup>

La stratégie américaine privilégie en conséquence, dans les textes, une approche intégrée, dans laquelle l'assistance militaire est accompagnée d'un soutien aux institutions démocratiques, à la société civile, au développement et à la croissance économique.

L'objectif est :

- de renforcer les capacités institutionnelles pour que les États puissent agir avec une certaine autonomie (cela va au-delà de la seule lutte anti-terroriste),
- de synchroniser l'action d'USAID et du Département d'État pour une approche plus cohérente,
- d'engager davantage les alliés à mieux coordonner et planifier les efforts (se répartir le travail plutôt que dupliquer les efforts).

Elle s'appuie sur une stratégie de coopération et de partenariats avec la plupart des pays africains mise en œuvre par des programmes régionaux et des accords bilatéraux. L'objectif principal est d'aider les armées locales à développer leurs capacités<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> <http://froggybottomblog.com/2014/04/14/du-smart-power-au-light-footprint-le-dilemme-americain-en-afrique/>

<sup>2</sup> Lors de la création d'AFRICOM, beaucoup craignaient une militarisation de la politique africaine des États-Unis. Cette crainte, largement relayée à l'époque, explique la volonté affichée en 2007 de faire d'AFRICOM un commandement d'un nouveau type, symbole et laboratoire du « smart power » qui devait être plus globalement une description du nouveau leadership américain sous Obama. L'idée était de favoriser une « approche globale » intégrant contraintes militaires et économiques et inspiration par l'exemple (formation des militaires locaux via le programme IMET, entraînement avec les forces spéciales américaines). <http://froggybottomblog.com/2013/12/09/africom-laboratoire-du-smart-power-americain/>

Le Pentagone privilégie une « approche intégrée », au détriment parfois du département d'État, visant principalement à lutter contre le terrorisme au Sahel ou dans la Corne de l'Afrique<sup>1</sup>.

(1) Les moyens déployés par le Pentagone

Outre le vaste réseau des 34 attachés de défense, les effectifs américains déployés en Afrique représentent environ 5 000 hommes, avec des variations en fonction des opérations en cours. L'essentiel de ces moyens est déployé à Djibouti sur la base du Camp Lemonnier (2 500 hommes)<sup>2</sup>, également la principale base de drones américains dans le monde<sup>3</sup>. Mais le continent africain est également parsemé de « mini-bases »<sup>4</sup> dans un grand nombre d'États, en particulier dans l'arc qui va du Golfe de Guinée à la Corne de l'Afrique.

*« La mission principale du Pentagone en Afrique est la lutte contre les groupes terroristes islamistes de la Corne de l'Afrique (Somalie) et de la péninsule arabique (Yémen), à travers deux types d'actions : formation et entraînement des forces africaines locales dans le cadre du programme Partnership for Regional East African Counter Terrorism, et actions directes des forces américaines par l'emploi des drones armés et des forces spéciales. C'est le rôle de la « Combined Joint Special Operations Task Force Horn of Africa » basée à Djibouti (...).*

*Le Sahel est également un enjeu prioritaire depuis 2002, date de lancement de la Pan-Sahel Initiative par le département d'État, dont l'objectif est le renforcement de la sécurité aux frontières et les capacités contre-terroristes de quatre pays d'Afrique de l'Ouest : Mali, Tchad, Niger et Mauritanie. Le programme devient le Trans-Sahara Counter-Terrorism Partnership<sup>5</sup> en 2005 et son volet militaire, sous la bannière de l'Operation Enduring Freedom (OEF Trans-Sahara), vise à combattre et défaire les organisations terroristes opérant au Maghreb et au Sahel. »<sup>6</sup>.*

---

<sup>1</sup> Partnership for Regional East African Counter Terrorism ; renforcement des capacités de l'AMISOM, soutien du gouvernement de transition et actions de lutte contre la piraterie (Combined Task Force 151, l'Operation Ocean Shield de l'OTAN ou par des patrouilles nationales).

<sup>2</sup> Un accord sur la prolongation « à long terme » de la présence américaine à Djibouti a été annoncé par le président Obama qui a qualifié la base militaire du camp Lemonnier d'« extraordinairement importante » lors de la visite du Président djiboutien Ismail Omar Guelleh à Washington le 5 mai dernier. Le montant de la location serait de 630 millions de dollars pour les dix prochaines années (Zachary A Goldfarb The Washington Post, 5 mai 2014).

<sup>3</sup> Il en existe également en Éthiopie, aux Seychelles, au Niger – et sans doute ailleurs encore.

<sup>4</sup> Baptisés « lily-pads » (nénuphars), ces nouveaux avant-postes de la présence américaine globale se résument le plus souvent à un hangar quelconque, une poignée de soldats et une flotte plus ou moins importante de petits avions de tourisme truffés d'électronique.

<sup>5</sup> Le nombre de partenaires est étendu : aux quatre pays de Pan-Sahel s'ajoutent désormais l'Algérie, le Burkina Faso, le Maroc, le Nigeria, le Sénégal et la Tunisie, pour un budget annuel d'environ 100 millions de dollars.

<sup>6</sup> Maya Kandel « La stratégie américaine en Afrique »

<http://froggybottomblog.com/2013/12/07/la-strategie-americaine-en-afrique/>

Des exercices conjoints (*Flintlock* au Mali avant 2012) ou des actions de coopération visant au développement des capacités des forces africaines (programmes *FMF*, 18,8 millions de dollars) et à leur formation (programmes *IMET* 15,5 millions de dollars en 2012, *ACOTA* pour la formation des forces en OMP, 52 millions de dollars par an) parachèvent le dispositif. *Le programme américain IMET (International Military Education and Training) de formation dans les académies militaires américaines est également étendu à un nombre croissant de pays de la zone, et son budget pour l'Afrique sub-saharienne augmente en conséquence (20,6 millions de dollars en 2008, plus de 33 en 2012)<sup>(4)</sup>.*

Cette implication américaine dans la zone sahélienne est en train de s'intensifier, notamment dans le cadre du soutien apporté à la France au Mali, justification de l'installation de la nouvelle base de drones au Niger.

#### **Le soutien américain à l'opération Serval : un sujet débattu**

Le vice-président américain Joe Biden est venu à Paris le 3 février 2013, dans le cadre de sa tournée européenne, pour féliciter le Président Hollande de son « action décisive » au Mali et réaffirmer l'appui logistique de Washington à l'opération Serval menée par les forces françaises depuis le 11 janvier 2013 (dans les trois premières semaines, 180 tonnes de carburant, 700 tonnes d'équipement et 600 hommes ont été convoyés par les États-Unis ; l'aide américaine sur le renseignement est apparemment très bonne depuis le début). Cet appui a été constant tout au long de la montée en puissance de l'opération Serval et la coordination a été renforcée dans la cadre de l'opération Tf Sabre comme ont pu le noter nos collègues Reiner, Gautier et Larcher dans leur rapport sur les forces spéciales<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> « L'opération SERVAL et la TF SABRE ont bénéficié de la part des forces américaines d'un appui technique concernant le renseignement d'origine spatiale et aérienne sans précédent. *Cet appui témoigne, dans les faits et par l'action, de la crédibilité acquise par les forces spéciales françaises auprès de leurs homologues américaines* ». « *Le renforcement des forces spéciales françaises, avenir de la guerre ou conséquence de la crise ?* » Rapport d'information n° 525 (2013-2014) de MM. Daniel Reiner, Jacques Gautier et Gérard Larcher 13 mai 2014 [http://www.senat.fr/rap/r13-525/r13-525\\_mono.html#toc253](http://www.senat.fr/rap/r13-525/r13-525_mono.html#toc253)

**Ce soutien n'était pas évident au moment du lancement de l'opération Serval et la décision a été débattue au sein des institutions américaines. En effet, le Mali participait au « Trans-Sahara Counter-Terrorism Partnership »** et bénéficiait du programme IMET. Washington était l'un des plus importants donateurs d'aide bilatérale au Mali, notamment militaire, assistance qui a été interrompue depuis le coup d'État de mai 2012 en vertu d'une loi du Congrès (247 millions de dollars d'assistance bilatérale américaine au Mali suspendus, 119 millions d'aide humanitaire versés). Officiellement, toute assistance militaire américaine au Mali avait cessé depuis mai 2012<sup>1</sup>.

Au début de l'opération Serval, le soutien américain, qualifié de « minimal » des deux côtés, a surpris. Au-delà de l'argument légal mis en avant par le département d'État (en raison du gouvernement non légitime à Bamako car issu d'un coup d'État), la réticence à engager l'Amérique dans un nouveau conflit, qui plus est dans un nouveau pays musulman, alors que le retrait d'Afghanistan était à peine engagé et que le Président a déclaré avec force lors de son discours d'inauguration en janvier dernier « *qu'une décennie de guerre allait prendre fin* » explique sans doute cette prudence. « *Nécessité aussi d'établir des priorités, alors que la situation en Syrie et les risques d'instabilité régionale qu'elle engendre concernent au premier chef l'un des plus proches alliés américains, Israël – sans même parler de l'Iran. Côté intérieur, le souvenir de la tempête déclenchée au Congrès républicain lors de l'opération libyenne a sans doute pesé également, de même que le contexte tendu autour de la baisse programmée du budget du Pentagone.* »

Pour Mme Maya Kandel<sup>2</sup>, « *le relatif silence vis-à-vis de la France est sans doute aussi un silence très attentif* ». En effet, la crise actuelle au Mali et l'intervention française signalent aussi l'échec de la stratégie d'empreinte légère privilégiée par Washington en Afrique que les Américains souhaitaient ériger en modèle. Les Américains étant avant tout des pragmatiques, ils cherchent aussi à juger l'efficacité de la « *French way of war* ». Le renforcement de leur soutien et la coordination des efforts dans la lutte contre le terrorisme dans l'ensemble de la région du Sahel est probablement un signe de la crédibilité de cette approche.

Enfin plus ponctuellement, les Américains sont amenés à déployer des forces spéciales, comme c'est le cas à l'heure actuelle avec les militaires américains déployés en Ouganda comme conseillers dans la traque de M. Joseph Kony et d'autres dirigeants de l'« Armée de Résistance du Seigneur ». D'autres sont également présents sur des postes avancés en RDC ou en RCA. Ou encore au Tchad dans la recherche des jeunes filles enlevées au Nigéria par le groupe *Boko Aram*. Il s'agit alors d'aider, de conseiller, d'assister les forces locales, en aucun cas de participer à des combats.

<sup>1</sup> Maya Kandel, chargée d'études à l'INSERM et chercheur associée à Paris III Sorbonne-Nouvelle III « Les États-Unis et la guerre au Mali » - Fondation Jean Jaurès : Orion - Observatoire de la défense n°22 - 7 février 2013.

<http://www.jean-jaures.org/Publications/Notes/Les-Etats-Unis-l-Afrique-et-la-guerre-au-Mali>

<sup>2</sup> idem

D'autant que la liste des mouvements rebelles africains placés sur la liste des organisations terroristes du département d'État n'a cessé de croître.

(2) La mise en œuvre compliquée de l'approche globale

Cette vision était portée par la première équipe placée à la tête d'AFRICOM mais l'intervention en Libye a forcé la transformation d'AFRICOM en commandement militaire opérationnel<sup>1</sup> et la difficulté à trouver des candidats pour pourvoir les postes civils a accentué très vite son caractère militaire<sup>2</sup>.

« *Le continent africain est devenu le terrain privilégié d'un élément-clé de la réorientation stratégique engagée par le Pentagone sous la présidence Obama, qui s'appuie sur les alliances et les partenariats. La directive stratégique de 2012 (confirmée par la QDR 2014) parle de « small low-cost innovative approaches » (le « light footprint », ou empreinte légère) au niveau politico-stratégique* »<sup>3</sup>. Cette évolution est renforcée par l'évaluation à la hausse de la menace en Afrique accentuée par les événements de 2012 en Libye (attaque du consulat américain de Benghazi en septembre par des groupes terroristes qui a entraîné l'assassinat de l'ambassadeur américain), puis en 2013 au Mali et en Algérie (attentat d'In Amenas). On observe à Washington, tout particulièrement au Congrès, un regain très marqué d'attention pour l'Afrique du Nord et la Libye et AFRICOM devrait disposer de ressources croissantes, notamment en forces spéciales. L'arrestation d'un des auteurs présumés de l'assassinat de l'ambassadeur américain en juin 2014 en témoigne.

En conséquence, un commandement pour les interventions d'urgence (*Commander's In-Extremis Force* CIF) a été créé en octobre 2012<sup>4</sup>) pour AFRICOM. Il disposera de trois brigades établies dans trois lieux stratégiques pour une intervention d'urgence : Djibouti, Moron en Espagne, et un troisième en Afrique de l'Ouest encore indéterminé (ou non communiqué). Actuellement, de nombreux accords SOFA (*Status of Force Agreement*) sont en cours de négociation en Afrique pour garantir la protection juridique des soldats américains.

---

<sup>1</sup> Par opposition par exemple à SOUTHCOM, auquel on peut pourtant le comparer pour l'approche globale civilo-militaire.

<sup>2</sup> Alors qu'il devait y avoir de nombreux civils, il a été difficile de trouver des candidats : sur 1 300 personnes au début d'AFRICOM, seuls 3 % n'appartenaient pas au Pentagone. Là encore, il a fallu avoir recours aux sociétés militaires privées, donc le plus souvent à d'anciens militaires. La difficulté est liée à des questions de gestion de carrière au département d'État, où, contrairement au Pentagone, l'affectation à AFRICOM n'était pas valorisée.

<sup>3</sup> Maya Kandel, article précité <http://froggybottomblog.com/2014/04/14/du-smart-power-au-light-footprint-le-dilemme-americain-en-afrique/>

<sup>4</sup> Suite à l'attentat contre le consulat américain de Benghazi en Libye.

Pour Mme Maya Kandel<sup>1</sup>, « **Passer du « smart power » au « light footprint » et au contre-terrorisme n'est pas anodin.** Avec le « light footprint », l'accent est mis sur la formation des armées partenaires (« building partner capacity ») pour combattre une menace terroriste commune.

S'agissant de la lutte directe contre les groupes djihadistes, on peut distinguer trois modèles pour les États-Unis sur le continent africain :

- en autonome (forces spéciales américaines en Somalie) ;
- en assistance directe (traque de la LRA avec les forces spéciales ougandaises) ;
- ou en partenariat (guerre contre AQMI avec les Français).

L'accent sur les partenariats sécuritaires et la lutte contre-terroriste renforce la tendance à la militarisation de l'aide, aux détriments d'autres objectifs en matière de gouvernance, respect des droits de l'homme et des libertés, etc<sup>2</sup>. La moitié des programmes d'assistance dans le domaine de la sécurité sont maintenant gérés par le Pentagone, y compris (tendance récente) les programmes d'entraînement et équipement (« train and equip »). L'aide militaire sous l'autorité du Pentagone a plus que doublé depuis 2005 et concerne de plus en plus l'Afrique. ».

On constate depuis quelques années la montée des pays africains dans les dix premières places du classement des pays bénéficiaires de l'aide américaine, notamment le Nigéria qui passe devant l'Irak pour 2014, ainsi que le Kenya et la Tanzanie.

Plus encore si l'on considère uniquement la seule assistance militaire avec le Soudan, l'Éthiopie, l'Afrique du Sud parmi les grands bénéficiaires, mais aussi la Somalie, la Mauritanie et le Tchad même si les chiffres absolus sont moins élevés (mais il faut rapporter à la taille des pays). De même, pour les programmes d'entraînement/formation, il faut garder en tête la taille des pays et de leurs forces armées : il faut alors ajouter parmi les bénéficiaires importants le Burundi, l'Ouganda, le Ghana et la Sierra Leone.

Cette évolution n'est pas sans risques. « Les États-Unis sont en train de nouer des partenariats de plus en plus sécuritaires avec la plupart des pays d'Afrique, avec le risque de se trouver entraînés du soutien sécuritaire au soutien politique, et loin des objectifs affichés en termes de défense des libertés politiques et

<sup>1</sup> Maya Kandel, article précité <http://froggybottomblog.com/2014/04/14/du-smart-power-au-light-footprint-le-dilemme-americain-en-afrique/>

<sup>2</sup> Ainsi dans la requête budgétaire 2015 de l'administration Obama concernant l'aide au Rwanda et à l'Ouganda : face aux atteintes aux libertés et droits de l'homme dans ces deux pays, la Maison Blanche souhaite réduire son aide – mais il s'agit de l'aide au développement ; car dans le même temps les montants demandés pour l'assistance sécuritaire augmentent.

*religieuses et de promotion des institutions démocratiques. Cette évolution rappelle l'histoire de l'implication américaine en Amérique latine dans les années 1960 et 1970, où Washington a privilégié le même type d'approche dans la lutte contre le communisme à l'époque (avec la CIA) (...).*

*La question déterminante pour Washington semble désormais être : comment protéger les intérêts stratégiques américains sur le continent africain sans imposer une présence militaire préjudiciable sur le long terme ? »*

### **5. Ce regain d'intérêt ne devrait pas influencer sur les modes d'intervention**

Outre sa dimension symbolique, l'organisation du premier sommet États-Unis/Afrique les 5-6 août 2014 à Washington pourrait ouvrir une perspective intéressante en termes de relance des relations sur les différents volets (pas seulement sécuritaire).

Face aux débouchés africains, l'implantation croissante d'autres pays (Chine, Inde, Corée du Sud, Brésil, Russie, Japon) et la prise concomitante de parts de marché pourraient enfin jouer en faveur d'un repositionnement économique américain en Afrique. Déjà, la dernière tournée africaine du Président avait cette visée (« *other countries are getting in the game* », selon B. Rhodes, ancien conseiller à la sécurité nationale).

Si la présence chinoise en Afrique constitue une concurrence sur le plan économique, celle-ci n'est pas perçue à ce stade comme un enjeu de sécurité. Elle pourrait le devenir lorsqu'elle déploiera des militaires sur le sol africain, hors OMP.

Toutefois, bien qu'elle reste mobilisée face aux risques terroristes ou génocidaires (RCA, Soudan du Sud, Sahel, Nigéria), il est peu probable que l'administration place l'Afrique en haut de son agenda au regard des autres priorités extérieures, sous réserve d'une menace directe des intérêts américains.

Les États-Unis devraient poursuivre en Afrique leur accent mis sur la coopération avec la France. La visite d'État du Président de la République le 11 février 2014 a été l'occasion pour les États-Unis de louer le leadership de la France sur les deux opérations africaines en cours et de reconnaître l'importance de l'étroite coopération franco-américaine dans le domaine de la sécurité et de la défense. Washington pourrait vouloir appliquer les précédents malien et centrafricain à d'autres domaines ou sur d'autres théâtres, en cohérence avec la nouvelle *Quadriennial Defense Review*<sup>1</sup>, qui porte une attention nouvelle sur le continent africain.

---

<sup>1</sup> Celle-ci insiste sur le soutien militaire américain à un engagement de pays alliés sur un théâtre où les États-Unis ne souhaitent pas déployer de troupes.

Il ne faudrait pas toutefois qu'un partage du fardeau implique uniquement la France. Par ailleurs, en dépit de l'étroitesse de la coopération et du crédit américain reconnu à la France sur les questions africaines, les États-Unis ont des vues et des intérêts différents qu'il ne s'agit pas d'occulter : question des OMP ; glissement progressif de la mobilisation américaine vers le Soudan du Sud, éclipsant la question centrafricaine ; allié britannique, toujours considéré comme un partenaire historique et important des États-Unis. Aujourd'hui, les États-Unis souhaitent étendre leur champ d'action. En RCA, ils cherchent à renforcer la lutte contre l'impunité (qui explique la prise de sanctions le 13 mai contre 5 dirigeants centrafricains) et l'appui à la chaîne pénale. Au Mali, ils s'impliquent davantage dans le processus de réconciliation, en tant que membre du *core group* qui accompagne la MINUSMA dans cet effort. Ces évolutions requièrent la poursuite d'une étroite coopération avec la France. Cette nécessité explique d'ailleurs la participation américaine au sommet de l'Élysée organisé le 17 mai sur le Nigéria et la menace *Boko Haram*.

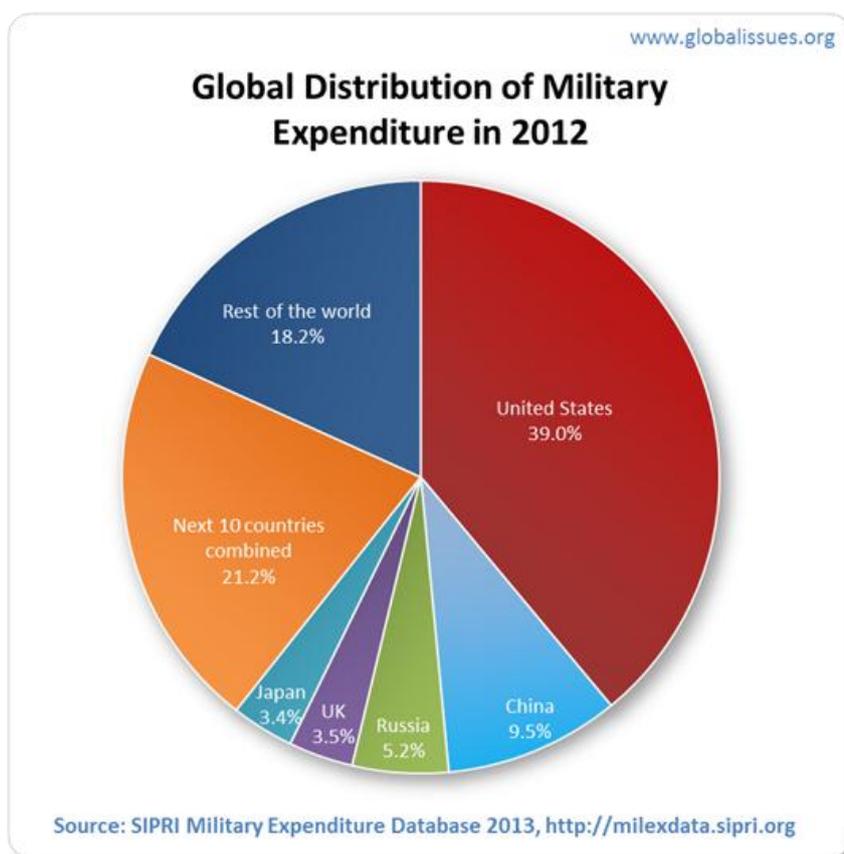
## CHAPITRE 3 : LE CALIBRAGE DE L'OUTIL DE DÉFENSE

### I. LES ETATS-UNIS DEMEURENT LA PREMIÈRE PUISSANCE MILITAIRE DU MONDE

Les États-Unis sont, et de loin, la première puissance militaire du monde avec un budget de 582 milliards de dollars en 2013 (et un budget de l'ordre de 555 milliards demandé pour 2015) ce qui représente encore 3 à 4 fois celui de la Chine, 8 à 9 fois celui de la Russie.

Les ambitions de puissance affichées par de nouveaux acteurs qui ont fait progresser de façon importante leurs budgets de défense ont modifié le paysage militaro-économique. Plusieurs analyses prospectives estiment que d'ici 20 à 30 ans, la part des dépenses militaires américaines dans le monde pourrait passer de 40 à 30-35 %. Cette érosion se ferait au profit de l'Asie et plus spécifiquement de la Chine.

Même si le différentiel se réduit et si l'on doit tenir compte des coûts de fonctionnement et d'équipement sans doute supérieurs aux États-Unis, l'accumulation des équipements, des savoir-faire et des compétences, donnent un avantage évident aux États-Unis et pour longtemps, sauf « surprise technologique » majeure.



<b>Classement des États consacrant le plus de crédits à la défense en 2013 en millions de dollars</b>		
<i>Source : IHS Jane's Aerospace, Defence &amp; Security)</i>		
<b>1</b>	<b>États-Unis</b>	<b>582.424</b>
<b>2</b>	<b>Chine</b>	<b>139.203</b>
<b>3</b>	<b>Russie</b>	<b>68.887</b>
<b>4</b>	<b>Royaume-Uni</b>	<b>58.854</b>
<b>5</b>	<b>Japon</b>	<b>56.842</b>
<b>6</b>	<b>France</b>	<b>53.091</b>
<b>7</b>	<b>Inde</b>	<b>46.183</b>
<b>8</b>	<b>Allemagne</b>	<b>44.688</b>
<b>9</b>	<b>Arabie Saoudite</b>	<b>42.858</b>
<b>10</b>	<b>Corée du Sud</b>	<b>31.561</b>
<b>11</b>	<b>Brésil</b>	<b>29.516</b>
<b>12</b>	<b>Australie</b>	<b>29.444</b>
<b>13</b>	<b>Italie</b>	<b>27.790</b>
<b>14</b>	<b>Turquie</b>	<b>20.618</b>
<b>15</b>	<b>Canada</b>	<b>19.636</b>

## II. UNE RECONFIGURATION DES FORCES ARMÉES

Dans la préface du « *New Strategic Guidance for the Department of Defense* » de janvier 2012, le Président Obama indique de façon claire les intérêts des États-Unis :

« *Comme nous mettons fin aux guerres d'aujourd'hui et reconfigurons nos forces armées, nous nous assurerons que nos forces sont agiles, flexibles et prêtes à parer toute la gamme des éventualités. En particulier, nous allons continuer à investir dans les capacités critiques pour nos succès futurs, y compris le renseignement, la surveillance et la reconnaissance<sup>1</sup>, le contre-terrorisme, la défense contre les armes de destructions massives, les opérations dans des environnements interdits (anti-access environments) et dans tous les domaines le cyber ».*

Ce document fixe les missions prioritaires des forces armées dont les modalités de mise en œuvre sont précisées par le *Quadrennial Defense Review 2014*.

La *Quadrennial Defense Review* (QDR) (Examen quadriennal de la Défense) privilégie trois initiatives importantes. Premièrement, elle s'appuie sur le *Defense Strategic Guidance* (Schéma directeur stratégique de la Défense) publié en 2012, en délimitant une stratégie de défense actualisée qui protège les intérêts des États-Unis et les met en avant, et soutient le leadership des États-Unis. Deuxièmement, le QDR décrit la façon dont le département de la

<sup>1</sup> Le sigle ISR est généralement utilisé dans les documents : intelligence, surveillance, reconnaissance

Défense prend des mesures en vue de rééquilibrer les principaux éléments des forces interarmées dans un environnement changeant. Troisièmement, le QDR met en valeur la réforme du département de la Défense afin de maîtriser la croissance des coûts internes « *qui menace de saper notre puissance de combat en cette période d'austérité budgétaire* ».

### III. UNE STRATÉGIE DE DÉFENSE ACTUALISÉE

Pour protéger les intérêts des États-Unis et satisfaire les objectifs de la « *National Security Strategy* de 2010 » dans cet environnement, les forces armées auront besoin de calibrer leurs capacités et d'engager une sélection d'investissements additionnels pour remplir les missions suivantes :

**1. lutter contre le terrorisme et les actions de guerres irrégulières ;**

**2. dissuader et défaire les agressions de tout adversaire.** Les forces armées des États-Unis seront en mesure de défendre simultanément leur territoire national ; de mener des opérations prolongées et réparties de lutte contre le terrorisme et dans de nombreuses régions, dissuader les agressions et rassurer les alliés au moyen d'une présence et d'un engagement avancés. **Si la dissuasion échoue à un quelconque moment donné, les forces américaines seront en mesure de mettre en échec un adversaire régional dans une campagne en plusieurs phases de grande envergure, et de repousser les visées d'un second agresseur dans une autre région, ou encore de lui imposer des coûts insupportables ;**

**3. projeter des forces dans des zones où notre accès et notre liberté de mouvement sont contestés (*anti-access/area denial*)<sup>1</sup>.** Dans ces régions, des adversaires sophistiqués (Chine, Iran...) utiliseront des capacités asymétriques, incluant la guerre électronique et la cyberguerre, les missiles balistiques et de croisière, les défenses aériennes avancées, les mines et autres méthodes. **En conséquence, les forces armées investiront autant que nécessaire pour assurer leur capacité à opérer effectivement dans ces environnements.** Cela inclura la mise en place du concept de « *joint operational access*<sup>2</sup> », le soutien à nos capacités sous-marines, le développement de bombardiers furtifs, l'amélioration de la défense anti-missiles<sup>3</sup> et de poursuivre les efforts pour accroître la résilience et l'efficacité des capacités critiques spatiales ;

<sup>1</sup> Généralement traduit par « déni d'accès et interdiction de zone »

<sup>2</sup> Voir *infra* p. 128

<sup>3</sup> Si le premier rôle de la défense anti-missile est la défense du territoire contre les missiles balistiques intercontinentaux rustiques que pourraient développer certains États (Corée du Nord, Iran, notamment), elle est aussi conçue pour lutter contre les stratégies régionales de déni d'accès susceptible de gêner l'action militaire américaine. Elle est donc, un outil visant à garantir la liberté d'action. Pour permettre aux États-Unis de déployer leurs forces quelles que soient la nature et l'ampleur de la menace balistique régionale, la DAMB est devenue depuis la publication du Ballistic Missile Defense Review Report en février 2010, un des piliers des alliances et partenariats développés dans leurs principales régions d'intérêt : Europe-Méditerranée, Moyen-Orient et Asie. Dans chacune, les États-Unis invitent leurs alliés à s'équiper de système de défense anti-missile tout

4. **Lutter contre la prolifération et l'usage des armes de destructions massives ;**
5. **Agir efficacement dans le cyberspace et dans l'espace ;**
6. **Maintenir une dissuasion nucléaire efficace et sûre<sup>1</sup> ;**
7. **Défendre le territoire national et apporter un soutien aux autorités civiles ;**
- 8 **Apporter une présence stabilisatrice dans le monde** incluant des déploiements par rotation et des exercices bilatéraux ou multilatéraux, pour renforcer la dissuasion, aider à construire les capacités et les compétences des forces américaines, alliées et partenaires, renforcer la cohésion des alliances et accroître l'influence américaine. Dans une situation de contrainte budgétaire, les choix concernant la fréquence et la localisation de ces opérations seront importants ;
9. **Conduire des opérations de stabilisation et de contre-insurrection.** Après les guerres d'Irak et d'Afghanistan, les États-Unis vont mettre l'accent sur les moyens non-militaires et sur la coopération militaire pour répondre à l'instabilité et réduire la demande d'intervention des forces américaines. Celles-ci seront néanmoins prêtes à conduire des opérations limitées si nécessaires et autant que possible en coalition. **Cependant, les forces armées ne seront plus organisées pour conduire des opérations de grande ampleur et de grande durée ;**
10. **Conduire des opérations humanitaires, de secours en cas de catastrophes<sup>2</sup>.**

Les documents de stratégie confirment :

- l'abandon du paradigme des deux guerres majeures simultanées ce qui se traduira par une réduction de format et une baisse des effectifs de l'Army et des Marines. Néanmoins, en tout état de cause, pour protéger leurs intérêts, les États-Unis resteront capables de conduire seuls un conflit majeur où que ce soit dans le monde et d'en maintenir un autre à un niveau gérable jusqu'à pouvoir basculer vers ce second théâtre avec l'essentiel des moyens. Comme l'indique le GBA Bruno Caitucoli, « ces hypothèses d'engagement sont dimensionnantes et aboutissent à un outil de défense sans équivalent, certainement capable de conduire, en dépit de la War fatigue, des opérations d'envergure <sup>3</sup>».

*en leur offrant une première capacité de protection de leurs populations, assurant ainsi de fait la protection des forces militaires américaines déployées dans la zone (ou qui pourraient l'être et permettant à la supériorité conventionnelle des États-Unis d'exprimer tout son potentiel.*

<sup>1</sup> La force de dissuasion nucléaire, dont les trois composantes sont maintenues à niveau, constitue la protection ultime contre une attaque nucléaire visant les États-Unis, et par une dissuasion de grande envergure, elle permet aussi de rassurer les alliés éloignés quant à leur sécurité en cas d'agression régionale.

<sup>2</sup> Agir en cas de catastrophe naturelle de grande ampleur (tsunami au Japon, tremblement de terre à Haïti, inondations aux Philippines...) par la projection de forces.

<sup>3</sup> GBA Bruno Caitucoli « La défense américaine se réinvente dans l'incertitude budgétaire » Revue Défense nationale n° 760, mai 2013.

- l'abandon de la contre-insurrection et du « *nation building* » en faveur d'une stratégie anti-terroriste à l'israélienne marquée par l'usage des forces spéciales, des drones, et du renseignement. Contre les acteurs non-étatiques autre que les terroristes en réseaux, le Pentagone privilégie l'assistance et la formation des armées locales, le soutien, la fourniture d'armement avec une efficacité qui reste à évaluer ;

- le maintien en revanche d'une double capacité pour faire face aussi bien aux guerres régulières et interétatiques avec un accent sur la *Navy* et l'*Air force*, un approfondissement doctrinal (voir infra p.128) du *Joint Operational Access Concept*, de l'*Air Sea Battle* et des stratégies pour lutter contre le déni d'accès et l'interdiction de zone (A2/AD) qu'aux guerres « irrégulières » contre des acteurs non-étatiques terroristes, avec un investissement massif dans les technologies à haute valeur ajoutée et la recherche et développement afin de maintenir l'ascendant technologique. Le Pentagone continue ainsi d'investir dans les domaines qui assurent son avantage qualitatif : systèmes de commandement, systèmes d'ISR, précision de longue portée, domination aérienne, furtivité, lutte sous-marine, spatial, cyber, robotique... ;

- l'insistance sur les alliés et plus largement les partenaires (en particulier en Asie et au Moyen-Orient) pour faire face à des problèmes de sécurité régionale, insistance qui constitue un changement d'approche majeure du Pentagone et de l'image d'une Amérique capable d'agir seule et partout affirmée dans la QDR 2010 et qui rappelle la « doctrine Nixon<sup>1</sup> ».

#### IV. DES MESURES EN VUE DE RÉÉQUILIBRER LES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DES FORCES INTERARMÉES DANS UN ENVIRONNEMENT CHANGEANT

##### A. LA CONFIRMATION DES MISSIONS

La stratégie de défense met en relief trois piliers interdépendants qui se renforcent mutuellement :

▪ *Protéger le territoire national*, pour dissuader et mettre en échec les attaques contre les États-Unis et aider les autorités civiles à atténuer les effets d'éventuelles attaques et catastrophes naturelles ;

---

<sup>1</sup> La doctrine de Guam (ou doctrine Nixon) prévoit que les Américains soutiendront financièrement et matériellement les pays victimes d'une agression, mais ils ne s'engageront pas directement (pas d'intervention de l'armée américaine). Cette doctrine est à mettre en relation avec les quatre principes de la politique américaine de cette époque, décrite par Kissinger dans ses Mémoires :

- le réalisme (*realpolitik*) : admettre que l'URSS existe et dialoguer avec elle
- la retenue : éviter de prendre l'avantage
- « la carotte et le bâton » : sanctionner les abus
- le linkage (*bandage*) : tout geste doit être accompagné d'une contrepartie en un autre domaine

- *Renforcer la sécurité dans le monde*, afin de préserver la stabilité régionale, de dissuader les adversaires, d'appuyer les alliés et les partenaires et de coopérer avec d'autres entités pour affronter les défis communs en matière de sécurité ;
- *Projeter la puissance et vaincre résolument*, pour mettre en échec l'agression, démanteler les réseaux terroristes pour les détruire, et assurer une aide humanitaire ainsi que des secours en cas de catastrophe.

## **B. INNOVER POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS**

Sur chacun de ces trois piliers, le département de la Défense s'est engagé à trouver des moyens créatifs, efficaces et efficaces pour atteindre les buts et contribuer à faire des choix stratégiques. L'innovation est un axe central.

De nouveaux paradigmes de présence ont été identifiés, y compris un éventuel positionnement de forces navales supplémentaires en déploiement avancé dans des zones critiques, ainsi que le déploiement de nouveaux ensembles de bâtiments, de moyens aériens, de forces terrestres alignées régionalement ou par rotation, et de forces de réaction aux crises, tout cela dans l'intention de maximiser les effets tout en minimisant les coûts.

Avec les alliés et partenaires, la planification sera davantage coordonnée afin d'optimiser leurs contributions à leur propre sécurité et aux nombreuses activités multinationales.

## **C. RÉÉQUILIBRER LES FORCES**

### **1. Rééquilibrer pour gérer une large gamme de conflits**

Les conflits futurs pourraient aller des situations d'urgence hétéroclites impliquant des groupes agissant pour le compte d'autres ayant recours à des approches asymétriques, au conflit hautement sophistiqué contre un pouvoir étatique doté d'armes de destruction massive (ADM), ou de capacités technologiquement avancées de déni d'accès et d'interdiction de zone (A2/AD).

Les forces armées doivent être prêtes à combattre des adversaires de plus en plus sophistiqués qui pourraient avoir recours à des capacités de combat avancées tout en s'efforçant simultanément de priver les forces américaines de leur supériorité actuelle dans l'espace et le cyberspace (stratégie d'anti-accès et d'interdiction de zone). L'investissement dans les sciences, la technologie, la recherche et le développement reste en conséquence une priorité dans le secteur de la défense.

Les États-Unis conserveront une approche mondiale dans la lutte contre les extrémistes violents et les menaces terroristes, en ayant recours à l'association d'instruments d'ordre économique et diplomatique, du renseignement, des forces de l'ordre, du développement et des forces armées. Le département de la Défense rééquilibrera ces efforts en mettant un accent plus marqué sur le renforcement des capacités de partenariat, particulièrement dans les États fragiles, tout en conservant une capacité vigoureuse d'action directe comprenant le renseignement, la surveillance constante, les frappes de précision et les Forces d'opérations spéciales.

## **2. Rééquilibrer et pérenniser la présence et le dispositif à l'étranger pour mieux protéger les intérêts de sécurité nationale des États-Unis**

Le département de la Défense contribuera au rééquilibrage des États-Unis dans la région Asie-Pacifique. Face aux missiles de longue portée et aux programmes d'ADM de la Corée du Nord, particulièrement dans la course aux armes nucléaires de ce pays, les États-Unis sont déterminés à maintenir la paix et la sécurité dans la péninsule coréenne.

Dans le cadre des efforts plus larges de stabilisation dans la région Asie-Pacifique, les États-Unis conserveront une présence solide en Asie du Nord-est, tout en rehaussant leur présence en Océanie et en Asie du Sud-est.

En Afghanistan, la transition en direction d'une mission restreinte, axée sur la lutte contre le terrorisme, la formation, le conseil et l'assistance aux forces de sécurité afghanes sera conduite au fur et à mesure de la réduction des opérations de combat.

Les États-Unis ont également des intérêts durables au Moyen-Orient et resteront résolument engagés envers la sécurité de leurs partenaires dans la région. Ils maintiendront un dispositif militaire solide dans la région du Golfe, qui puisse répondre sans délai à une crise, dissuader une agression et rassurer leurs alliés et partenaires.

Les États-Unis poursuivront leur travail avec leurs alliés et partenaires en Europe pour encourager la stabilité régionale et l'intégration euro-atlantique, ainsi que pour renforcer les capacités, l'interopérabilité et l'accès stratégique des opérations de la coalition.

## **3. Rééquilibrer les compétences, les capacités et la disponibilité opérationnelle au sein de la force interarmées**

À l'issue de plus de douze ans de conflits et compte tenu des réductions budgétaires en cours, la force interarmées connaît aujourd'hui un déséquilibre et sa disponibilité opérationnelle a souffert. La QDR prévoit une restructuration de son format. Sa taille se réduira dans les cinq prochaines

années, mais elle deviendra progressivement plus moderne et sa disponibilité opérationnelle devrait s'améliorer.

Le maintien d'une **armée de l'air** possédant des capacités de projection mondiale des forces, essentielles pour cette stratégie de défense actualisée avec la modernisation des équipements de combat de l'armée de l'air de prochaine génération, notamment des avions de combat et des bombardiers, particulièrement contre les systèmes modernes de pointe de défense aérienne. Pour dégager des ressources pour ces programmes et pour protéger les investissements au profit de capacités critiques, l'*U.S. Air Force* réduira ou supprimera sa capacité pour certaines plateformes d'aviation de mission unique.

Le maintien d'une **Armée de terre** de renommée mondiale, à même de mener la gamme complète des opérations terrestres, y compris les combats terrestres ponctuels et soutenus dans le cadre d'opérations interarmées, multinationales, en plusieurs phases et de grande envergure, en entretenant une structure militaire pouvant être dotée en personnel, formée, équipée et mise en état de disponibilité opérationnelle. Pour maintenir cette force, le Département opérera un rééquilibrage au sein de l'Armée de terre, dans les forces d'active, de la Garde et des réservistes. L'armée d'active passera de ses 570 000 soldats, son record de temps de guerre, à 440 000 à 450 000 soldats. La Garde nationale de l'Armée de terre poursuivra la réduction de ses effectifs, passant de 358 000 soldats, un maximum de temps de guerre, à 335 000 soldats, et les réservistes de l'Armée de terre passeront de 205 000 à 195 000 soldats.

La préservation de la capacité navale pour renforcer la sécurité dans le monde et répondre aux crises. Grâce à la réduction des coûts d'acquisition et aux mises hors service provisoires de bâtiments, **la Marine** modernisera ses flottes de navires de surface, ses aéronefs et ses sous-marins pour être à la hauteur des menaces du XXI<sup>e</sup> siècle. La flotte doit être en mesure d'opérer dans toutes les régions et pour tous les types de conflits. Au-delà des 32 navires de combat en zone littorale (*Littoral Combat Ships* - LCS), aucune nouvelle négociation ne sera entreprise, et la Marine présentera des propositions de substitution pour acquérir un bâtiment de combat de surface de petite taille, performant et légal.

Le maintien du rôle du **Corps des Marines** comme force essentielle de réponse aux crises, de l'essentiel de son projet de modernisation, de sa disponibilité opérationnelle, avec des effectifs finaux de 182 000 Marines d'active dont 900 Marines supplémentaires pour le programme de gardes de sécurité des ambassades, qui protégeront les intérêts et les installations des États-Unis à l'étranger.

La QDR 2014 assure la protection des capacités essentielles à l'appui de la stratégie :

- *Cyberspace*. Investissement dans de nouvelles forces et capacités cybernétiques élargies afin d'accroître l'aptitude à mener des opérations dans le cyberspace pour appuyer des opérations militaires dans le monde entier, soutenir des commandants de composantes de combat alors qu'ils planifient et exécutent des

missions militaires, et pour contrecarrer des attaques cybernétiques contre les États-Unis.

- *Défense antimissile* : Augmentation du nombre de missiles d'interception basés à terre et déploiement d'un deuxième radar au Japon aux fins d'alerte précoce et de poursuite. Investissements ciblés dans les missiles d'interception défensifs, les capacités de discrimination et les capteurs ; choix du meilleur endroit pour établir un autre site de missiles d'interception de défense aux États-Unis, si nécessaire.

- *Dissuasion nucléaire* : modernisation des systèmes de vecteurs nucléaires essentiels, dans l'alerte, le commandement et le contrôle ; et, en collaboration avec le département de l'Énergie, dans les armes nucléaires et l'infrastructure de support.

- *Espace* : Orientations vers des systèmes et architectures de systèmes moins complexes, plus abordables et plus résilients, mise en place d'une démarche à multiples niveaux pour dissuader les attaques contre les systèmes spatiaux tout en conservant des capacités de riposte en cas d'échec de la dissuasion.

- *Air/Mer* : Investissement dans des avions de combat, notamment dans les avions de combat et de frappe à longue portée, la surveillance continue apte à la survie, les architectures résilientes et la guerre sous-marine pour renforcer les capacités interarmées des forces aériennes des États-Unis à contrecarrer les enjeux de déni d'accès et d'interdiction de zone.

- *Frappe de précision* : Acquisition de missiles air-sol avancés permettant aux avions de combat et aux bombardiers d'engager une vaste gamme de cibles, ainsi que d'un missile de croisière antinavire de longue portée pour accroître les capacités interarmées des forces aériennes des États-Unis à engager des bâtiments de surface dans un espace défendu.

- *Renseignement, surveillance et reconnaissance* : Orientation des investissements vers des systèmes opérationnellement réactifs et efficaces dans des environnements très hostiles, tout en conservant des capacités appropriées à des environnements plus sûrs afin d'appuyer la connaissance de la situation, la lutte contre le terrorisme et d'autres opérations dans le monde.

- *Lutte contre le terrorisme et opérations spéciales* : Montée à 69 700 personnes des effectifs finaux des Forces d'opérations spéciales, en protégeant leur capacité à maintenir des opérations continues, en réseau et réparties pour vaincre *Al-Qaïda*, contrecarrer d'autres menaces transnationales émergentes, lutter contre les ADM, renforcer les capacités de nos partenaires et appuyer des opérations conventionnelles.

#### **4. Développer de nouveaux concepts doctrinaux d'emploi des forces**

a) *le choix de modes d'actions discrets dans la lutte contre le terrorisme (« light footprint »)*

Le choix d'une stratégie d'empreinte légère repose sur l'emploi privilégié des forces spéciales, du renseignement et des frappes de drones,

---

loin du regard des médias et de l'opinion, ce qui limite les interférences du Congrès en une période de polarisation maximale et passe par l'information des commissions du renseignement.

*b) Le choix d'une doctrine d'emploi des forces combinées de façon à contrer les stratégies de déni d'accès et d'interdiction de zone*

(1) *Le Joint Operational Access Concept*<sup>1</sup>

L'objectif du *Joint Operational Access Concept (JOAC)*, signé en janvier 2012, est de contrer les capacités A2/AD par la *cross-domain synergy*, transversale aux différents domaines de lutte (air, mer, terre, espace exo-atmosphérique et cyber). Cette synergie est mise en œuvre à des échelons tactiques inférieurs, pour produire un rythme souvent essentiel pour se saisir des opportunités locales et perturber le système ennemi. En outre, pour opérer avec une chaîne de commandement et de contrôle dégradée, le *JOAC* insiste sur la décentralisation du C2, le degré d'initiative des échelons subordonnés.

(2) *Air-Sea Battle*<sup>2</sup>

« Le *JOAC* entérine au niveau interarmées un autre concept qui, à lui seul, cristallise le débat sur la réponse américaine au déni d'accès, à savoir l'*Air-Sea Battle (ASB)* ». Développé conjointement par le *Strategic Studies Group* de l'*US Air Force* et l'état-major de l'*US Navy*, il intègre « un commandement et un contrôle opérant en réseau, des forces aériennes et navales intégrées, menant des attaques dans la profondeur des zones interdites, opérant afin de perturber les réseaux adverses, de détruire les capacités ennemies et de défaire les armes employées par l'ennemi .»

Le secrétaire à la Défense en août 2011 a autorisé sa mise en œuvre par une structure (*ASB Office*) qui a établi « une première liste hiérarchisée de recommandations capacitaires comprenant notamment, la capacité à contrer le brouillage des radars et des communications, le ciblage en réseau (par exemple les appareils de l'*USAF* guidant les missiles *Tomahawk* après leur lancement depuis les bâtiments de l'*US Navy*), la capacité à cibler les petits navires opérant en essaim, les *Computer Network Operations*, l'*ISR* aéroporté ou encore la lutte anti-mines ».

---

<sup>1</sup> Le document de présentation est publié sur le site du département de la Défense : [http://www.defense.gov/pubs/pdfs/joac\\_jan%202012\\_signed.pdf](http://www.defense.gov/pubs/pdfs/joac_jan%202012_signed.pdf) en langue anglaise. Pour une analyse en français on consultera l'article de François Gros, chargé de recherche à la Fondation pour la Recherche Stratégique <http://www.frstrategie.org/barreFRS/publications/notes/2013/201317.pdf>

<sup>2</sup> Voir l'article de Guillaume de Rougé, chargé de mission à la Délégation aux affaires stratégiques [http://www.cesa.air.defense.gouv.fr/IMG/pdf/strategie\\_de\\_securite-2.pdf](http://www.cesa.air.defense.gouv.fr/IMG/pdf/strategie_de_securite-2.pdf) et celui de François Gros, chargé de recherche à la Fondation pour la Recherche Stratégique précité.

c) *Le choix d'investissements renforcés pour la maîtrise du cyberspace et de l'espace extra-atmosphérique (voir supra p. 127)*

d) *Une nouvelle vision des pré-positionnements*

L'objectif est de disposer de points d'appui multiples et de dimension variable susceptibles d'être alimentés en tant que de besoin par des forces en rotation. Des *hubs* (Djibouti, Guam) peuvent servir de réservoirs de forces. Ces pré-positionnements peuvent monter en puissance pour participer à la formation des forces partenaires ou alliées, conduire des exercices conjoints ou des actions de combat en tant que de besoin. Il ne s'agit plus de bases au sens classique du terme avec des unités stationnant en permanence. Les États-Unis ont conclu ainsi toute une série d'accords avec des pays partenaires, le dernier en date avec les Philippines à l'occasion de la tournée du Président en Asie au printemps 2014. Il s'agit de l'un des aspects militaires de la stratégie d'alliance et de partenariat (voir supra p. 45).

## V. LA RÉFORME DU DÉPARTEMENT DE LA DÉFENSE AFIN DE MAÎTRISER LA CROISSANCE DES COÛTS INTERNES

Le département a déjà présenté trois ensembles de propositions budgétaires visant à réaliser des gains d'efficacité et il prévoit maintenant de mettre en œuvre des efforts supplémentaires de réduction des frais généraux.

Les principales activités en cours comprennent une réduction de 20 % des budgets des différents grands organes du département et du nombre d'entités relevant directement du secrétaire à la Défense. Ces mesures diminueront les charges d'exploitation de 5 milliards de dollars au cours des cinq prochaines années et de plus de deux fois ce montant sur les dix ans à venir.

La mise en œuvre d'initiatives de réforme des acquisitions, principalement grâce à l'initiative *Better Buying Power* (pouvoir d'achat accru) qui vise à établir des programmes abordables par la maîtrise des coûts, les incitations à la productivité et à l'innovation dans les secteurs privé et public, sera engagée<sup>1</sup>.

L'élimination de la bureaucratie et des procédures inutiles, la promotion d'une concurrence véritable, l'amélioration des compétences dans l'acquisition de services contractuels et l'amélioration du professionnalisme de l'ensemble des personnels chargés des acquisitions seront recherchées. Le

---

<sup>1</sup> On notera également que le département de la Défense pour maintenir une concurrence dans les appels d'offres a interdit aux cinq plus grands groupes de défense américains de fusionner leurs activités.

---

Département maintiendra son engagement pour accroître sans discontinuer la productivité des acquisitions de défense.

D'importantes économies à long terme seront réalisées si le Département est autorisé à éliminer les infrastructures superflues en 2017.

## VI. UN AJUSTEMENT COMPLIQUÉ DES MOYENS ET DES OBJECTIFS

La contrainte budgétaire est l'une des difficultés majeures dans la mise en œuvre du rééquilibrage de l'outil de défense, à la fois parce que la transformation a un coût intrinsèque, mais aussi parce que les rapports de forces politiques au sein du Congrès n'ont pas permis de stabiliser un cadre budgétaire pluriannuel sécurisant les crédits de la défense. Le département de la Défense est confronté à un environnement budgétaire changeant et incertain. C'est ce qui explique la forme inusitée de la *Quadrennial Defense Review* de 2014 qui apparaît comme un avertissement et une mise en responsabilité du Congrès.

### A. UNE RÉDUCTION DE 487 MILLIARDS DE DOLLARS SUR 10 ANS (- 8 %)

Dès l'exercice 2012, le Département a commencé à absorber les impacts profonds des coupes budgétaires décennales de 487 milliards de dollars des États-Unis en raison des plafonds fixés par le *Budget Control Act* (voir supra p. 29).

Ce budget permet de réaliser la stratégie de défense actualisée et d'entamer progressivement une transition efficace vers l'établissement de forces armées de taille plus modeste.

La *Quadriennial Defense Review* (QDR) (Examen quadriennal de la Défense) souligne toutefois un degré de risque accru pour certaines missions. « Nous continuerons à connaître à court terme des lacunes en matière d'entraînement et de maintenance et bénéficierons à long terme d'une marge d'erreur moindre pour gérer les risques d'incertitude dans un environnement sécuritaire dynamique et mouvant »<sup>1</sup> et un accroissement appréciable de ceux-ci si des coupes comme celles intervenues lors de la mise sous séquestre surviennent à nouveau durant l'exercice 2016, si les réformes proposées ne

---

<sup>1</sup> L'Initiative « Opportunity, Growth and Security » (Opportunité, croissance et sécurité) du Président permettrait d'ajouter 26 milliards de dollars des États-Unis en investissements relatifs à la défense, ce qui permettrait au Département de continuer à rétablir et à maintenir la disponibilité opérationnelle, d'investir dans la modernisation des armements et d'effectuer les aménagements nécessaires des installations, atténuant ainsi sensiblement ces risques. Toutefois, selon les informations que le groupe de travail a pu recueillir au département de la Défense, cette initiative n'a pas encore abouti au Congrès.

sont pas acceptées ou si l'incertitude relative à l'enveloppe budgétaire perdure.

### **B. L'EXPOSITION AUX « SÉQUESTRATIONS »**

En effet, à moins que le Congrès n'agisse, les coupes annuelles prévues par la mise sous séquestre reprendront à l'exercice 2016. Dans cette hypothèse, le département ne sera pas en mesure d'adapter la taille et la forme de la force interarmées selon le modèle envisagé.

Les difficultés en matière de disponibilité opérationnelle du département de la Défense, particulièrement à court terme, « réduiraient nettement les capacités » des forces « à mener des activités en régime permanent et à répondre rapidement à une crise<sup>1</sup>».

Et le département de mettre en garde le Congrès de façon explicite : « Si cette question n'est pas réglée, la poursuite des coupes budgétaires dues à une mise sous séquestre aura une profonde incidence sur ce que les forces armées des États-Unis pourront ou ne pourront pas faire au cours des dix prochaines années. Le peuple américain serait alors contraint d'accepter que le niveau de risque des opérations militaires augmente sensiblement. Nos forces armées seraient déséquilibrées et, à terme, insuffisantes pour répondre pleinement aux exigences de notre stratégie, ce qui déboucherait, en cas de conflit, sur un risque accru de guerres plus longues et potentiellement plus meurtrières pour les États-Unis, nos alliés et nos partenaires. À terme, une dotation en moyens plafonnée continuellement à cause de la mise sous séquestre enhardirait probablement nos adversaires et saperait la confiance de nos alliés et partenaires, ce qui aboutirait à un environnement de sécurité encore plus difficile que celui auquel nous faisons déjà face. »

Cette prévision inquiétante est sans doute en partie à relativiser car elle procède d'une stratégie de lobbying du département de la Défense pour la préservation de ses crédits, il n'en demeure pas moins que les réductions drastiques et surtout non programmées sont déstabilisatrices pour un outil essentiel à la préservation des équilibres mondiaux.

### **C. DES MARGES DE MANOEUVRE ÉTROITES**

Le département de la Défense reconnaît qu'il existe des marges de manœuvre, mais déplore que des rigidités du Congrès ne lui permettent pas de les utiliser pleinement : difficultés à fermer des infrastructures de

---

<sup>1</sup> « Les programmes critiques de modernisation seraient freinés ou tronqués, ce qui induirait des carences dans les capacités technologiques ». « Les États-Unis devraient vraisemblablement compter davantage sur les contributions de leurs alliés et de leurs partenaires (...). Les réductions de moyens et de compétences remettraient de façon appréciable en question nos capacités à répondre à des imprévus stratégiques, (...) ».

---

défense<sup>1</sup> et à inciter les industriels à réduire leurs coûts en fermant des unités de production, difficultés à remettre en cause les systèmes de rémunération et d'aide sociale<sup>2</sup>. En effet, ces mesures ont un fort impact en termes d'aménagement du territoire, d'emploi et dans le domaine social. À défaut, les réductions de crédits porteront sur les ressources destinées à sa capacité de mettre en service la future force interarmées et pourront avoir des conséquences sur le secteur des industries de défense.

### 1. La difficulté à toucher aux dépenses de personnels

De fait, les dispositions du *Budget Control Act* de 2011 ont un effet très perturbant dans la mise en œuvre de la modernisation de l'outil de défense car elles réduisent la flexibilité du département de la Défense. En effet, les plafonds budgétaires et les compressions automatiques s'appliquent de manière indiscriminée à l'ensemble des autorisations budgétaires à l'exception de celles destinées aux effectifs (solde, programmes sociaux réservés aux militaires d'active et aux retraités ainsi qu'à leurs familles). Or, cette catégorie de dépenses mobilise une part de plus en plus importante du budget de la défense et le département souhaiterait pouvoir la réduire pour gérer la décroissance. Le caractère très sensible sur le plan politique interne de telles décisions portant sur la rémunération et les avantages sociaux des militaires rend difficile l'obtention des autorisations nécessaires du Congrès. Toutes les demandes présidentielles visant à limiter les hausses annuelles des soldes ou à augmenter les primes d'assurances maladies ont été rejetées par le Congrès depuis 2010.

---

<sup>1</sup> « D'importantes économies à long terme seront réalisées si le département est autorisé à éliminer les infrastructures superflues. Selon nos estimations, nous possédons davantage d'infrastructures que nécessaire, un phénomène qui prendra de l'ampleur au fur et à mesure de la réduction des effectifs finaux. La seule véritable méthode pour éliminer les infrastructures superflues aux États-Unis passe par le processus Base Realignment and Closure (BRAC - Réalignement et fermeture des bases militaires). Par deux fois au cours des deux dernières années, le Congrès a rejeté la demande de BRAC déposée par le département. Pour que ce dernier puisse faire un emploi plus efficace de l'argent des contribuables, il est impératif que le Congrès autorise un nouveau cycle BRAC en 2017. ».

<sup>2</sup> Dans un environnement budgétaire difficile, le département propose de limiter les hausses annuelles des salaires au cours des cinq prochaines années ; de ralentir le taux de croissance des allocations logement non imposables ; de simplifier et moderniser les programmes d'assurance santé TRICARE (augmentation modeste des franchises et des parts payées par l'assuré de façon à encourager les militaires à avoir recours aux soins de santé les plus abordables, ajustement du barème des parts payées par l'assuré pour les médicaments et la mise en place de cotisations modestes pour la couverture TRICARE-for-Life des retraités admissibles à Medicare ; et de diminuer les subventions aux économats. Si ces mesures étaient entièrement mises en œuvre, elles permettraient d'économiser environ 12 milliards de dollars sur les cinq prochaines années et nettement plus d'ici dix ans.

## **2. Des arbitrages difficiles entre disponibilité opérationnelle et équipements**

La diminution de ressources disponibles et l'impossibilité de les répartir en fonction des priorités provoquent deux phénomènes. Le premier est d'amener les décideurs à puiser dans les fonds mis en réserve pour le financement de programmes d'investissement autorisés mais qui n'ont pas encore été démarrés, ce qui posera à terme celui de leur financement. Le second est l'inquiétude croissante soulevée par l'impact sur le noyau industriel de la défense de la trajectoire d'acquisition et de la R&D face à l'effet ciseau créé par les mécanismes du *Budget Control Act* et la stratégie de gestion mise en œuvre pour gérer les urgences. Cette dynamique affecterait les dimensions capacitaires, mais pourrait provoquer une onde de choc sur le secteur industriel, la quasi-totalité des projets de R&D et d'acquisition étant confiée à l'entreprise privée.

**Cela contraint le département de la Défense à des arbitrages délicats entre les composantes majeures de son budget, à savoir les dépenses courantes et les investissements.**

La compression des dépenses courantes affecte la disponibilité opérationnelle en réduisant les effectifs et les entraînements dans un contexte où l'on attend de l'outil de défense une réactivité et une efficacité fortes. Cette préoccupation que partagent les parlementaires permettra probablement au département d'obtenir quelques assouplissements.

De l'autre, les capacités permettent de préparer l'avenir et donc de mobiliser les moyens nécessaires pour disposer des outils indispensables pour faire face aux conflits de demain. À cette fin, le département essaie de maintenir les financements alloués aux acquisitions, et notamment de protéger une poignée de programmes majeurs qui doivent entrer en production entre 2015 et 2025 et sont destinés à appuyer la stratégie de repositionnement, particulièrement le rééquilibrage vers l'Asie. Dans le domaine de la R&D, l'adoption d'une trajectoire baissière a surpris car le maintien de la supériorité technologique militaire pour assurer la sécurité nationale constitue un invariant de la pensée stratégique et bénéficie d'un consensus dans la société américaine. Les activités amont (recherche fondamentale, recherche appliquée et développement de technologies avancées) devraient être préservées afin de préparer une nouvelle génération d'armement comprenant des technologies de rupture notamment dans le cadre de *AirSea Battle*.

Le *Bipartisan Budget Act* a permis un léger allègement du séquestre budgétaire dans l'immédiat. Mais à moins que le Congrès n'agisse, les coupes annuelles prévues par la mise sous séquestre reprendront à l'exercice 2016. Il a, de surcroît, autorisé le Pentagone à ventiler la somme globale allouée avec plus de liberté, ce qui redonne des marges de manœuvre pour la mise en œuvre de la transition.

### 3. Des conséquences pour les industries de défense que le département s'efforce de réduire

Cette nouvelle période aura inmanquablement des conséquences sur le secteur des industries de défense affecté significativement par la baisse des investissements. L'État et le secteur industriel convergent sur les moyens à mettre en œuvre pour modérer cet impact.

#### a) En facilitant les exportations

Pour Aude-Emmanuelle Fleurant<sup>1</sup>, la première conséquence est le choix de pousser la part des recettes d'exportation dans les chiffres d'affaires des entreprises pour compenser le rétrécissement du marché domestique. L'ancrage national et la part relativement faible de ces ventes à l'étranger ne doit pas occulter le fait que les États-Unis sont le premier exportateur mondial d'armement avec un volume de 8,7 milliards de dollars (et une part de marché de 30 % sur la période 2008-2012). Les intérêts politiques et commerciaux coïncident largement car les potentialités d'exportation se situent dans des zones devenues prioritaires en matière de politique étrangères, notamment en Asie. Le département d'État y voit donc une façon de faire progresser les intérêts nationaux (voir supra p. 53). Ils seront nécessairement concurrencés par les industriels européens confrontés aux mêmes problèmes de resserrement des budgets nationaux d'équipement.

#### (1) La réforme des règles ITAR

Ces constats ont conduit à lancer une réforme importante des règles encadrant les exportations de matériels de guerre (*International Traffic in Arms Regulations*, ITAR), qui datent des années 1970, et qui étaient considérées comme les plus contraignantes du monde.

Le but affiché des changements proposés est de « *recentrer l'effort de contrôle sur les technologies considérées comme étant au cœur de l'avantage militaire du pays, et de déréglementer une partie de celles qui sont aujourd'hui devenues banales en les soustrayant des listes de contrôle ou en allégeant les restrictions quant à leur transfert. Réclamée par l'industrie depuis les années 1980, cette réforme rationalise et assouplit également le processus de demande de licence, ce qui accélère leur obtention et permet aux entreprises d'engager la transaction plus rapidement* ».

#### (2) Le programme DEF

Le second volet est la mise sur pied du programme « *Defense Exportability Features* » (DEF) qui a pour objectif de promouvoir les ventes de

---

<sup>1</sup> Directrice du domaine d'études « Armement et économie de défense » à l'IRSEM - « Budget et industrie : un nouveau cap défini dans la tourmente » *Cahier de l'IRSEM n°29* 2013.

matériels à l'étranger en vue de « renforcer les capacités des partenaires » tout en protégeant les technologies non transférables au pays client<sup>1</sup>.

(3) Le programme FMS

La politique d'exportation passe également par l'efficacité du programme « ventes militaires à l'étranger » (*Foreign Military Sales Program*), piloté par le département d'État et celui de la Défense. Ce programme a pour but de promouvoir les intérêts sécuritaires américains dans plusieurs régions.

(4) Les accords bilatéraux de défense

Elle prend également appui sur l'effort plus soutenu de négociation d'ententes bilatérales avec des États situés dans les zones jugées prioritaires en matière de défense. Historiquement ces accords ont été conclus avec des pays alliés, entremêlant formation et exercices communs, transferts d'armes, aide et assistance militaire. On observe aujourd'hui une certaine volonté de moduler ou de graduer ces relations selon les pays. « *Par exemple, les relations avec le Royaume-Uni et l'Australie, déjà importantes, se sont nettement approfondies au cours des dernières années, avec des traites bilatéraux de facilitation d'échange de biens de défense. De son côté, l'Inde fait l'objet, depuis 2005, d'un traitement particulier via la Defense Trade Initiative, qui mène aujourd'hui les gouvernements des deux pays à envisager des programmes communs de développement. Enfin, on note une certaine hyperactivité des autorités américaines en termes de conclusion d'ententes de coopération en matière de sécurité et de défense depuis quelques années. C'est notamment le cas du côté de l'Asie Pacifique où le pays renoue avec d'anciens alliés, comme les Philippines, ou développe de nouveaux partenariats, comme avec le Vietnam* ».

b) La réorganisation de la base industrielle de défense

Elle recouvre deux grandes préoccupations. La première concerne les impacts des compressions budgétaires sur leurs chaînes d'approvisionnement. Cette dimension est au cœur des préoccupations de l'État et des firmes. La seconde touche les possibilités de restructuration des grands intégrateurs et maîtres d'œuvre (MO).

(1) Les impacts des compressions budgétaires sur les chaînes d'approvisionnement

Les réformes des années 1990, notamment des processus d'acquisition incitaient à un recours accru aux composants commerciaux pour réduire le coût des équipements. Ceci a conduit à l'inversion de la

---

<sup>1</sup> Il consiste à intégrer des mécanismes empêchant l'accès et la manipulation des systèmes dès la conception plutôt que de procéder aux modifications une fois qu'il est mature, ce qui est la pratique aux États-Unis. Cette approche aurait le double avantage d'être moins coûteuse, et d'accélérer la vente à l'étranger en proposant des versions « internationales » des systèmes plus rapidement.

---

proportion des tâches réalisées en interne par les maitres d'œuvre par rapport à celles accomplies par leurs fournisseurs (aujourd'hui 70 % des coûts).

La réduction des investissements présente « *un risque tangible d'affaiblissement de ces fournisseurs et sous-traitants, voire de disparition s'ils font faillite ou s'ils décident de réorienter leurs activités vers d'autres marchés. Or, certains d'entre eux disposent de capacités critiques pour la réalisation des grands programmes d'armement, ce qui représente un enjeu majeur* ».

Ce constat inquiète d'autant plus les autorités qu'elles ont une connaissance imparfaite de ces chaînes comprenant des dizaines de milliers d'entreprises. Un projet de cartographie de l'industrie de défense, secteur par secteur, niveau par niveau a été lancé afin de constituer une base de données visant à « *surveiller l'ensemble des composants de la BID et à alerter les autorités compétentes lorsqu'un maillon critique est en difficulté* »<sup>1</sup>.

(2) Les possibilités de restructuration des grands intégrateurs et maitres d'œuvre

Pour les maitres d'œuvre et grands intégrateurs de systèmes qui occupent le sommet de la chaîne de développement et de production de défense, le département de la Défense a annoncé dès l'amorce de la décroissance budgétaire qu'il s'opposera à des regroupements entre les cinq plus grands groupes, mais qu'il est favorable à des rapprochements entre entreprises de plus petites tailles.

Cette directive indique sans ambiguïté que les autorités jugent qu'il n'y a plus de place pour des fusions à l'échelon supérieur sans risque pour la capacité du gouvernement de faire jouer une concurrence déjà fragilisée par le niveau de concentration sectoriel hérité de la consolidation des années 1990. Cette fois, l'inclination semble plutôt aller dans le sens d'un amincissement de la taille des grands groupes. Avec la bénédiction des autorités et de leurs actionnaires, ces derniers recentrent leurs activités sur certains créneaux plus prometteurs pour l'avenir et procèdent depuis quelques années à des cessions d'actifs, donnant naissance à des firmes d'envergure intermédiaire qui sont aujourd'hui en train de consolider leur position dans le marché.

---

<sup>1</sup> Aude-Emmanuelle Fleurant : « *Budget et industrie : un nouveau cap défini dans la tourmente* » Cahier de l'IRSEM n°29 2013 : « *Pour l'administration, l'idée est double : d'abord, pouvoir agir en amont pour aider une entreprise en mauvaise posture plutôt que de la sauver une fois qu'elle est en faillite, ce qu'elle avait l'habitude de faire et qui est couteux ; ensuite, disposer d'une vision d'ensemble des fournisseurs à tous les échelons pour mieux mesurer les conséquences des suppressions de programmes à court terme, mais aussi pour évaluer les impacts de la redéfinition des priorités technologiques dans le cadre de la transition stratégique. En effet, la combinaison de contraintes budgétaires et de volonté de développer une nouvelle génération d'armements force à faire des choix qui feront en sorte que certaines capacités considérées critiques aujourd'hui ne le seront plus dans quelques années.* »

### Les principaux groupes industriels américains en 2011

	Ventes d'armes	% du chiffre d'affaires	Profit	Nombre d'employés	Classement mondial
<b>Lockheed Martin</b>	36 270	78 %	2 655	123 000	1
<b>Boeing</b>	31 830	46 %	4 018	171 700	2
<b>General Dynamics</b>	23 760	73 %	2 526	95 100	4
<b>Raytheon</b>	22 470	90 %	1 896	71 000	5
<b>Northrop Grumman</b>	21 390	81 %	2 118	72 500	6
<b>BAE Systems Inc</b>	13 500	94 %	5 178	37 300	8
<b>L-3 communications</b>	12 520	83 %	956	61 000	9
<b>United Technologies</b>	11 640	20 %	5 347	199 900	10

Sources : SIPRI 2013

Les grandes entreprises sont aussi encouragées à diversifier leurs activités en explorant les marchés considérés comme adjacents, c'est-à-dire ceux pour lesquels les compétences développées dans le cadre des grands projets de défense peuvent être mises à profit plus rapidement. On pense ici aux marchés de sécurité publique et civile, aux nouvelles technologies médicales, par exemple.

Comme le remarque Aude-Emmanuelle Fleurant, « en matière d'ajustement de l'outil industriel, on observe donc une importante convergence sur des dimensions clés, qui visent à préserver la BID en créant, d'une part, les conditions nécessaires pour que les firmes compensent le rétrécissement du marché national (exportation, diversification) et d'autre part, en mettant en place des garde-fous visant à protéger les capacités critiques de la base de fournisseurs pour réaliser les programmes d'armements futurs. Cette entente, qui résiste malgré d'importantes tensions entre les entreprises et les autorités de défense, notamment autour de la question de l'approche de la séquestration et de la planification, reflète le caractère stratégique de la BID pour les décideurs ».



## CHAPITRE 4 : UNE STRATÉGIE DONT LA PÉRENNITÉ N'EST PAS TOTALEMENT ASSURÉE

**La définition d'une stratégie engage pour le moyen et le long terme.** Les décisions prises aujourd'hui, notamment celles qui engagent des réorganisations de structures, des acquisitions d'équipements, le lancement de programmes de recherche ne commenceront à porter des effets que dans quelques années, mais elles imprimeront leurs marques et conditionneront la politique étrangère et de défense. C'est ce que l'on appelle l'effet d'inertie.

Pour autant, les États-Unis ont montré dans l'histoire une formidable capacité d'adaptation qui leur a permis de faire évoluer très rapidement leur posture et leurs outils pour répondre à des situations imprévisibles, non prévues ou sous-estimées.

Il n'est donc pas vain de s'interroger sur la pérennité de la stratégie de l'interventionnisme limité, d'autant qu'elle fait l'objet de vives critiques dans les médias, dans les *think tanks* et au Congrès qui la jugent faible, et que l'évolution des déterminants internes peut donner des marges de manœuvre supplémentaires pour une politique plus ambitieuse. À partir de ces éléments et avec toute l'incertitude qui pèse sur l'exercice de la prospective, quelques directions, quelques axes pour le futur, pourront être esquissés.

### I. LES RISQUES DE L'INTERVENTIONNISME LIMITÉ

**Sur le plan interne, la gestion des crises par le Président Obama suscite de fortes critiques.** Emblématique d'une politique étrangère jugée « faible », celle-ci aurait envoyé les mauvais signaux aux adversaires et inquiété les alliés.

Quand bien même est-elle en phase avec l'état de l'opinion publique, la stratégie du Président est perçue d'emblée comme l'expression d'une réticence à l'intervention et à l'emploi de la force mais aussi comme l'acceptation de contraintes à la puissance ce qui constitue une inflexion sensible de la tradition politique américaine.

Dès lors, elle alimente la rhétorique sur le thème du déclin des États-Unis sur la scène internationale qui est reprise par les adversaires du Président, au premier chef les « unilatéralistes » et les « néo-conservateurs » qui estiment que le Président abaisse le statut des États-Unis.

**Cette perception est renforcée par les actions qui laissent une impression d'indécision, de flottement dans la conduite de la politique étrangère américaine.** Elle fait douter de la capacité des États-Unis à faire

---

respecter un ordre international reposant sur un minimum de normes »<sup>1</sup>. Les exemples sont nombreux d'atermoiements et d'hésitations, qui systématiquement conduisent au choix de la solution la moins engageante dans l'emploi de la force (Syrie, Ukraine...) et qui viennent accréditer l'impression d'un Président et d'un pays « peu enclins à faire preuve de leadership ».

**L'impression de flou est aussi la traduction des difficultés du Président à faire prévaloir son point de vue au Congrès**, ce qui constitue un frein au déploiement de sa politique et un risque de contradiction dans ses engagements vis-à-vis des partenaires étrangers : menace de vote de sanctions additionnelles sur l'Iran (jusque-là écartée), réticence de l'aile démocrate à adopter la *Trade Promotion Authority* pour les accords de libre-échange.

**Entre les champs du souhaitable, brillamment exprimés dans les discours du Président et les champs du possible, ceux que traduisent la mise en œuvre souvent chaotique des décisions ou bien souvent l'indécision, se dressent la complexité du monde et la place de l'inattendu.**

**L'agenda international des États-Unis est en partie dicté par l'extérieur et place les dirigeants dans une situation de réactivité.**

Plusieurs exemples dans l'actualité récente le démontrent.

Dans la gestion de la crise syrienne, après l'emploi des armes chimiques, le Président a examiné l'option militaire qui paraissait s'imposer comme l'issue logique, ayant établi des « lignes rouges ». L'initiative russe d'un démantèlement contrôlé des stocks de gaz syrien a offert l'opportunité d'une voie différente, mais peut-être au prix d'un affaiblissement de l'image des États-Unis : envoi d'un signal à la Russie, déception des alliés prêts à accompagner l'intervention armée, absence d'effet sur la résolution de la crise syrienne, voire doute instillé sur la réalité du soutien des États-Unis, déjà faible, à l'opposition au régime.

Dans la gestion de la crise ukrainienne, la capacité de la Russie à orchestrer la revendication de la majorité de la population russophone de Crimée comme l'intervention de « forces non identifiées » pour neutraliser les forces fidèles au gouvernement ukrainien et permettre l'organisation du referendum au terme duquel la demande de rattachement à la Russie a été formulée, ont surpris les États-Unis et leurs alliés européens qui n'ont pu réagir que par l'imposition de sanctions dont les effets ne pourront se mesurer qu'à terme. Dans le court terme, la situation de déstabilisation des régions de l'est de l'Ukraine se poursuit. Les pays de l'ex-Union soviétique et plus particulièrement ceux qui aspirent à se rapprocher du modèle européen ainsi que ceux dont une partie de la population est d'origine russe

---

<sup>1</sup> Alain Frachon « Obama et le facteur "mauviette" » - *Le Monde*, 2 mai 2014

s'inquiètent de la capacité des États-Unis à freiner une tentative de déstabilisation. Les alliés de l'Europe de l'est, voisins de la Russie, demandent des mesures de réassurance plus tangibles... Des doutes seraient aussi apparus chez les alliés des États-Unis en Asie.

Dans la gestion du dossier nucléaire iranien, les États-Unis et les partenaires de l'EU3+3 ont saisi l'opportunité du changement de gouvernement en Iran et de l'attitude plus ouverte du Premier ministre Rouhani, pour ouvrir des négociations qui ont franchi une première étape avec la conclusion d'un accord intérimaire. Les sanctions drastiques imposées à l'Iran par la communauté internationale ont pleinement opéré dans la durée et le spectre d'une intervention armée, régulièrement mis en avant par Israël qui se sent directement menacée, s'est éloigné. Néanmoins, les négociations ne sont pas achevées et d'aucuns craignent que les États-Unis hésitent à aller à l'épreuve de force préférant conclure trop rapidement un accord n'offrant que des garanties limitées.

La gestion prudente et la retenue observée auraient eu de façon rationnelle ou non des effets en cascade, suscité des prises de risques chez les adversaires ou concurrents, et des inquiétudes réelles ou feintes chez les alliés et partenaires qu'il appartient maintenant aux États-Unis de dissiper. Les initiatives prises récemment par le Président lors du sommet sur la sécurité nucléaire de La Haye<sup>1</sup> et du sommet Union européenne-États-Unis<sup>2</sup>, notamment la revalorisation du rôle de l'OTAN, et lors de sa tournée asiatique<sup>3</sup> visent à rassurer leurs alliés. Elles sont marquées par le besoin de redresser cette perception, autant sur la scène politique domestique que sur la scène internationale.

**On mesure la difficulté de l'exercice qu'entraîne une évolution aussi importante de la posture stratégique de la première puissance mondiale en contrepoint de la posture de l'équipe précédente, de la tentation qu'elle suscite chez les adversaires et concurrents d'en tester la teneur et les limites, de l'inquiétude qu'elle crée chez des alliés.** Les relations internationales reposent sur la confiance et sur la connaissance du partenaire et de l'adversaire, sur un certain conservatisme en somme. Déplacer les repères a toujours un effet perturbateur.

**Cette situation peut avoir en retour pour conséquence une certaine incapacité à réaliser véritablement les objectifs stratégiques. Le retour de l'instabilité au Moyen-Orient et les inquiétudes en Europe suite à la crise ukrainienne peuvent obliger les États-Unis à maintenir des dispositifs plus importants que prévus dans ces régions et donc réduire la portée du pivot annoncé vers l'Asie-Pacifique. De même, au sein de cet ensemble, la**

---

<sup>1</sup> Les 24 et 25 mars 2014.

<sup>2</sup> Le 26 mars 2014 à Bruxelles.

<sup>3</sup> Du 22 au 29 avril 2014.

---

**redistribution de l'investissement entre l'Asie du nord-est et l'Asie du sud-est doit pouvoir répondre aux craintes des alliés japonais et coréens.**

## II. L'ÉVOLUTION DES DÉTERMINANTS INTERNES

### A. LE REDRESSEMENT DE L'ÉCONOMIE AMÉRICAINE : LE RETOUR DE LA CONFIANCE ET DES AMBITIONS ?

Depuis sa sortie de récession en juin 2009, la reprise économique a été très progressive<sup>1</sup>. Le taux de croissance annuel a été de 1,9 % en 2013. Portée par la robustesse de la consommation et de l'investissement, cette reprise de l'activité devrait se poursuivre en 2014 à mesure que la reprise du marché de l'immobilier assainit la situation financière des ménages et que les restrictions budgétaires s'atténuent.

Le marché du travail devrait poursuivre son amélioration à mesure que la vigueur de la reprise se confirme. Après un pic à 10,2 % de la population active au plus fort de la crise, le taux de chômage a accentué sa décrue en 2013 pour atteindre 6,7 % en fin d'année, son plus bas niveau depuis 5 ans.

Pour la première fois depuis des décennies, la reprise est tirée par l'offre, grâce à un regain de compétitivité américaine (bas prix de l'énergie et coûts salariaux maîtrisés), pour laquelle les exportations sont essentielles.

Selon l'*US Trade Representative* (USTR), les exportations sont en augmentation depuis quatre ans, atteignant, en 2013, 2 300 milliards de dollars. Depuis 2009, le secteur de l'export a permis de créer 1,6 millions d'emplois et en soutient au total 11,3 millions.

**La balance américaine des biens et services enregistre en 2013 un déficit de 472 milliards de dollars, soit 2,8 % du PIB (- 703 milliards de dollars pour la seule balance des biens, déficitaire depuis 1976). Principale responsable de la dégradation du déficit commercial américain depuis le début des années 2000, la Chine représente le premier déficit commercial bilatéral.** Les principaux partenaires commerciaux des États-Unis sont la Chine, les deux partenaires de l'ALENA, Canada et Mexique, le Japon, l'Allemagne et le Royaume-Uni. Dans un contexte de forte volonté politique en faveur d'une relance des exportations (*National Export Initiative de 2010*, dont l'objectif est le doublement des exportations américaines d'ici 2014), la faculté à accroître le nombre d'entreprises exportatrices et à se positionner sur les marchés émergents serait un facteur clé de la stratégie américaine de soutien à la croissance.

Source : direction générale du trésor - France

---

<sup>1</sup> Le PIB a retrouvé son niveau d'avant crise au deuxième trimestre de 2011. Par tête, le niveau n'a été retrouvé qu'au printemps 2013.

Si modeste dans son ampleur soit-elle, cette croissance montre, à l'aune des autres économies nationales, la capacité d'adaptation et le dynamisme de l'économie américaine. Le PIB américain a récupéré son niveau d'avant crise plus précocement que les pays européens à l'exception de l'Allemagne. Il contraste avec le marasme dans la zone euro et la cassure de l'essor de certains BRICS et autres pays émergents.

### B. L'AUTONOMIE ÉNERGÉTIQUE EN PERSPECTIVE

Les États-Unis bénéficient pleinement de la baisse des coûts de l'énergie consécutive à la mise sur le marché des quantités importantes de gaz et de pétrole de schiste dont ils exploitent les gisements sur leur territoire. Cette exploitation massive constitue une véritable révolution, les États-Unis étant en mesure de redevenir l'un des tous premiers producteurs mondiaux d'hydrocarbures, de satisfaire leur demande intérieure et probablement même de dégager une capacité d'exportation. Comme le note fort justement Laurence Nardon<sup>1</sup> : « si les effets économiques et environnementaux commencent à être connus, les impacts en terme de politique étrangère pour les États-Unis restent encore largement inexplorés. »

#### 1. Une augmentation considérable de la production

Pétrole			
	2002	2012	
Production (en milliers de barils/jour)	7 362	10 003	10,8 % de la production mondiale - 3 <sup>ème</sup> rang derrière l'Arabie saoudite (13,1%) et la Russie (12,9%)
Consommation (en million de tonnes)	900,7	831	19,9% de la consommation mondiale - 1 <sup>er</sup> rang devant la Chine (12,1%) et le Japon (5%)

Gaz (en mds de m3)			
	2002	2012	
Production	540,8	687,6	20,6 % de la production mondiale 1 <sup>er</sup> rang devant la Russie (17,9%), l'Iran (4,9%), le Qatar (4,7%) et le Canada (4,6%)
Consommation	575,3	671	22,2% de la consommation mondiale (1 <sup>er</sup> rang) devant la Russie (12,3%, la Chine et l'Iran (4,8%)

Source : BP Statistical review of World Energy – juin 2014 <sup>2</sup>

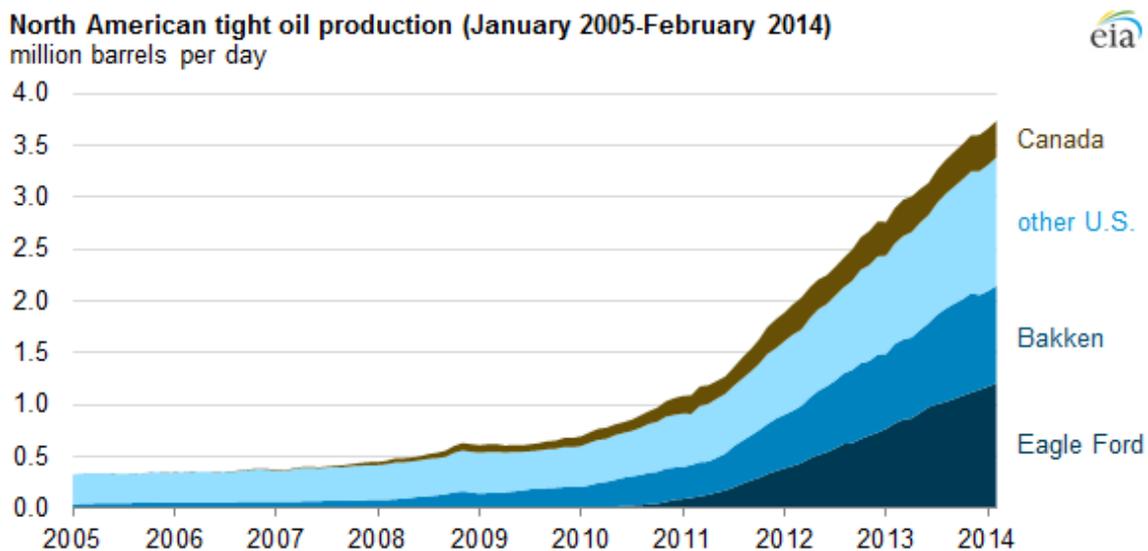
<sup>1</sup> Laurence Nardon – directrice du programme États-Unis de l'IFRI - « Les États-Unis vers l'indépendance énergétique ? » Politique étrangère 2/2013.

<sup>2</sup> <http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/Energy-economics/statistical-review-2014/BP-statistical-review-of-world-energy-2014-full-report.pdf>

Ils sont devenus le premier producteur mondial de gaz et devraient selon certaines projections, devenir premier producteur mondial de pétrole, devant l'Arabie Saoudite, en 2020, avant de devenir autosuffisants en 2035. Ils ont amélioré considérablement et concomitamment leur sécurité d'approvisionnement énergétique<sup>1</sup> et le prix de l'énergie mis à disposition de leurs industries.

a) *Un rétablissement en grande partie liée à l'augmentation de la production d'hydrocarbures non-conventionnels*

Entre 2007 et 2012, la fracturation hydraulique a multiplié par 18 la production de ce qui est appelé « *light tight oil* » (pétrole de schiste), un pétrole de haute qualité découvert dans le schiste ou dans les grès que l'on peut libérer par fracturation hydraulique. Cet essor a réussi à inverser le long déclin de la production de pétrole brut américaine, qui a cru de 50 % entre 2008 et 2013<sup>2</sup>, la moitié de cette production provient du pétrole de schiste.



Ce graphique montre la très forte croissance de la production de pétrole de schiste à compter de 2011. Pour M. Giacomo Luciani, professeur à l'Institut des hautes études internationales et du développement de Genève et à l'Institut d'études politiques de Paris, entendu par la commission<sup>3</sup> : « *Il est néanmoins difficile d'extrapoler cette tendance pour le futur, la quantité de*

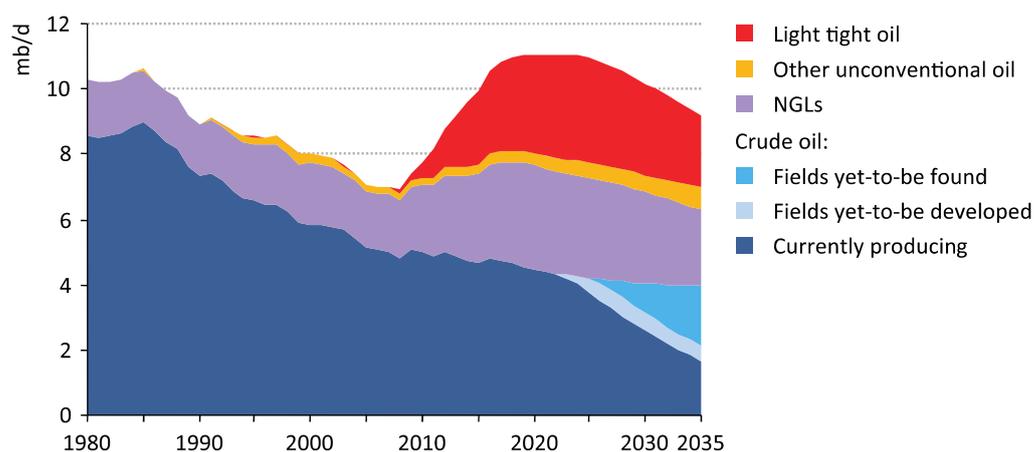
<sup>1</sup> L'Agence internationale pour l'énergie définit la sécurité d'approvisionnement énergétique d'un pays comme sa capacité à garantir la disponibilité des sources d'énergie dont il a besoin à un prix raisonnable.

<sup>2</sup> Certains experts prévoient que la production pétrolière américaine atteindra 11,3 à 16 millions de barils par jour en 2017, contre 6,5 millions entre 2012 (Salakaris, 2013).

<sup>3</sup> <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20140428/etr.html>

*ressources exploitables étant difficile à évaluer car tributaire des conditions d'extraction et de la nature des formations géologiques. Les experts sont divisés ».*

**Figure 3.18** ▶ **United States oil production by type in the New Policies Scenario**

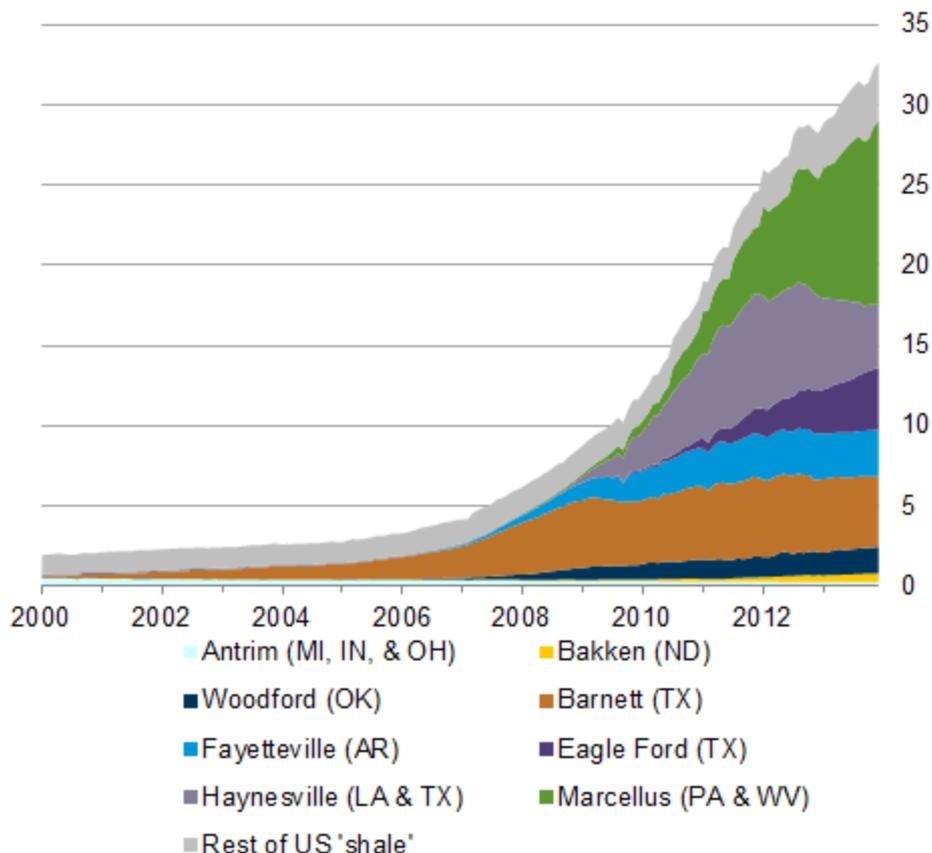


Note: The World Energy Model supply model starts producing yet-to-find oil after it has put all yet-to-develop fields into production. In reality, some yet-to-find fields would start production earlier than shown in the figure.

Source : International Energy Agency – World Energy Outlook 2012

*« La production américaine de pétrole conventionnel continue à baisser fortement. On s'attend néanmoins à ce que la production globale de pétrole progresse jusqu'aux alentours de 2020 grâce au pétrole de schiste avant que cette dernière source atteigne son plafond (2 à 3 millions de barils de plus qu'aujourd'hui) d'ici 4 à 5 ans, se maintienne à ce niveau une dizaine d'années et baisse ensuite. Cela représente une fenêtre d'opportunité pour l'économie américaine, mais cela ne durera pas « éternellement » ».*

### Monthly dry shale gas production billion cubic feet per day



Source: EIA derived from state administrative data collected by DrillingInfo Inc. Data are through February 2014 and represent EIA's official shale gas estimates, but are not survey data. State abbreviations indicate primary state(s).

Entre 2005 et 2013, la production de gaz de schiste a crû de près de 50 % chaque année. Passant d'un peu plus de 20 milliards de m<sup>3</sup> en 2005 à 330 milliards en 2013<sup>1</sup>, les gaz non conventionnels représentent aujourd'hui 50 % de la production de gaz aux États-Unis.

Dans le même temps, l'Amérique a réussi à réduire notablement sa consommation (même en tenant compte de la baisse conjoncturelle de la demande due à la crise économique). Depuis 2005, la consommation a diminué de 9 %. Ceci est le fruit des économies d'énergie (véhicules plus efficaces, évolution des modes de consommation...), et de la place croissante prise par les biocarburants (éthanol, biodiesel). L'administration Obama a mis en place de nouveaux standards pour les véhicules légers et lourds introduits sur le marché, pour les bâtiments et appareils électroménagers, et des subventions aux énergies renouvelables.

<sup>1</sup> U.S. Energy Information Administration : <http://www.eia.gov/naturalgas/issuesandtrends/?src=Natural-f5>

*b) La marche vers l'autosuffisance*

*« Plus de quarante ans après que Richard Nixon l'a souhaité au lendemain du premier choc pétrolier, l'Amérique est en passe de rétablir sa sécurité énergétique. Vers 2030, elle pourrait avoir réduit la part de ses importations dans sa consommation énergétique totale à 11 %, si l'on en croit les projections de l'Energy Information Administration (EIA). D'autres prévisions la voient devenir indépendante (et exportatrice) au cours de la décennie 2020. »<sup>1</sup>.*

Les importations<sup>2</sup> de pétrole ont pu être réduites grâce à l'augmentation de la production nationale. En octobre 2013, les États-Unis ont extrait plus de pétrole qu'ils n'en ont importé. La dépendance du pays, avait atteint un pic en 2005 (60 %). Il importe aujourd'hui moins de 40% de sa consommation<sup>3</sup>. Néanmoins, le pétrole continuera à peser lourd dans les importations durant les prochaines années. Si en 2040, 63 % de la demande devrait être satisfaite par la production domestique, le fait de rester importateur net implique que le prix américain du pétrole continuera à suivre les cours mondiaux. Le montant des achats de pétrole est tombé à 28,5 milliards de dollars dont 21,4 milliards pour le brut.

Les États-Unis bénéficient en outre et jusqu'à ce que les Canadiens expriment la volonté d'exporter, au-delà des États-Unis, le gaz et surtout le pétrole qu'ils pourraient tirer d'une exploitation plus intense des sables bitumineux, d'un apport de pétrole canadien à un prix très compétitif (50 dollars le baril soit la moitié du prix mondial). Les raffineries américaines en constituent le seul débouché à l'exportation. C'est selon le professeur Luciani l'un des enjeux de l'oléoduc *Keystone XL* et « *ce qui explique ses difficultés, c'est qu'il permettrait au Canada d'exporter directement leur pétrole vers le reste du monde à partir du golfe du Mexique, alors que les Américains veulent rester les seuls clients* ».

Dorénavant, la production domestique leur permet de réduire les importations de gaz, jusqu'à assurer son indépendance et de maintenir un prix faible par rapport aux marchés mondiaux. Les prix du gaz américain ont considérablement chuté depuis 2008, atteignant 4 dollars/million de BTU<sup>4</sup> en 2013 (tête du puits) alors qu'en 2008 le prix moyen était de 9 dollars/million de BTU. Certains experts voient là un niveau de prix trop faible pour pérenniser la production. Mais, selon le professeur Luciani, « *la productivité à l'échelle de chaque plateforme de perforation est en train de s'améliorer, ce qui va*

---

<sup>1</sup> Bruno Tertrais « La révolution pétrolière américaine : quelles conséquences stratégiques ? » Note n°09/13 Fondation pour la recherche stratégique - avril 2013.

<sup>2</sup> Les États-Unis étaient devenus un importateur net dès la fin des années 1940. Ils restent aujourd'hui le premier importateur mondial, mais la Chine va bientôt les dépasser.

<sup>3</sup> Jean-Michel Bezat « Les États-Unis testent leur "diplomatie énergétique" » - *Le Monde*, 13 mars 2014.

<sup>4</sup> Le British Thermal Unit est l'unité de référence américaine.

---

*permettre une baisse des coûts de production et rendre cette source d'énergie plus compétitive. »*

*c) Vers une capacité d'exportation*

Selon le Professeur Luciani, « un écart se creuse depuis 2011 entre le prix du pétrole de référence aux États-Unis et le prix du Brent qui s'explique par le fait que le pétrole produit dans le Middle West ne peut être acheminé jusqu'aux raffineries situées sur les côtes, il ne peut qu'être utilisé sur place, ce qui constitue un avantage concurrentiel pour l'économie américaine. En conséquence, les États-Unis n'exportent pas de pétrole brut, mais uniquement et en quantité plus importante des produits pétroliers raffinés. ». « Les exportations de produits pétroliers ont plus que doublé dans la période considérée en raison de la hausse de l'exportation de diesel, de fuel et d'essence, essentiellement vers le Mexique et le Canada, mais aussi vers l'Europe. Cette hausse est rendue possible par la réduction de la demande (qui libère les capacités de raffinage), et par la modernisation des techniques de raffinage (qui permet une hausse de la production). Pour la première fois depuis 1949, les États-Unis étaient, en 2011, exportateurs nets de produits pétroliers<sup>1</sup>.

Dans deux ans, le gaz de schiste liquéfié dans les usines implantées sur les bords du golfe du Mexique commencera à alimenter le marché mondial. L'administration manifeste des réticences face aux lobbies des producteurs, mais elle devrait donner son feu vert à plusieurs projets dans les prochains mois.<sup>2</sup>

Les États-Unis sont en plein débat quant à l'utilisation des ressources nouvelles en gaz. Les énergéticiens souhaitent pouvoir exporter du GNL pour le vendre plus cher. La faiblesse actuelle des prix du gaz pénalise la rentabilité du secteur. Les investisseurs qui avaient construit à grand frais des installations portuaires de regazéification de GNL importé, souhaitent maintenant les inverser pour exporter du GNL américain<sup>3</sup>. Ils

---

<sup>1</sup> « La concurrence la plus sévère vient d'outre-Atlantique. En Europe, l'énergie absorbe 60 % du coût de fabrication des produits raffinés contre 30 % en Amérique, où le brut est moins cher en raison d'une dépréciation du pétrole local (WTI) par rapport au Brent de la mer du Nord. Les raffineries françaises ont perdu des parts de marché face à leurs rivales américaines. Aux États-Unis, où la France exportait de l'essence, qui n'est maintenant plus compétitive localement, alors que les Américains nous vendent désormais du gazole. En Afrique aussi, où les raffineurs américains écoulent du carburant moins cher que ceux venus de l'Hexagone. « Est-ce que cela ne préfigure pas ce qui nous attend dans la chimie et la pétrochimie ? » devenues très compétitives aux États-Unis s'interroge M. Schilansky, président de l'Union française des industries pétrolières. » tandis que celui des exportations de produits pétroliers (gazole, ...) atteignait 13,3 milliards. (+ 5,5 % sur un mois) ». Jean-Michel Bezat - « Les États-Unis testent leur « diplomatie énergétique » » - Le Monde, 13 mars 2014.

<sup>2</sup> Jean-Michel Bezat « Les États-Unis testent leur "diplomatie énergétique" » - Le Monde, 13 mars 2014.

<sup>3</sup> GDF Suez, par exemple, investira entre 700 millions de dollars dans le site de Cameron Parish (Louisiane).

pressent l'administration d'accorder les autorisations nécessaires. De telles structures doivent être déclarées « d'intérêt national » pour être approuvées<sup>1</sup>. En revanche, les industriels souhaitent que cette ressource reste sur le territoire américain, et donc que les prix restent bas. Ces industriels sont rejoints par un mouvement protectionniste, qui condamne la volonté d'exporter les richesses américaines<sup>2</sup>. Certains élus au Congrès s'inquiètent également de l'impact sur la facture énergétique des consommateurs.

Dans un souci de concilier les deux approches, Washington délivre au compte-goutte des autorisations de construction de reconversion des terminaux d'importation de GNL en structures d'exportation<sup>3</sup>.

*d) Des interrogations sur la pérennité de ce développement*

Les experts sont divisés sur la pérennité de ce développement. Chris Nelder<sup>4</sup> estime que le pari sur les hydrocarbures non conventionnels pourrait s'avérer décevant parce que les réserves ont été surestimées. L'Agence internationale de l'Énergie qui utilise le concept de « réserves techniquement récupérables » a abaissé ses estimations passant de 862 TCF en avril 2011 à 482 TCF en janvier 2012<sup>5</sup>. Les deux principales sources de données aboutissent à des résultats contradictoires<sup>6</sup>.

En outre, des compromis devront être trouvés entre les préoccupations environnementales et les risques associés à la fracturation hydraulique, d'une part, et la garantie des bénéfices économiques de la

---

<sup>1</sup> Le « Natural Gas Act » de 1938 soumet les exportations de gaz naturel ainsi que la construction ou l'expansion de terminaux méthaniers destinés à l'exportation de gaz à un régime d'autorisations préalables, délivrées par le département de l'Énergie (DoE) et la Commission Fédérale de Régulation de l'Énergie (FERC). L'autorisation d'exporter du gaz naturel est accordée par le DoE si l'exportation est jugée en conformité avec l'intérêt public (présomption de conformité pour les exportations à destination des pays liés aux États-Unis par un accord de libre-échange, à la condition que la clause de traitement national incluse dans l'accord couvre bien le secteur du gaz naturel).

<sup>2</sup> *Deplete America First.*

<sup>3</sup> Si les dossiers de reconversion des terminaux, par ailleurs extrêmement onéreuse, sont tous acceptés, 12 structures permettront en 2016 d'exporter 500 millions de pieds cubes de gaz par jour. Jusqu'ici, le DoE a accordé six licences d'exportation vers des pays non liés aux États-Unis par un accord de libre-échange. Le premier terminal d'exportation devrait devenir opérationnel d'ici 2016.

<sup>4</sup> Spécialiste des questions énergétiques « Is there really so much shale gas in the ground » *The Oil and the Glory - A Foreign Policy blog*, 13 février 2012.

<sup>5</sup> TCF 1 Trillion Cubic Feet soit 280 millions de m<sup>3</sup>.

<sup>6</sup> Dans une étude de fin 2012, l'US Energy Information Administration estime que la dépendance pétrolière va diminuer avec des importations passant à 34 % en 2019, mais que celles-ci augmenteront légèrement par la suite en raison de l'épuisement des réserves, alors que l'Agence internationale de l'énergie attache plus d'importance au progrès des techniques de forage, aux économies d'énergie et aux énergies renouvelables. Il prévoit que les États-Unis atteindraient l'indépendance énergétique en 2035. L'extraction du gaz est peu rentable ; un prix plus élevé serait nécessaire pour assurer les investissements dans de nouveaux puits. Une question analogue se pose pour le pétrole. Quoiqu'il en soit, l'économie américaine dispose à moyen terme d'un gaz produit très bon marché et sur place.

production, d'autre part. En effet, le cadre légal et réglementaire a jusqu'à maintenant favorisé les producteurs, mais ne protège pas suffisamment l'environnement et les ressources aquifères, ce qui pourra avoir un effet sur les coûts de production. Il pourrait en revanche faciliter l'exploitation là où elle est aujourd'hui interdite.

## 2. Un renforcement conséquent de la puissance américaine

### *a) Un effet sur la croissance et sur l'emploi dont l'ampleur est discutée*

**Les effets de la révolution du schiste se répandent dans toute l'économie américaine, notamment grâce à une électricité peu chère.** Le gaz est devenu plus compétitif que le charbon et même que le nucléaire pour produire de l'électricité<sup>1</sup>. Le prix du gaz a chuté sur le marché américain où l'unité de base (la *Million Metric British Thermal Unit* MmBTU) s'équilibrait à 4 dollars mi-2013 contre 16 sur le marché asiatique et 11 sur le marché européen.

L'effet le plus immédiat est la création de nouveaux emplois et de richesses dans le secteur de l'énergie mais au-delà, les industries qui utilisent le gaz comme matière première comme la pétrochimie ou la sidérurgie, voient leur avantage compétitif s'accroître et leur permet d'engager une relocalisation de certaines activités. Le boum énergétique dope les investissements américains en infrastructure, construction et services. Le *Mc Kinsey Global Institute* estime qu'en 2020, la production de pétrole et de gaz non conventionnels aura fait progresser le PNB américain de 2 à 4 %, soit en gros de 380 à 690 milliards de dollars et créer 1,7 millions d'emplois permanents<sup>2</sup>.

Certains experts contestent cette appréciation et relativisent l'impact des « hydrocarbures non-conventionnels » sur l'économie : en 2010, les filières d'extraction de gaz et pétrole représentaient 0,33 % des emplois du secteur privé, en 2011, ces mêmes filières représentaient 1,6 % du PIB.

Selon l'Institut du développement durable et des Relations internationales (IDDRI), l'impact des hydrocarbures non conventionnels (gaz et huile) est marginal et le restera. Les productions de gaz et de pétrole, qui ont augmenté respectivement de 33 % et 52 % entre 2005 et 2013, ont effectivement fait baisser le prix de l'énergie à la tête du puits, de 8 à 4 dollars le million de BTU. Mais cela a eu peu d'influence sur le coût de l'énergie : les prix de l'électricité résidentielle ont augmenté en

<sup>1</sup> Pour la première fois depuis 1990, fermetures de centrales pour raisons économiques.

<sup>2</sup> Ainsi, les promoteurs du gaz de schiste avancent le chiffre de 870 000 emplois créés aux États-Unis d'ici 2015. D'ici à 2035, l'impact direct de cette nouvelle industrie est évalué à 3 millions d'emplois créés, 5 300 milliards de dollars d'investissement et 62 milliards de redevances à l'administration fédérale et 22 milliards aux particuliers.

continu, de 25 % annuellement, entre 2005 et 2012. Par ailleurs, le gaz ne représente que 27 % du mix énergétique, et 13 % de la consommation des particuliers.

*b) Le redressement de la balance commerciale en perspective*

Les importations d'énergie ont atteint jusqu'à environ la moitié des 720 milliards de dollars du déficit commercial des États-Unis, la baisse des importations d'énergie conduisent d'ores et déjà à une amélioration de la balance commerciale avec une réduction du déficit commercial américain de 70 milliards en 2012, selon IHS<sup>1</sup>.

### **3. Un impact et une capacité d'action sur les marchés mondiaux de l'énergie**

*a) Les fournitures américaines, additionnées aux productions nouvelles, ont changé la donne sur le marché mondial des énergies et auront un effet modérateur sur les prix de ces matières premières*

**La révolution américaine de l'énergie n'a pas seulement des implications commerciales, elle a aussi des conséquences géopolitiques de grande portée.** Les cartes du commerce international de l'énergie ont déjà été redessinées depuis que les importations américaines continuent de diminuer et que les exportateurs trouvent de nouveaux débouchés. La plupart du pétrole d'Afrique de l'Ouest, par exemple, vogue vers l'Asie plutôt que vers les États-Unis.

Si les États-Unis exportent de grandes quantités de GNL<sup>2</sup>, les marchés jusqu'ici distincts<sup>3</sup> vont devenir plus intégrés. Cela demandera des années d'investissements en infrastructures, mais même dans ce cas, ne sera pas un marché unifié comparable à celui du pétrole, l'accroissement de la liquidité aidera à abaisser les tensions sur les prix en Europe et en Asie dans la décennie à venir.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> IHS *America's New Energy Future : The Unconventional oil and gas Revolution and the Us Economy*, Eglewood, CO, décembre 2012 IHS Report.

<sup>2</sup> Selon le nombre de terminaux d'exportation qui seront construits (voir infra p. 148), les exportations qui en seront issues viendront s'ajouter à l'accroissement principal du flux de GNL déjà disponible d'autres provenances. L'Australie est bientôt prête à dépasser le Qatar comme plus grand fournisseur de GNL ; d'ici 2020, les États-Unis et le Canada pourraient ensemble exporter l'équivalent de la capacité habituelle du Qatar. - Robert D. Blackwill et Meghan L. O'Sullivan « American's Energy Edge, the geopolitical consequences of the shale revolution » *Foreign Affairs*, mars-avril 2014.

<sup>3</sup> Dans le passé, le prix du gaz variait beaucoup sur les trois grands marchés distincts de l'Amérique du Nord, d'Europe et d'Asie. En 2012, par exemple, le prix du gaz aux États-Unis s'établit à 3 dollars par million de BTU, alors que les Allemands paient 11 dollars et les Japonais 17 dollars - Robert D. Blackwill et Meghan L. O'Sullivan « American's Energy Edge, the geopolitical consequences of the shale revolution » *Foreign Affairs*, mars-avril 2014

<sup>4</sup> Robert D. Blackwill et Meghan L. O'Sullivan précités.

Le classement mondial des pays producteurs de pétrole a été bouleversé par le schiste : les États-Unis pourront dépasser l'Arabie Saoudite d'ici 2017, et devenir exportateur net d'ici 2030. A l'instar du gaz, mais de manière plus directe, la production de pétrole de schiste pourrait également affecter le prix qui pourrait baisser de 20 % ou plus.

Les pays consommateurs devraient retrouver des marges de manœuvre tandis que les pays traditionnellement exportateurs perdent en influence et pourraient être impactés sur le plan intérieur.

**L'augmentation de la production américaine risque donc de mettre une pression à la baisse sur les prix mondiaux du pétrole et du gaz, diminuant dès lors le levier géopolitique que certains fournisseurs utilisaient depuis des décennies.** Des pays qui aiment utiliser leur offre d'énergie à des fins diplomatiques – souvent contre les intérêts américains – vont voir leur influence baisser.

*b) Les États-Unis sortent renforcés*

**Depuis 1971, lorsque la production de pétrole a décliné, l'énergie a été vécue comme un handicap stratégique pour le pays, avec sa soif toujours plus grande d'obtenir des hydrocarbures à un prix raisonnable ce qui nécessitait parfois des alliances incongrues et des obligations complexes à l'étranger. Cette logique a pris fin, et les nouvelles énergies disponibles commencent à soutenir l'économie américaine et à doter Washington d'un nouveau levier d'influence dans le monde.**

**4. Des marges de manœuvre nouvelles pour la diplomatie américaine ?**

L'augmentation de la production et leur moindre dépendance au pétrole et au gaz importés vont renforcer la puissance politique et économique des États-Unis. Elle permettra également, dans une certaine mesure, de perfectionner les outils du leadership américain.

*a) L'autosuffisance ne signifie pas le désengagement américain*

Une diminution des importations d'énergie n'est pas synonyme d'indépendance énergétique complète. L'aubaine énergétique devrait contribuer à faire cesser le sentiment décliniste aux États-Unis.

(1) Un effet mécanique de modération sur le cours mondial des hydrocarbures

Depuis la fin de la Guerre froide, les États-Unis se sont efforcés de réduire leur dépendance relative au regard du pétrole moyen-oriental. Les importations nettes en provenance du Golfe représentaient 27,4 % du total de ces importations en 1990, et seulement 22 % en 2011, soit environ 10 % de leur consommation. Jusqu'à présent, cette réduction était essentiellement

due à la diversification des importations. L'augmentation rapide de la production nord-américaine et l'accès à de nouvelles sources (Afrique notamment) garantiront la poursuite de cette évolution.<sup>1</sup>

**La moindre dépendance envers les fournitures d'énergie outre-mer - et des pays producteurs avec lesquels Washington a eu souvent des relations épineuses - va doter les États-Unis d'une plus grande autonomie d'action pour poursuivre sa « grande stratégie ».**

(2) La prospérité américaine reste liée à celle du monde

**Néanmoins, les États-Unis resteront fermement liés aux marchés globaux de l'énergie.** Leur diplomatie de l'énergie a toujours été guidée par un double souci : sécuriser leurs approvisionnements et assurer la liberté de circulation des matières premières et des produits raffinés, essentielle au bon fonctionnement de l'économie. En effet, toute interruption brutale dans l'approvisionnement mondial affectera toujours le prix à la pompe aux États-Unis et la croissance. L'intérêt américain à préserver la stabilité des marchés internationaux reste entier.

Rien n'est plus vrai qu'au Moyen-Orient, où les intérêts vitaux des États-Unis - dans la prévention du terrorisme, la lutte contre la prolifération nucléaire et la promotion de la sécurité régionale pour protéger des alliés comme Israël et maintenir la production d'énergie - dureront comme l'ont rappelé Mme Jane Nakano et M. Samuel J. Brannen, du *Center for Strategic and International Studies* lors de leur entretien avec le groupe de travail.

Il en sera aussi de la police des biens communs (*Global Commons*), comme les principales voies maritimes à travers lesquelles circulent l'énergie et les autres biens<sup>2</sup>, qui constitue un axe fort de la posture stratégique américaine, notamment dans la zone Asie-Pacifique.

(3) La donne a également évolué avec les lourdes menaces que fait peser le changement climatique

Secrétaire d'État sous le premier mandat Obama, Mme Hillary Clinton avait créé, fin 2011, au sein du département d'État, un « *Bureau of Energy* » chargé de piloter la « *diplomatie énergétique* » de son ministère. L'énergie « *continuera d'être dans toute sa complexité* (géopolitique, économique et environnementale), *une des questions déterminantes du XXI<sup>e</sup> siècle* », déclarait-elle, un an plus tard. « *Nous remodelons notre politique étrangère pour refléter cela* »<sup>3</sup>. Cette dimension est incluse dans la stratégie du

---

<sup>1</sup> Bruno Tertrais « La révolution pétrolière américaine : quelles conséquences stratégiques ? » - note n°09/13 Fondation pour la recherche stratégique, avril 2013.

<sup>2</sup> Robert D. Blackwill et Meghan L. O'Sullivan « American's Energy Edge, the geopolitical consequences of the shale revolution » *Foreign Affairs*, mars-avril 2014.

<sup>3</sup> Jean-Michel Bezat « Les États-Unis testent leur " diplomatie énergétique " » - *Le Monde*, 13 mars 2014.

« rééquilibrage » du département d'État : « *la diplomatie énergétique jouera un rôle plus large dans la politique économique sur les deux rives du Pacifique (...). À mesure que les États-Unis passeront de l'autosuffisance à l'exportation, les aspects diplomatiques joueront un rôle plus important dans sa politique de l'énergie* »<sup>1</sup>.

- (4) Cette situation renforce les incompréhensions sur la posture stratégique américaine

Ces vérités sont peu comprises, les États-Unis ont besoin d'expliquer à leurs interlocuteurs nationaux et étrangers que, **même si la carte géographique de l'énergie est en train de changer, les intérêts nationaux des États-Unis ne le sont pas**. Il est certain que les États-Unis demeureront le pays le plus puissant de la planète. **De fait, ils ne seront jamais en mesure de se protéger eux-mêmes des chocs de l'économie mondiale, aussi resteront-ils profondément engagés outre-mer**. Cette évidence devrait rassurer les alliés américains au Moyen-Orient notamment<sup>2</sup>.

b) *Le renouvellement des outils au service de la diplomatie américaine*

- (1) Un pouvoir de sanction renforcé

**Lorsqu'il s'agira d'imposer des sanctions économiques, la diversification des approvisionnements en énergie confèrera de nets avantages. Selon certains observateurs, il aurait été quasiment impossible de mettre en place des restrictions sans précédent aux exportations de pétrole de l'Iran sans un accroissement des fournitures américaines**<sup>3</sup>. On observera que ces sanctions ont été mises en place alors même que la production en Irak et en Libye, en raison de leur situation politique

<sup>1</sup> Kurt Campbell et Brian Andrews (*The Aia Group*) - "Explaining the US "Pivot" to Asia" - Chatham House - Août 2013.

<sup>2</sup> Robert D. Blackwill et Meghan L. O'Sullivan « American's Energy Edge, the geopolitical consequences of the shale revolution » *Foreign Affairs*, mars-avril 2014.

<sup>3</sup> Daniel Yergin (*IHS*), Jane Nakano et Samuel J. Brannen, du « Center for Strategic and International Studies » ou Robert D. Blackwill et Meghan L. O'Sullivan Council on Foreign Relations : « A l'inverse des sanctions contre l'Iran, l'Irak, la Libye ou le Soudan dans le passé récent, qui ont été imposées dans des périodes où le marché était saturé, les sanctions actuelles contre l'Iran ont été mises en place alors que le marché était tendu et les prix élevés. Obtenir le soutien des autres pays, réticents à imposer des mesures aussi strictes à Téhéran, a demandé à Washington d'apporter la preuve que le retrait du pétrole iranien du marché international ne causerait pas une hausse des prix. En outre, les sanctions que le Congrès a votées en décembre 2011 conditionnent la mise en œuvre de ces restrictions à la détermination de l'administration à prouver qu'il y a assez de pétrole sur le marché pour demander aux autres pays de réduire leurs importations. Alors que cette réserve donnait à la Maison-Blanche une véritable autorisation, elle n'a jamais eu à l'utiliser, en raison l'augmentation régulière de la production du pétrole de schiste qui a compensé les plus d'un millions de barils par jour que les sanctions obligeaient à retirer du marché. Ce pétrole américain a permis à Washington d'apaiser les craintes des autres gouvernements qui craignaient une augmentation des prix et, de la sorte, de gagner un soutien international pour des sanctions rigides et contraignantes. Ces mesures ont créé un dommage majeur pour l'économie iranienne et contribué à pousser l'Iran à s'asseoir à la table des négociations. Sans les fournitures américaines, les sanctions n'auraient jamais été approuvées ».

intérieure, restait à un bas niveau. Cela ouvre donc aux États-Unis la possibilité de rallier plus facilement des partenaires à sa politique.

## (2) Des nouveaux outils de coopération

Disposant de la technologie, en développant des programmes spécifiques de coopération, les États-Unis tentent déjà de favoriser la réduction de la dépendance des pays consommateurs, notamment européens, au gaz russe en encourageant le développement des gaz de schiste.

Des efforts en ce sens sont déployés par le Bureau des ressources énergétiques, créé par le département d'État en novembre 2011, qui gère l'initiative américaine *Unconventional Gas Technical Engagement Program* (UGTEP) visant à aider les pays importateurs de gaz naturel russe (Chine, Pologne) à développer leurs ressources de gaz de schiste. Avec l'Ukraine, Washington a signé en 2011 un mémorandum d'entente visant à aider le pays à explorer et développer ses réserves de gaz non conventionnel tandis que le groupe américain Chevron a conclu en novembre 2013 un accord pour exploiter les gaz de schiste dans l'Ouest du pays.

Le gouvernement américain pourrait utiliser son expertise en matière d'énergies non-conventionnelles pour coopérer avec la Chine. Les États-Unis partagent de nombreux intérêts avec la Chine. Les deux pays sont de grands consommateurs d'énergie. Tous deux souhaitent une économie mondiale stable et en croissance, ce qui dépend d'un approvisionnement fiable en énergie à un prix raisonnable. Tous deux veulent limiter le changement climatique. Et tous deux veulent diversifier leurs sources d'approvisionnement en énergie<sup>1</sup>. Comme l'indique Laurence Nardon, des coopérations ont été mises en place entre entreprises, mais aussi dans le cadre du dialogue officiel entre Pékin et Washington<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> « Un tel chevauchement en termes d'intérêts entre les deux principaux consommateurs d'énergie crée de nombreuses opportunités de coopération. En décembre 2013, les États-Unis et la Chine ont réaffirmé leur intérêt partagé pour « des marchés de l'énergie sûre et bien approvisionnés » et ont discuté de coopération pour développer les ressources chinoises en énergie, y compris le gaz de schiste. Les compagnies chinoises investissent déjà des milliards dans le développement de l'exploitation du schiste en Chine et aux États-Unis. Mais Washington et Pékin devraient accélérer les progrès sur ce front en élargissant le Dialogue stratégique et économique États-Unis-Chine pour inclure le pétrole de schiste et en engageant de véritables ressources pour le développement de techniques afin d'exporter le pétrole et le gaz de schiste d'une manière efficace et responsable sur le plan environnemental. Si ces relations s'améliorent, les deux parties pourraient travailler en commun avec d'autres consommateurs d'énergie pour améliorer la sécurité énergétique globale – par exemple en étendant les opérations anti-pirateries à la Corne de l'Afrique ».

Robert D. Blackwill et Meghan L. O'Sullivan « American's Energy Edge, the geopolitical consequences of the shale revolution » *Foreign Affairs*, mars-avril 2014.

<sup>2</sup> La Chine, qui est en passe de devenir le plus grand client du Golfe, est également en train d'acquiescer certaines technologies dans le secteur des HNC. Les entreprises chinoises se sont engagées dans des coopérations avec des entreprises nord-américaines du secteur, avec l'objectif d'en retirer

Toutefois, les États-Unis ne sont pas la seule source d'approvisionnement possible pour la Chine, le récent accord avec la Russie, négocié depuis 10 ans, en est l'illustration.

- (3) Des moyens de sécurisation des approvisionnements et de réduction des tensions sur les marchés

La production d'huile de schiste peut servir également de « tampon stratégique ». Ainsi, certains observateurs mettent en avant que l'accroissement de la production pétrolière dans le Dakota du Nord et le Texas a permis d'appliquer plus facilement l'embargo contre le pétrole iranien.

« La mise sur le marché d'une partie des stocks stratégiques américains fixés à un haut niveau dans un contexte de pénurie peut avoir un impact sur les prix. » C'est ce que Washington a ainsi « indirectement signifié, le mercredi 12 mars, en annonçant qu'il testait la mise sur le marché de 5 millions de barils de pétrole, soit moins de 1 % de ses stocks stratégiques, qui atteignent aujourd'hui 696 millions de barils. Ces réserves avaient été créées en 1974, en même temps que l'Agence internationale de l'énergie (AIE) pour répondre à toute interruption d'approvisionnement, notamment à un embargo des pays producteurs.

Il n'en demeure pas moins que cette décision prise au plus haut niveau envoie un message politique. Les réserves stratégiques, qui représentent 210 jours d'importation de brut (contre un minimum de 90 jours imposé par l'AIE) ne sont plus seulement mobilisables en cas de risque de pénurie. Ces stocks ont été utilisés plusieurs fois par les États-Unis, seuls ou en coordination avec les autres pays membres de l'AIE au moment de la première guerre du Golfe (1990-91), de l'ouragan Katrina dans le sud des États-Unis (2005) ou de la guerre en Libye (2011). Mais le dernier véritable test de vente remonte selon le DoE à août 1990, lors de l'invasion du Koweït par l'Irak (4 millions de barils mis en vente). »<sup>1</sup>

- (4) Un atout important dans les négociations d'accords de libre-échange

Le renouveau énergétique donne aussi de nouveaux leviers aux négociateurs américains sur le commerce, dès lors que d'autres pays<sup>2</sup> sont candidats pour avoir accès au GNL américain, notamment dans le cadre des négociations des deux accords de commerce multilatéraux majeurs : le Partenariat transatlantique pour le commerce et l'investissement (avec les

*des transferts de technologie. Le groupe pétrolier chinois Sinopec et l'américain Devon Energy ont monté une joint venture en 2012 pour exploiter le gaz de schiste dans le Mississippi. Des investissements chinois sont également signalés dans les firmes qui exploitent les sables bitumineux de l'Alberta au Canada. Le gouvernement américain s'implique et organise des canaux de dialogue officiel sur ces questions, tels que le US China Strategic and Economic Dialogue ou l'US China Shale Gas Ressource Initiative organisée dès 2009 par le département d'État et le département de l'énergie. Laurence Nardon « Les États-Unis vers l'indépendance énergétique » Politique étrangère, 2-2013.*

<sup>1</sup> Jean-Michel Bezat « Les États-Unis testent leur « diplomatie énergétique » » - *Le Monde*, 13 mars 2014.

<sup>2</sup> Actuellement, seuls le Canada et le Mexique membres de l'ALENA, mais aux besoins réduits étant eux-mêmes producteurs et exportateurs, peuvent être autorisés à importer du GNL des États-Unis.

28 états membres de l'Union européenne) et le Partenariat Trans-Pacifique (avec 11 pays de la zone Asie-Pacifique et des Amériques).

Lorsque la question des exportations de GNL sera abordée, la loi des États-Unis pour donner des accords automatiques aux terminaux de livraison du gaz aux pays qui auront signé des accords de libre-échange s'appliquera. À défaut, les autorisations sont soumises à une procédure d'examen pour déterminer si ces ventes sont dans l'intérêt national des États-Unis. Pour plusieurs pays d'Asie et d'Europe souhaitant inclure du gaz américain à leur mix énergétique, obtenir ce statut commercial spécifique est d'une grande valeur ajoutée. En fait, cet encouragement s'est avéré crucial pour convaincre le Japon, avide en gaz à la suite du désastre de Fukushima, de se joindre aux discussions sur le Partenariat Trans-Pacifique.

(5) Un moyen de « réassurance » des Alliés, Européens et Asiatiques, encore très dépendants, dont l'efficacité reste à démontrer

Certains experts (Blackwill et O'Sullivan) estiment que « *les États-Unis devraient commencer à utiliser les nouvelles ressources énergétiques pour empêcher leurs alliés d'être tyrannisés par des fournisseurs moins amicaux* »<sup>1</sup>. Ces idées ont été relayées au plus fort de la crise ukrainienne par certains hommes politiques, comme le speaker de la Chambre des représentants John Boehner et l'ancien conseiller pour l'énergie Jason Bordoff. Ces propositions ont été jugées peu réalistes pour différentes raisons.

Le marché européen n'est pas unifié, les pays de l'Europe de l'est sont confrontés à des prix plus élevés et des problèmes de sécurité plus importants. Le gaz n'est pas un service global avec un seul prix : il est vendu à des prix différents selon les fournisseurs locaux et la dynamique de la demande. Les pays de l'Europe de l'ouest ont accès à davantage de sources par gazoducs que la plupart de ceux de la périphérie et, dès lors, bénéficient de plus de sécurité et de meilleurs prix. Les pays de l'Europe de l'est sont spécialement vulnérables parce que la plupart sont enclavés et n'ont pas accès aux importations de gaz liquéfié.

Les exportations américaines à l'Europe arriveraient sous cette forme. Ceci supposerait l'existence d'un réseau de gazoducs robuste, interconnecté et réversible.

En outre, même si le GNL atteignait l'Europe de l'Est, il ne serait pas abordable en termes de prix. Après liquéfaction, transport et regazéification,

---

<sup>1</sup> Robert D. Blackwill et Meghan L. O'Sullivan « American's Energy Edge, the geopolitical consequences of the shale revolution » *Foreign Affairs*, mars-avril 2014 : « Comme cela passe par une révision des règles d'attribution des licences d'exportation de GNL et une expertise de leurs conséquences pour la sécurité nationale, le Département de l'énergie devrait considérer selon que les projets proposés soutiennent les alliés des États-Unis – une évolution qui devrait encourager les compagnies américaines du secteur de l'énergie à exporter vers ces pays, les aidant à résister aux pressions de la Russie ou d'autres pays ».

---

il coûterait au moins le double du prix du gaz russe dont on sait déjà que le prix trop élevé a conduit à faire décroître sa consommation et à booster l'usage du charbon. En d'autres termes, le GNL américain n'est pas compétitif par rapport au gaz russe<sup>1</sup>.

En outre, la concurrence avec les pays d'Asie restera forte et exercera une tension à la hausse, l'Europe risque donc de ne pas être la destination finale du GNL américain qui alimentera plus probablement l'Asie via le canal de Panama.

Enfin, les producteurs sont des entreprises privées. C'est le prix sur les marchés qui déterminera le destinataire final et non le gouvernement fédéral. Pour les experts comme M. Charles K. Ebinger (*Brookings*) et Mme Jane Nakano (*CSIS*), il est donc difficile pour les États-Unis de conduire une politique dirigiste en matière d'exportations et d'utiliser cette capacité comme un outil efficace de politique étrangère.

Le Président Obama a d'ailleurs rappelé que ces exportations ne pourraient être réalisées qu'au prix du marché, et souligné le 26 mars à Bruxelles à l'OTAN qu'une action des États-Unis dans ce domaine ne pourrait, en tout état de cause, s'inscrire que dans le long terme et qu'elle ne saurait constituer une solution immédiate à la crise.

Dans le même temps, les alliés des États-Unis dans l'Asie de l'est, comme le Japon<sup>2</sup>, les Philippines et la Corée du sud, auront l'opportunité d'accroître leurs importations d'énergie directement des États-Unis et du Canada à partir de 2017. Leurs capacités à rejoindre les partenaires nord-américains, pour transporter le pétrole et le gaz par bateaux par les routes maritimes les plus courtes et les plus directes, devraient aussi donner à ces pays une plus grande tranquillité d'esprit<sup>3</sup>, alors qu'ils s'inquiètent de la montée en puissance de la Marine chinoise et de la volonté de ce pays de contrôler les mers de Chine.

En outre, le développement des exportations n'est pas sans conséquence sur l'économie américaine (voir supra p. 148), il y aura nécessairement une volonté assez forte, notamment chez certains élus du Congrès pour en limiter l'ampleur. Pour Mme Jane Nakano (*CSIS*), il y a un vrai débat interne sur l'opportunité d'autoriser les exportations. Pour le gaz, cela suppose une adaptation des terminaux d'exportation, pour le pétrole brut, le débat est en cours. Il n'y a pas d'urgence à agir.

---

<sup>1</sup> Brenda Shaffer – Visiting researcher at the Center for Eurasian, Russian and eastern Studies at Georgetown University – Pipeline problems – Council of Foreign relations – Foreign Affairs – 11 mars 2014.

<sup>2</sup> Le Japon est actuellement un grand importateur de GNL en raison de l'arrêt de ses centrales, en cas de redémarrage de celles-ci la tension sur les prix en Asie sera plus faible.

<sup>3</sup> Robert D. Blackwill et Meghan L. O'Sullivan « American's Energy Edge, the geopolitical consequences of the shale revolution » *Foreign Affairs*, mars-avril 2014.

(6) Une meilleure position dans les négociations sur le changement climatique

La révolution du gaz de schiste améliore le leadership des États-Unis sur le changement climatique. Le gaz naturel émet 40 % de carbone de moins que le charbon. Les États-Unis sont en train d'atteindre leurs objectifs en matière de climat, simplement parce que le gaz s'est substitué au charbon. Cela donne aux États-Unis une plus grande crédibilité dans les négociations et ils devraient l'utiliser en adoptant une position plus vigoureuse à l'encontre des pays qui rechignent à limiter leurs émissions.

En 2011, le niveau d'émission de dioxyde de carbone dû au secteur énergétique américain était inférieur de 8 % à celui de 2005, une baisse en partie attribuée à la révolution des gaz non conventionnels : la chute des prix du gaz l'a fait se substituer au charbon, notamment pour la production d'électricité. En 2008, 22 % de l'énergie consommée était du gaz et 23 % du charbon ; en 2012, la part du gaz s'élevait à 27 % tandis que celle du charbon s'abaissait à 18 %.

Elle donne également un argument pour la diffusion de la technique d'exploitation du schiste fondé sur son effet positif pour le climat avec à la clé des capacités d'investissements ou de royalties pour les entreprises américaines.

**Comme le rappelle fort justement Bruno Tertrais, « au fond, la conséquence stratégique principale de cette révolution en cours est plutôt d'affaiblir la thèse en vogue du « déclinisme » aux États-Unis : elle ajoute un atout à la liste déjà longue dont dispose l'Amérique au regard des géants asiatiques émergents. Déjà favorisée sur le plan géographique et démographique, encore pour longtemps dominante sur le plan militaire et scientifique, elle apparaît désormais mieux préparée que ses concurrents pour supporter les chocs économiques de l'avenir et mieux armée qu'eux pour affronter les défis stratégiques du siècle qui commence. »<sup>1</sup>**

## C. LES ETATS-UNIS SE METTENT EN ORDRE DE BATAILLE FACE À LA MONDIALISATION

### 1. La réaffirmation de la puissance financière

**La crise** a redonné de la vigueur au débat sur la pérennité du modèle américain. Mais elle **a aussi permis**, comme le souligne Jean-Baptiste Velut<sup>2</sup>, « **de réaffirmer la prépondérance financière des États-Unis dans le monde** » et « **la profonde dépendance de l'économie mondiale à l'égard des États-Unis** ».

<sup>1</sup> Bruno Tertrais « La révolution pétrolière américaine : quelles conséquences stratégiques ? » Note n°09/13 Fondation pour la recherche stratégique, avril 2013.

<sup>2</sup> Jean-Baptiste Velut « Les États-Unis face à la mondialisation économique » - Questions internationales n°64, novembre-décembre 2013.

« Ainsi au beau milieu du cataclysme économique sans précédent depuis la crise de 1929, la puissance financière des États-Unis est venue à l'aide du reste du monde ». La Réserve Fédérale a joué un double rôle :

- celui d'une banque centrale classique en soutenant la demande sur le marché américain par l'octroi de crédits et de facilités de crédits, et en préservant la solvabilité des banques américaines,

- celui d'une véritable banque centrale mondiale en rétablissant la stabilité du système financier international grâce à des accords de swap, pour prévenir les manques de réserves en dollars de certaines banques centrales étrangères, mais aussi avec l'introduction d'un nouveau dispositif temporaire d'adjudication permettant d'accorder des prêts d'urgence à des institutions financières et bancaires en difficulté.

La majorité de ces fonds (416 milliards de dollars sur 657) ont été destinés à des banques étrangères.

D'autres indicateurs montrent la pérennité de la puissance économique américaine. En 2012, les États-Unis concentraient encore à eux-seuls 35,1 % de la capitalisation boursière mondiale, loin devant l'Union européenne (19,6 %) et la Chine (7 %). Au premier trimestre 2013, le dollar représentait toujours 62,2 % des réserves de change mondiales. Si la position débitrice des États-Unis, notamment à l'égard de la Chine, est souvent mise en avant, elle doit être relativisée (voir supra p. 63). Ces avoirs ne représentent que 8 % du montant total de la dette américaine (en incluant la part détenue par le gouvernement américain) et la Chine ne peut s'abstenir de financer le déficit commercial américain sans lequel elle ne peut écouler ses exportations et donc soutenir sa croissance économique et sa stabilité politique.

Elle se traduit par le maintien de la position du dollar comme monnaie mondiale. Les marchés américains déterminent les conditions financières mondiales, avant la crise, pendant la crise, après la crise<sup>1</sup>, même si l'on peut voir, dans la création d'une banque de développement des BRICS et la volonté de positionner progressivement le yuan comme une monnaie de réserve, les premiers pas d'une Chine plus active.

## **2. La relance de la compétitivité de l'économie américaine**

Dans le domaine du commerce international, l'économie américaine est de plus en plus malmenée. La Chine est devenue le pays pesant le plus dans les échanges internationaux de marchandises en 2012. Le déficit de la balance commerciale américaine à l'égard de Pékin a été multiplié par

---

<sup>1</sup> Patrick Allard « Le retour du retour (économique) de l'Amérique » - CFJC, 22 janvier 2014 <http://www.cfjc-investments.com/wp-content/uploads/Le-retour-du-retour-de-l'Amérique-P-Allard-CFJC-Investments-jan-2014.pdf>

17 entre 1992 et 2012. Cependant, dans le même temps, les entreprises américaines ont multiplié par 15 leurs exportations vers la Chine, et les États-Unis disposent encore d'un avantage compétitif dans les services dont ils restent le premier exportateur. Les firmes multinationales américaines (132) sont toujours très présentes dans le Top 500 du magazine *Fortune* et devraient tirer profit du développement chinois pour conserver leur avance.

Depuis 1945, les États-Unis ont œuvré pour démanteler les barrières douanières, faciliter l'accès de multinationales américaines aux marchés étrangers et surtout façonné les règles de la libéralisation économique tant sur le plan sectoriel (protection de l'agriculture, extension des droits de propriété intellectuelle) que sur le plan géographique, poussant à l'ouverture de l'OMC à la Chine par exemple.

Aujourd'hui, ces règles du jeu sont de plus en plus contestées avec l'émergence des BRICS et du G20 et les projets de réforme du FMI. Les États-Unis doivent donc repenser leur politique commerciale pour s'adapter à ces nouveaux défis. Dans ce but, le Président Obama a élaboré une nouvelle stratégie commerciale qui s'articule autour de deux axes : le soutien aux exportations et la réorientation du processus de négociations des accords de libre-échange.

En 2010, il a fixé des objectifs très ambitieux à la politique commerciale : doubler les exportations en 5 ans, grâce au lancement d'une initiative nationale (NEI). Il a mis en place un organisme de promotion des exportations (*Export Promotion Cabinet*) chargé notamment d'animer les missions commerciales à l'étranger, d'améliorer l'accès au financement des exportations, de démanteler les restrictions aux exportations établies pendant la période de la guerre froide. Il semble toutefois que, malgré des débuts prometteurs en raison du rebond au lendemain de la crise, les objectifs aient du mal à être atteints.

La réorientation du processus de négociations d'accords de libre-échange passe par l'engagement de négociations interrégionales en vue de signer des accords de Partenariat Trans-Pacifique (TPP) et transatlantique (PTCI) (voir supra p. 71 et p. 96). Cette politique commerciale vise à réaffirmer le leadership économique américain. Elle constitue un élément de la réorientation stratégique des États-Unis.

**Pour autant, les États-Unis conservent une prépondérance économique par leur primauté financière et leur force d'innovation et d'attractivité.** La crise n'a fait qu'ébranler le modèle de capitalisme américain. **Pour l'heure, les États-Unis restent en première ligne pour définir les règles de la mondialisation économique.**

On notera la coïncidence de cette remobilisation sur les dossiers économiques avec les demandes exprimées par l'opinion publique américaine. L'étude réalisée en 2013 par le *Pew Research Center* sur les perceptions de l'opinion publique vis-à-vis du rôle des États-Unis dans le

---

monde et de la puissance américaine montre, qu'à côté d'un certain scepticisme vis-à-vis de l'action internationale des États-Unis, 77 % des Américains estiment que l'augmentation des relations commerciales avec d'autres pays du monde est positive. Cette majorité est valable indépendamment de l'affiliation partisane, du milieu social et du niveau d'éducation<sup>1</sup>.

### 3. La modernisation de l'outil de défense

La focalisation sur les conséquences du *Budget Control Act* pour le niveau des crédits du budget de la défense et surtout pour la gestion de ces crédits a fait perdre de vue les grands principes qui sous-tendent la transition stratégique en cours. Elle peut certes présenter des risques sur la capacité à mener à terme certains volets de cette transition stratégique, mais probablement d'une ampleur moindre que celle évoquée dans les discours du département de la Défense. **La suspension des séquestrations jusqu'en 2016 a redonné un peu de souplesse dans la gestion de la décroissance et rien n'indique que les crédits de la défense feront l'objet d'un nouveau bras de fer à cet horizon du budget 2016.**

Un examen attentif de ce qui se passe, particulièrement en matière de R&D et d'accompagnement industriel, indique que plusieurs initiatives visant à réorienter des volets critiques de la défense américaine sont en train de se mettre en place en soutien aux priorités stratégiques énoncées en 2012, malgré les embûches.

*« La décroissance force aussi les autorités à faire des choix révélateurs sur les priorités au cœur de leur stratégie et, dans cette optique, la contrainte agit comme un moteur de la transition plus que comme un frein »<sup>2</sup>.*

Le département de la Défense cherche à limiter l'ampleur et la durée des coupes apportées aux achats autant pour préserver l'industrie que pour conserver et acquérir les moyens matériels nécessaires au rééquilibrage des moyens militaires vers l'Asie. Le secrétaire à la Défense, Chuck Hagel, a d'ailleurs rappelé, le 31 mai 2014, lors du forum de Shangri-La que ces crédits seront préservés.

Le soutien apporté aux exportations (voir supra p. 134), qui correspond à la volonté de pénétrer des marchés en pleine croissance et de consolider des acquis là où les États-Unis cherchent à maintenir leur influence, devrait permettre aux industries de défense de diversifier leurs ressources. Les entreprises américaines se heurteront toutefois à la concurrence des firmes européennes qui sont confrontées aux mêmes

---

<sup>1</sup> <http://www.people-press.org/files/legacy-pdf/12-3-2013%20APW%20VI.pdf>

<sup>2</sup> Aude-Emmanuelle Fleurant : « Budget et industrie : un nouveau cap défini dans la tourmente » - Cahier de l'IRSEM n°29, 2013.

contraintes avec la baisse tendancielle des budgets de la défense en Europe et progressivement à celles des pays émergents confortées par la croissance de leur marché intérieur et par les transferts de technologies.

**On peut néanmoins estimer que les États-Unis disposent d'atouts solides pour se positionner sur un marché en pleine mutation et particulièrement dans l'Asie-Pacifique où la montée en puissance militaire de la Chine provoque une croissance des achats d'armement conventionnels. Dans ce contexte, les garanties de sécurité offertes par les États-Unis augurent de nouveaux débouchés à l'industrie d'armement américaine<sup>1</sup>.**

#### D. LES ORIENTATIONS POLITIQUES : DES FACTEURS D'INCERTITUDE

Les échéances prochaines, les *mid-terms* de novembre 2014 et de façon plus forte, les élections générales de 2016, auront un impact plus ou moins important sur la politique étrangère et de défense des États-Unis.

##### 1. À court terme

Les *mid-terms* permettront peut-être aux Républicains de conquérir la majorité au Sénat car ils éviteront de reproduire les erreurs de 2010 et 2012 avec la désignation de candidats extrêmes ayant peu de chance d'être élus. L'*establishment* du parti s'y emploie, mais la décision revient aux électeurs des primaires dans chaque État. L'éviction du leader modéré du GOP à la Chambre des représentants, M. Eric Cantor, lors des primaires républicaines de Virginie montre que la bataille est rude. Cette situation est en grande partie la conséquence de l'offensive des candidats du « *Tea party* » lors des primaires et du poids de leurs comités de soutien capables de recueillir d'importantes dotations financières depuis les décisions de la Cour suprême libéralisant considérablement la réglementation du financement des campagnes électorales (*Citizens United v. Federal Election Commission*, 21 janvier 2010)<sup>2</sup> s'agissant des dons des entreprises, et de la récente décision (*McCutcheon vs FEC*, 2 avril 2014) concernant des donateurs individuels, sur le fondement du premier amendement à la Constitution, relatif à la liberté d'expression.

Dans cette hypothèse, les Républicains seraient majoritaires dans les deux chambres du Congrès, privant le Président d'un espace de manœuvre. Ne bénéficiant plus de l'appui du Sénat, il sera dans l'obligation de parvenir à des compromis. Il faudrait s'attendre dès lors à une plus grande influence des Républicains et à des difficultés pour le Président à faire accepter des

---

<sup>1</sup> Aude-Emmanuelle Fleurant « Industrie de défense : entre politique étrangère, stratégie de défense et économie nationale » Questions internationales n°64 – novembre-décembre 2013.

<sup>2</sup> <http://droitamericain.fr/Citizens-United-v-Federal-Election>

---

projets de traités multilatéraux et à l'imposition de conditions plus fortes pour l'attribution des aides extérieures.

Paradoxalement, on peut s'attendre à ce que certaines questions comme celle des traités de libre-échange ou celle du budget de la défense soient plus faciles à négocier. Dans ces deux cas, en effet, c'est la majorité démocrate au Sénat, qui a exprimé les plus fortes réticences ou mis en jeu les crédits de la Défense pour essayer de contrer l'offensive républicaine de diminution des dépenses publiques.

## 2. À l'horizon 2016

S'agissant de l'échéance de 2016, deux facteurs suscitent un examen attentif.

Dans le camp démocrate, la sortie en juin dernier d'un livre de l'ancienne secrétaire d'État, Mme Hillary Clinton, « *Hard Choices* » (*Le Temps des décisions*)<sup>1</sup>, le battage médiatique qui l'a entouré et la campagne de promotion dans un grand nombre de villes sur tout le territoire des États-Unis, préfigurent une éventuelle candidature aux élections primaires.

Dans l'hypothèse d'une élection de Mme Clinton, la politique extérieure des États-Unis évoluera peu. Mme Clinton appartenant à la mouvance centriste du parti démocrate, elle poursuivra vraisemblablement une voie proche de celle du Président sortant, mais avec probablement un investissement plus important sur les questions internationales si la situation économique des États-Unis se redresse et en fonction de l'évolution de la situation internationale. Dans le très court terme, une candidature de Mme Clinton risque d'avoir un effet un peu perturbateur pour le Président, dans la mesure où elle aura tendance à se démarquer de lui sur les aspects les plus critiqués de sa politique.

Dans le camp républicain, comme Mme Laurence Nardon, directrice du programme États-Unis de l'IFRI, a eu l'occasion de l'exposer devant le groupe de travail, plusieurs paramètres doivent être pris en considération. Le premier est que les candidats potentiels se sont encore peu exprimés sur des questions de politique étrangère et de défense<sup>2</sup>. Le second est que le parti républicain est traversé de différentes écoles de pensée qui influencent les politiques menées par les présidents républicains successifs. Le troisième est la place accordée à l'allié israélien qui constitue un marqueur de la politique étrangère républicaine<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Pour l'édition française : Hillary Clinton « Le temps des décisions » Fayard, juin 2014

<sup>2</sup> Les candidats républicains potentiels, sont, à l'exception du sénateur Marco Rubio qui semble faire des efforts pour s'ouvrir à l'international, peu investis en politique étrangère.

<sup>3</sup> En partie en raison de l'importance des protestants de tradition évangélique dans la base électorale du parti.

### Les différentes écoles de pensées

(d'après Laurence Nardon « Les Républicains et la politique étrangère américaine : quelle perspective pour 2016 ? » *Policy Brief The German Marshall Fund of the United States et Institut français des relations internationales, avril 2013*<sup>1</sup>)

**L'école « réaliste » ou « pragmatique »** : souvent privilégié par la tendance centriste et l'*establishment* du GOP, sa conception de la politique étrangère est fondée sur une approche internationaliste qui reconnaît le rôle de l'engagement diplomatique et des institutions internationales, dépourvue de présupposés idéologiques forts. Dans le passé, les tenants de cette école ont su s'imposer et influencer les politiques de Dwight Eisenhower ou de Richard Nixon (Kissinger) et, au cours de leurs seconds mandats, celles du Président Reagan en 1985-1989 avec la mise en place d'un dialogue plus constructif avec une URSS finissante, ou celle du Président George W. Bush (reprise du dialogue avec l'Europe et le monde, préparation du retrait en Irak et en Afghanistan).

**L'école « nationaliste » ou « unilatéraliste »**, qui privilégie l'affirmation de force comme facteur de paix et de stabilité. Dominante au cours du premier mandat de Ronald Reagan (« *Peace through strength* ») et auprès du Président George Bush (vice-président Dick Cheney, secrétaire à la défense Donald Rumsfeld), cette école considère la scène internationale comme anarchique et violente par nature et a peu de considération pour le droit et les institutions internationales. Elle accorde une grande importance à l'usage de la force militaire et au maintien des engagements. Par exemple : les positions de M. Dick Cheney sur le retrait américain de l'Irak et plus récemment sur l'offensive d'EIL ou encore sur l'accession de la Géorgie à l'OTAN. A l'inverse des « néo-conservateurs », ils sont peu investis dans l'amélioration de l'état du monde (exemple leur faible intérêt pour la reconstruction politique et économique de l'Irak).

Les « **néo-conservateurs** » se donnent pour mission d'amener les nations les moins favorisées à la démocratie et à l'économie de marché, par la force s'il le faut. Ils ont une vision idéologique qui trouve sa justification dans l'exceptionnalisme américain. Influent, au sein de l'administration Bush (Paul Wolfowitz, Richard Perle), ils avaient prévu un vaste effort de reconstruction de l'Irak et de l'Afghanistan. Sur des bases démocratiques et pluralistes mais se sont opposés aux « nationalistes ».

<sup>1</sup> [www.ifri.org/downloads/nardon2016republicancandidatesapr131.pdf](http://www.ifri.org/downloads/nardon2016republicancandidatesapr131.pdf)

**Les « isolationnistes »**, issus du courant libertarien : ce courant de pensée dont on estime qu'il représente 10 % de la population américaine<sup>1</sup>, a souvent opté pour l'entrisme dans le parti républicain (candidature de M. Ron Paul à l'investiture en 2012, activisme du sénateur Rand Paul<sup>2</sup>). Ils souhaitent réduire le rôle de l'État y compris dans le domaine international, en limitant les aides financières aux pays étrangers et semblent plutôt opposés aux institutions internationales. À défaut d'être majoritaires, leurs positions sont très médiatisées.

C'est souvent à travers le choix de leurs collaborateurs que l'on peut préfigurer les choix de politique étrangère des présidents, selon que ceux-ci appartiennent à telle ou telle école, à tel ou tel *think tank*<sup>3</sup>. Il y a aux États-Unis une fluidité entre les administrations fédérales et les *think tanks*, qui constituent une sorte de réservoir de spécialistes, qui pourvoient les postes au sein des administrations fédérales, leurs prédécesseurs revenant au sein des *think tanks* selon un système dit du « tourniquet ».

### 3. À plus long terme

**Selon les résultats des élections, la non-coïncidence partisane entre le Président et la majorité dans chacune des chambres du Congrès qui est la conjonction astrale la plus probable mais aussi la moins efficace pour gouverner, risque de se reproduire.** Ses conséquences sont d'autant plus graves que l'esprit de compromis entre républicains et démocrates s'est dilué depuis les années 1970. **Elle correspond à la montée des inégalités dans la société américaine<sup>4</sup> qui a des conséquences sur la cohésion sociale.** Les perceptions sur les causes des écarts de revenus divergent en fonction

<sup>1</sup> Sondage du Pew Research Center en 2011

<sup>2</sup> À noter que dans un article publié le 19 juin 2014 dans le Wall Street Journal, le sénateur Rand Paul qui n'a pas caché ces intentions de concourir pour la primaire présidentielle de 2016 dans le camp républicain s'exprimant sur la guerre civile en Irak, et soutenant la prudence du président Obama contre les invectives des néo-conservateurs s'est référé explicitement à la doctrine Weinberger, du nom d'un secrétaire à la défense de Ronald Reagan en 1984 dans un discours « De l'usage de la puissance militaire ». Selon lui « Les États-Unis ne devraient pas engager de forces combattantes à moins que leurs intérêts vitaux ou de ceux de leurs alliés soient en jeu et seulement avec la claire intention de vaincre ». Les forces combattantes américaines devraient être engagées « seulement avec des objectifs politiques et militaires clairement définis et avec la capacité de les réaliser et avec une assurance raisonnable d'obtenir le soutien de l'opinion publique et du Congrès et comme une solution ultime ».

<sup>3</sup> La quête sur le marché des *think tanks* indique Maya Kandel sur son blog précité a commencé. À l'exception de Rand Paul, tous les prétendants potentiels font appel à des conseillers répondant aux normes classiques du GOP avec l'accent sur une armée forte et la volonté d'utiliser la force à l'étranger, avec parfois une tonalité néoconservatrice.

<http://froggybottomblog.com/2014/04/19/rand-paul-le-gop-et-la-politique-etrangere-americaine/>

<sup>4</sup> Emmanuel Saez, professeur d'économie à l'UC Berkeley, a mis en évidence que l'inégalité des revenus n'a cessé d'augmenter aux États-Unis depuis les années 1970 et atteint maintenant des niveaux inédits depuis 1928.

des catégories sociales et de l'affiliation politique. **Il est possible que la polarisation plus grande des forces politiques et leur moindre capacité à compromettre résulte de l'élargissement de la fracture sociale aux États-Unis.**

On notera que la Constitution des États-Unis est très difficilement amendable, il n'y a donc pas de solutions juridiques accessibles pour dépasser cette polarisation qui rendra à terme les cohabitations difficiles avec des risques plus fréquents de blocage du système politique.

### III. LES AXES DU FUTUR

**Quels que soient les résultats des prochaines échéances et sauf « surprises stratégiques », certaines grandes tendances semblent devoir marquer les prochaines années et devoir être appréciées, à la nuance près, comme des invariants de la politique étrangère américaine.**

**L'engagement en Asie est une tendance de long terme qui n'est pas prête de s'effacer, mais les États-Unis resteront engagés au Moyen-Orient et en Europe.** Comme l'a démontré Philippe Errera, directeur chargé des affaires stratégiques au ministère de la défense lors de son audition devant votre commission<sup>1</sup> : *« Les zones ne sont pas cloisonnées. Ce que les États-Unis font en Europe, au Moyen-Orient ou en Asie est étroitement lié. La meilleure preuve de la crédibilité américaine vis-à-vis des alliés du Pacifique sera d'abord et avant tout fournie par ce que les États-Unis font en Europe - par rapport à la Russie dans la crise de Crimée, actuellement par exemple - ou au Moyen-Orient. ».* **Il y a une interconnexion de plus en plus grande entre les questions dans le monde qui rend impossible, à une puissance de la taille des États-Unis, de limiter sa présence, son influence et son intervention. Les États-Unis ne peuvent s'offrir « le luxe du repli ».**

#### A. LE RÉÉQUILIBRAGE VERS L'ASIE EST APPELÉ À SE POURSUIVRE

Les facteurs qui incitent les États-Unis au rééquilibrage restent entiers. Zone de richesses et zone de tensions, la région Asie-Pacifique devient une clé de la stabilité du monde, **les États-Unis continueront à s'y intéresser**, comme ils l'ont fait depuis toujours et plus encore depuis les années 1970, sous les présidences républicaines, comme sous les présidences démocrates, **le pivot n'étant qu'un jalon dans une démarche inexorable**, qui ne peut être perturbée que par la survenance de crises importantes dans d'autres régions. **L'enjeu est en réalité dans la capacité des États-Unis et plus probablement des États-Unis et de la Chine, de concilier l'affirmation de leur puissance respective qui peut entraîner des situations de tension et**

---

<sup>1</sup> <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20140407/etr.html#toc7>

**un dialogue stratégique nourri qui permette d'engager la Chine dans une relation apaisée et régulée par le droit international ou des accords équilibrés avec ses voisins.**

Les questions stratégiques pendantes concerneront avant tout :

- la place et le degré d'autonomie que les États-Unis laisseront à leurs alliés, notamment au Japon au sein de cet ensemble et le degré de confiance que ceux-ci accorderont aux garanties qui fondent ses alliances ;

- leur capacité à engager les États de l'Asie du Sud-Est dans un partenariat solide ;

- et leur capacité à élargir le champ du pivot vers un arc indopacifique englobant l'Inde.

Sans préjuger du rythme de sa mise en œuvre, le rééquilibrage vers l'Asie-Pacifique restera la colonne vertébrale de l'évolution du dispositif militaire américain. Au-delà des implantations de déploiement des forces américaines, cela signifie aussi la confirmation des programmes d'armement stratégiques. Cet intérêt est soutenu par la perception de la partie la plus jeune de l'opinion publique américaine<sup>1</sup>.

#### ***B. LA SOUTENABILITÉ DE L'EFFORT MILITAIRE DE DÉFENSE NÉCESSITERA UNE PARTICIPATION PLUS GRANDE DES ALLIÉS DES ETATS-UNIS***

**Le retour à meilleure fortune** de l'économie américaine n'entraînera pas une réallocation automatique des surplus à la défense. À partir de 2016, les déficits devraient augmenter sous l'effet de la montée des dépenses des programmes sociaux et de sécurité sociale, stimulée par le vieillissement de la population (génération du baby-boom). Les dépenses fédérales pour les grands programmes de santé et de sécurité sociale atteindraient 14 % du PIB sur les 25 prochaines années, soit le double du niveau des quatre dernières décennies, ce qui pèsera fortement sur le déficit et sur la dette<sup>2</sup>.

Quand bien même, les États-Unis seraient-ils en mesure de soutenir l'effort de défense nécessaire pour maintenir leurs positions dans le monde, notamment avec la sortie de la crise et l'accès à l'autosuffisance énergétique, et sauf événements exceptionnels qui exigeraient une réaction forte, il est

---

<sup>1</sup> Dans l'étude du Pew Research Center précité si une majorité d'Américains considèrent les liens avec l'Europe comme plus importants que les relations avec les pays asiatiques (50 % contre 39 %), en revanche, chez les jeunes Américains, l'Asie demeure plus importante que l'Europe (52% contre 37 %). <http://www.people-press.org/files/legacy-pdf/12-3-2013%20APW%20VI.pdf>

<sup>2</sup> Patrick Allard « Le retour du retour (économique) de l'Amérique » CFJC, 22 janvier 2014 <http://www.cfjc-investments.com/wp-content/uploads/Le-retour-du-retour-de-lAmerique-P-Allard-CFCJ-Investments-jan-2014.pdf>

peu probable qu'ils s'engagent avec des moyens comparables à ceux déployés en Afghanistan ou en Irak.

**Ils auront donc tendance à solliciter l'appui et le concours de leurs alliés.** Dans la relation avec les alliés, après l'expérience de l'opération en Libye, « *l'idée d'un partage géographique des responsabilités fait son chemin. Sous réserve de trouver des pays partenaires pour s'inscrire dans ce schéma, l'idée serait de voir les États-Unis se concentrer sur certaines régions du monde tandis que d'autres pays feraient de même dans les zones les moins couvertes par les États-Unis (certains États d'Afrique) pays auxquels le Pentagone pourrait fournir un soutien en cas d'engagement<sup>1</sup>* ».

Il leur importera dès lors de consolider ces alliances et d'inciter les alliés à consacrer des moyens suffisants pour leur défense avec l'idée que seules méritent d'être encouragés les relations avec les pays ou organisations qui contribuent significativement en amenant de vraies capacités militaires<sup>2</sup>.

**Il leur importera aussi de soutenir une plus grande intégration de leurs alliés entre eux, afin de réduire les tensions qui peuvent les opposer et auront tendance à s'intéresser de plus en plus aux institutions qui portent ces alliances et qui commencent pour certaines à investir le champ de la sécurité et de la défense, notamment l'Union européenne, comme interlocuteur spécifique.**

Cette politique plus ou moins développée selon les régions, - l'Europe étant la mieux pourvue en termes de structures opérationnelles - guidera l'action des États-Unis en Asie-Pacifique et dans le Golfe arabo-persique. Le Pentagone « *accorde de plus en plus d'importance aux structures permanentes de commandement et de contrôle (C2) qui garantissent l'efficacité opérationnelle. La principale leçon apprise en Libye est bien la pertinence de la NATO Command Structure, efficace et flexible. Par opposition, il subit l'absence de telles structures dans d'autres régions du monde, tout particulièrement à l'heure actuelle en Asie (nombreux accords bilatéraux mais absence de structure multinationale de commandement) ou encore dans le Golfe où le Conseil de coopération du Golfe (CCG) ne dispose pas de structure militaire unifiée. Afin de favoriser l'émergence de structures C2 permanentes, le Pentagone cherchera à remplacer les traditionnels exercices bilatéraux par des exercices multilatéraux<sup>1</sup>* ».

### C. L'INVESTISSEMENT AU MOYEN-ORIENT

Compte tenu du contexte de tension et de déstabilisation croissante dans la région, il est hautement improbable que les États-Unis se

---

<sup>1</sup> GBA Bruno Caitucoli « La défense américaine se réinvente dans l'incertitude budgétaire » *Revue Défense nationale* no 760, mai 2013

<sup>2</sup> GBA Bruno Caitucoli, *article précité* : « le Pentagone sait pourtant que cette règle est difficile à appliquer dans certains domaines (ISR, ravitaillement en vol), voire hors de portée dans certains domaines (défense anti-missile, balistique) ».

désengagent à la fois par fidélité à leurs alliances régionales majeures (Israël, Arabie Saoudite), parce qu'il est du plus grand intérêt pour leur économie de garantir la liberté de circulation et d'approvisionnement de l'économie mondiale en hydrocarbures, et parce qu'un certain nombre de menaces qui pourraient toucher y compris le territoire américain n'ont pas été résolues (terrorisme, prolifération nucléaire).

**Le véritable enjeu de la politique américaine au Moyen-Orient restera la relation entre l'Iran et l'Arabie Saoudite qui façonne tous les conflits de la région.**

**La présence américaine évolue davantage qu'elle ne s'efface. Reste à déterminer les formes et le sens de leur engagement qui peut varier selon les approches politiques retenues en interne mais aussi selon l'évolution des menaces.**

#### **D. LA STABILITÉ DE L'EUROPE : LES LIMITES DE LA RÉASSURANCE**

**S'agissant de l'Europe, les États-Unis, sauf intensification de la menace russe, auront des réticences à s'engager au-delà des obligations fortes du traité de l'Alliance atlantique.** Ils considéreront leurs alliés comme suffisamment outillés et aisés pour prendre un charge de façon plus conséquente la défense de leur territoire.

**En revanche, il est probable que les États-Unis souhaiteront consolider le lien transatlantique en s'appuyant plus que par le passé sur l'Union européenne** « *L'Europe, notamment l'Union européenne, est la pierre angulaire de notre engagement dans le monde* »<sup>1</sup>.

#### **E. LE RETOUR DE LA DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE**

Le retour de l'économie américaine se produit dans un contexte de repli ou de pause sur le plan stratégique.

**Comme le note l'économiste Patrick Allard : « les périodes de repli stratégique de la puissance américaine sont aussi des périodes de diplomatie économique active ».**

L'étude du *Pew Research Center*<sup>2</sup>, réalisée en 2013, a montré que l'opinion publique considérait que les États-Unis s'engageaient trop pour résoudre les problèmes mondiaux (51 % contre 17 % insuffisamment et 28 % suffisamment) et qu'une attention plus grande devait être portée aux problèmes intérieurs. Pour autant, l'opinion publique ne manifeste pas une telle réticence à l'engagement des États-Unis dans l'économie mondiale.

---

<sup>1</sup> Le Président Obama à l'issue du sommet UE-États-Unis le 26 mars 2014 à Bruxelles.

<sup>2</sup> <http://www.people-press.org/2013/12/03/public-sees-u-s-power-declining-as-support-for-global-engagement-slips/>

77 % des personnes interrogées estiment que la croissance du commerce et des relations d'affaires entre les États-Unis et les autres pays sont une bonne chose (24 % de plus qu'en 2008). Les deux tiers voient plus de bénéfices que de risques à un plus grand engagement dans l'économie mondiale car cela offre de nouveaux marchés et de nouvelles opportunités pour la croissance. Cette appréciation est partagée par l'ensemble des catégories sociales et par les différentes sensibilités politiques.

**Les préoccupations économiques exerceront donc un effet déterminant sur la politique suivie par l'administration américaine, y compris sur sa politique étrangère.** « *En compensation du repli stratégique, la diplomatie économique prend un relief inhabituel* » qui rappelle les politiques actives menées sous les présidences Clinton ou même Nixon.

Les États-Unis ont lancé d'ambitieuses négociations commerciales transcontinentales avec leurs alliés européens (PTCI) et asiatiques (TTP) (voir supra p. 71 et p. 96) avec comme enjeu avoué une ouverture des marchés par l'harmonisation réglementaire et comme enjeu sous-jacent une redéfinition des règles du commerce mondial contournant l'OMC et les grands émergents et assurant notamment la protection de la propriété intellectuelle.

**Dans ce domaine, les États-Unis auront probablement la volonté de s'impliquer pleinement,** « *leading from the front* »<sup>1</sup>. Comme l'explique M. Robert Zoellick : « *un engagement fort dans le domaine du commerce montre l'intérêt des États-Unis pour le reste du monde à un moment où certains s'inquiètent de leur effacement. Le libre-échange favorise le développement et les réformes économiques dans le monde et soutient la croissance des États-Unis. Pour beaucoup dans le monde, l'engagement américain pour la stabilité paraît plus crédible lorsqu'il est construit sur des fondations économiques. La diplomatie économique peut être la base de la puissance dans toutes ses dimensions* ». Ils auront aussi la volonté d'entraîner à leurs côtés, les pays partageant les mêmes valeurs.

---

<sup>1</sup> Pour reprendre l'expression de Robert B. Zoellick, ancien président de la Banque mondiale dans une tribune publiée dans le Wall Street Journal, le 12 janvier 2014 « *Leading from the front on free trade* » <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702303933104579302452830547782>



## **CHAPITRE 5 : LA FRANCE, L'EUROPE ET L'OTAN DOIVENT SE SAISIR DES OPPORTUNITÉS OFFERTES, ASSURER LEURS RESPONSABILITÉS ET DEVENIR PLEINEMENT PARTIES PRENANTES**

**La fin programmée de l'hégémon américain doit conduire l'Europe à prendre davantage de responsabilités. Il ne s'agit pas de se détacher des États-Unis avec lesquels nous partageons un socle étendu de valeurs communes, mais d'être plus présent lorsque les intérêts convergent et capables de s'engager seuls lorsque les États-Unis ne sont pas en mesure de le faire.**

**C'est aussi, actuellement, dans une certaine mesure, le souhait des États-Unis.** La nouvelle revue de défense stratégique (QDR 2014) appelle à donner un poids renforcé aux alliances et partenaires clés, dans une logique de « partage accru du fardeau » entre alliés et de « *light footprint* » voulue par l'administration Obama.

**Il y a donc des opportunités à saisir pour la France, pour l'Union européenne et au sein de l'OTAN.**

### **I. LA FRANCE, UN ALLIÉ QUI S'ENGAGE ET QUI PEUT SAISIR DES OPPORTUNITÉS**

Les relations entre les États-Unis et la France sont solides. Elles reposent sur une histoire commune, que chacun se plaît à rappeler et à commémorer (guerre d'Indépendance, alliance dans les deux guerres mondiales, alliance dans la guerre froide face à l'Union soviétique) et sur des valeurs partagées. Elle n'en a pas moins été régulièrement émaillée par des tensions et des divergences d'appréciation, la France souhaitant garder et cultiver son autonomie de décision plus que certains autres alliés européens, notamment en se dotant de l'arme nucléaire, ce qui a justifié sa sortie de l'OTAN le 7 mars 1966 ou, par exemple, en choisissant de ne pas soutenir l'intervention militaire en Irak en 2003 alors qu'elle participait à l'intervention en Afghanistan.

Le retour de la France dans l'OTAN en 2009, confirmé par le Président François Hollande en 2012, à la suite de la publication du rapport d'évaluation confié à M. Hubert Védrine<sup>1</sup>, a solidifié ces relations.

#### **A. UN ALLIÉ QUI S'ENGAGE ET QUE LES ETATS-UNIS APPUIENT**

Les positions fermes prises par la France sur les dossiers iranien et syrien mais aussi son engagement reconnu en Afrique (Mali, RCA) et le niveau de sa contribution au sein de l'OTAN sont globalement appréciés aux États-Unis, par l'administration et plus encore au Congrès et par les médias. Cette image positive tranche avec le « *french bashing* » qui avait cours il y a dix ans, lequel s'est déplacé vers sa situation économique.

**Les États-Unis apprécient la France comme une puissance agissante dans le domaine diplomatique et militaire. Son outil militaire efficace est un véritable atout diplomatique, peut-être le plus important dans son jeu compte tenu de sa situation économique.** Elle dispose d'une connaissance de son environnement proche, notamment de l'Afrique. L'intervention en Libye a été révélatrice de ses capacités pour les Américains, sur le plan strictement militaire tout au moins.

Le niveau actuel de la coopération entre les États-Unis et la France sur les grands dossiers internationaux a peu de précédents.

#### **B. UN ALLIÉ QUI REVENDIQUE SON AUTONOMIE DE DÉCISION : CONVERGENCE N'EST PAS IDENTITÉ**

**La convergence entre les intérêts français et américains ne signifie pas un alignement des positions françaises sur les positions des États-Unis. La France garde toute entière son autonomie de décision. Les États-Unis comprennent cette attitude.** Le cas de l'intervention au Mali est exemplaire, Paris a informé Washington, mais n'a pas suspendu son action à son appui, dès lors qu'elle était en mesure de mener à bien l'opération seule.

#### **C. UN ALLIÉ QUI EXPRIME PARFOIS DES DIVERGENCES**

**Ce faisant, cette convergence n'a rien d'automatique et des divergences peuvent survenir régulièrement** et encore récemment sur les frappes ciblées en Syrie, les négociations bilatérales secrètes entre les États-Unis et l'Iran, les hésitations s'agissant de l'appui logistique à l'opération Serval au Mali, les révélations sur les activités d'espionnage de la

---

<sup>1</sup> Hubert Védrine, « Rapport sur les conséquences du retour de la France dans le commandement intégré de l'OTAN et sur l'avenir de la relation transatlantique et les perspectives de l'Europe de la défense », 14 novembre 2002 [http://www.rpfrance-otan.org/IMG/pdf/Rapport\\_Vedrine-2.pdf](http://www.rpfrance-otan.org/IMG/pdf/Rapport_Vedrine-2.pdf)

---

NSA contre ses intérêts, la capacité des États-Unis à infliger des sanctions à des banques européennes à raison de leurs activités dès lors qu'elles ont été réalisées en dollars, la vente de deux BPC à la Marine russe...

**Les relations internationales restent des relations d'intérêts, il faut conserver un affect suffisamment solide entre partenaires et alliés, mais cela n'empêche pas les tensions. Convergence n'est pas synonyme d'alignement.**

Aujourd'hui, il y a une assez grande complémentarité entre la stratégie américaine d'action en retrait avec recherche d'alliances et de partenariats, et une stratégie française qui développe, entretient et met en œuvre une capacité d'opération à l'extérieur pour résoudre des crises. Toutefois, cette coïncidence n'est pas nécessairement inscrite dans la durée.

Les orientations et les politiques des États-Unis peuvent varier dans des proportions considérables, tous les deux ou quatre ans ce qui peut placer la France en opposition, en conséquence sa politique étrangère doit être suffisamment réactive.

#### ***D. UN ALLIÉ QUI DOIT MAINTENIR SES CAPACITÉS ET REDRESSER SON ÉCONOMIE POUR CONFORTER LE CRÉDIT DONT IL JOUIT***

**La principale interrogation des Américains concerne la capacité de la France, compte tenu de sa situation économique à tenir sur le long terme, ses engagements en matière de défense. Le vote d'une loi de programmation militaire 2014-2019 apporte une certaine garantie sur la volonté de maintenir cet effort. Les débats récurrents autour de son exécution ont pu être source d'inquiétude, la façon dont ils se sont déroulés avec un soutien ferme des commissions parlementaires à la sanctuarisation des crédits de la défense et à une application rigoureuse de la LPM sont source d'assurance.**

**Mais il est, on ne peut plus clair, que pour les États-Unis et les alliés, le retour de la croissance et l'amélioration de l'économie française seront la meilleure des garanties.**

#### ***E. UN ALLIÉ QUI PEUT CONSOLIDER SON PARTENARIAT DANS LA CADRE DE LA GESTION DE CRISES EXTÉRIEURES***

Comme le remarquait M. Philippe Errera, directeur chargé des affaires stratégiques au ministère de la défense, « *La France, qui est l'un des rares alliés des États-Unis à la fois capable d'exprimer une vision stratégique indépendante, de partager des intérêts stratégiques avec eux et de s'impliquer concrètement dans la gestion globale des crises, répond à leurs attentes au regard du développement de leurs relations avec les partenaires. Leur volonté de partager ? non seulement le fardeau mais aussi les responsabilités, correspond à nos attentes de*

---

partenariats, en particulier dans certaines régions comme l'Afrique subsaharienne »<sup>1</sup>.

La QDR porte également une attention nouvelle au continent africain, en insistant notamment sur l'importance de la lutte contre le terrorisme international – Sahel et Mali sont explicitement mentionnés –, faisant de la France un partenaire européen de premier plan, crédible sur un plan opérationnel et stratégique, et prêt à assumer le leadership sur le continent.

**Cette nouvelle dynamique se traduit par un renforcement des liens sur les dossiers africains.** La visite d'État du Président de la République le 11 février dernier, précédée de celle du ministre de la défense, a été l'occasion pour les États-Unis de louer le leadership de la France sur les deux opérations africaines en cours et de reconnaître l'importance de l'étroite coopération franco-américaine dans le domaine de la sécurité et de la défense<sup>2</sup>.

Washington pourrait vouloir appliquer les précédents malien et centrafricain à d'autres domaines ou sur d'autres théâtres, en cohérence avec la nouvelle *Quadrennial Defense Review*<sup>3</sup>. **Il ne faudrait pas toutefois qu'un partage du fardeau implique uniquement la France.**

En dépit de l'étroitesse de la coopération et du crédit américain reconnu à la France sur les questions africaines, les États-Unis ont des vues et des intérêts différents qu'il ne s'agit pas d'occulter notamment sur la question des opérations de maintien de la paix des Nations unies. La volonté des États-Unis d'être plus présent en RCA et au Mali dans le cadre de la reconstruction des États requiert, autant que le soutien aux actions militaires, une étroite coopération entre les deux pays.

**Il n'y aurait pas non plus d'obstacles majeurs à un plus grand investissement de la France en Asie et dans le Pacifique<sup>4</sup>** dans l'exercice de ses responsabilités en tant que membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies et signataire du Traité d'amitié et de coopération en Asie du Sud-Est pour faciliter une gestion pacifique des différends. Toute crise

---

<sup>1</sup> <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20140407/etr.html#toc7>

<sup>2</sup> Philippe Errera, directeur chargé des affaires stratégiques au ministère de la défense mentionnait notamment : « J'ai à mon niveau un dialogue nourri avec mon homologue américain en liaison avec nos collègues de l'EMA et des services de renseignement pour aller au-delà de la discussion générale sur l'évolution de la situation et voir comment agir dans une logique de partenariat qui corresponde à nos intérêts ; nous voyons qu'il y a une grande convergence avec les intérêts américains. »

<sup>3</sup> Celle-ci insiste sur le soutien militaire américain à un engagement de pays alliés sur un théâtre où les États-Unis ne souhaitent pas déployer de troupes. <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20140407/etr.html#toc7>

<sup>4</sup> Dans leur récent rapport d'information « Reprendre pied en Asie du Sud-Est », les sénateurs Jean-Claude Peyronnet, Christian Cambon, André Dulait et Jean-Claude Requier fixent une feuille de route à deux ans pour accroître l'influence française dans cette région. <http://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-723-notice.html>

---

dans cette partie du monde est susceptible d'affecter ses intérêts et l'obligerait à des positionnements politiques délicats. Cet investissement serait bien accueilli, car elle a une connaissance de cette zone, des liens historiques et des intérêts économiques. La stabilité de la zone et la liberté de navigation sont des priorités diplomatiques partagées. L'objectif d'un dialogue politico-militaire régulier franco-américain sur la sécurité en Asie doit être poursuivi.

Enfin, ce partenariat de défense franco-américain rénové est renforcé dans d'autres domaines identifiés dans le Livre blanc comme prioritaires, par exemple en matière de surveillance de l'espace ou de cyberdéfense. Il existe d'ailleurs dans les documents stratégiques respectifs (Livre blanc et QDR), une convergence dans les domaines d'investissement prioritaires.

#### ***F. AMORCER UN DIALOGUE PARLEMENTAIRE***

Lors de son déplacement à Washington, le groupe de travail a pu rencontrer le président de la commission des affaires étrangères de la Chambre des Représentants, M. Edward R. Royce (Républicain) et le président de la commission de la défense du Sénat, M. Carl Levin (Démocrates). L'absence de dialogue institutionnel entre le Parlement français et le Congrès des États-Unis en matière de politique étrangère et de défense a pu être constatée, ce qui est peut-être dommage compte tenu de l'importance du Congrès dans leur détermination et leur conduite aux États-Unis. Il existe certes des rencontres fréquentes entre parlementaires français et américains dans le cadre de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, mais **il ne serait pas inutile d'instaurer un dialogue bilatéral régulier à l'instar de ceux établis avec le Parlement britannique et le Bundestag allemand.**

## **II. L'UNION EUROPÉENNE : UNE AFFIRMATION PRUDENTE DANS LE DOMAINE DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE DÉFENSE**

**L'Union européenne est aujourd'hui considérée par les États-Unis comme une puissance économique, en raison de l'intégration de son marché et de l'existence de la zone euro.**

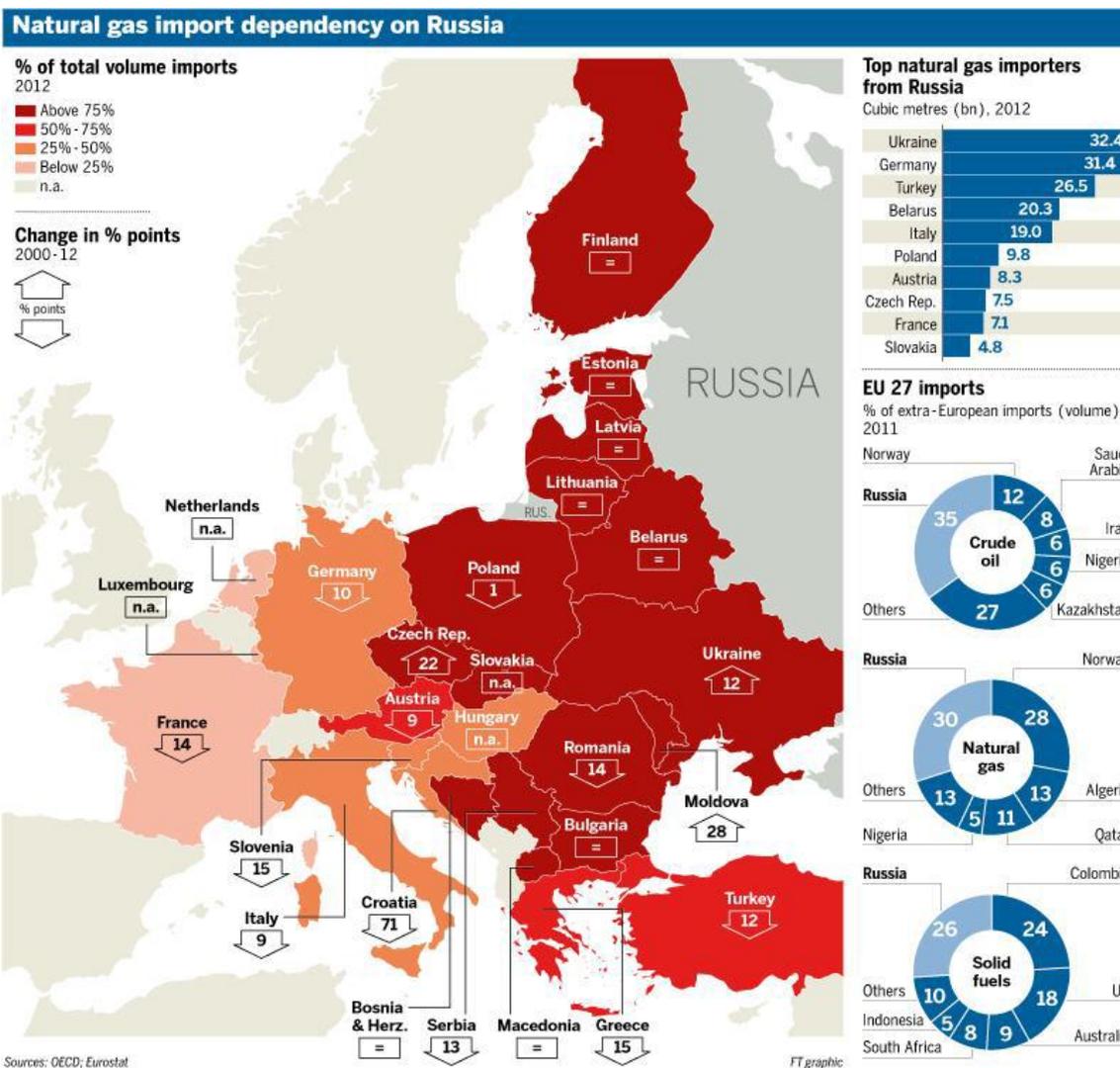
**La mise en œuvre du traité de Lisbonne a fait émerger la construction d'une politique étrangère et d'une politique de défense, encore assez discrète sur le plan international, mais dont certaines réalisations commencent à être appréciées par les États-Unis.**

### *A. UNE PUISSANCE ÉCONOMIQUE RECONNUE*

Quelle que soit l'opinion que l'on puisse avoir sur le fond, force est de constater que l'Europe se présente unie dans les enceintes économiques et que l'Union européenne est l'interlocuteur mandaté dans les négociations commerciales internationales. C'est, aujourd'hui, un commissaire européen qui négocie avec les États-Unis les termes du futur Partenariat transatlantique pour le commerce et l'investissement, comme il représentait l'Union européenne dans les travaux de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Déjà, les négociations du PTCI redonnent à l'Europe une place de marque dans le dessein américain d'imposer des normes commerciales ambitieuses face aux émergents. Elle doit donc se montrer exigeante dans la défense de ses intérêts propres.

### *B. UNE PUISSANCE QUI DOIT VEILLER À SON AUTONOMIE*

Néanmoins, **la crise ukrainienne a mis en évidence une vulnérabilité de l'économie européenne liée à sa trop grande dépendance globale des fournitures russes d'hydrocarbures et notamment de gaz.**



La dépendance par rapport au gaz russe est très forte pour certains pays d'Europe centrale et orientale (Bulgarie, Roumanie, Ukraine). L'Allemagne diversifie son approvisionnement grâce à la Norvège, de même que la France et l'Italie grâce à l'Algérie. Pour certains pays, il convient de nuancer la dépendance car, même si la Russie assure une grosse partie de leur approvisionnement en gaz, celui-ci ne représente parfois qu'une faible part de leur bilan énergétique (comme pour la Lituanie).

**La réduction de la dépendance** au gaz russe prend tout son sens car elle limite en partie l'autonomie de décision des Européens comme on a pu le constater dans la crise ukrainienne du printemps 2014. Elle **suppose la mise en place d'une nouvelle politique européenne de l'énergie qui puisse concilier des objectifs de sécurité des approvisionnements, de coûts, et de respect des engagements pris au titre de la lutte contre le réchauffement climatique.**

S'agissant de l'approvisionnement en gaz, il s'agit de résoudre une double dépendance :

- une dépendance générale au gaz russe ce qui suppose une diversification des sources d'approvisionnement, à savoir
  - la création de terminaux de regazéification du GNL importé, et une adaptation coûteuse du réseau de gazoducs (interconnexions, réversibilité) de façon à alimenter les pays d'Europe orientale enclavés,
  - la mise en place de nouveaux gazoducs<sup>1</sup> permettant de transporter le gaz d'Azerbaïdjan via la Turquie,
- et une dépendance particulière au gazoduc transitant par l'Ukraine en raison du contentieux entre Gazprom et ce pays.

Gazprom a exporté 86 milliards de mètres cubes de gaz à travers l'Ukraine, ce qui a représenté 162 milliards de dollars de revenus, soit 20 % de ses revenus. 53 % des exportations de gaz vers l'Europe transitent par l'Ukraine. Si le transit à travers l'Ukraine n'est plus possible, les solutions envisagées par Gazprom sont d'augmenter le transit à travers le gazoduc « *North Stream* » (55 milliards de mètres cubes), le gazoduc « *Yamal Europe* », qui passe par la Biélorussie (33 milliards), et le gazoduc *Blue Stream* par la Mer noire et la Turquie (16 milliards de mètres cubes). Mais il sera nécessaire de trouver une solution pour acheminer 50 milliards de mètres cubes supplémentaires, d'où le projet de construction d'un gazoduc « *South Stream* », qui fait l'objet d'un partenariat entre Gazprom EDF, ENI, et une société allemande.

**La mise en place d'une nouvelle politique de l'énergie est également indispensable en raison du fonctionnement erratique du marché européen qui conduit à une fourniture coûteuse en raison de distorsions de concurrence et à l'utilisation croissante du charbon pour la production d'électricité**, cette source d'énergie, devenue moins coûteuse que le gaz, étant nécessaire pour se substituer à l'énergie nucléaire (abandonnée par l'Allemagne) et pour équilibrer l'intermittence des énergies renouvelables. En outre, la combinaison des différents objectifs en matière de lutte contre le réchauffement climatique semble introduire des facteurs de distorsions supplémentaires<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Notamment le Southern Gas Corridor qui partirait du site de Shah Deniz en Azerbaïdjan et aboutirait en Italie, desservant sept pays, notamment parmi les plus vulnérables et favorisant une baisse des prix et donc une substitution au charbon ce qui aidera à diminuer la pollution et les émissions de carbone. Les efforts de l'Europe pour augmenter les gazoducs à l'est sont un bon point de départ pour régler les difficultés.

<sup>2</sup> Rapport du groupe d'experts Synopia « Une nouvelle politique européenne de l'énergie ? Constats et propositions » <http://www.synopia.fr/?p=1309>

Le Conseil européen des 26 et 27 juin a inscrit la politique énergétique parmi les cinq priorités du Programme stratégique de l'Union européenne pour les cinq prochaines années. Le Programme appelle à une énergie abordable, sûre et durable. Le Conseil a également adopté des mesures pour renforcer la sécurité des approvisionnements.

### **Programme stratégique de l'Union à l'ère du changement (extrait)**

#### **Vers une union de l'énergie dotée d'une politique en faveur du climat tournée vers l'avenir**

Les événements géopolitiques, la concurrence énergétique mondiale et les effets du changement climatique nous amènent à repenser notre stratégie en matière d'énergie et de climat. Nous devons éviter que l'Europe soit si fortement dépendante des importations de combustibles fossiles et de gaz.

Afin de maîtriser complètement notre avenir énergétique, nous voulons mettre en place une union de l'énergie visant à assurer la disponibilité d'une énergie financièrement abordable, sûre et durable.

L'efficacité énergétique est fondamentale : l'énergie la moins chère et la plus propre est celle qui n'est pas consommée.

Pour relever ce défi, nos politiques en matière d'énergie et de climat pour les cinq prochaines années doivent se concentrer sur les points suivants :

- **une énergie financièrement abordable** pour les entreprises et les citoyens : en modérant la demande énergétique grâce à une efficacité énergétique accrue ; en achevant notre marché intégré de l'énergie ; en trouvant des moyens d'accroître le pouvoir de négociation de l'Union ; en renforçant la transparence sur le marché du gaz ; en renforçant la recherche, le développement et la base industrielle européenne dans le domaine de l'énergie ;

- **une énergie sûre** pour tous nos pays : en accélérant la diversification des sources et des voies d'approvisionnement énergétique, y compris au moyen de sources d'énergie renouvelables, sûres et durables et d'autres sources locales, afin de réduire la dépendance énergétique, notamment à l'égard d'une seule source ou d'un fournisseur unique ; en développant les infrastructures nécessaires, telles que les interconnexions ; en fournissant aux acteurs privés et publics un cadre de planification qui leur permette de prendre des décisions d'investissement à moyen et long terme ;

- **une énergie verte** : en continuant d'être aux avant-postes de la lutte contre le réchauffement de la planète, dans la perspective de la session de la Conférence des Parties des Nations unies qui se tiendra en 2015 à Paris, et au-delà de cette échéance,

notamment en fixant des objectifs ambitieux pour 2030, qui soient pleinement compatibles avec l'objectif que l'UE a arrêté pour 2050.

Conformément à l'objectif que constitue l'achèvement du marché intérieur de l'énergie d'ici la fin de 2014, il faut renforcer l'interconnectivité, y compris par un examen approfondi du nouvel objectif proposé par la Commission en matière d'interconnexion.

Le Conseil européen prendra une décision finale, au plus tard en octobre 2014, sur le nouveau cadre d'action en matière de climat et d'énergie, y compris sur des mesures supplémentaires visant à renforcer la sécurité énergétique de l'Europe et sur des objectifs spécifiques en matière d'interconnexion à l'horizon 2030. Tout sera mis en œuvre pour respecter ce délai.

### *C. UNE PUISSANCE DIPLOMATIQUE QUAND ELLE EST UNIE*

**Les États-Unis constatent, avec une certaine bienveillance, les efforts de coordination des pays membres de l'Union européenne en matière de politique étrangère et considèrent que les positions européennes sont beaucoup plus entendues lorsqu'elles sont communes à tous les pays membres de l'Union.**

Les exemples des positions européennes dans la mise en place de sanctions dans le cadre de la gestion de crises (Iran, Syrie, Ukraine) ont été régulièrement cités. **En revanche, les divergences affichées sont perçues comme un affaiblissement.**

### *D. L'EUROPE NE DOIT PAS RESTER À L'ÉCART DE LA ZONE ASIE-PACIFIQUE*

L'espace stratégique en Asie orientale est devenu fluide et incertain, et les risques d'incidents militaires plus élevés. **Si l'Europe n'est pas en première ligne, toute crise dans cette partie du monde est susceptible d'affecter ses intérêts. Elle aurait donc grand tort, compte tenu du développement de ses liens économiques de ne pas développer une stratégie en direction de cette région.**

**Elle aurait également intérêt à ne pas laisser s'instaurer une relation bilatérale exclusive entre les États-Unis et la Chine dans la gouvernance mondiale.**

Elle le peut d'autant plus aisément que **les Américains comptent maintenant sur leurs alliés non-asiatiques pour les aider dans cette stratégie.** Toute occasion est désormais bonne pour inciter Européens ou Australiens à développer leurs partenariats avec les pays de la région (à commencer par la Chine), mais aussi et surtout à délivrer à Pékin des messages concordants sur le respect des règles internationales.

---

**Regrettant la faible lisibilité, selon elle, de la politique asiatique de l'Union européenne, l'administration américaine ne cesse d'insister pour que s'instaure un vrai dialogue transatlantique sur l'Asie, assorti éventuellement de coopérations.**

Dans cette configuration, l'Europe peut avoir un rôle à jouer, en écho à l'appel américain de « *pivoter ensemble* », à condition toutefois de s'en donner les moyens.

**Le Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE) devrait développer une véritable stratégie vis-à-vis de l'Asie du sud-est assortie d'objectifs.** Il est probable que l'Union européenne en raison de son expérience aurait plus de facilités pour aider l'ANASE à se développer. Reste que le fonctionnement de l'Union européenne est très peu lisible pour les Américains et qu'il leur paraît très complexe pour assurer une coordination efficace.

Liés par des accords de défense dans la région, la France et le Royaume-Uni pourraient coordonner avec les États-Unis certaines actions de diplomatie de défense, voire de planification. En corollaire, la France pourrait renforcer la légitimité de sa candidature à l'ADMM+, ouvrant la voie au Royaume-Uni qui pourrait en retour favoriser notre participation au *Five Power Defense Arrangements* (Grande-Bretagne, Nouvelle-Zélande, Australie, Malaisie, Singapour).

#### **E. UNE PUISSANCE QUI DOIT CONSTRUIRE SES OUTILS DE DIPLOMATIE ET DE DÉFENSE**

**Le caractère laborieux de la construction de l'Europe de la défense et le faible enthousiasme de nos partenaires à s'engager budgétairement et militairement** (cf. la difficulté rencontrée pour la génération de forces pour la mission en RCA), **continuent de susciter notre déception**, même s'il faut le reconnaître progressivement, des relations de travail se nouent, des habitudes se créent et des résultats, somme toute modestes mais tangibles, sont atteints.

Appeler à jouer un rôle plus important en Europe et dans sa périphérie, **l'Union européenne doit construire ses outils de diplomatie et de défense.** La position de retenue des États-Unis, leur souhait de travailler avec des alliés et partenaires ouvrent des opportunités nouvelles, y compris de travail en coordination (travail commun ou en complémentarité).

**L'Europe doit saisir sa chance et accélérer le mouvement.** Votre commission a adopté, en juillet 2013, un rapport d'information<sup>1</sup> qui propose

---

<sup>1</sup> « Pour en finir avec "L'Europe de la défense" - Vers une défense européenne ». Rapport d'information de MM. Daniel Reiner, Jacques Gautier, André Vallini et Xavier Pintat, au nom de la commission des

d'aller au-delà de l'approche pragmatique et « de franchir le fossé qui prend aujourd'hui des allures de précipice entre « l'Europe de la défense » et la « défense européenne », entre la souveraineté des nations et le projet fédéral », en constituant un « Eurogroupe de la défense ».

### 1. Une priorité à réaliser

Lors du Conseil européen des 26 et 27 juin, a été adopté un Plan stratégique de l'Union à l'ère du changement, dans lequel figure, parmi les cinq priorités, la politique étrangère et de sécurité.

L'inscription au rang des priorités stratégiques de l'Union, la politique étrangère et de défense ne peut qu'être considéré comme un point positif.

De ce document, somme toute assez classique dans sa formulation, une phrase mérite d'être mise en exergue « *il n'a jamais été aussi important de nouer un dialogue avec nos partenaires sur des questions d'intérêts mutuel ou international* ». **Il serait important de voir derrière les mots l'amorce d'une démarche stratégique au sein de l'Union européenne pour formuler un projet géopolitique<sup>1</sup> à partir d'une analyse des menaces, des valeurs, des intérêts et des objectifs partagés. Ce projet pourrait constituer la troisième étape de la construction européenne lui permettant de devenir un acteur réel et complet sur la scène mondiale.**

Mais il faudra beaucoup d'opiniâtreté et de volonté pour avancer. La crise ukrainienne sonne comme un avertissement et implique un plus haut niveau d'engagement des Européens.

#### Plan stratégique de l'Union à l'ère du changement

##### L'Union, un acteur mondial de premier plan

Les événements récents ont montré avec quelle rapidité l'environnement stratégique et géopolitique pouvait évoluer, en particulier aux frontières orientales et méridionales de l'Union. Dans notre voisinage au sens large, l'instabilité a atteint un niveau sans précédent. Dans le même temps, il n'a jamais été aussi important de nouer un dialogue avec nos partenaires sur des questions d'intérêt mutuel ou international. Pour la défense de nos intérêts et de nos valeurs et pour la protection des citoyens, il est essentiel que l'Union européenne joue un rôle plus important sur la scène internationale.

affaires étrangères, de la défense et des forces armées – Sénat n° 713 (2012-2013), juillet 2013  
<http://www.senat.fr/notice-rapport/2012/r12-713-notice.html>

<sup>1</sup> Michel Foucher, dans un article publié dans la revue *Futuribles* n° 400, mai-juin 2014, formule huit recommandations thématiques d'objectifs et d'intérêts partagés qui pourraient utilement être à la base de ce travail.

Les priorités suivantes en matière de politique étrangère seront donc décisives dans les années à venir :

- **utiliser au mieux notre influence**: en veillant à la cohérence entre les objectifs de politique étrangère des États membres et ceux de l'UE et en renforçant la coordination et la cohérence entre les principaux domaines de l'action extérieure de l'UE, tels que le commerce, l'énergie, la justice et les affaires intérieures, le développement ainsi que la politique économique ;

- **être un partenaire solide vis-à-vis de nos voisins** : en œuvrant en faveur de la stabilité, de la prospérité et de la démocratie dans les pays les plus proches de l'Union, sur le continent européen, autour de la Méditerranée, en Afrique et au Proche-Orient ;

- **coopérer**, sur un plan bilatéral et dans les enceintes multilatérales, **avec nos partenaires stratégiques mondiaux**, en particulier nos partenaires transatlantiques, sur un large éventail de questions, allant du commerce et de la cybersécurité aux droits de l'homme et à la prévention des conflits, en passant par la non-prolifération et la gestion des crises ;

- **développer la coopération en matière de sécurité et de défense** de manière à être à la hauteur de nos engagements et de nos responsabilités partout dans le monde : en renforçant la politique de sécurité et de défense commune, en pleine complémentarité avec l'OTAN ; en veillant à ce que les États membres maintiennent et développent les capacités civiles et militaires nécessaires, notamment par la mutualisation et le partage des ressources ; en renforçant l'industrie européenne de la défense.

## 2. Être attentif à la préservation d'une base industrielle et technologique de défense européenne (BITD-E)

**La consolidation de l'industrie de défense sur une base géographique européenne est indispensable pour des raisons économiques, mais aussi parce qu'elle est indispensable pour assurer à l'Europe l'autonomie de ses équipements. Elle doit aussi permettre aux groupes industriels d'être plus compétitif à l'exportation.**

Le rapport d'information de la commission de juillet 2013 précité avance quelques propositions permettant d'atteindre cet objectif<sup>1</sup>.

Les réductions de crédits affectant la défense aux États-Unis et notamment les budgets d'acquisition conduisent les industriels américains à produire un effort important à l'exportation. **Cette orientation est soutenue**

<sup>1</sup> « Pour en finir avec "L'Europe de la défense" - Vers une défense européenne ». Rapport d'information de MM. Daniel Reiner, Jacques Gautier, André Vallini et Xavier Pintat, au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées - Sénat n° 713 (2012-2013) juillet 2013 <http://www.senat.fr/notice-rapport/2012/r12-713-notice.html>

---

par les autorités américaines (voir supra p.134). Les industries européennes vont se trouver face à une concurrence plus vive sur les marchés extérieurs, mais aussi si l'on y prend garde, sur le marché européen. Il est donc important de veiller à ce que la défense qui, à la différence de la culture, n'est pas explicitement exclue du mandat de négociation du PTCI, ne soit pas réintroduite en cours de négociation<sup>1</sup>. En effet, une ouverture réciproque des marchés de défense conduirait à une mise en concurrence brutale dont les États-Unis sortiraient gagnants. Ils bénéficient d'un avantage comparatif structurel, et n'achètent que 2 % de leurs armements à l'étranger, sous-traitance comprise. Un accord de libre-échange ne permettrait donc que de très faibles gains et serait contraire à l'objectif d'établissement progressif d'un marché européen des équipements de défense et de développement d'une BITDE. Ainsi, la formalisation de l'exclusion des marchés publics de défense et de sécurité de cet accord, sur le modèle des accords classiques de libre-échange négociés par l'Union européenne, demeure un point important de vigilance dans le cadre des négociations.

### **3. Saisir les occasions d'un travail commun Union européenne-États-Unis**

Les États-Unis suivent avec intérêt les politiques mises en œuvre par l'Union européenne dans le cadre des politiques de voisinage qui tendent à stabiliser les États voisins de la périphérie méridionale et orientale de l'Europe, par le rapprochement des économies et la mise en place d'institutions démocratiques.

**De la même façon, s'intéressent-ils aux méthodes employées dans le cadre de la gestion des crises et de la reconstruction des États en crise, qu'il s'agisse du volet institutionnel (reconstruction de l'État, dialogue avec la société civile), ou du volet sécuritaire (rétablissement de forces de sécurité, formation) qui leur paraissent plus efficaces que leurs propres méthodes de « nation building » et de « capacity building ». L'exemple de la Somalie avec EUCAP-Nestor leur paraît plus probant après les échecs qu'ils ont connus dans ce pays.**

**Ils reconnaissent aujourd'hui les compétences de l'Union européenne pour gérer des opérations de crises de moyenne intensité ou à forte composante de reconstruction.** La négociation en cours d'un arrangement administratif pour faciliter les échanges de soutien logistique, de services et de fournitures concernant l'acquisition et les services croisés (ACSA) entre les institutions de l'Union européenne et le département

---

<sup>1</sup> On rappellera que la Commission européenne faisait initialement valoir que l'ouverture des échanges bénéficierait aux entreprises européennes et que le projet initial de mandat incluait les marchés publics de défense. Cette mention a été retirée à la demande de plusieurs États.

---

américain de la Défense, sous réserve d'un examen attentif de son contenu, peut être lue comme un signe de reconnaissance par les États-Unis du rôle militaire de l'Union européenne. Ce serait, en outre, la première fois que les États-Unis contractent un tel arrangement avec une institution internationale dont ils ne sont pas membres<sup>1</sup>.

### III. L'OTAN, UNE ALLIANCE SOLIDE QUI DOIT TROUVER SON ÉQUILIBRE

La nouvelle revue de défense stratégique (QDR 2014) appelle à donner un poids renforcé aux alliances et partenaires clés.

L'OTAN constitue la plus ancienne et la plus robuste de ces alliances. Après la période de la Guerre froide où l'Alliance a réalisé ses objectifs et une période plus opérationnelle au cours de laquelle l'organisation a démontré ses capacités à conduire des opérations dans les Balkans, en Afghanistan et en Libye, elle entame une nouvelle phase de transition en raison de la décrue des opérations en Afghanistan et au Kosovo.

**Le sommet de Lisbonne en novembre 2010 a orienté cette transition autour de trois tâches fondamentales essentielles : la défense collective, la gestion de crise et la sécurité coopérative<sup>2</sup>.**

L'évolution de la posture stratégique des États-Unis ne modifie pas fondamentalement cette approche. Dans son discours de West Point, le 28 mai 2014, le Président Obama a présenté les grandes lignes de la position et des attentes des États-Unis : *« Maintenant, nous devons faire plus pour renforcer les institutions qui peuvent prévoir les problèmes et prévenir leur propagation. L'OTAN, par exemple, est l'alliance la plus robuste que le monde ait jamais connue. Mais nous travaillons maintenant avec des alliés de l'OTAN pour exécuter de nouvelles missions, aussi bien en Europe même où nos alliés de l'Est doivent être rassurés que par-delà les frontières de l'Europe où nos alliés de l'OTAN doivent fournir leur part d'efforts pour contrer le terrorisme, réagir face aux États en complète déliquescence et former un réseau de partenaires. »*

**Les États-Unis**, qui privilégient désormais des actions et un appui indirects<sup>3</sup> ainsi que le leadership d'autres États ou organisations régionales, **souhaiteraient impliquer davantage leurs alliés dans la gestion des crises dans leur périphérie et dans la sécurité coopérative** (voisinage méridional, aide à la stabilisation de la Libye par exemple). Il reste que l'OTAN prend

---

<sup>1</sup> Nicolas Gros-Verheyde « Un accord de fourniture militaire avec les Américains est en passe d'être conclu » *bruxelles2.eu* 2 juin 2014.

<sup>2</sup> [http://www.nato.int/cps/fr/natolive/official\\_texts\\_68828.htm](http://www.nato.int/cps/fr/natolive/official_texts_68828.htm)

<sup>3</sup> Formation et aide au niveau local, appui en termes de logistique, de planification et de renseignement, drones.

aussi en compte la « fatigue expéditionnaire » des États membres, et pas seulement des États-Unis, et la difficulté de les mobiliser. La faiblesse des capacités européennes sur le plan militaire représente également un obstacle à cette approche.

Parallèlement, la crise ukrainienne oblige à reconsidérer de façon urgente la première mission de l'OTAN : la défense collective. L'Alliance devra évaluer les implications stratégiques de la crise, notamment l'avenir de la relation avec Moscou, la question des partenariats et celle de l'élargissement. Ce sera l'objet principal du sommet de Newport au Pays de Galles les 4 et 5 septembre prochains qui devrait donner lieu à l'adoption d'une déclaration sur le partenariat transatlantique par les Chefs d'État et de gouvernement.

#### ***A. UNE ALLIANCE SOLIDE QUE NE METTENT PAS EN CAUSE LES INTERROGATIONS RÉCURRENTES SUR SON DEVENIR***

Dès qu'une question de sécurité surgit en Europe ou au Moyen-Orient, les interrogations renaissent sur le devenir de l'OTAN, sur son identité, sur son existence. M. Jeremy Shapiro, directeur de recherche à la *Brookings* risquait la métaphore avec la situation psychologique des personnages des films de Woody Allen.

En réalité, l'Alliance est solide. Aucune des parties ne remet en cause les fondements du Traité de l'Atlantique. Comme toute organisation ? elle connaît des transformations pour s'adapter à l'évolution des risques et des menaces.

Le rééquilibrage de la stratégie américaine vers l'Asie-Pacifique ne remet pas fondamentalement en cause l'Alliance et les garanties de sécurité qu'elle apporte, même si elle se traduit par une réduction des forces américaines stationnées en Europe.

#### ***B. UNE ALLIANCE QUI DOIT ASSURER LA DÉFENSE DE L'EUROPE EN EUROPE***

La crise en Ukraine remet la question de la défense européenne au cœur des préoccupations.

L'attitude et les actions de la Russie vis-à-vis de la Crimée et dans l'est de l'Ukraine, ont brisé le postulat de la faiblesse de la menace d'une attaque conventionnelle contre le territoire de l'OTAN.

---

Sans doute, s'agit-il d'un pays tiers, non membre de l'Alliance<sup>1</sup>, mais sa proximité géographique et culturelle avec les pays de l'est de l'Europe dont certains comme l'Ukraine comptent des minorités russophones en leur sein, a créé une forte inquiétude chez ceux-ci (Pays baltes, Pologne, Roumanie). Ils se sentent directement menacés et demandent des mesures de réassurance supplémentaires.

À cet égard, l'Alliance a répondu de façon immédiate en déployant des forces militaires et navales en Pologne et en Mer Noire (voir supra p. 94). La France a pris part à ces déploiements pour signifier clairement à ses alliés d'Europe orientale le sens de l'Alliance qui est une garantie des 28 par les 28.

**Le sommet de l'OTAN sera une occasion pour réaffirmer certains principes clefs au sein de l'OTAN, notamment que la défense collective est au cœur des missions de l'Alliance, que la solidarité entre alliés est là et qu'il n'y a pas de raisons d'en douter et que l'article 5 n'est pas simplement un engagement des alliés américains vis-à-vis des Européens mais entre tous ses membres.** Il devrait discuter d'un plan d'action pour la réactivité « *Readiness Action Plan* » incluant des mesures complémentaires de réassurance et des considérations de long terme visant à adapter la posture de l'OTAN aux implications stratégiques de la crise russo-ukrainienne.

L'OTAN aura à décider si elle doit donner une permanence à ce dispositif, voire même le renforcer comme le souhaiteraient les États d'Europe orientale. Cette question doit être examinée avec prudence. Il n'est pas certain que, d'un point de vue militaire, la présence de bases de l'OTAN ait un sens autre que symbolique. Cette proposition a un coût. Enfin, d'un point de vue diplomatique, elle risquerait d'affaiblir la position de l'OTAN vis-à-vis de la Russie, dans la mesure où les alliés s'étaient engagés dans l'Acte fondateur de 1997 entre l'organisation et la Russie à ne pas déployer de forces substantielles de combat sur les territoires des anciens pays membres du Pacte de Varsovie.

La réassurance passera probablement par un accroissement des exercices militaires de l'OTAN en Europe orientale et une participation plus active des alliés et notamment des États-Unis à ces exercices. Cette solution aurait le mérite de permettre d'entretenir le niveau nécessaire d'interopérabilité entre les forces militaires au moment où les opérations communes sont en diminution.

L'OTAN devra aussi adapter sa posture et ses réponses au nouveau type de modes d'action ambigus employés au cours de cette crise : intervention de groupes paramilitaires, de militaires sans insigne ni identification, dans des régions comptant des minorités russophones et en protection de ces populations prétendument menacées, montée en puissance

---

<sup>1</sup> Mais qui avait obtenu de la Russie et des États-Unis un certain nombre de garanties dans le cadre du démantèlement de ses forces nucléaires (Mémorandum de Budapest de 1994).

de groupes revendiquant l'autonomie, l'indépendance voire le rattachement à la Russie, utilisation massive des outils de communication, recherche d'une consolidation juridique des actions (organisation de referendum, prise de contrôle d'assemblée régionales ou locales) ...

De façon connexe, la crise russo-ukrainienne présente, sous un jour nouveau, un certain nombre de questions comme celle des relations avec la Russie, avec laquelle la coopération a été suspendue et celle de l'adhésion de nouveaux États, qui souhaitent des liens plus forts avec l'OTAN comme la Géorgie et le Monténégro mais dont la situation est complexe.

Elle pose également, la question du partage des responsabilités et des charges entre les pays membres.

### ***C. UNE ALLIANCE QUI DOIT PRENDRE SA PART DANS UN MONDE MULTIPOLAIRE***

La crise russo-ukrainienne ne doit pas faire perdre de vue la nécessité pour l'OTAN et donc pour les alliés de s'engager pour réaliser les deux autres volets de l'Alliance : la gestion des crises et la sécurité coopérative qui contribuent à l'extérieur des frontières de l'Alliance à sa sécurité.

Ces actions, qui vont de la lutte contre le terrorisme ou la piraterie maritime à la reconstruction d'États en déliquescence et à la formation d'un réseau de pays partenaires (à l'instar du Dialogue méditerranéen), doivent être développées.

Il est important que l'OTAN ne se désintéresse pas complètement de son flanc sud où les menaces peuvent se faire plus importantes. La situation dans le monde arabo-musulman est loin d'être stabilisée, notamment dans un pays comme la Libye.

Les principales questions qui restent en suspens sont l'appétence des pays alliés à prendre en charge ou à prendre part à de telles missions, et le choix du mode d'intervention le plus adéquat - dans nombre de domaines, les interventions peuvent être conduites par un État membre seul (ex : intervention française au Mali), par l'OTAN (intervention en Libye) ou par l'Union européenne. Il y a des domaines dans lesquels les capacités existent dans les deux organisations. Il serait souhaitable qu'une concertation plus étroite permette de coordonner les complémentarités et d'éviter des doublons (ex : l'existence concomitante des opérations de lutte contre la piraterie maritime au large de la Somalie : *Atalante* et *Ocean Shield*, ou demain peut-être la mise en œuvre d'actions pour assurer la reconstruction de l'État et la sécurisation des frontières de la Libye).

Ces actions menées par les États membres ou par l'Union européenne devraient être reconnues comme des opérations contribuant à la sécurité de l'Alliance.

---

## D. LE PARTAGE DES RESPONSABILITÉS ET DES CHARGES

### 1. Partage du fardeau

Le partage du fardeau est une vieille antienne répétée par les Américains depuis plusieurs années, mais elle prend une tonalité plus aiguë, d'une part parce que le processus de réduction des crédits de la défense aux États-Unis les invitent à rechercher une implication plus grande de leurs alliés dans la défense collective voire au-delà et, d'autre part, parce que les menaces ne se sont pas atténuées, bien au contraire.

La crise russo-ukrainienne a été l'occasion d'ailleurs pour les États-Unis d'appeler les Européens à prendre leurs responsabilités. Lors de son discours du sommet UE-États-Unis à Bruxelles le 26 mars, le Président Obama s'est dit « *préoccupé par la baisse des dépenses militaires de certains pays de l'OTAN* ».

Depuis la fin de la guerre froide, le poids des dépenses militaires des États-Unis est devenu de plus en plus disproportionné au sein de l'Alliance. À l'occasion d'un séminaire tenu le 2 mai 2014 au *Woodrow Wilson Center forum* sur les défis de l'OTAN au XXI<sup>e</sup> siècle, le secrétaire à la défense Chuck Hagel constatait que « *le PIB des États-Unis est inférieur au PIB combiné des 27 (autres membres de l'OTAN) alors que les dépenses de défense des États-Unis représentent trois fois les dépenses de défense combinées de ses alliés* ».

Les chiffres sont connus. Les Alliés ont diminué leur budget d'un cinquième au cours des cinq dernières années. Au sein de l'Alliance, seuls quatre États respectent les critères des 2 % du PIB consacrés à la défense : les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Estonie et la Grèce, la France avec 1,85 % se place immédiatement derrière. En outre, si l'on examine la part des dépenses qui vont à l'équipement ou à la R&D, cinq alliés seulement dont la France dépassent le niveau des 20 % requis.

Le partage inégal ne concerne pas seulement les États-Unis et les Européens, mais aussi les Européens entre eux.

On mesure certes les effets de la crise économique, mais cette question de la soutenabilité de l'effort de défense reste préoccupante. On peut espérer que la crise russo-ukrainienne aura suffisamment fait comprendre aux opinions publiques et aux dirigeants politiques la nécessité de maintenir un outil de défense efficace, et pour faire évoluer les crédits consacrés à la défense dans ce sens afin de pouvoir agir davantage et de manière plus efficace en tant qu'Européens dans le cadre de l'OTAN ou dans le cadre de l'Union européenne. Nos interlocuteurs américains ont exprimé beaucoup d'interrogations sur les positions de l'Allemagne qui est sortie de la crise économique et pourrait participer davantage à cet effort.

Cependant le réinvestissement des États-Unis en Europe à l'occasion de la crise ukrainienne peut avoir un effet pervers. Certains alliés européens

---

se reposent sur les États-Unis et évitent d'investir davantage dans la défense, considérant que le renforcement des capacités européennes pourrait justifier plus facilement un retrait des États-Unis du théâtre européen ce qui affaiblirait leurs garanties.

Cela ne paraît pas être le cas, les États-Unis aujourd'hui sont davantage dans une logique de partage des responsabilités et des charges. Le risque à terme n'est pas celui de la substitution justifiée par la montée en puissance des Européens mais plutôt l'inverse : celui, à terme, d'une certaine lassitude de l'opinion publique et des dirigeants outre-Atlantique<sup>1</sup> qui ne se considèreront liés qu'à hauteur de la contribution de leurs alliés, mais guère au-delà. C'est probablement ce qu'exprimait dans une certaine mesure M. Chuck Hagel lorsqu'il soulignait qu' « *au fil du temps, un tel déséquilibre du fardeau menace l'intégrité, la cohésion et la capacité de l'OTAN. Et en fin de compte, cela affecte la sécurité européenne et transatlantique* ».

## 2. Partage des responsabilités

Les États-Unis disent qu'ils ont besoin de partenaires européens forts, crédibles militairement, capables de prendre leurs responsabilités sur la scène internationale. Ce discours est assez neuf et montre que les États-Unis sont prêts à partager davantage les responsabilités. L'intervention en Libye a montré qu'ils étaient en mesure de participer à une opération de l'OTAN en laissant leurs alliés s'engager pleinement dans sa conduite. Ils peuvent soutenir une opération d'un allié comme la France au Mali en mettant à disposition des moyens tout en respectant son autonomie de décision.

Comme le fait observer Philippe Errera, directeur chargé des affaires stratégiques au ministère de la défense, « *nous sommes dans un contexte dans lequel les Européens doivent, dans et en dehors de l'Alliance, à titre national et dans le cadre de l'Union européenne, prendre une part plus importante des responsabilités et pas simplement du fardeau* ».

Au sein de l'OTAN, l'attitude américaine a évolué et les relations sont équilibrées. Les Européens peuvent agir dans la définition des standards et des normes et dans le processus de transformation. Ceci est aussi le fruit des engagements des alliés et de leurs retours d'expérience.

---

<sup>1</sup> Dans une intervention sur l'avenir de l'OTAN en juin 2011, Robert Gates, alors secrétaire à la défense indiquait que « les États-Unis pourraient remettre en question leur soutien actuel à l'OTAN si le contribuable américain continuait à porter la plus grande part de responsabilité au sein de l'Alliance » et soulignait une évolution importante au sein de la classe dirigeante américaine : « l'arrivée de nouvelles générations formées après la fin de la guerre froide qui considèrent que les investissements au sein de l'OTAN à une époque de restrictions budgétaires sont moins indispensables » et pourraient considérer que « le retour sur investissement des États-Unis dans l'OTAN ne vaut pas la peine ». Robert Gate « The Security and Defense Agenda » (Future of NATO) DSA Bruxelles, 10 juin 2011.

---

Deux difficultés subsistent néanmoins auxquelles les Européens d'une part, les Américains de l'autre, doivent prêter attention.

Le partage des responsabilités pose la question de la volonté de s'engager mais aussi celui des restrictions qui sont parfois mises à l'utilisation des capacités nationales par les organisations qu'il s'agisse de l'OTAN, de l'Union européenne ou d'un allié chef de file. L'OTAN, comme l'Union européenne, ne dispose pas de capacités propres. La multiplication de ces restrictions politiques (« *caveats* ») complique le fonctionnement et alourdit le coût des opérations.

Le partage des responsabilités pose la question des relations entre l'OTAN et l'Union européenne. Le climat a changé depuis une dizaine d'années. Longtemps, les Américains ont cherché à éviter l'émergence d'une Europe de la défense qui pouvait apparaître comme une alternative à l'OTAN. Ils sont restés dans l'idée d'une compétition entre l'OTAN et l'Union européenne sur les opérations extérieures. En outre, les arrangements Berlin plus<sup>1</sup> ont peu fonctionné en raison du blocage de la Turquie sur la question chypriote, ce qui a limité les relations institutionnelles entre l'OTAN et l'Union européenne.

Aujourd'hui la coopération fonctionne en pratique dans des domaines comme les capacités et l'idée d'une division du travail entre les deux institutions : « à l'OTAN le haut du spectre et à l'Union européenne le bas du spectre », fait son chemin. À partir de cette approche pragmatique, la réflexion sur les modalités de coopération entre l'OTAN et l'Union européenne mériterait d'être reprise.

### 3. Accès aux marchés de défense

Au-delà de l'affirmation de principe de la solidarité collective et de mesures de réassurances, au-delà du partage de responsabilité et des charges, la participation européenne plus active souhaitée par les États-Unis sera confortée, si les États-Unis admettent que leurs alliés puissent développer des industries de défense performantes et compétitives. Le renforcement du lien transatlantique passe aussi par cet équilibre.

L'autonomie stratégique que devrait acquérir l'Europe (dont le Conseil européen de décembre 2013 a consacré la notion) n'est pas totalement partagée outre-Atlantique. Les États-Unis adoptent un discours ambivalent : d'une part, ils se montrent ouverts à une Europe de la défense forte, d'autre part, l'Europe reste pour leur industrie de défense un important débouché. Cette ambivalence limite le soutien de l'administration

---

<sup>1</sup> Conclu en 2003, il s'agit d'un ensemble de dispositions permettant à l'UE d'avoir recours aux capacités et moyens de l'OTAN dans le cadre d'opérations de gestion de crise dirigées par l'UE.

américaine à toute initiative européenne qui pourrait favoriser sa base industrielle et technologique.

La concurrence dans les marchés d'armement se retrouve dans les démarches mises en œuvre par l'OTAN d'une part, l'Union européenne, de l'autre. La démarche européenne du « *Pooling and sharing* » souffre toujours d'une faible mobilisation des États membres. En revanche, par sa force d'entraînement, son dynamisme et l'influence américaine, la démarche capacitaire « *Smart Defense* » de l'OTAN exerce un pouvoir d'attraction plus important sur certains pays de l'Union européenne. De fait, le choix des nations se porte aujourd'hui majoritairement vers l'OTAN (qui reste le vecteur essentiel de la politique et de l'influence américaines).

Dans ce contexte, l'enjeu est de soutenir les projets d'acquisitions communes ou de mutualisation qui offrent des retombées équitables pour l'industrie européenne. Il s'agit de s'assurer d'un juste retour industriel des projets pour consolider la BITDE (éviter que les projets n'ouvrent la voie à des achats sur étagère de matériels américains). Cette démarche doit se poursuivre dans une logique de non-duplication des efforts menés à l'Agence européenne de défense (AED) ou de manières bilatérales.

Il s'agit également pour les Européens, et singulièrement pour la France, de conserver autonomie stratégique et industrielle.

Le partage des charges et des responsabilités ne peut se concevoir sans prendre en compte l'ensemble des activités de la défense. Le pilier européen de l'OTAN doit être solide et reposer sur le triptyque : engagement financier, engagement militaire et engagement industriel.

---

## CONCLUSION GÉNÉRALE

La nouvelle stratégie américaine a mis longtemps à se dévoiler tant elle contraste avec celle mise en œuvre sous le premier mandat du Président G.W. Bush. Elle est réaliste et s'apparente dans sa philosophie et dans ses orientations à celle développée au sortir des conflits majeurs (Deuxième Guerre mondiale, Corée, Vietnam) auxquels les États-Unis ont participé, depuis 75 ans.

Elle s'en distingue cependant par certains aspects.

D'une part, **l'importance que prend dans la stratégie américaine, comme un puissant courant sous-jacent, la préservation de la liberté d'accès aux espaces communs (*Global Commons*)** dont le périmètre va des espaces maritimes et aériens, à l'espace extra-atmosphérique, le cyberspace et même au domaine de droit. Ces espaces sont cruciaux pour assurer la liberté de circulation des personnes, des biens, et des données, et par voie de conséquence la prospérité et la stabilité du monde.

Il s'agit dans ces espaces de définir des règles qui structurent les relations entre usagers, sans qu'un acteur étatique ou non-étatique ne puisse agir pour entraver cette liberté ou poser des règles nouvelles sans l'accord des autres acteurs, de se donner les moyens de participer à l'élaboration de ces règles et de les faire respecter.

Cela suppose de disposer des moyens de surveillance, de contrôle et d'influence nécessaires. Des stratégies militaires anti AD/A2, à la négociation d'accords multilatéraux de libre-échange qui comprennent de larges volets d'harmonisation des règles, il s'agit bien de la défense de ce principe.

Au service de ce grand dessein, la stratégie américaine met en œuvre différents outils, dont certains sont assez neufs dans leur emploi : la recherche d'alliances et de partenariats les plus larges, l'utilisation du droit international comme moyen de régulation avec comme corollaire l'acceptation par les États-Unis d'en appliquer les principes.

Cette stratégie impliquant d'autres États et organisations internationales, moins unilatérale et plus coopérative, est nécessaire pour partager cette vision et créer une communauté suffisamment large pour empêcher toute tentation d'organiser un système concurrent.

D'autre part, parce que **sa mise en œuvre est complexe. Elle ne dépend pas des seuls États-Unis, mais de sa compréhension par leurs partenaires<sup>1</sup> comme par leurs adversaires. Également, parce que**

---

<sup>1</sup> Walter Russell Mead (« *The Carter Syndrome* » Foreign Policy, janvier-février 2010) souligne l'effet collatéral de cette stratégie de délégation volontaire et de retenue : une « *politique*

**L'influence devient le mode d'action privilégié au détriment de la force, réservée aux menaces directes et à l'ultime ressort, les adversaires peuvent donc essayer de tester les limites de cette retenue, les alliés s'en inquiéter et adopter des comportements de défiance.**

La transition est une période potentiellement déroutante et donc dangereuse car les règles du jeu ne sont pas éprouvées. Les États-Unis peuvent se trouver également et ponctuellement dans une situation d'arbitrage difficile, une intervention militaire précipitée pouvant contredire tout l'édifice stratégique fondé sur une vision de long terme de la place des États-Unis dans un monde multipolaire. Leur retenue peut alors apparaître comme une carence de leur leadership.

Pour autant, les États-Unis ne sont pas devenus un « tigre de papier ». Ils peuvent assumer ce risque de retenue ou de « pause » car ils restent la puissance dominante. Leur centralité n'est pas, pour l'heure contestée. Ils conservent une capacité d'influence considérable et une capacité suffisante de coercition. Ils ont aussi, ils l'ont montré dans le passé, une édifiante capacité de remontée en puissance.

La France, l'Union européenne et l'OTAN sont invités à prendre une place plus importante et une part plus grande des responsabilités et des charges. Il n'est pas certain que tous le souhaitent, mais c'est néanmoins une nécessité pour assurer l'équilibre au sein de la relation transatlantique. C'est aussi une opportunité pour conforter l'Europe, et par voie de conséquence l'Alliance, en lui donnant davantage de moyens pour définir une stratégie, conduire une politique étrangère et une politique de sécurité et de défense plus consistantes et avoir aujourd'hui, et surtout demain, voix au chapitre dans le concert des Nations.

*jeffersonienne de retenue et de retrait requiert la coopération de nombreux pays qu'il s'agisse de leurs alliés traditionnels, de leurs partenaires stratégiques ou des pays avec lesquels les États-Unis cherchent à normaliser leurs relations. L'Administration américaine parie sur leur coopération. Mais cette coopération fait souvent défaut ».*

---

## EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport lors de sa séance du 9 juillet 2014, sous la présidence de M. Jean-Louis Carrère, président.

*Après la présentation du rapport par les rapporteurs, un débat s'est engagé.*

**Mme Nathalie Goulet.** - Votre rapport comprendra-t-il une partie critique présentant vos appréciations personnelles sur la stratégie américaine ? Lorsque vous avez abordé la question du Moyen-Orient, les responsables américains ont-ils évoqué la question de la base française d'Abou Dhabi ? La question du traité transatlantique a-t-elle été évoquée ?

Avez-vous perçu un assouplissement de la position américaine à l'égard de l'Iran, sachant que d'ores et déjà des entreprises américaines commencent à négocier des contrats dans ce pays ?

Que vous ont répondu vos interlocuteurs américains sur les poursuites engagées contre la banque BNP Paribas ?

**M. Jeanny Lorgeoux.** - Avez-vous pu mesurer l'influence du complexe militaro-industriel qui était très prégnante sur l'entourage du précédent Président G.W. Bush ?

**M. Jean-Louis Carrère, président.** - J'ai surtout ressenti, chez nos interlocuteurs, une grande sensibilité à l'opinion publique dominante les incitant à résoudre en priorité les questions de politique intérieure. L'influence du complexe militaro-industriel me semble moindre, mais honnêtement nous n'avons pas pu la mesurer. Il faut aussi relever que les crédits de la défense sont en baisse très sensible, et notamment les crédits d'équipement, ce qui crée des meurtrissures dans l'appareil de défense. Enfin, nos interlocuteurs nous ont fait sentir la place qu'ils attachaient à la prééminence de leur industrie de défense. Nous avons, de notre côté, essayé de les convaincre que les alliés européens au sein de l'OTAN dont ils souhaitaient une implication plus forte étaient très attachés eux-aussi au maintien d'une BITD européenne forte.

Nous avons abordé la question du traité transatlantique en indiquant que, si un accord gagnant-gagnant pouvait être trouvé, nous y serions favorables mais que nous serions extrêmement vigilants et que des éléments de contexte pouvaient influencer sur les positions politiques. Nous avons aussi indiqué que la façon dont serait traitée la banque BNP Paribas dans le contentieux qui l'oppose aux autorités fédérales rejallirait certainement sur l'opinion publique française et les élus. À ce sujet, nous avons indiqué à nos interlocuteurs que nous respectons l'indépendance de

la justice, mais que nous étions étonnés de voir l'Attorney Général s'exprimer quasi-quotidiennement à charge dans les médias sur ce sujet.

Nous avons eu également l'occasion d'expliquer la position française sur l'exportation des BPC Mistral. Cet ensemble de sujets, dans l'actualité du moment, traduisent bien l'état de la relation franco-américaine faite d'un accord sur les grands principes et les grandes orientations mais aussi de points d'achoppement. La France est un allié fidèle, mais elle est très attachée à son autonomie de décision. Elle ne suivra pas les États-Unis aveuglément. C'est ce que nous avons transmis comme message à nos interlocuteurs, mais il vaut mieux un allié de ce tempérament qu'un allié s'exprimant peu et réduisant beaucoup son effort de défense.

Nous avons constaté chez nos interlocuteurs une position favorable à la défense européenne. Jusqu'à maintenant, le discours était moins net et les États-Unis laissaient sans trop sans plaindre les alliés réduire leurs budgets, ceux-ci s'estimant protégés par le parapluie américain. Il n'y a qu'à observer le montant du ratio budget de défense/PIB chez la plupart de nos voisins. Désormais, les Américains sont plus incisifs et demandent aux Européens de façon explicite d'augmenter leur effort budgétaire.

S'agissant de l'Iran, nous avons noté le changement de stratégie et les démarches des acteurs économiques. Je regrette que nous n'ayons pu nous rendre en Iran jusqu'à maintenant, nous devrions programmer un déplacement sans tarder, si possible au prochain semestre.

Ce qui nous a aussi surpris chez certains de nos interlocuteurs et notamment au Sénat, c'est évidemment l'intérêt qu'ils portaient à notre pays en nous recevant, mais en même temps le peu de connaissance qu'ils avaient de nos préoccupations.

Enfin, il faut préciser que les États-Unis sortent de la crise économique, le taux de chômage diminue, mais les Américains restent marqués par cette crise et notamment par l'accroissement des écarts de richesse, l'existence de travailleurs à bas revenus et d'une population pauvre.

**M. Jean Besson.** – Je voudrais rappeler que les socio-démocrates en Europe ont toujours été attachés à l'alliance avec les États-Unis et avaient regretté, à l'époque, le retrait de la France de l'organisation militaire de l'OTAN. Je voudrais aussi dire notre gêne parfois devant certaines politiques et interventions des États-Unis sur la scène internationale. Aujourd'hui, nous nous sentons plus à l'aise avec la stratégie du Président Obama.

S'agissant du pivotement vers l'Asie-Pacifique, il rend plus urgent l'édification d'une défense européenne. Cette défense ne doit pas être la seule préoccupation de la France et de la Grande-Bretagne, mais de tous les Européens et l'Allemagne, qui exerce un leadership économique et de plus en plus politique, devrait s'investir davantage sur les questions de défense.

---

**M. Jean-Claude Peyronnet.** - Vous avez abordé la question des hydrocarbures de schiste. Avez-vous mesuré les conséquences pour les industries en Europe, notamment le secteur de la chimie qui subit une concurrence redoutable en raison de la baisse des coûts de production aux États-Unis ?

Avez-vous également abordé la question de la place du dollar dans le système monétaire ? C'est un élément clé de la puissance américaine. Comment les Américains perçoivent-ils les initiatives chinoises qui envisagent de faire de leur monnaie une monnaie de réserve et ont créé une banque d'investissement des BRICS ? Ils se positionnent à terme avec le souci de remettre en cause l'équilibre du système de Bretton-Woods.

**M. Jean-Louis Carrère, président.** - Nous n'avons pas traité spécifiquement de la question du dollar, car notre déplacement était centré sur les questions de politique étrangère et de défense.

Nous consacrons dans le rapport de longs développements aux conséquences du retour des États-Unis à l'autonomie énergétique.

**M. Alain Gournac.** - S'agissant du gaz de schiste, les États-Unis pourront bientôt exporter, cela deviendra aussi un outil politique.

**M. Daniel Reiner.** - Aujourd'hui le système politique américain me semble atteint de paralysie, car il s'appuie sur la recherche d'un consensus entre les partis. Or ce système ne fonctionne plus en raison de la montée du *Tea Party* au sein du parti républicain et des lobbies qui le soutiennent, donc de la montée des extrêmes. Cela se traduit par les séquestrations sur le plan budgétaire. Mais cela a aussi des conséquences sur l'action internationale du Président qui peut être freiné dans ses initiatives. Cela donne parfois l'impression d'un grand État impotent. Or, le système mondial fonctionne avec une grande puissance et cette impotence provoque des non-actions, ce qui a des effets sur la stabilité du monde. Certains universitaires américains s'en inquiètent et craignent qu'à défaut de réforme, le système ne conduise à l'impuissance.

**M. Jean-Louis Carrère, président.** -- Effectivement, ce qui inquiète les observateurs dans les prochaines élections, ce n'est pas tant l'alternance au Sénat, que la place qu'occuperont les élus du *Tea Party* au sein des Républicains. Nous avons très bien ressenti cela lors de notre déplacement, en enregistrant les réactions de nos interlocuteurs à la défaite du leader républicain de la Chambre des représentants, Eric Cantor, à l'élection primaire dans l'État de Virginie.

La crise économique a laissé des traces en matière de cohésion sociale et comme dans beaucoup de pays, le fonctionnement politique en subit les conséquences et se pose la question de l'adaptation des constitutions.

**M. Jeanny Lorgeoux.** - Ces observations confirment la thèse développée, il y a déjà quelques années, par Stanley Hoffman dans son ouvrage « Gulliver empêtré »

**Mme Josette Durrieu.** - Il faut aussi ajouter que les États-Unis sont en élections tous les deux ans.

Le Président Obama voudrait arrêter une position forte pour la conférence de Paris sur le climat, mais il ne le pourra probablement pas car il ne sera pas soutenu par le Congrès, ce qui signifie que c'est le monde entier qui est victime de la paralysie du système.

**M. Christian Cambon.** - La position des États-Unis en Afrique me semble un peu ambivalente, ils soutiennent notre action, notamment au Sahel, mais ont quelque peine à s'engager eux-mêmes. Pour autant, ils sont assez présents, le personnel de leurs ambassades est nombreux, ils sont actifs sur le plan économique. Avez-vous pu vous entretenir avec eux sur les limites de leur engagement et sur l'appréciation qu'ils portent sur l'action de la France ?

**M. Jean-Louis Carrère, président.** - La lutte contre le terrorisme est leur priorité, mais leur perception s'élargit, elle n'est plus cantonnée à l'Afrique du Nord et au Sahel, le développement de mouvements comme *Boko Haram* au Nigéria les interroge. Cela étant, ils considèrent préférable que ce soit la France qui intervienne en direct car elle dispose d'une connaissance de ces territoires qui sont dans la proximité de l'Europe. Ils souhaiteraient d'ailleurs que les Européens s'engagent davantage. Ils sont prêts à apporter leur soutien avec des moyens de renseignements, de logistique...

**Mme Josette Durrieu.** - Je partage cette analyse mais voudrais souligner deux aspects qui me paraissent importants. L'analyse que les Américains font de la situation en Afrique est de considérer que ce continent est un terrain « familier » pour les Français et les Européens et qu'il est donc plus facile pour eux de prendre l'initiative et conduire des opérations, eux restant en arrière-plan et en soutien. D'autre part, j'ai l'impression qu'ils sous-estiment l'ampleur de la diffusion du terrorisme en Afrique et que leur investissement n'est pas à la hauteur de l'enjeu réel.

Cette tendance à sous-estimer les menaces a été perceptible également lorsque nous nous sommes entretenus de la Russie avec certains responsables. J'ai été étonnée de leurs interrogations sur le caractère imprévisible de Vladimir Poutine et de leur sous-estimation du pouvoir de nuisance de la Russie, même si elle n'a pas recouvré toute sa puissance. Il y a, de mon point de vue, un certain décalage avec la réalité de la subtilité stratégique de la Russie aujourd'hui.

**Mme Hélène Conway-Mouret.** - Les États-Unis se considèrent toujours comme une grande puissance mais leurs résultats sur le plan international restent modestes. On le voit sur le plan politique avec Israël qui

n'a pas beaucoup évolué dans le processus de paix et sur le plan financier quand on mesure les investissements considérables dans la formation de la police et de l'armée irakienne à l'aune de son efficacité face à l'offensive des djihadistes de l'EIL. Avez-vous senti une réticence à s'engager de nouveau en Irak ?

**M. Jean-Louis Carrère, président.** - Oui, nous avons senti cette prudence. Le trait dominant chez nos interlocuteurs, c'est vraiment la pression de l'opinion publique sur les questions de politique intérieure. Les différences d'appréciation sont telles qu'il est difficile au Président d'avoir une vraie politique claire, lisible, concrète et partagée.

*Puis la commission adopte le rapport à l'unanimité et autorise sa publication sous forme de rapport d'information.*



## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

En commission plénière	
5 février 2014	<b>M. Justin Vaïsse</b> , directeur du centre d'analyse et de prospective au ministère des affaires étrangères
9 avril 2014	<b>M. Philippe Errera</b> , directeur chargé des affaires stratégiques au ministère de la défense
29 avril 2014	<b>M. Giacomo Luciani</b> , professeur à l'Institut des hautes études internationales et du développement de Genève et à Sciences-Po Paris
2 juillet 2014	<b>M. Jean-Baptiste Mattéi</b> , ambassadeur représentant la France à l'OTAN

Par le groupe de travail	
<i>À Paris</i>	
30 avril 2014	<b>Mme Laurence Nardon</b> , directrice du programme Etats-Unis de l'Institut français des relations internationales (IFRI)
14 mai 2014	<b>M. Mark A. Taplin</b> , chargé d'affaires a.i. de l'Ambassade des Etats-Unis d'Amérique
<i>À Washington</i>	
<i>. Ambassade de France</i>	
9 juin 2014	<b>M. François Delattre</b> , ambassadeur de France à Washington
<i>. Département d'Etat</i>	
9 juin 2014	<b>M. David McKean</b> , director, Office of Policy planning
9 juin 2014	<b>M. Scot Marciel</b> , Principal Deputy Assistant Secretary, Bureau of East Asian and Pacific Affairs
<i>. Département de la Défense</i>	
9 juin 2014	<b>Mme Christine Wormuth</b> , Deputy Under Secretary of Defense for Strategy, Plans and Force Development
9 juin 2014	<b>M. David F. Helvey</b> , Acting deputy Assistant Secretary of Defense for East Asia
10 juin 2014	<b>M. Jim Townsend</b> , Deputy Assistant Secretary for Europe and NATO

<i>. Présidence</i>	
10 juin 2014	<b>Mme Tara Leweling</b> , Special Assistant to the President and Senior Director for European Affairs (Acting), Europe, Russia, and Central Asia, National Security Council Staff, Executive Office of the President (EOP)
<i>. Chambre des Représentants</i>	
10 juin 2014	<b>M. Edward R. « Ed » Royce</b> , président de la commission des affaires étrangères (Républicain, Californie)
<i>. Sénat</i>	
11 juin 2014	<b>M. Carl Levin</b> , Président de la Commission des forces armées (Démocrate, Michigan)
<i>. Center for Strategic and International Studies (CSIS)</i>	
13 juin 2014	<b>M. Samuel J. Brannen</b> , Senior Fellow, International Security Program <b>Mme Jane Nakano</b> , Fellow, Energy and National Security Program <b>M. Zack Cooper</b> , Fellow, Japan Chair
<i>. Brookings</i>	
13 juin 2014	<b>M. Jeremy Shapiro</b> , Fellow, Foreign Policy, Center on the United States and Europe, Project on International Order and Strategy <b>Dr. Charles K. Ebinger</b> , Senior Fellow and Director, Energy Security Initiative, Foreign Policy <b>M. Jonathan D. Pollack</b> , Senior Fellow, John L. Thornton China Center, Center for East Asia Policy Studies, Foreign Policy
<b>À Norfolk (OTAN)</b>	
11 et 12 juin 2014	<b>M. Général Jean-Paul Paloméros</b> , Commandant suprême allié Transformation, <i>Allied Command Transformation (ACT)</i>
12 juin 2014	<b>Vice-Amiral Javier Gonzalez-Huix</b> , Head of the Joint Force Division Trainer

---

## GLOSSAIRE

**A2/AD** (*anti-access/area denial*) : différents types d'action adverse consistant à empêcher l'accès et interdire certaines zones par des moyens plus ou moins sophistiqués allant de la guerre électronique et la cyberguerre, à l'utilisation de missiles balistiques ou de croisière, de défenses aériennes avancées ou de mines...

**ACOTA** (*Africa Contingency Operations Training Assistance*) : programme américain d'aide aux pays africains pour leur permettre de fournir des troupes aux opérations de maintien de la paix de l'ONU sur le continent. Le programme a aussi pour but d'entraîner les forces armées africaines à ces missions.

**ADIZ** : zone d'identification de défense aérienne, mise en place pour interdire l'accès ou le survol sauf autorisation à des aéronefs.

**AFRICOM** : commandement des forces américaines en Afrique (voir carte p. 110)

**ANASE** (ASEAN): Association des Nations d'Asie du Sud-Est

**APEC** : (*Asia-Pacific Economic Cooperation*) : forum économique intergouvernemental réunissant 21 pays riverains du Pacifique.

**C2** : commande et contrôle, organisations, procès, procédures et systèmes nécessaires pour permettre de prendre à temps les décisions politiques et militaires et rendre les commandants militaires capables de diriger et de contrôler les forces militaires.

**CENTCOM** : commandement des forces américaines au Proche et Moyen-Orient (voir carte p. 110).

**DEF** (*Defense Exportability Features*) : programme qui a pour objectif de promouvoir les ventes de matériels à l'étranger en vue de « renforcer les capacités des partenaires » tout en protégeant les technologies non transférables au pays client.

**DAMB** (Défense antimissile balistique) : Son premier rôle est la défense du territoire des États-Unis contre les missiles balistiques intercontinentaux rustiques que pourraient développer certains États. Elle est aussi conçue pour lutter contre les stratégies régionales de déni d'accès susceptible de gêner l'action militaire américaine.

**East Asia Summit** : Sommet de l'Asie orientale, réunion pan-asiatique annuelle entre les dirigeants de seize pays de l'Asie orientale (ANASE + Chine, Inde, Japon, Corée du sud) et de la région proche (Inde, Australie, Nouvelle-Zélande) mais aussi Russie, États-Unis et Union européenne.

**EU3+3** : ou **5+1**, groupe des pays qui conduisent les négociations sur le programme nucléaire iranien : 3 États membres de l'Union européenne

(Allemagne, France, Grande-Bretagne) + la Chine, les États-Unis et la Russie, soit les 5 membres du Conseil de sécurité des Nations unies et l'Allemagne.

**EUCOM** : commandement des forces américaines en Europe (voir carte p. 110)

**EXIMBank** (*Export-Import Bank of the United States*) : agence de crédit aux exportations américaines qui propose des garanties et des assurances sur les achats de biens et de services aux États-Unis, aux acteurs économiques dans l'incapacité d'accepter le risque de change. Son objectif est de soutenir et d'encourager les exportations de produits américains vers les différents marchés mondiaux.

**FMF** (*Foreign Military Financing*) : programme de subventions et de prêts pour aider des pays à acheter des armes et des équipements militaires produits aux États-Unis, des services dans le domaine de la défense, y compris la formation et l'entraînement militaire.

**FMS** (*Foreign Military Sales Program*) : programme « ventes militaires à l'étranger » piloté par le département d'État et celui de la Défense, qui a pour but de promouvoir les intérêts sécuritaires américains dans plusieurs régions.

**GNL** : gaz naturel liquéfié

**IMET** (*International Military Education and training*) : programme de formation et d'entraînement destiné aux militaires et civils des pays alliés ou partenaires dans les académies militaires des États-Unis.

**ISR** : intelligence, surveillance, reconnaissance.

**ITAR** (*International Traffic in Arms Regulations*) : règles encadrant les exportations de matériels de guerre.

**JOAC** (*Joint Operational Access Concept*) : doctrine américaine approuvée en janvier 2012 pour contrer les capacités A2/AD par la synergie transversale des forces de différents domaines (air, mer, terre, espace exo-atmosphérique et cyber).

**HNC** : hydrocarbures non-conventionnels.

**NSA** (Agence nationale de la sécurité) : organisme gouvernemental du département de la Défense, responsable du renseignement d'origine électromagnétique et de la sécurité des systèmes d'information et de traitement des données du gouvernement américain.

**OMP** : opération de maintien de la paix des Nations unies.

**Overseas private Investment Corporation** : Agence fédérale de financement des actions de développement à l'étranger.

**PACOM** : commandement des forces américaines en Asie et dans le Pacifique (voir carte p. 110).

---

**PTCI** (partenariat transatlantique pour le commerce et l'investissement) ou **TTIP**, (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*). : accord en libre-échange en cours de négociation entre les États-Unis et l'Union européenne.

**PSDC** : Politique de sécurité et de défense commune de l'Union européenne.

**RIMPAC** : exercice militaire réalisé tous les deux ans par différentes marines nationales sous la direction des États-Unis (PACOM) au large d'Hawaï.

**Shangri-La Hôtel Dialogue** : Forum annuel des ministres de la défense de 28 pays de la zone Asie-Pacifique ou intéressés par cette région, organisé par un think tank indépendant *International Institute for Strategic Studies* (IISS) qui se réunit dans cet hôtel à Singapour.

**SOFA** (*Status of Forces Agreement*) : accord juridique destiné à régler le stationnement des forces armées d'un État sur le territoire d'un autre État. Il clarifie les termes sous lesquels les troupes stationnées peuvent intervenir et doivent se comporter, ainsi que les questions juridiques entourant les activités des personnels militaires et leurs biens (droits d'entrée et de sortie du pays, fiscalité, compétences civile et criminelle sur les bases...).

**TPA** (*Trade Promotion Authority*) : mandat accordé par le Congrès à l'Agence fédérale en charge du commerce (USTR), dépendant du Président, pour mener à bien des négociations commerciales.

**TPP** *Trans-Pacific Partnership* : plus formellement appelé *Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement* est un traité multilatéral de libre-échange qui vise à intégrer les économies de la région Asie - Pacifique actuellement en cours de négociations entre plusieurs pays riverains du Pacifique.

**UGTEP** (*Unconventional Gas Technical Engagement Program*) : programme américain d'aide aux pays importateurs de gaz naturel à développer leurs ressources de gaz de schiste.

**USAID** (*United States Agency for International Development*) : Agence des États-Unis pour le développement international chargée de développement économique et de l'assistance humanitaire dans le monde. Elle travaille sous les auspices du département des affaires étrangères des États-Unis.

**USTR** : Agence fédérale en charge du commerce.