

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2014

Volume XV

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LA PUISSANCE AMÉRICAINE ENTRE RAPATRIEMENT ET REDÉPLOIEMENT

PAR

GUILLAUME DE ROUGÉ (*)

De profondes incertitudes entourent le positionnement stratégique américain. Sur fond d'austérité budgétaire et de retrait d'Iraq et d'Afghanistan, les Etats-Unis ressentent le besoin de souffler et de repenser leur politique étrangère et de défense. Cependant, ainsi que le secrétaire à la Défense Chuck Hagel le reconnut au printemps 2013, l'Amérique ne peut s'offrir le « *luxe du repli* » (1).

Au Moyen-Orient comme en Asie-Pacifique, les Etats-Unis disposent d'une force inédite en temps de paix, mais ne peuvent retirer de capacités militaires substantielles sans risque de déstabilisation régionale majeure. Nonobstant les retraits d'Iraq et d'Afghanistan, le retrait des deux derniers contingents substantiels de forces prépositionnées terrestres, en Corée du Sud et au Koweït, semble exclu dans l'immédiat, compte tenu de leur rôle crucial dans les principaux scénarios de crise. En Corée du Sud, une unité blindée supplémentaire sera même déployée en 2014. Au Koweït, seule la mise en rotation d'une à deux brigades de l'Army postées paraît envisageable. Au Japon enfin, le redéploiement partiel du contingent de 38 000 militaires vers les territoires américains de Guam et Hawaï devrait s'étaler sur une décennie et une présence militaire résiduelle devrait être maintenue sur l'archipel japonais.

La posture américaine semble évoluer très lentement vers des formes d'« équilibre à distance » (*offshore balancing*) reposant sur la Navy, l'Air Force, les Marines, ainsi que sur les capacités réunies sous le label de l'empreinte légère ou *light footprint*, sur lequel nous reviendrons. Dans un tel scénario, le principal danger est qu'à terme les capacités américaines de « réassurance » et de contrôle de leurs alliés s'éroderaient, cependant que les interdépendances s'étioleraient. La réduction des marges de manœuvre politico-militaires des Etats-Unis entamerait inéluctablement leur crédibilité et leur liberté de manœuvre diplomatique. A long terme, l'*offshore balancing* risquerait ainsi de

(*) Analyste « Prospective stratégique – Politique de défense des Etats-Unis » à la Délégation aux affaires stratégiques (DAS) du ministère de la Défense (France).

(1) « *America does not have the luxury of retrenchment – we have too many interests at stake, including our security, our prosperity, and our future. If we refuse to lead, something, someone will fill the vacuum. The next great power may not use its power as responsibly or judiciously as America has used its power over the last decades since World War I.* », National Defense University, 4 avr. 2013

n'être plus qu'un euphémisme, impuissant à masquer la réalité d'un retrait américain porteur d'instabilité. Un autre scénario probable du déclin militaire, particulièrement pertinent pour l'Asie, serait tout simplement que les Etats-Unis cherchent à maintenir leurs positions à l'identique en dépit de la réduction de leurs moyens et soient entraînés contre leur gré dans des crises de faible intensité qui entameraient peu à peu leur crédibilité.

Ce développement introductif suffit à illustrer la complexité de la question du repli ou du retrait relatif des Etats-Unis de leur position de grand stabilisateur régional et global. Cet article ne prétend nullement tirer un quelconque bilan anticipé de la présidence de Barack Obama. Les deux ans qui restent réserveront probablement bien des surprises stratégiques au Président américain et lui donneront peut-être l'occasion de s'investir davantage en politique étrangère, comme cela fut souvent le cas pour ses prédécesseurs à la fin de leur second mandat. Il s'agit plutôt ici de tenter d'identifier les éléments-clefs de continuité et de rupture qui se dégagent de la politique étrangère et de défense des Etats-Unis depuis 2009, en passant successivement en revue les enjeux de politique intérieure puis les enjeux géostratégiques et enfin les enjeux politico-militaires, avant de conclure par un bref retour sur l'état du débat sur le « déclin » aux Etats-Unis.

LES ENJEUX DE POLITIQUE INTÉRIEURE

Lorsque Barack Obama accède au pouvoir en janvier 2009, les Etats-Unis peinent à se dégager de leur plus grave crise financière depuis 1929 et des deux conflits les plus longs et probablement les plus coûteux de leur histoire.

Les circonvolutions de la présidence Obama

Souhaitant initialement incarner une présidence de crise, dans le sillage de F.D. Roosevelt, l'administration Obama s'est tout d'abord employée à réconcilier les volets intérieur et extérieur de la puissance américaine. En témoigne la *National Security Strategy* de mai 2010, dont presque un quart est consacré aux enjeux intérieurs. Le slogan du *nation-building at home* porte alors ses fruits et la lutte contre le terrorisme est reléguée au second plan, derrière les défis protéiformes de la mondialisation. Si la diplomatie, le développement et le multilatéralisme sont réhabilités, la promotion des droits de l'homme et de la démocratie est toutefois évoquée sur un mode mineur, dans un document extrêmement formalisé où le besoin de se démarquer de l'ère Bush II se fait sentir.

Toute la politique étrangère de la présidence Obama témoigne d'une volonté de refermer la parenthèse de l'ère Bush et d'opérer un retour au réalisme. Toutefois, à peine arrivée au pouvoir, l'administration Obama est immédiatement happée par la gestion du retrait iraquien, par l'Afghanistan, mais aussi par l'opération israélienne à Gaza et le processus de paix, dossier généralement traité plus tard au cours du premier mandat. Puis elle est successivement aux prises avec la « Révolution verte » iranienne et les « Printemps arabes » en Tunisie, en Libye et en Egypte, dont les multiples ramifications débouchent en

2011 sur des tensions dans l'ensemble des Etats du Golfe arabo-persique, sur fond de montée des sectarismes religieux et de rivalité croissante entre l'Arabie saoudite et l'Iran. Durant la première année de la présidence de Barack Obama, le temps de l'audit se prolonge, tandis que celui de la hiérarchisation des priorités tarde à venir.

Une première rupture semble s'opérer avec la crise puis la guerre de Libye début 2011. Cette dernière contraint l'administration Obama aux pires contorsions doctrinales, le fameux « *leading from behind* », pour justifier un engagement ambivalent des forces américaines dans le cadre de l'intervention alliée. La crise libyenne témoigne des difficultés de B. Obama à articuler une doctrine d'intervention mais ne constitue donc pas une véritable rupture. Elle n'a pas permis à l'administration de redéfinir une doctrine de politique étrangère crédible. Au contraire, elle met au jour une perte de repères stratégiques chez les Démocrates comme les Républicains, à l'heure où la vague des printemps arabes commence à toucher la Syrie. Cette dernière marque justement la seconde « fausse » rupture de la politique étrangère de Barack Obama, en août 2013, lorsque le Président décide de remettre au Congrès la décision d'intervenir en représailles à l'usage d'armes chimiques par le régime d'Assad. Une procrastination longue de deux ans sur le dossier syrien se solde ainsi par un déni d'intervention, avec le risque de décrédibiliser durablement la posture américaine dans la région et au-delà.

Il est bien sûr trop tôt pour se prononcer sur la troisième période, actuelle. *A minima*, elle semble consister pour l'heure à limiter les dommages en affichant des progrès dans les négociations avec l'Iran et en maintenant la dynamique précaire du pivot vers l'Asie.

La « war fatigue » : pas encore de lumière au bout du tunnel

L'isolationnisme est un phénomène diffus et rémanent du débat stratégique américain. Sa contradiction historique et son intérêt politique, tiennent au fait qu'il met en avant la nécessité pour l'Amérique de se tenir à l'écart des jeux d'alliance, mais nullement du commerce international, ce qui le place au cœur des problèmes de *linkage* entre économie et sécurité. Son impact réel a toujours été difficile à évaluer. Déjà très marginalisé après la Première Guerre mondiale (2), l'isolationnisme est vite disqualifié après la Seconde (3). Il réapparaît toutefois au seuil des trois grands conflits post-1945, la Corée, le Vietnam et la Guerre froide. Tandis que l'universalisme mobilisateur de l'avant-guerre et de ses débuts régresse progressivement vers un patriotisme blessé, il s'opère dans

(2) Le désaccord au Sénat sur la ratification du Traité instituant la Société des Nations portait essentiellement sur l'automatisme de l'engagement américain, au sein d'un relatif consensus internationaliste entre *conservative* et *progressive*. Cf. Brian RATHBUN, *Trust in International Cooperation : the Creation of International Security Institutions and the Domestic Politics of American Multilateralism*, Cambridge University Press, 2012.

(3) Le Sénateur républicain Vandenberg, auteur de l'amendement qui ouvrira la voie à la ratification du Traité de Washington instituant l'Alliance atlantique, n'avait-il pas écrit, à propos du 7 décembre 1941, jour des attaques de Pearl Harbor, « *that day ended isolationism for any realist* » ? Cf. Colin DUECK, *Hard Line, the Republican Party and US Foreign Policy since WW2*, Princeton University Press, p. 65.

l'après-guerre une division des forces idéalistes entre un néo-isolationnisme replié sur lui-même et un exceptionnalisme plus militant, qui s'affrontent puis s'effacent progressivement au bénéfice du réalisme (4).

Aujourd'hui, la « *war fatigue* » pèse sur l'opinion et sur le processus décisionnel américain. Si elle ne durera pas éternellement, elle a jusqu'à présent très fortement contraint l'action internationale de Barack Obama, peut-être plus que tout autre facteur, et montre que les Etats-Unis ne sont pas encore complètement sortis du cycle de la guerre globale contre la terreur, de l'Iraq et de l'Afghanistan.

La gestion de l'Afghanistan est emblématique de ce dilemme. La décision de compromis d'envoyer 30 000 hommes supplémentaires tout en annonçant un désengagement en 2014-2015 a très tôt montré que la volonté de se retirer d'Afghanistan l'emportait sur toute autre considération. Contrairement à Nixon lorsqu'il était aux prises avec le Vietnam, Obama ne dispose pas d'une « majorité silencieuse » susceptible de reconnaître les limites de l'intervention en Afghanistan mais redoutant qu'un retrait précipité n'humilie davantage les Etats-Unis et n'affecte leur crédibilité à l'échelle régionale voire globale.

Un sondage Pew de décembre 2013 atteste des contradictions profondes d'une opinion très isolationniste et en partie décliniste, mais cependant convaincue des bienfaits de l'engagement américain dans la mondialisation économique (5). 80% des sondés accordent la priorité aux problèmes domestiques, 53% jugent que l'Amérique est moins importante que par le passé et 70% qu'elle est moins respectée, égalant presque le score de 71% atteint en mai 2008 sous George W. Bush. Une majorité record de 53% estime que la puissance américaine a décliné ces dix dernières années. Certes, le clivage politique reste prégnant : dans le camp républicain, ce chiffre grimpe à 74% (contre 50% en 2009), tandis qu'il stagne à 33% chez les Démocrates. Néanmoins, la politique étrangère de Barack Obama, longtemps perçue comme un atout, est désormais désapprouvée par 56% des sondés, contre seulement 34% d'approbation.

L'opinion reste fortement multilatérale (77% des sondés se prononcent en faveur d'une consultation des alliés), mais elle fait preuve d'un scepticisme croissant à l'égard des engagements internationaux, tendance déjà perceptible dans les deux derniers rapports du même organisme (2005 et 2009). 52% des sondés (33% en 2009) estiment que les Etats-Unis devraient « *se mêler de leurs affaires à l'international* » (« *mind their own business internationally* ») et laisser les autres pays « *se débrouiller du mieux qu'ils peuvent par eux-mêmes* » (« *get along the best they can on their own* »). Seulement 38% de sondés restent favorables aux engagements internationaux.

(4) Michaela HOENICKE MOORE, « Varieties of American patriotism », mai 2011, disponible sur le site Internet www.shafir.org ; Elisabeth KIER / Ronald R. KREBS (dir.), *In War's Wake : International Conflict and the Fate of Liberal Democracy*, Cambridge University Press, 2010.

(5) *America's Place in the World*, Quadrennial Poll Report, Pew Research Center/Council on Foreign Relations, déc. 2013.

De prime abord, le contraste avec l'appréciation des enjeux économiques est saisissant. 77% jugent positif l'engagement américain en faveur du libre-échange et de la mondialisation et 66% y voient davantage de bénéfices que de risques pour les Etats-Unis. Or les interdépendances et les évolutions de long terme de cet engagement restent très difficiles à saisir dans leur globalité, tant par l'opinion que par les élites, qu'il s'agisse du rôle des entreprises étrangères implantées sur le sol américain, des entreprises américaines implantées outre-mer, de l'impact de l'immigration qualifiée et peu qualifiée ou encore des bouleversements que les nouvelles technologies produisent sur les chaînes de valeurs.

Ces sondages offrent une vision très contrastée, voire contradictoire de l'opinion américaine, et mettent en lumière la difficulté à appréhender les évolutions rapides des interdépendances entre les dimensions économique et militaire de la puissance (6). Une meilleure prise en compte de ces interdépendances par les responsables politiques permettra sans doute de limiter le poids des isolationnistes et des libertariens, comme ce fut par exemple le cas sous la présidence Eisenhower dans les années 1950. L'économie reste l'atout le plus fongible de la puissance. Cette réalité explique pour une large part l'offensive de l'administration américaine en faveur des grands accords régionaux de libre-échange (Transatlantic Trade and Investment Partnership ou TTIP et Transpacific Partnership ou TPP), mais aussi et surtout son repli sur la politique intérieure, qui procède de son souci constant de redonner du travail et des points de croissance aux Américains.

LES ENJEUX GÉOSTRATÉGIQUES

Gérer l'incertitude budgétaire : le montant, la répartition et l'impact réel des coupes

L'austérité est l'une des tendances lourdes de la période actuelle, bien que nul ne sache dans quelle mesure elle se poursuivra après 2016 tant les facteurs macro-économiques et géostratégiques peuvent provoquer un retournement de tendance. Afin de réduire l'incertitude budgétaire et de maintenir son ascendant sur la bureaucratie du Pentagone, Chuck Hagel a commandé début 2013 une *Strategic Choices and Management Review* (SCMR). Document préparatoire à la *Quadriennial Defense Review*, la SCMR est une sorte de « revue dans la revue », censée proposer différents axes de réforme à partir de plusieurs scénarios budgétaires. Le montant de 1 000 milliards de dollars de coupes réparties sur 10 ans semble se confirmer (500 milliards décidés en 2010-2011, auxquels

(6) Jonathan KIRSHNER, « Bringing them all back home ? Dollar diminution and US power », *The Washington Quarterly*, été 2013, pp. 27-45 ; Daniel DREZNER, « Military primacy doesn't pay (nearly as much as you think) », *International Security*, vol. XXXVIII, n°1, 2013, pp. 52-79.

s'ajouteraient de 250 à 500 milliards de *sequestration*) (7). L'impact de ces coupes sur l'outil militaire reste néanmoins difficile à évaluer. Un mécanisme de *sequestration* assoupli, sans coupes uniformément réparties, permettrait de réduire massivement les coûts de personnel et d'infrastructure, qui lestent le budget, afin de dégager des crédits pour la préparation et la modernisation des forces. Cependant, de telles coupes nécessiteraient un accord du Congrès et/ou ne pourraient générer d'économies avant au moins 5 ans. Les marges de manœuvre de court terme sont donc à rechercher dans la structure de force, dans le maintien en condition opérationnelle et dans la modernisation. A long terme, de telles coupes risquent d'éroder significativement l'ascendant militaire américain, sans toutefois générer d'économies comparables à celles que dégrèverait une réduction massive des dépenses de personnels.

Dans une certaine mesure, les autorités politico-militaires peuvent faire de nécessité vertu dans un climat d'austérité dont les effets sur la puissance militaire doivent être relativisés. Mis à part le cas spécifique de la Guerre froide, les Etats-Unis n'ont pas gagné de guerre majeure depuis 1945 et leurs principaux échecs (l'intervention de la Chine dans la guerre de Corée, les borbignons du Vietnam et de l'Iraq) résultèrent moins d'une forte contrainte budgétaire que d'une relative incapacité à se doter d'un concept stratégique cohérent, avec une évaluation claire des menaces, une délimitation précise des intérêts et objectifs et des priorités calibrées (8). Plus paradoxal encore, l'austérité joue le plus souvent en faveur de la réforme de l'outil militaire, davantage freinée par des dysfonctionnements bureaucratiques et des jeux politiques indifférents à la situation économique. Toutefois, la communauté stratégique américaine anticipe au moins une décennie de réforme et d'adaptation difficile de son modèle, engendrant certaines vulnérabilités potentielles à court terme. Dans un lointain écho à la *Bottom Up Review* de 1993, le Pentagone a initié fin 2013 une « *Base Force Drill* », afin de proposer un nouveau modèle d'armée en amont de la *Quadriennial Defense Review* (QDR) 2014. L'ensemble de ces documents ne doit pas masquer la lenteur et la complexité du processus de négociation au sein du Pentagone.

La *Quadriennial Defense Review* publiée en février 2010 ne marque qu'une inflexion limitée, bien qu'il se dégage déjà une réflexion appuyée sur les partenariats internationaux et la question du partage du fardeau. Un nouvel exercice, la *Defense Strategic Guidance*, est présenté le 5 janvier 2012. Deux priorités se distinguent clairement : d'une part, un rééquilibrage sélectif des déploiements au profit de l'Asie-Pacifique – le fameux « pivot », bien vite rebaptisé « *rebalancing* » – et dans une moindre mesure du Moyen-Orient ; d'autre part, une stratégie d'« empreinte légère » (le « *light footprint* »), concept fourre-tout englobant tout à la fois une présence avancée rotationnelle et distribuée, un réseau d'alliés

(7) Le compromis passé entre l'administration et le Congrès à l'été 2011 prévoyait le déclenchement du mécanisme de *sequestration* en cas d'absence d'accord au 31 décembre 2011 (échéance repoussée deux fois), soit des coupes budgétaires de 1 000 milliards sur 10 ans pour l'ensemble du budget fédéral, dont la moitié portant sur la défense, et qui seraient automatiquement et uniformément appliquées.

(8) Melvyn P. LEFFLER, « Defense on a diet », *Foreign Affairs*, vol. XCII, n°6, nov.-déc. 2013, pp. 65-76.

et partenaires interopérables, des stratégies non conventionnelles (opérations spéciales, drones, cyber, dissuasion conventionnelle, défense antimissiles) et des approches indirectes (assistance, formation, soutien aux capacités alliées, fourniture d'armements). Les premiers laboratoires de cette stratégie devaient être l'Afghanistan, l'Afrique et, très progressivement, le Moyen-Orient.

Une analyse exhaustive des évolutions de la politique de défense depuis la publication de cette Revue stratégique de 2012 (9) requiert de revenir brièvement sur les dilemmes américains en Asie-Pacifique, au Moyen-Orient, avant de s'attacher à l'analyse des enjeux politico-militaires, à savoir les incertitudes du *light footprint* et des évolutions capacitaires.

Le pivot - ou rééquilibrage - vers l'Asie-Pacifique

Le rééquilibrage de la posture militaire américaine au profit de l'Asie-Pacifique semble constituer pour l'heure le seul dossier solide que l'administration Obama pourra léguer à son successeur. Rien n'est acquis, mais il est vrai que ce pivot, rapidement rebaptisé « rééquilibrage » afin de ne pas froisser les Européens, répond avant tout au souci de renforcer l'endiguement de la Chine, en corollaire de son « engagement ». Cette préoccupation, majeure depuis la crise du détroit de Taiwan en 1996, a été reléguée au second plan après le 11 septembre 2001, laissant à la Chine des marges de manœuvre importantes pour poursuivre un développement rapide de sa puissance économique et militaire. Les Etats-Unis redoutent qu'à long terme les coûts de leur maintien en Asie-Pacifique croîtront plus vite que les coûts pour la Chine de les repousser hors de la région. Les interdépendances économiques bénéficieront tendanciellement à Pékin, tandis que les garanties américaines de sécurité seront de plus en plus contestées par les développements militaires chinois, remettant en question la politique américaine de « *linkage* » économique et militaire en Asie-Pacifique. La promotion par les Etats-Unis d'un ordre économique pacifico-centré et non sino-centré sera indissociable de leur capacité à assurer un contrôle maritime régional. Dans cette perspective, la donne militaire n'est que l'une des dimensions du pivot, au côté des enjeux économiques, diplomatiques et idéologiques.

Deux voies s'offrent aux Etats-Unis pour réduire les coûts de leur maintien en Asie. Ils doivent en premier lieu encourager une coopération, voire des formes d'intégration militaire régionale, en priorité avec le Japon, la Corée du Sud et l'Australie. En mettant en place un dispositif réseau-centré et fortement distribué, ils pourront assurer un meilleur partage du fardeau tout en préservant leur *leadership*. Washington devra également montrer à la Chine sa détermination à contrôler ses alliés et à ne pas favoriser outre mesure l'émergence de nouveaux pôles de puissance en Asie. Les Etats-Unis continueront donc d'explorer la seule voie complémentaire qui s'offre à eux pour maintenir leur rang en Asie, celle d'une coopération, donc d'une forme de « détente » avec la Chine.

(9) Cet article a été rédigé en janvier 2014, soit bien avant la publication de la QDR.

La crise nord-coréenne pourrait paradoxalement favoriser l'émergence d'un tel processus de détente en catalysant un certain degré de stabilité stratégique dans la relation sino-américaine. Cependant, Washington devra veiller à ne pas laisser dériver cette coopération vers une forme de condominium ou de G2 tacite, sous peine d'être confronté à de nouveaux dilemmes, tant avec ses alliés asiatiques qu'avec la Russie, l'Inde et, dans une moindre mesure, les Européens.

Afin de préserver leur crédibilité en Asie, les Etats-Unis mobiliseront à court terme toutes les ressources diplomatiques et militaires nécessaires pour confirmer le « pivot » vers l'Asie annoncé fin 2011. Toutefois, si le pivot vers l'Asie fait relativement consensus sur le principe, il reste contesté dans ses modalités, au regard des contraintes budgétaires et des difficultés rencontrées pour renforcer la coopération régionale, mais aussi et surtout en raison du maintien d'un engagement massif au Moyen-Orient. Si le pivot a semblé un temps offrir un « ticket de sortie du Moyen-Orient » à l'administration Obama, son degré de crédibilité en Asie-Pacifique est désormais plus que jamais lié à celui dont elle dispose au Moyen-Orient (10). Paradoxalement, la capacité des Américains à rester engagés au Moyen-Orient pour y maintenir la stabilité régionale constituera la meilleure preuve de leur détermination à rester engagés en Asie.

Dans ce contexte, les Européens peuvent contribuer à la stabilité régionale en Asie-Pacifique en favorisant dans la zone la diversification des partenariats qui permettrait de diluer la bipolarité sino-américaine. Toutefois, les Etats-Unis estiment sans doute que le « pivot » des Européens sera plus utile s'il s'oriente vers leurs périphéries orientales, méditerranéennes et moyen-orientales, afin de renforcer la crédibilité de l'Alliance atlantique, à laquelle les interlocuteurs asiatiques accordent une grande attention.

Le Moyen-Orient, encore et toujours

Il a beaucoup été question d'un repli ou d'un retrait américain du Moyen-Orient. Les perceptions médiatiques et les campagnes de communication ne doivent pas faire oublier que la présence militaire américaine a atteint un niveau inédit sous la présidence de Barack Obama - mis à part le pic du nombre d'effectifs présents en Iraq au plus fort du conflit - si on considère les capacités aériennes et maritimes déployées, offensives et défensives, ainsi que les capacités acquises par les alliés des Etats-Unis (11). La nécessité d'allier la force au verbe face à la diplomatie nucléaire de Téhéran est une cause majeure, mais pas la seule, de cet état de fait.

Le Moyen-Orient reste une priorité de long terme des Etats-Unis, cela pour quatre raisons principales. En premier lieu, la région reste, avec désormais le Sahel, le principal foyer de la menace terroriste djihadiste internationale et,

(10) Stephen COHEN / Robert WARD, « Asian pivot : Obama's ticket out of Middle East ? », *The Diplomat*, 21 août 2013, disponible sur le site Internet www.thediplomat.com.

(11) Cf. *The Military Balance 2013*, IISS, fév. 2013 ; Anthony H. Cordesman (dir.), *The Gulf Military Balance*, CSIS Burke Chair, CSIS, mai 2013.

aux côtés de l'Asie du Sud et de l'Est, le principal foyer de prolifération d'armes de destruction massives et de leurs vecteurs. En deuxième lieu, le Moyen-Orient reste la principale source mondiale d'hydrocarbures fossiles. Dans ce contexte, tous les discours d'indépendance énergétique américaine qui ont fleuri ces deux dernières années méritent d'être relativisés. D'une part, compte tenu de leurs besoins et réserves estimées, les Etats-Unis ne devraient être indépendants énergétiquement que durant dix ans environ, entre 2020 et 2040. D'autre part et plus fondamentalement, rien n'indique que les Etats-Unis consentiraient à épuiser leurs propres ressources sans y être contraints, ni qu'ils seraient prêts à laisser sans contrôle les prix de l'énergie, en particulier au Moyen-Orient, qui restera le cœur gazier et pétrolier du monde à horizon 2030.

En troisième lieu, les Etats-Unis restent liés par des alliances majeures, en particulier avec Israël. Certes, Washington semble peser moins qu'avant sur des dynamiques qu'Israël ne contrôle pas lui-même, comme la relation avec les élites civiles et militaires d'Égypte, avec les forces rebelles de Syrie ou encore avec l'Iran. Néanmoins, l'aide américaine subsiste et la coopération industrielle reste forte dans des domaines-clefs, ainsi qu'en témoignent les développements récents de la défense antimissiles. En quatrième et dernier lieu, sur un plan proprement géopolitique, le Moyen-Orient se situe au carrefour des influences européenne, russe et asiatique.

Face à un risque d'affaiblissement durable du cœur arabe du Moyen-Orient, au sein duquel même l'Arabie saoudite souffre de limites structurelles (démographiques, sociales, militaires), les Etats-Unis continuent de parier sur la montée en puissance des périphéries non arabes qui cherchent à sortir de leur isolement respectif : Israël et la Turquie d'une part, qui redoutent que leur allié américain n'accélère son retrait de la région, et l'Iran d'autre part, dont la position s'est assouplie depuis la fin 2013, à la faveur de la crise syrienne et des ouvertures occidentales (allègement des sanctions dans le cadre d'un accord intérimaire). La crise iranienne reste au cœur de la politique américaine au Moyen-Orient et la négociation en cours indique que Barack Obama accepte de prendre des risques diplomatiques importants pour obtenir des avancées. Une politique d'équilibre entre Téhéran et Riyad est cependant très contraignante. Face au pourrissement de la situation en Syrie, en Iraq et au Liban, à l'instabilité régnant en Égypte et dans l'ensemble du Golfe, l'Arabie saoudite pourrait vouloir rechercher des garanties de sécurité contre l'Iran auprès du Pakistan et, derrière ce dernier, de la Chine, alimentant les risques de prolifération. Le *Middle East* pourrait ainsi, lentement mais sûrement, devenir un *Middle West* (12).

(12) Roland POPP, « Regional dynamics in the New Middle East », in Daniel MÖCKLI (dir.) *Strategic Trends 2011 : Key Developments in Global Affairs*, Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich, 2011, pp. 35-65.

Concilier l'engagement en Asie-Pacifique et au Moyen-Orient

Le maintien impératif d'une forte présence avancée simultanément au Moyen-Orient et en Asie de l'Est engendrera d'importants dilemmes de planification opérationnelle. Les besoins communs aux deux théâtres sont nombreux, malgré une grande différence d'échelle (cf. la « tyrannie de la distance » du théâtre Pacifique).

La *Defense Strategic Guidance* de janvier 2012 a procédé à un réajustement du contrat opérationnel en vigueur depuis la QDR 1997. A l'objectif de victoire simultanée dans deux *Major Regional Conflicts* (MRC) se substitue désormais celui d'un « mat » imposé à un premier adversaire et d'un « pat » obtenu face à un second (dissuasion ou déni d'objectif). Le Pentagone réaffirme ainsi sa détermination face aux défis nord-coréen et iranien (13), tout en introduisant une nuance entre combat et dissuasion. Cette évolution redonne de l'importance à la dissuasion nucléaire comme conventionnelle, tout en indiquant que les États-Unis doivent désormais planifier des transferts rapides de forces d'une région à l'autre, faute de pouvoir maintenir autant de forces prépositionnées que par le passé – hormis au Japon, en Corée du Sud et en Europe, qui ont atteint un seuil minimum après les retraits opérés sous Bush II (Corée) et Obama (Europe et Japon). La posture s'oriente vers une présence rotationnelle légère et plus distribuée (14), qui requiert néanmoins de lourds investissements (base, accès, distribution, mobilité, dimension expéditionnaire) et un réseau dense d'alliés et partenaires, ainsi qu'une spécialisation et une interopérabilité accrues de ces derniers.

En outre, au Moyen-Orient comme en Asie-Pacifique, la démarche est sensiblement la même. Les États-Unis cherchent en priorité à optimiser le partage du fardeau en développant des formes de coopération ou d'intégration régionale. Face aux nombreuses tensions bilatérales qui grèvent la coopération interalliée, Washington s'efforce de développer des mécanismes embryonnaires d'interopérabilité et d'intégration régionale, entre le Japon et la Corée du Sud, entre Israël et la Turquie, comme au sein du Conseil de coopération des pays du Golfe (planification commune, acquisition, standardisation, logistique, entraînements, exercices, protocoles de partage de renseignement, C4ISR, alerte avancée, etc.) (15).

(13) Une variante initialement proposée pour l'Army consiste en un format « 1+2 », soit un MRC et deux conflits moyens prolongés, impliquant un renforcement des alliances et partenariats, ainsi que du transport stratégique. Toutefois, potentiellement aussi exigeant que le format des deux MRC, ce modèle s'appuie sur des chiffres relativement consensuels et aboutit à certaines recommandations similaires à celles formulées par la Revue. Cf. Michael O'HANLON, « End two-war planning for US ground forces », *Defense News*, 18 déc. 2011.

(14) Réduction des *Main Operating Bases* (Ramstein en Allemagne, Kadena au Japon, Camp Humphreys en Corée) ; maintien des *Forward Operating Sites* de taille variable, avec rotations (Sembawang à Singapour, Camp Lemonnier à Djibouti) ; développement des *Cooperative Security Locations*, infrastructures partenaires (Asie, Afrique).

(15) A. Cordesman, *Securing the Gulf. Key Threats and Options for Enhanced Cooperation*, CSIS, 2013.

Le « light footprint » : vertus et limites du « pied léger »

En cherchant à surmonter le syndrome du « borbier » irako-afghan à travers les épreuves libyenne et désormais syrienne, les Etats-Unis semblent pécher d'un excès inverse à celui de l'ère post-Vietnam. Fin 1984, la doctrine Weinberger-Powell avait tenté de cantonner toute intervention militaire à un conflit régional de haute intensité. Aujourd'hui, dans sa volonté de tourner la page de l'après-11 septembre, Washington connaît un engouement intense pour le *light footprint* ou « empreinte légère », qui recouvre des formes d'interventions non conventionnelles, furtives et indirectes. Au point que, comme l'a souligné avec enthousiasme l'ancien Commandant suprême des forces alliées en Europe (SACEUR), l'amiral Stavridis, la puissance militaire américaine pourrait progressivement reposer sur une nouvelle triade composée de forces spéciales, de cyberdéfense et de drones (16). En raison de leur faible coût politique d'emploi initial, ces modes opératoires prétendent « faire mieux avec moins » et sans déploiement massif au sol. Cela étant, le *light footprint* ne représente en réalité que « le sommet d'un iceberg » comprenant de nombreux moyens, loin d'être tous furtifs ni même véritablement « light » (17). En outre, étant susceptible de désinhiber les décideurs américains, le *light footprint* porte paradoxalement en germe le risque d'une escalade vers l'intervention au sol et le borbier tant redouté. Cette nouvelle illusion du Saint-Graal stratégique a pu se nourrir des succès d'Abbottabad, d'Olympic Games, des exécutions ciblées par drones ou encore de l'opération « Nomad Shadow » (déploiement de drones sur la frontière turco-syrienne à partir de la base d'Incirlik).

Toutefois, le *light footprint* n'est pas sans failles et la réticence à intervenir en Syrie a montré certaines limites importantes de ces modes opératoires. L'approche indirecte comporte tout d'abord un risque de dépendance accrue du renseignement envers les technologies (drones, bases de données, médias sociaux, algorithmes) et les services tiers, au détriment du renseignement humain. Ce dernier est sorti très affaibli des conflits iraquien et afghan, tant pour les fonctions de collecte et d'analyse que dans le cadre des partenariats (18), et subit également les contrecoups de la Libye, en particulier des attentats de Benghazi et de la Syrie. Outre leur instrumentalisation par l'opposition républicaine à des fins de politique intérieure, les attentats de Benghazi (11 septembre 2012) ont montré que toute présence requiert des moyens de protection et de réaction rapide *a minima*, qui dépendent eux-mêmes d'un seuil critique de renseignement.

(16) James STAVRIDIS, « The new triad », *Foreign Policy*, 20 juin 2013.

(17) Présence avancée, renseignement, appui opérationnel, coopération civilo-militaire inter-agences (Département d'Etat, USAID, Trésor), réseau de partenaires et renforcement des capacités locales, *contractors*, etc.

(18) Et ce, alors même que le Pentagone cherche officiellement à renforcer le pôle de renseignement humain (Humint) de la Defense Intelligence Agency avec la création en 2012 du Defense Clandestine Service, afin de réorienter les efforts vers la Chine, la Corée du Nord et l'Iran, tout en assurant une transition en Afghanistan, parallèlement aux opérations de la CIA et du Joint Special Operations Command.

Ensuite, les forces spéciales et les capacités de projection et de renseignement qui leur sont associées constituent un outil modulaire et multirôles employé aujourd'hui sur de nombreux théâtres (Jordanie, Yémen, Philippines, Corne de l'Afrique, Mali, Niger). Elles sont perçues par beaucoup à Washington comme une pièce maîtresse du Saint-Graal stratégique, qui vise à une articulation optimale des planifications et des ressources aux menaces, afin de s'adapter rapidement à toute évolution de l'un de ces trois éléments (19). Toutefois, en raison de l'emploi limité et du coût élevé de ces forces spéciales, leur développement ne doit pas compromettre le maintien de forces et capacités plus adaptées aux missions de formation et d'assistance, ainsi qu'à la préparation de conflits hybrides et de haut spectre. Si les forces spéciales devaient donc désormais voir monter en puissance leur poids institutionnel, elles ne devraient vraisemblablement pas connaître de nouvelles augmentations significatives d'effectifs (en 10 ans, ils sont passés de 30 à 70 000).

L'ensemble de l'approche dite « non conventionnelle » révèle ainsi certaines limites face aux crises qui conjuguent « menaces de la force et risques de la faiblesse » (20) et qui sont susceptibles de déboucher sur des conflits hybrides à la fois sub-conventionnels (terrorisme, insurrection), conventionnels et supra-conventionnels (missiles balistiques ou de croisière, armements NRBC).

Il faut souligner enfin que le présent contexte d'austérité, parce qu'il impose au Pentagone de répartir au maximum les risques induits par la redéfinition de sa posture stratégique, contraint aussi à faire des impasses. Cela semble particulièrement être le cas au sujet de la prévention des conflits et de l'approche globale, sonnante le glas des ambitions initialement affichées par la toute première *Quadriennial Defense and Development Review* (QDDR) et de la dynamique de rééquilibrage entre Départements d'Etat et de la Défense. Les transitions toujours en cours en Afghanistan et en Iraq et les crises larvées au Pakistan et au Moyen-Orient pourraient pourtant rappeler aux décideurs le bien-fondé de ces projets laissés en friche et raviver les besoins de planification au-delà du seul *light footprint*.

Sans accorder trop d'importance à la simple analogie historique, force est de constater que la phase de relative pause stratégique dans laquelle semblent entrés les Etats-Unis est comparable à celle des années 1970, sur fond de retrait du Vietnam. Nixon et Kissinger avaient alors cherché à réduire les coûts du *leadership* et de la suprématie des Etats-Unis en réévaluant à leur avantage le partage du fardeau et en responsabilisant les alliés, ce qui s'était alors traduit par trois phénomènes connexes. En premier lieu, l'Amérique se montra plus offensive au plan économique, conditionna davantage ses aides et promut plus ouvertement son industrie d'armement, des tendances qui se dégagent aussi très clairement de la période actuelle, qu'il s'agisse de la compétition féroce livrée aux Européens ou des méga-contrats passés avec les alliés

(19) Cf. le concept d'« *integrated security constructs* », Office of the Secretary of Defense for Policy and Planning.

(20) Cf. l'expression du Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale, avr. 2013.

du Golfe. En deuxième lieu, les Etats-Unis se retirèrent des régions d'ordre secondaire et réduisirent le format de leurs forces, en s'efforçant de compenser par le développement d'actions clandestines ou de faible intensité ; se retrouve ici l'engouement actuel pour les modes opératoires rassemblés sous le *light footprint*. Enfin, l'administration Nixon donna à la détente un nouvel élan en ouvrant le dialogue avec la Chine, afin notamment de ramener l'URSS à la table des négociations, des inclinations qui se retrouvent également de nos jours dans l'attention portée à l'équilibre des grandes puissances nucléaires et à la stabilité stratégique, ainsi que l'ambition d'une détente nouvelle avec Pékin, sous-jacente au pivot vers l'Asie-Pacifique.

L'intérêt de cette analogie avec les années 1970 va plus loin. C'est quasiment durant ce même intervalle, dans les années 1975-1976, que le complexe militaro-industriel jeta les bases de l'avance considérable dont le Pentagone put se prévaloir à la fin de la Guerre froide, dans le concept d'« *Air Land Battle* », via la numérisation et le développement d'une nouvelle génération d'armes de précision de longue portée. En parallèle, en novembre 1984, cette relance capacitaire ouvrait la voie à la doctrine Weinberger-Powell, qui tournait radicalement le dos au syndrome vietnamien et aux opérations clandestines et prétendait au contraire limiter toute intervention militaire à un engagement décisif dans un conflit régional de haute intensité.

Les systèmes qui semblaient évidents en 2000 ne l'étaient pas en 1990 – l'« *Airpower* » et le « *Air Land Battle* » passaient avec succès leur premier test lors de la guerre du Golfe en 1991, les drones aériens n'existaient presque qu'en Israël et le C3 (*Command, Control, Computer*) était primitif. De même, aujourd'hui, confronté à des menaces diverses, mais dont aucune n'est véritablement existentielle, le Pentagone mise par défaut sur la technologie. Il continue d'investir dans les domaines qui assurent son avantage qualitatif depuis plus de trente ans, dans l'espoir de pérenniser ce dernier à horizon 2030 : systèmes de commandement et d'ISR (*Intelligence, Surveillance, Reconnaissance*), précision de longue portée, furtivité, domination aérienne, lutte sous-marine, spatial, cyber, robotique. A cet égard, le concept opérationnel « *Air Sea Battle* », fruit de la coopération de l'US Air Force et de l'US Navy, incarne la dimension militaire du pivot américain vers l'Asie-Pacifique face aux stratégies d'A2/AD (*Anti Access/Aera Denial*) développées par la Chine. Il symbolise aussi un certain retour en grâce du dogme de la transformation des forces.

CONCLUSION : LA QUESTION DU DÉCLIN OU DE LA NATURE DE LA PUISSANCE AMÉRICAINE ?

Pour la majeure partie de la communauté stratégique outre-Atlantique, le retrait américain n'est envisagé que comme un phénomène relatif, provisoire et fondamentalement réversible. La question porte davantage sur les évolutions de la posture et des modes d'intervention extérieure des Etats-Unis ainsi que, de manière plus spéculative, sur l'avenir de l'ordre mondial et sur la nature de la puissance au XXI^e siècle. Afin de contribuer à – et de rester l'ultime garant

de – la sécurité et la stabilité globale, les Etats-Unis cherchent à évoluer vers un modèle de puissance « situationnelle » (*situational power*), dans un monde où « *le déclin relatif peut s'avérer un développement positif [et où] ce qui est problématique est le déclin absolu* » (21). Ce concept « situationnel » se fonde sur un constat paradoxal très proche de celui établi par Pierre Hassner en 2007 sur « *l'ère des puissances relatives* » (22), qui soulignait alors la relativité du déclin et de l'émergence d'un côté, la relativité de l'autorité et de la légitimité des Etats de l'autre. D'un côté, la puissance relève plus que jamais de la capacité à mobiliser des coalitions de partenaires *ad hoc* selon les dossiers et à organiser en ce sens la fongibilité des attributs économiques et militaires de la puissance. D'un autre côté, la multiplication des acteurs et la diffusion des technologies remet en question ces pouvoirs régaliens. Au plan économique, les Etats se révèlent de moins en moins en mesure de contrôler les réseaux socio-économiques innovants qui constituent une source croissante d'investissements et de productivité. En corollaire, au plan politique et sécuritaire, l'intégration des sociétés les rend plus vulnérables face à des menaces « persistantes » (prédation, piraterie, terrorisme, cyber, etc.), entretenant un état quasi-permanent de « rivalité » dans lequel l'emploi de la force militaire conventionnelle semble dévalué au profit de nouveaux modes de coercition (23).

Dans cet environnement très mouvant, les Etats-Unis redoutent de subir une contestation accrue de leur *leadership* durant la période de « *rapatriement de leur puissance* » (24) qui s'est ouverte. Ils voient déjà leurs positions de plus en plus contestées par des stratégies locales et régionales de neutralité, de délégitimation ou de défiance, *via* des pratiques de résistance, des politiques de petits pas, des manœuvres dilatoires qui peuvent s'avérer très coûteuses à long terme pour les Etats-Unis (25), comme le suggère la politique chinoise en Asie-Pacifique. Cette exposition et cette vulnérabilité accrues des Etats-Unis inciteront peut-être les successeurs de Barack Obama à entamer une phase nouvelle de redéploiement de la puissance américaine, sur de nouvelles lignes stratégiques.

(21) *Envisioning 2030: US Strategy for a Post-Western World*, Atlantic Council of the United States, déc. 2012. Cf. également le rapport *Global Trends 2030*, National Intelligence Council, sorti concomitamment.

(22) Pierre HASSNER, « Le Siècle de la puissance relative », *Le Monde*, 2 oct. 2007.

(23) Michael J. MAZARR, « Rivalry's new face », *Survival*, vol. LIV, n°4, 2012, pp. 83-106.

(24) Formule appliquée par Stanley Hoffmann à la politique gaullienne des années 1958-1963.

(25) Stephen WALT, *Taming American Power. Response Primacy*, Norton & Company, New York/Londres, 2006 ; Randall L. SCHWELLER / Xiaoyu PU, « After unipolarity : China's visions of international order in an era of US decline », *International Security*, vol. XXXVI, n°1, 2011, pp. 41-72.