



ÉTATS-UNIS : L'USAGE DE LA FORCE ET LA FORCE DE L'INFLUENCE

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Rapport d'information n° 708 (2013-2014)

de MM. Jean-Louis Carrère, président, Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu et M. Alain Gournac, sénateurs

Une décennie d'engagement militaire et la crise économique ont conduit à une vision renouvelée du rôle des États-Unis sur le plan international. 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 doit composer avec la réalité de l'actualité internationale au prix de nombreuses contradictions.

I. Des facteurs internes peu propices à une stratégie interventionniste

L'opinion publique lassée est réticente à tout engagement militaire extérieur. Les États-Unis ont payé un lourd tribut à leurs engagements en Irak et en Afghanistan. Plus de 6 800 morts et de 52 000 blessés ont été dénombrés. Entre la charge des pensions et d'assistance aux vétérans et celle de la dette, le coût se chiffre en milliers de milliards de dollars.

L'opinion revendique aussi un recentrage sur les défis intérieurs. Les crises financières (2007-2008) ont fait entrer les États-Unis en récession avec la destruction de près de 9 millions d'emplois, une très forte baisse du patrimoine des ménages et une explosion des déficits publics. S'ils sont, en 2010, sortis de la crise, la reprise est fragile.

Cette « *war fatigue* » justifie la promesse du Président Obama de mettre fin aux deux conflits. Elle explique sa prudence dans la gestion des crises : il optera assez systématiquement pour les voies diplomatiques et, si l'engagement militaire est nécessaire, pour des modalités destinées à en limiter ampleur et durée.

Les questions internationales et de défense sont passées au second plan. et ne sont plus épargnées par les blocages institutionnels. En raison de l'accentuation des clivages partisans au Congrès, l'absence de consensus politique ne permet pas au Président de mener une politique ambitieuse. Cette situation se traduit par une réduction des crédits de la défense, jusqu'alors relativement sanctuarisés.

II. Une redéfinition de la place des États-Unis dans le monde

I. Un leadership assumé par un interventionnisme limité

Les intérêts, à savoir : la sécurité de la Nation, de ses alliés et de ses partenaires, la prospérité qui découle d'un système économique international ouvert et libre, un ordre international juste et soutenable dans lequel les droits et responsabilités des nations et des peuples sont respectés, particulièrement les droits humains fondamentaux, demeurent des invariants.

Si le contexte géopolitique reste favorable, comparé à celui de la Guerre froide,

l'environnement sécuritaire est instable et les États-Unis identifient cinq types de risques et menaces : ceux liés à l'affirmation de la puissance militaire de certains États importants, tels que la Russie ou la Chine, qui crée des risques d'instabilité, ceux liés aux actions d'États imprévisibles se situant en marge du système international comme l'Iran et la Corée du nord, des menaces non-étatiques telles le terrorisme, particulièrement dans les États fragiles, du Sahel à l'Asie du Sud, l'évolution des nouvelles formes de menaces dans les espaces communs aérien, maritime, spatial, et cybernétique, désormais

disputés, enfin, la prolifération des armes de destructions massives.

Dans un monde multipolaire qui se construit progressivement, mais où ils demeurent la première puissance, les États-Unis redéfinissent leur place – une place compatible avec l'émergence d'autres puissances– et leur rôle de « *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 du droit international, mais qui ne peut tout faire ; aux États concernés par les crises d'assurer premièrement et pleinement leurs responsabilités.

Le président Obama a défini un nouveau type d'engagement reposant sur une utilisation ordonnée et articulée des moyens diplomatiques et militaires.

L'emploi de la puissance militaire n'est donc qu'un outil parmi d'autres. Son usage unilatéral s'impose quand les intérêts cruciaux des États-Unis l'exigent : « *lorsque notre peuple est menacé, nos moyens d'existence sont en jeu, ou la sécurité de nos alliés est en danger* ».

En cas de menaces indirectes, la force est un outil ultime : « *la barre pour une intervention militaire doit alors être placée plus haut. (...) nous ne devons pas agir seuls, mais 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.* » Des exemples récents l'illustrent : Syrie, Iran, Mer de Chine, Ukraine, Irak.

Les États-Unis continueront à intervenir dans le monde, mais de façon plus réaliste, moins idéologique, et à le façonner, mais par l'influence plus que par la force.

II. Un rééquilibrage selon les enjeux

La stratégie des États-Unis a été présentée comme un pivotement vers l'Asie-Pacifique. Cela n'empêche pas le maintien d'un engagement robuste en Europe et au Moyen-Orient et d'une approche mondiale pour lutter contre le terrorisme.

Engagés de longue date en **Asie-Pacifique**, les États-Unis souhaitent profiter de son dynamisme économique. La

stratégie du rééquilibrage vise à stabiliser cette région potentiellement conflictuelle en raison de l'attitude menaçante de la Corée du Nord et de l'affirmation de la puissance maritime de la Chine, Il s'agit d'une voie étroite entre endiguement et coopération, qui repose sur leur capacité à contrôler et rassurer alliés et partenaires tout en accompagnant la Chine dans une relation fondée sur le droit et non sur la force.

Le rééquilibrage comporte un volet diplomatique : consolidation des alliances traditionnelles (Japon, Corée du sud, Australie...), renforcement des relations avec l'Asie du Sud-Est, investissement dans les instances régionales et négociation du *TransPacific Partnership*, dialogue stratégique avec la Chine. Il s'accompagne d'une présence militaire renforcée : l'*US Navy*, et l'*US Air Force*, disposeront de 60 % de leur forces dans la région à l'horizon 2020 avec un renfort qualitatif et des accords de coopération et de pré-positionnement avec certains États.



Entretien avec M. Edward Royce, président de la commission des affaires étrangères, Chambre des Représentants

L'idée d'une relativisation du **Moyen-Orient** doit être réfutée. Le président Obama a opté depuis les Printemps arabes, pour une approche axée sur le soutien aux réformes politiques et les investissements économiques. Cependant, la dimension militaire reste conséquente (35000 hommes). Les enjeux sont la liberté d'accès aux ressources pétrolières, la sécurité des alliés (Arabie Saoudite et Israël) et la question du programme nucléaire iranien avec la relance des négociations. Devant leur complexité, l'objectif consiste à circonscrire les conflits syriens et irakiens plus qu'à s'impliquer militairement dans leur résolution.

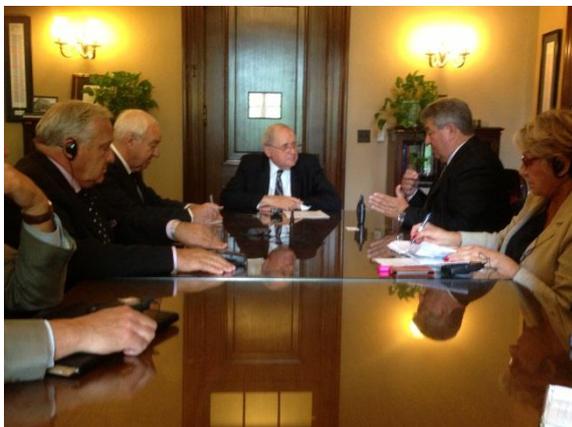
Si l'**Europe** n'est plus, depuis la fin de la Guerre froide, le principal enjeu, les valeurs et l'histoire partagées comme une Alliance pérenne assurent une relation de qualité que n'altère pas la montée en puissance d'autres régions. Malgré la réduction de la présence militaire américaine, les engagements réciproques sont maintenus. La crise russo-ukrainienne oblige à une réévaluation. Elle a fourni l'occasion, de rappeler le caractère sacré de l'article 5 du Traité de l'OTAN, et de mettre en place des mesures de réassurance au profit des alliés orientaux. Les États-Unis encouragent les Européens à être *producteurs de sécurité*

plus que consommateurs, en Europe et dans sa proximité. Les relations pourraient être renforcées par la négociation en cours d'un *Partenariat transatlantique pour le commerce et l'investissement* dans le but de relancer les échanges et de poser des règles pour façonner le commerce mondial.

L'Afrique n'a jamais été une priorité, malgré un récent regain d'intérêt, notamment, en raison de la montée du terrorisme, mais avec des limites : la sécurité de l'Afrique incombe d'abord aux Africains, les États-Unis privilégiant une empreinte sécuritaire minimaliste.

III. Le calibrage de l'outil de défense

Les États-Unis devront calibrer leur outils de défense avec un ajustement compliqué des moyens et des objectifs compte tenu de la réduction décennale de 487 Mds \$ du budget de base de la défense (- 8%) et de la menace de reprise des séquestrations à partir de 2016. Pour autant, avec un budget pour 2015 de 555 Mds \$, ils demeurent la première puissance militaire avec un budget qui est encore 3 à 4 fois celui de la Chine, 8 à 9 fois celui de la Russie.



Entretien avec M. Carl Levin, président de la commission des forces armées du Sénat

Les États-Unis abandonnent le paradigme de deux guerres majeures simultanées mais gardent une double capacité pour faire face aux guerres régulières interétatiques et aux guerres irrégulières. Ils renoncent aux théories de la contre-insurrection et du «*nation building*» en faveur d'une stratégie anti-terroriste plus légère (forces spéciales, drones, renseignement) tout en privilégiant l'assistance, la formation et le soutien des armées locales, y compris la fourniture d'armements. Ils encouragent l'implication des alliés et des partenaires pour faire face aux problèmes de sécurité régionaux : un changement d'approche majeur.

Cela implique une profonde transformation des armées, des réductions d'effectifs, une concentration des investissements sur les technologies de rupture (dont le cyber) et un renouvellement des doctrines. Pour assumer cette mutation, les industries de défense se tournent vers l'exportation.

IV. Une stratégie dont la pérennité n'est pas totalement assurée

Critiquée au Congrès et par certains experts pour sa faiblesse, la gestion des crises par le Président Obama aurait enhardi les adversaires et inquiété les alliés. Néanmoins la retenue du Président face aux risques d'enlèvement concorde avec la position l'opinion publique.

La sortie de la crise et l'acquisition de l'autosuffisance énergétique grâce aux

hydrocarbures de schiste pourraient redonner de l'ambition aux États-Unis.

Le blocage politique, traduction d'une fracture de la société, risque de poser des problèmes de gouvernance quels que soient les dirigeants, limitant les ambitions de l'exécutif. Une nouvelle Présidence pourrait néanmoins se traduire par un interventionnisme plus marqué.

Sauf forte dégradation de la situation dans une autre région, le rééquilibrage vers l'Asie

devrait se poursuivre à long terme.

V. Quelles conséquences pour la France, l'Europe et l'OTAN

La stratégie américaine appelle à donner plus de poids aux alliés et aux partenaires dans une logique de partage accru des responsabilités.

En mesure d'exprimer une vision stratégique indépendante et de s'impliquer dans la gestion globale des crises, la France dispose d'un outil militaire efficace, véritable atout diplomatique dont l'exécution de la LPM doit être le garant, et d'une connaissance de son environnement proche, notamment de l'Afrique. Le dialogue stratégique pourrait, s'approfondir et s'étendre à d'autres régions, telles que l'Asie-Pacifique, mais aussi à d'autres domaines, comme la surveillance de l'espace et la cyber défense.

Pour l'Europe, cela signifie un effort de défense accru, le parapluie américain n'étant pas immuable. Les Européens ont les moyens de porter cet effort. En ont-ils la volonté ? C'est toute la question de la défense européenne. L'Union européenne

aurait tout intérêt d'y inclure une politique énergétique commune pour sortir des situations de dépendance. Sur le plan industriel, une Europe forte et impliquée, nécessite une BITD solide et créatrice d'emplois. Sur ce point la vision américaine de de l'autonomie stratégique est ambivalente.

Au sein de l'OTAN, le temps est venu d'œuvrer pour un meilleur partage des responsabilités et des charges aussi bien transatlantique qu'intra-européennes prenant en compte efforts budgétaires et engagements, y compris à l'extérieur. Il convient également de réaffirmer la complémentarité de l'OTAN et de l'Union européenne, notamment en matière de gestion globale des crises. Il ne s'agit pas de se détacher des États-Unis mais d'être plus présent lorsque les intérêts convergent et capable de s'engager seul, lorsque les États-Unis ne sont pas en mesure de le faire.

La nouvelle stratégie contraste avec celle mise en œuvre sous le Président G.W. Bush: «*la paix par la force*». Réaliste, elle s'apparente dans sa philosophie et ses orientations à celles développées au sortir des conflits majeurs auxquels les États-Unis ont participé, depuis 75 ans mais s'en distingue par:

- l'importance que prend, la préservation de la liberté d'accès aux espaces communs (*Global Commons*),

- sa mise en œuvre complexe qui ne dépend pas des seuls États-Unis, mais de sa compréhension par les partenaires comme par les adversaires,

- la place de l'influence comme mode d'action privilégié au détriment de la force, Les adversaires peuvent donc essayer de tester les limites de cette retenue, les alliés s'en inquiéter.

Elle peut apparaître comme une carence de leur leadership. Pour autant, les États-Unis peuvent assumer ce risque. Leur centralité n'est pas, pour l'heure, contestée. Ils conservent une capacité d'influence considérable et une capacité suffisante de coercition. Ils disposent aussi, ils l'ont montré dans le passé, d'une édifiante capacité de remontée en puissance.

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées			
Document à consulter en ligne : http://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-708-notice.html			
			
M. Jean-Louis CARRERE Président de la commission Sénateur des Landes (SOC)	M. Robert del PICCHIA Sénateur des Français établis hors de France (UMP)	Mme Josette DURRIEU Sénatrice des Hautes- Pyrénées (SOC)	M. Alain GOURNAC Sénateur des Yvelines (UMP)